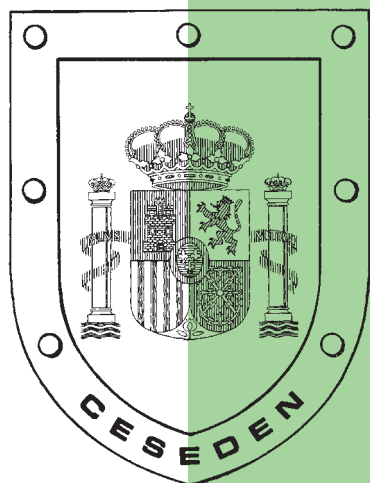


# BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 321



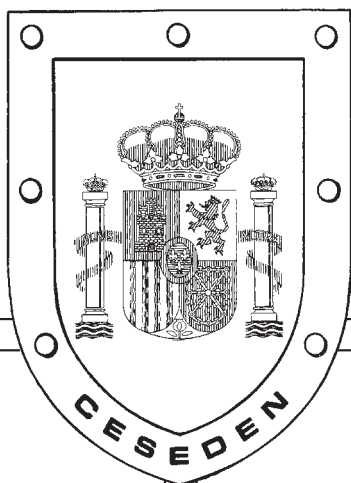
año 2011

## COLABORACIONES

- **LOS RESERVISTAS VOLUNTARIOS: RETOS Y CONSOLIDACIÓN DEL MODELO**  
Luis Cayetano y Garrido  
*Vicealmirante del Cuerpo General de la Armada.*
- **CAPACIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES PARA HACER FRENTE A LAS MISIONES COMPLEJAS DEL SIGLO XXI**  
Ángel Guinea Cabezas de Herrera  
*General de división del Ejército de Tierra.*
- **GLOBALIDAD Y GOBERNANZA**  
Ángel Gómez de Ágreda  
*Teniente coronel del Ejército del Aire (DEM).*
- **EVOLUCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE MANDO CIVILES Y MILITARES EN EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN 2001-2011**  
Miguel Gallardo Fernández-Díaz  
*Comandante de Infantería de Marina.*
- **EL ANÁLISIS PROSPECTIVO: UN RETO TECNOLÓGICO**  
José Miguel Castillo Chamorro  
*Alumno del XIX Curso de Alta Gestión Logística.*
- **LA DEFENSA COLECTIVA EUROPEA. ¿EL COLAPSO DE UNA SUPERNOVA?**  
Miguel Cuartero Lorenzo  
*Capitán de corbeta.*
- **GRANDES POTENCIAS, ESTABILIDAD ESTRATÉGICA Y PODER NUCLEAR EN EL NUEVO ORDEN GLOBALIZADO**  
Luis V. Pérez Gil  
*Doctor en Derecho.*

## ACTIVIDADES DEL CENTRO

**MINISTERIO DE DEFENSA**



# BOLETÍN DE INFORMACIÓN

(CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL)

## SUMARIO

### Colaboraciones

- Los reservistas voluntarios: retos y consolidación del modelo ..... 7
- Capacidad de las organizaciones internacionales para hacer frente a las misiones complejas del siglo XXI .. 27
- Globalidad y gobernanza ..... 57
- Evolución de las estructuras de mando civiles y militares en el conflicto de Afganistán 2001-2011 ..... 63
- El análisis prospectivo: un reto tecnológico ..... 115
- La defensa colectiva europea. ¿El colapso de una supernova? ..... 127
- Grandes potencias, estabilidad estratégica y poder nuclear en el nuevo orden globalizado ..... 147

### Actividades del Centro

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

**CORREO ELECTRÓNICO:** [ceseden@oc.mde.es](mailto:ceseden@oc.mde.es)  
[esfas@oc.mde.es](mailto:esfas@oc.mde.es)  
**PÁGINA WEB:** [www.ceseden.es](http://www.ceseden.es)

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

**Director**

*Teniente general:*

ALFONSO DE LA ROSA MORENA

**Consejo de redacción**

*Coroneles:*

EDUARDO GARVALENA LOSCERTALES, MANUEL HERRAIZ MARTÍNEZ,  
ENRIQUE TOLEDANO TORIJA, HERMINIO JOSÉ FERNÁNDEZ GARCÍA  
y ENRIQUE SEGURA FERNÁNDEZ DE LA PUENTE

*Tenientes coroneles:*

LUIS ORAÁ SÁNCHEZ-GANO, ANDRÉS GONZÁLEZ MARTÍN  
y LUIS ALFONSO TOLEDANO MUÑOZ

*Capitán de corbeta:*

FEDERICO AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS

*Jefa del Centro de Documentación:*

MARÍA LUZ LÓPEZ MARTÍNEZ

Edita:



NIPO: 075-11-068-2 (edición en papel)  
ISSN: 0213-6864

Depósito Legal: M-4350-1987

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 800 ejemplares

Fecha de edición: diciembre, 2011

NIPO: 075-11-069-8 (edición en línea)



En esta edición se ha utilizado papel libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.

# **COLABORACIONES**

## LOS RESERVISTAS VOLUNTARIOS: RETOS Y CONSOLIDACIÓN DEL MODELO

Luis Cayetano y Garrido

*Vicealmirante del Cuerpo General de la Armada*

La figura del Reservista Voluntario (RV) tendrá que hacer frente a unos retos que sin duda, si nuestro modelo se consolida, los podrá superar con razonable éxito.

Este breve ensayo, trata de abordar unos posibles restos ante los que se enfrenta, no sólo la figura del RV, sino también las Fuerzas Armadas y toda la sociedad en su conjunto, y de cómo España ha ido haciendo frente a esos retos por medio de nuestra pertenencia a la Unión Europea y particularmente a la Alianza Atlántica.

Comienza haciendo unas referencias al marco legal de los documentos que a juicio del autor, pueden ayudar a comprender el modelo de RV. Para ello, se analiza una serie de antecedentes cercanos que tienen sus inicios a finales de la década de los años noventa.

Continúa con un repaso somero a la recién aprobada Estrategia Española de Seguridad, para posteriormente centrarse en los aspectos más relevantes de nuestro modelo de Reserva:

«Son reservistas los españoles que, en aplicación del derecho y deber constitucionales de defender a España, pueden ser llamados a incorporarse a las Fuerzas Armadas para participar en las misiones definidas en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional.»

Finaliza con un apartado a modo de conclusiones de las que parece acertado resaltar aquellas tareas en las que el RV, encuadrado en las Fuerzas Armadas cuando está activado, puede participar de forma activa y eficaz en la seguridad y la defensa de España.

### Introducción

En los próximos años la figura del RV tendrá que hacer frente a unos retos que sin duda, si nuestro modelo se consolida, los podrá superar con razonable éxito. Este artículo tiene también por finalidad difundir su figura. Lo aquí expuesto es una adaptación de la ponencia inaugural

de las «Jornadas Nacionales sobre Seguridad, Defensa y Geoestrategia» organizadas por el Centro de Formación Interactiva para la Cultura de la Defensa, en Sevilla durante los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2011.

Convendría, quizás, abordar los restos estratégicos ante los que se enfrenta, no sólo la figura del RV, sino también las Fuerzas Armadas y toda la Sociedad en su conjunto, y de cómo España ha ido haciendo frente a esos retos por medio de nuestra pertenencia a la Unión Europea y particularmente a la Alianza Atlántica.

Comenzaré haciendo unas breves referencias al marco legal o a los documentos que a mi entender pueden ayudar a comprender el modelo de los RV. Para ello, se analiza a continuación una serie de antecedentes cercanos que tienen sus inicios a finales de la década de los años noventa.

### **Antecedentes**

Hay que remontarse a la decisión de los gobiernos de entonces a iniciar el camino de la total profesionalización de nuestras Fuerzas Armadas. Profesionalización que principalmente se centró en la categoría de tropa y marinería, pero que evidentemente afectó a toda la organización.

Supuso una gran *innovación* y reto en los procesos de reclutamiento, formación y gestión de los soldados y marineros, pero sobre todo en un nuevo *estilo de mando* por parte de los oficiales y suboficiales. La oportunidad que me brinda esta colaboración escrita me va a permitir hacer un reconocimiento público sobre la forma y la eficacia de todos *los que nos precedieron* y estuvieron implicados en el planeamiento y la gestión de los recursos humanos, tanto en los órganos directivos del Ministerio de Defensa como en los organismos de los Cuarteles Generales responsables del recurso de personal. Gracias a ellos se pudo superar con notable éxito la tarea de la profesionalización, que entre otras cosas *incorporó a la mujer* a nuestras Fuerzas Armadas.

Considero que el Documento clave para entender la realidad actual es el *Dictamen de la Comisión Mixta* no permanente del Congreso de los Diputados y del Senado, de 28 de mayo de 1998, sobre la plena profesionalización. El contenido de aquel dictamen, que fue mucho más allá

de su título: «La profesionalización de las Fuerzas Armadas», presentó numerosas consideraciones de carácter general.

En este Documento se aprobaron los *principios del nuevo modelo* de unas Fuerzas Armadas totalmente profesionales, con un *sistema de reserva* y movilización, para conseguir, de forma progresiva y selectiva, completar las unidades de los Ejércitos y de la Armada o llevar a cabo una eventual generación de fuerzas para hacer frente a las necesidades en el ámbito de la seguridad y la defensa. Desaparece con ello, el antiguo sistema de reserva, integrado por soldados o marineros de reemplazo y personas de las antiguas milicias universitarias, que cuando finalizaba su servicio militar se constituía en la Reserva.

Por ello, la *Ley 17/1999*, de Régimen del Personal, de 18 de mayo, dedica en exclusiva un Título, el XIII, a la «Aportación suplementaria recursos humanos». En él no se habla ya de movilización, pero es sólo un matiz semántico, aunque con un profundo contenido. No obstante, no deroga la *Ley 50/1969*, Básica de Movilización Nacional. En el año 2001 (31 de diciembre), el Gobierno suspende la prestación del Servicio Militar Obligatorio.

Posteriormente, en la *Revisión Estratégica de la Defensa*, de 12 de diciembre de 2002, en su Criterio Básico 9 sobre los recursos humanos, establece que:

«Se profundizará en el concepto de reserva contemplado en la Ley, para establecer un procedimiento de obtención de los efectivos necesarios que complete las demandas de cada momento.»

Por fin, la *Ley Orgánica 5/2005*, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, más cercana, es de alguna manera el inicio de nuestra Reserva Voluntaria, y analiza el posible escenario real ante un conflicto. De esta Ley Orgánica, por cuanto afecta al asunto que nos ocupa, parece apropiado hacer una referencia al escenario estratégico, la eficacia de las Fuerzas Armadas, la suspensión del Servicio Militar Obligatorio, nuestras misiones, la incorporación de los ciudadanos a la Defensa y la promoción de su cultura.

*El escenario estratégico* vio desaparecer la política de bloques que protagonizó la guerra fría y emerger la globalización y un nuevo marco en las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, junto a las amenazas y riesgos tradicionales para la paz, la estabilidad y la seguridad, han surgido otros como el terrorismo transnacional con disposición y capacidad de infligir daño indiscriminadamente.

Para incrementar *la eficacia* de las Fuerzas Armadas, se concreta su organización con criterios que posibiliten *la acción conjunta* de los Ejércitos y la Armada.

Éstas se consideran como una entidad única e integradora de las distintas formas de acción de sus componentes y posibilita el empleo óptimo de sus capacidades, sin que aquéllos vean mermada su especificidad.

*La suspensión* del Servicio Militar Obligatorio exige que se prevea con mayor relevancia el derecho y el deber que los españoles tienen de defender a España, según lo establecido en el artículo 30 de la Constitución, para lo que se refuerza y actualiza la posibilidad de incorporación de los ciudadanos, como reservistas, a las Fuerzas Armadas.

Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a *la seguridad y defensa de España y de sus aliados*, en el marco de las organizaciones interna-

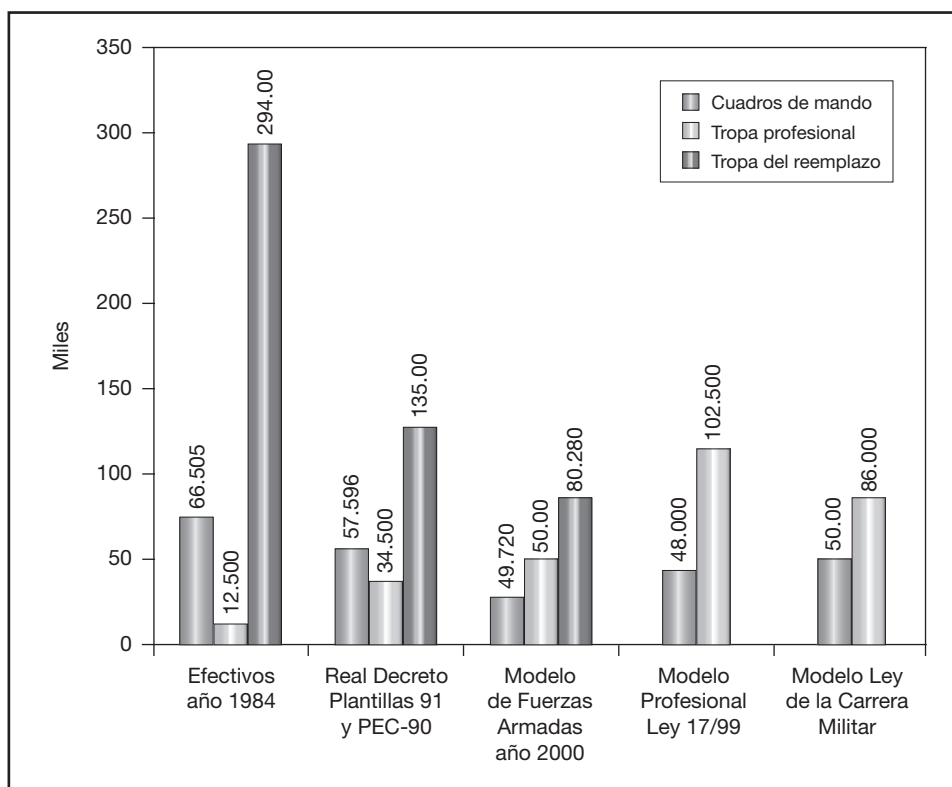


Figura 1.- Reducción de efectivos.



## Boletín de Información, número 321

**Cuadro 1.**— *Efectivos en servicio activo.*

Conceptos	Ejército de Tierra	Armada	Ejército del Aire	Cuerpos Comunes	Total
Oficiales y suboficiales	25.591	8.032	9.798	3.219	46.640
Tropa y marinería permanente	6.796	2.277	1.940		11.013
Tropa y marinería larga duración	20.040	4.545	5.495		30.080
Tropa y marinería temporal	28.867	6.705	4.423		39.995
TROPA Y MARINERÍA	55.703	13.527	13.527		81.088
TOTAL	81.294	21.559	21.559	3.219	127.728

Datos: 1 de septiembre de 2011.

cionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria. Junto con las instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.

La *incorporación adicional* de ciudadanos a la Defensa se apoyará en el *principio de contribución gradual* y proporcionada a la situación de amenaza que sea necesario afrontar. Esta incorporación será necesaria cuando los efectivos de las Fuerzas Armadas *profesionales y reducidas* no sean suficientes, figura 1 y cuadro 1.

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

### La Estrategia Española de Seguridad

Antes de acometer un análisis somero de esta Estrategia Española de Seguridad, parece aconsejable citar dos importantes Documentos que considero han influido de forma determinante en su redacción.

*El Tratado de Lisboa* firmado por los representantes de los Estados miembros de la Unión Europea en Lisboa el 13 de noviembre de 2007. Marca un salto cualitativo en la integración europea en general y en el su defensa en particular. Por primera vez, la Unión Europea como tal, se adentra en su defensa común. Trata de hacer de una forma definitiva el tránsito de una política europea de seguridad y defensa a una política común de seguridad y defensa. También la cumbre de la *Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de Lisboa de 2010*.

Ambos Documentos, suponen, a mi juicio, un hecho importante para comprender *dónde estamos y hacia dónde vamos*. El nuevo Concepto Estratégico sustituye al anterior en vigor desde el año 1999. Según la nueva estrategia aliada estas serán las principales amenazas: la proliferación de los misiles balísticos, de armas nucleares, de otras armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento; el terrorismo; la inestabilidad o los conflictos *más allá de las fronteras de la OTAN*; los ciberataques; los ataques sobre las vías de comunicación; *ciertas tendencias tecnológicas*, como la guerra electrónica o las tecnologías que limitan el acceso al espacio; y otras dificultades relativas al medio ambiente y los recursos. Pone especial énfasis en la necesidad de aplicar el concepto *Comprehensive Approach* o enfoque integral en la resolución de los conflictos.

En palabras del grupo de personas y organismos que han participado en su elaboración, la Estrategia Española de Seguridad (aprobada por el Consejo de Ministros el pasado mes de junio) es un hito importante, pero no debería ser el final de un proceso de trabajo, sino un primer paso que de nada servirá si la Administración del Estado en su totalidad no acoge los mandatos y orientaciones de este Documento de un modo constructivo.

Garantizar la seguridad de España y de sus habitantes y ciudadanos es responsabilidad esencial del Gobierno y del conjunto de las Administraciones públicas. También de la sociedad. *La seguridad es hoy responsabilidad de todos*.

Los límites entre la seguridad interior y la seguridad exterior se han difuminado. Las políticas nacionales en los ámbitos tradicionales de la seguridad ya no son suficientes para salvaguardarla en el siglo XXI. Sólo un enfoque integral, que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, a nivel nacional, europeo e internacional, puede responder a los complejos retos a los que nos enfrentamos.

Afrontamos *amenazas y riesgos* transversales, interconectados y transnacionales. Preservar la seguridad requiere coordinación, tanto internacional como interna, y la contribución de la sociedad en su conjunto. En la Doctrina Conjunta de las Fuerzas Armadas se define *la amenaza* como la existencia de indicios por los cuales se deduce la posibilidad de que se produzca una acción hostil (agresión) por parte de individuos o grupos. Las amenazas son formas activas y directas de producir daños. *El riesgo* como la probabilidad de que una amenaza pueda causar pérdidas o daños en términos de operatividad, integridad física de las personas, material o de imagen.

Analizar las amenazas y riesgos a nuestra seguridad, identificar líneas de respuesta y definir mecanismos de coordinación son los objetivos centrales de esta primera Estrategia Española de Seguridad. El horizonte útil de la Estrategia es de una década, pero es imprescindible fijar unos principios con vocación de continuidad, que en el Documento se sitúa en torno a los 10 años, si bien con revisiones quinquenales, que marque la visión de España con relación al panorama estratégico y la orientación de las políticas a desarrollar.

Conforme a este Documento, la política de seguridad deberá estar basada en seis conceptos básicos:

1. Enfoque integral de las diversas dimensiones de la seguridad.
2. Coordinación entre las Administraciones públicas y con la sociedad.
3. *Eficiencia en el uso de los recursos*. El objetivo debe ser compatibilizar, en colaboración con nuestros socios y aliados, las necesidades de seguridad con márgenes presupuestarios.
4. Anticipación y prevención de las amenazas y riesgos.
5. Resistencia y recuperación de sistemas e instrumentos.
6. Interdependencia responsable con nuestros socios y aliados.

La Estrategia identifica una serie de amenazas y riesgos. Se enumeran a continuación aquellos en los que los RV podrían aportar sus conocimientos y experiencia durante sus periodos de activación ordinarios o extraordinarios con motivo de posibles crisis.

### *Conflictos armados*

España puede tener que participar en tres tipos de conflictos frente a los que el papel de las Fuerzas Armadas es central: los no compartidos

con nuestros aliados; los multilaterales que afecten a intereses directos de España; y los derivados de nuestros compromisos internacionales en marcos multilaterales que no afecten directamente a nuestros intereses. La defensa de nuestros intereses y valores es el eje básico que ha de guiar los esfuerzos de España en este campo, desde la triple perspectiva de la anticipación y prevención de conflictos, su gestión y resolución, y la posterior consolidación de la paz.

### *Terrorismo*

El terrorismo amenaza directamente la seguridad de todos los ciudadanos. El transnacional aprovecha las características de la nueva *sociedad global* para intentar perturbar su normal funcionamiento. Prevenir, impedir y derrotar el terrorismo debe ser el objetivo prioritario nacional, europeo e internacional. Para ello es necesaria una respuesta estratégica específica e integrada. Sus ejes son la anticipación, la prevención, la protección, la disponibilidad de los medios, los *Servicios de Inteligencia* y la cooperación.

### *Vulnerabilidad energética*

Nuestra alta dependencia de combustibles fósiles y la insostenibilidad del actual modelo energético a nivel mundial, pueden hacer del factor energético un componente fundamental para nuestra seguridad.

### *Proliferación de armas de destrucción masiva*

La proliferación de armas nucleares, radiológicas, biológicas o químicas, es una de las grandes amenazas de nuestra era, especialmente si agentes incontrolados, como las organizaciones terroristas, consiguen acceder a ellas y utilizarlas. Prevenirla y neutralizarla exige un intenso trabajo *multidisciplinar*.

### *Ciberamenazas*

Cada vez una mayor parte de nuestra actividad se desarrolla en el ciberespacio, donde las amenazas pueden ocasionar graves daños e incluso podrían paralizar la actividad de un país. Los ciberataques más comunes tienen fines comerciales, pero también estamos expuestos a agresiones por parte de grupos criminales, terroristas u otros, incluso de Estados.

*Emergencias y catástrofes*

Las amenazas y riesgos causados por el hombre o de origen natural, los problemas sanitarios como las pandemias o la escasez de recursos básicos como el agua en un momento determinado pueden convertirse en riesgos de primer orden para la seguridad y el *bienestar de todos los ciudadanos*.

**Nuestro modelo de Reserva**

Los antecedentes reseñados, nos deben permitir comprender mejor el modelo de Reserva establecido, sin embargo, es conveniente hacer notar que no es el de formar unidades de RV, si no el de *reservistas que se encuadran en las unidades* existentes en las Fuerzas Armadas dotadas con militares profesionales:

«Son reservistas los españoles que, en aplicación del derecho y deber constitucionales de defender a España, pueden ser llamados a incorporarse a las Fuerzas Armadas para participar en las misiones definidas en la Ley Orgánica de Defensa Nacional.»

El recientemente aprobado *Reglamento de Reservistas de las Fuerzas Armadas*, del que más adelante se destacan aspectos relevantes, clasifica a los reservistas en tres tipos, cuadro 2.

**Cuadro 2.** — *Clasificación de reservistas.*

Reservistas	Adquisición de la condición	Incorporación	Permanencia	Requisitos
RV	Voluntaria	Voluntaria normalidad	Voluntaria	Todos los españoles, hasta 58-65 años
Reservista de Especial Disponibilidad	Voluntaria	Obligatoria, crisis	Voluntaria	Ex militares complemento tropa-marinería
Reservistas Obligatorios	Obligatoria	Obligatoria, crisis	Obligatoria	Españoles entre 19 y 25 años

## Los RV

El concepto de RV nace, como ya se adelantó, de la posibilidad de ejercer el derecho y el deber que todos los españoles tienen, según el artículo 30 de la Constitución. Los RV se activan para llevar a cabo programas de *formación continuada* (30 días al año) o para *prestar servicio* en unidades, centros u organismos del Ministerio de Defensa (lo que fije la aprobación de la activación). Aquellos que hayan manifestado su voluntariedad, podrán participar en actuaciones de las Fuerzas Armadas en colaboración con las instituciones del Estado y las Administraciones públicas y para participar en *misiones en el extranjero* de mantenimiento de la paz y la seguridad derivadas de acuerdos internacionales suscritos por España, o en aquellas otras operaciones o colaboraciones que se determinen.

El hecho de acceder a la condición de RV supone la aceptación voluntaria de un *compromiso de disponibilidad* para incorporarse a las Fuerzas Armadas, caso de ser requerido para ello, con el objeto de prestar servicio en función de unas capacidades, determinadas también por una profesión civil.

Se puede, por ello, afirmar que la *voluntariedad* y *disponibilidad* son los dos pilares de la Reserva Voluntaria. Conceptualmente, el modelo responde a los siguientes requisitos:

- Hacer efectivo el derecho constitucional de defender a España.
- Fomentar y mantener lazos de unión con la sociedad.
- Asistir a las activaciones para llevar a cabo actividades de formación continuada.
- Complementar capacidades de las Fuerzas Armadas en determinadas áreas y puestos.
- *Suplir carencias de especialistas en determinadas áreas.*
- En caso de necesidad excepcional o crisis, generar fuerzas.

El modo de acceder a la condición de RV es mediante convocatoria pública de plazas en el Ejército de Tierra, la Armada, el Ejército del Aire y los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas, y para los empleos de alférez (RV), sargento (RV) y soldado o marinero (RV). Las pruebas de selección consisten en un concurso, un reconocimiento médico y un examen psicotécnico. Firman un compromiso inicial de tres años. Posteriormente, pueden firmar prórrogas sucesivas de igual duración con posibilidad de

cambio de destino al renovar el compromiso. *El límite de edad* de permanencia es de 61 años para oficiales y suboficiales, y de 58 años para tropa y marinería.

### *Los Reservistas de Especial Disponibilidad*

Son aquellos militares de complemento que provienen de la Ley 17/1999 Militares de Tropa y Marinería (Ley 8/2006, de 24 de abril de Tropa y Marinería) que finalizan su compromiso de larga duración y lo solicitan voluntariamente, y que hayan cumplido al menos *18 años de servicio*. Deben, también, *haber cumplido los 45 años de edad*:

- No tienen condición militar.
- Mantienen su especialidad fundamental.
- Mantienen la condición hasta los 65 años.
- Perciben un *complemento de disponibilidad*, compatible con cualquier otra actividad privada de unos 600 euros al mes, fijado en los Presupuestos Generales del Estado.
- En situaciones de crisis pueden ser movilizados por el Gobierno.

### *Los Reservistas Obligatorios*

Aquellos ciudadanos que son llamados a filas. Afectará a todos los españoles, hombres o mujeres, que en el año cumplan una edad comprendida entre *19 y 25 años*. El Consejo de Ministros, en una situación de crisis, deberá obtener del Congreso de los Diputados la aprobación de la *Declaración General de Reservistas Obligatorios*. Mediante Real Decreto, establecerá las normas para la ejecución de las actuaciones que comporta la citada declaración general y el número de Reservistas Obligatorios que es preciso incorporar. A partir de ahí:

- Las Subdelegaciones de Defensa notificarán, a cada uno de los afectados de su área geográfica de responsabilidad, su condición de Reservista Obligatorio potencial.
- Realizar un reconocimiento médico, pruebas *psicológicas y físicas* de aptitud para el puesto a ocupar.
- Rellenar la «Ficha de Reservista Obligatorio», con sus alegaciones. Podrán realizar la declaración de objeción de conciencia.
- Al incorporarse serán activados como militares con el empleo de soldado o marinero y prestaran su servicio en unidades de la fuerza o del apoyo a la fuerza. Perderán su condición militar al finalizar su activación.

Esta fecha no podrá ser, en ningún caso, superior al tiempo máximo de permanencia en la situación de activado que determine el Consejo de Ministros.

- Los que se incorporen a organizaciones con fines de interés general tendrán el régimen de los que presten servicio voluntariamente en estas organizaciones y no tendrán condición militar.

### **Nuevo reglamento de reservistas**

Su elaboración, tramitación y publicación ha durado un poco más de dos años. Se empezaron los trabajos sobre lo que ya había, en enero de 2008. El *Reglamento* vio la luz en marzo de este año (*Real Decreto 383/2011, de 18 de marzo*). Se tuvieron en cuenta las propuestas de todos los Cuarteles Generales y organismos directivos del Ministerio de Defensa, y de aquellos Ministerios competentes en la materia. También, y creo que fue un acierto, se tuvieron en cuenta, en lo posible, las observaciones de las asociaciones de reservistas. A continuación se tratan algunos de los aspectos más significativos.

#### *Ascensos*

Se contempla el ascenso hasta los empleos de capitán (RV), brigada (RV) y cabo primero (RV), estableciéndose las condiciones y requisitos para cada uno de ellos. Valdrá tanto el tiempo activado para instrucción y adiestramiento como para prestar servicio en unidades, centros y organismos del Ministerio de Defensa.

Los RV, para alcanzar el empleo superior de la categorías a la que hayan accedido, deberán superar un tiempo de permanencia en *los empleos anteriores mínimo de 12 años*, lo que supone no ascender con menos tiempo del que se precisa para el ascenso a los empleos equivalentes de los militares profesionales, con independencia del cuerpo y la escala a la que estén adscritos, salvo en la categoría de suboficial que lo podrían alcanzar con un año menos. No obstante, el Ministro de Defensa, a iniciativa del jefe de Estado Mayor del Ejército correspondiente, podrá reducir hasta en un año los tiempos exigidos para los ascensos de los militares profesionales, con lo que esa disfunción existente en lo que se refiere a suboficiales podría corregirse.



### *Funciones*

Podrán ejercer funciones técnicas, logísticas, administrativas y docentes. La asignación de funciones *operativas* estará supeditada a la experiencia del RV, lo que será decidido por el jefe de la unidad de activación.

### *Retribuciones*

Para las activaciones, se determinan las retribuciones e indemnizaciones de acuerdo con el *Reglamento de retribuciones y el de indemnizaciones* en vigor para los militares profesionales. Para los aspirantes a la condición de RV en formación: oficiales, tres veces el salario mínimo interprofesional diario, suboficiales, dos y media, soldados o marineros, dos veces.

### *Derechos de carácter laboral*

Se desarrolla lo establecido en el artículo 134 de la Ley 39/2007 de la Carrera Militar. En especial lo que se refiere a las situaciones de incapacidad temporal en activaciones de distinto tipo, formación o servicio.

### *Protección por desempleo*

Se contempla la compatibilidad de la percepción del subsidio de desempleo en los periodos de formación del RV, de acuerdo con la Ley General de la Seguridad Social.

### *Seguridad Social*

Se desarrolla el artículo 134 de la Ley de la Carrera Militar y se añade el derecho a la reserva de plaza en el centro de estudios para los RV.

### *Servicios especiales (funcionarios)*

Da pie a la realización de convenios con las Administraciones públicas para desarrollar la Ley 7/2007 del Estatuto del Empleado Público.

### *Permiso retribuido*

Lamentablemente las empresas no están admitiendo este punto y bastantes RV renuncian a sus periodos de vacaciones para activarse.

## La Reserva de Voluntaria y la OTAN

En la OTAN está más generalizado el empleo de la Reserva Voluntaria y, principalmente, se hace para cubrir determinados puestos y/o atender a necesidades de destinos que requieren una cualificación concreta. El modelo anglosajón de Reserva Regular, también llamado ejército paralelo, consiste en la constitución de *unidades operativas completas* dotadas con reservistas. Estas unidades pueden ser desplegadas incluso en operaciones en el exterior.

La media de días de activación al año entre los países de la OTAN es de 25. Normalmente se trata de activaciones obligatorias, para instrucción y adiestramiento operativo, y en muchos casos, estas activaciones se producen en los fines de semana, en campos de instrucción con instructores militares. El empleo que se hace de estas reservas es basándose en una adecuada determinación de los puestos. En concreto:

- Estados mayores y planas mayores.
- Unidades logísticas.
- Sistemas de Información y Telecomunicaciones.
- Asuntos Civiles y Cooperación Cívico-Militar (CIMIC).
- Lingüistas y traductores.
- Sanidad.

El *catálogo de puestos* para reservistas se hace de acuerdo a las necesidades reales de las Fuerzas Armadas en casos de crisis nacionales (hipotéticas), y sobre todo en base a las operaciones en curso en cada momento. Es muy normal el empleo del reservista en función de su especialidad civil, de manera que pueda contarse con ellos en operaciones en el exterior (médicos; ingenieros o técnicos en infraestructura para proyectos CIMIC, asesores políticos, diplomáticos, culturales, etc.). Este es también el espíritu que creo debería implantarse en España. Es el denominado concepto de *functional specialist*.

### *Los organismos internacionales*

El *Comité de Fuerzas Nacionales de Reserva* trata los asuntos relacionados con la utilización de sus Fuerzas de Reserva. Depende del Comité Militar de la Alianza Atlántica. Sus funciones son:

- Servir de foro para el intercambio transparente de información veraz sobre los asuntos relativos a la reserva en cada país miembro.

## Boletín de Información, número 321

- Asesorar al Comité Militar sobre Asuntos de las Fuerzas de Reserva.
- Ayudar y guiar a la Confederación Interarmada de Oficiales de Reserva (CIOR). A principios de los años noventa se materializó la presencia española en la CIOR.

### *Los organismos nacionales*

En el año 1992 se crea la Federación de Organizaciones de Reserva de España (FORE). Posteriormente, los suboficiales españoles RV se adhirieron a la Asociación Europea de Suboficiales Reservistas (AESOR) a través de la Asociación de Suboficiales Reservistas Españoles (ASORE). Más recientemente esta última Asociación se ha integrado en la FORE, siguiendo el camino de convergencia entre las diversas categorías de reservistas de los países miembros de la OTAN. Durante este año y el que viene España ejerce la presidencia de la AESOR.

### **A modo de conclusiones**

Nuestro modelo es muy joven. Su andadura se inicia en el año 2003. Su consolidación depende de todos nosotros, pero en mi opinión hay unos «actores» fundamentales, y los retos a los que deberíamos hacer frente son los siguientes.

El *Ministerio de Defensa*. Continuar con las convocatorias anuales para adquirir la condición de RV y con los Planes Anuales de Activación. Todo ello enmarcado en un planeamiento de recursos humanos, compatible con la eficiencia, a la hora de fijar el número de RV que sería deseable, cuadros 3 y 4, p. 22.

**Cuadro 3.**— *Convocatorias.*

Años	Plazas convocadas	Solocitantes	Solicitudes plaza	Plazas asignadas
2007	1.500	2.122	1,41	903
2008	1.500	3.220	2,15	1.162
2009	1.587	4.576	2,88	1.316
2010	110	3.007	27,34	107
2011	140	2.591	18,51	138

Datos: 1 de septiembre de 2011.

Cuadro 4.— Efectivos de los RV.

RV	Oficial		Suboficial		Tropa y marinería		Total
	Plazas	Porcentaje	Plazas	Porcentaje	Plazas	Porcentaje	
Publicados en el <i>Boletín Oficial de Defensa</i>	2.530	45,93	1.816	32,97	1.162	21,10	5.508
							H: 4.435 M: 1.073
Con plaza asignada, pendientes de formación militar y publicación en el <i>Boletín Oficial de Defensa</i>	125	35,11	68	19,10	163	45,79	356
							H: 289 M: 67
TOTAL	2.655	45,28	1.884	32,13	1.325	22,60	5.864
							H: 4.724 M: 1.140

Datos: 1 de septiembre de 2011.

Es imprescindible, hacer frente a los *dos principales problemas* a los que se enfrenta el RV, el *laboral y el social*. Hay que hacer más para conseguir el apoyo de los empleadores y hay que hacer más para su reconocimiento por parte de la Sociedad y de las Fuerzas Armadas. El Ministerio de Defensa debería promover el establecimiento de *convenios de colaboración* con representantes de los empleadores de RV, privados y públicos, agentes sociales y demás organismos competentes de las Administraciones públicas. A tal efecto, con la colaboración del Ministerio de Defensa, se debería promover la participación de representantes de los empleadores, de los propios reservistas, del Ministerio de Defensa y de los organismos oficiales y particulares que se consideren oportunos para establecer los apoyos necesarios. Se difundirá por el Ministerio de Defensa la información necesaria para que tanto los RV como sus empleadores conozcan sus derechos y obligaciones en las situaciones de disponibilidad y activado conforme a los *Planes Anuales de Activación*.

*Los Ejércitos y la Armada*. Es fundamental una concienciación por parte de nosotros, los militares, para que confiemos en el modelo y para ver a los RV como algo nuestro. Hay que reconocerles y valorarles la labor realizada, no hacerles perder el tiempo e integrarlos en la unidad, centro u organismo donde presten sus servicios o lleven a cabo sus programas de formación continuada. En el caso de la prestación de servicios, es necesario elaborar cuanto antes el *catálogo de puestos* para los RV, para que tanto las unidades como ellos sean conscientes de su utilidad y la citada prestación sea eficiente.

*Los propios RV y sus asociaciones*. Los RV no deben aspirar a ser militares profesionales. Parece que no deberían ser *un refugio de nostálgicos*. Deberían tener presente que su incorporación a las Fuerzas Armadas, aparte de ejercer un derecho constitucional, puede suponer su incorporación en situaciones de crisis, si las necesidades de la defensa no pueden ser atendidas por los militares profesionales. El Gobierno, en situaciones de crisis, incorporará, inicialmente, RV y de Especial Disponibilidad, figura 2, p. 24.

*La «cultura de Defensa»*. Es muy conveniente continuar avanzando en la difusión del conocimiento de nuestras Fuerzas Armadas y la «cultura de Defensa», área donde los RV tienen un enorme campo de actuación y donde me consta están haciendo una gran labor, tanto ellos como sus Asociaciones, figura 3, p. 25.

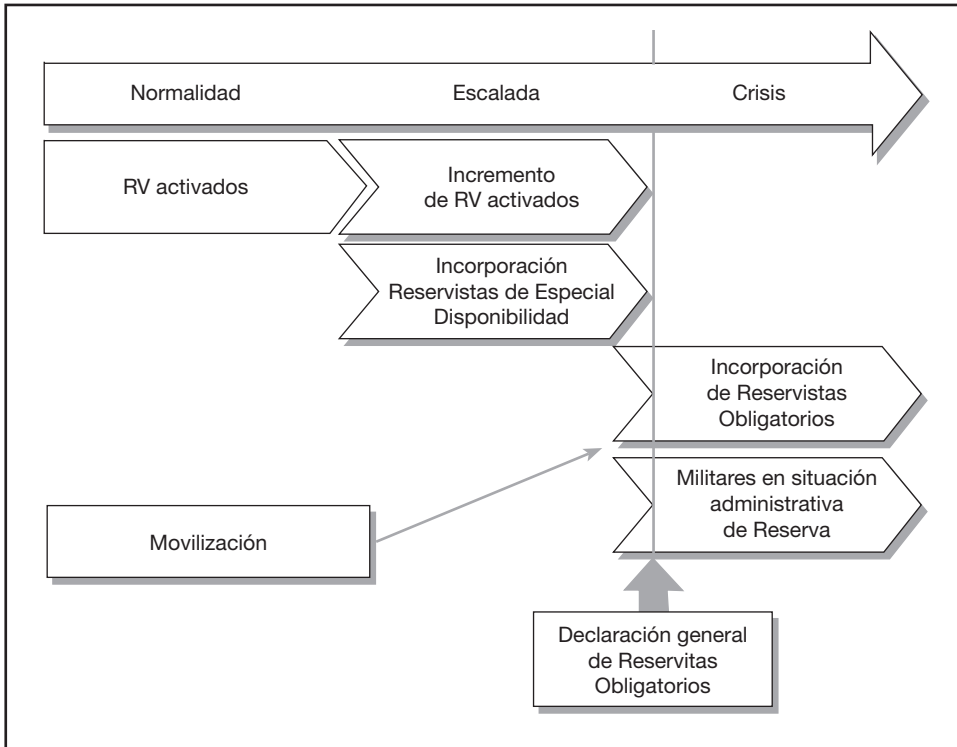


Figura 2.- Aportación suplementaria.

Los nuevos retos estratégicos a los que se enfrenta nuestra sociedad son muy diversos y multidisciplinarios. Ante estos nuevos retos estimo que el RV puede participar de forma activa y eficaz en la seguridad y la defensa. En concreto su incorporación a las Fuerzas Armadas puede ser apropiada en los siguientes casos:

- *Eficiencia en el uso de los recursos humanos.* En un contexto de limitación del gasto público y reducción de las Fuerzas Armadas, el Estado deberá asegurar el buen uso de los recursos y poner por obra *iniciativas novedosas*.
- *Emergencias y catástrofes.* En la respuesta a estas situaciones, los RV, en especial los encuadrados en el Cuerpo Militar de Sanidad (especialmente médicos y enfermeros), participan en actuaciones de la Unidad Militar de Emergencias.
- *Ciberamenazas.* Las nuevas tecnologías de información y comunicación ofrecen nuevos y más sofisticados medios para el espionaje y la

contrainteligencia. Estos retos o amenazas pueden exigir la aportación de toda clase de recursos y en concreto la de alguno de los RV que por su formación son verdaderos *expertos*. La probabilidad de una guerra convencional generalizada, al modo clásico de las dos guerras mundiales, ha quedado reducida al mínimo, y el nuevo escenario mundial que acabamos de comentar exige la adaptación de las Fuerzas Armadas a los nuevos procesos con los que se están gestionando los conflictos en la actualidad, y donde el empleo de reservistas, con sus adecuadas especialidades civiles, adquiere su mayor razón de ser.

- *Enfoque integral*. La resolución de los conflictos actuales exige una estrecha colaboración y coordinación de las agencias civiles (Naciones Unidas, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil local, prensa, etc.) con las unidades militares que operan en un mismo escenario. Está generalmente reconocido que en la actualidad no hay ningún conflicto que pueda ser resuelto por una sola agencia (militar o civil), ni siquiera por un solo país. Esta necesidad de coordinación y de unificación de esfuerzos supera las capacidades

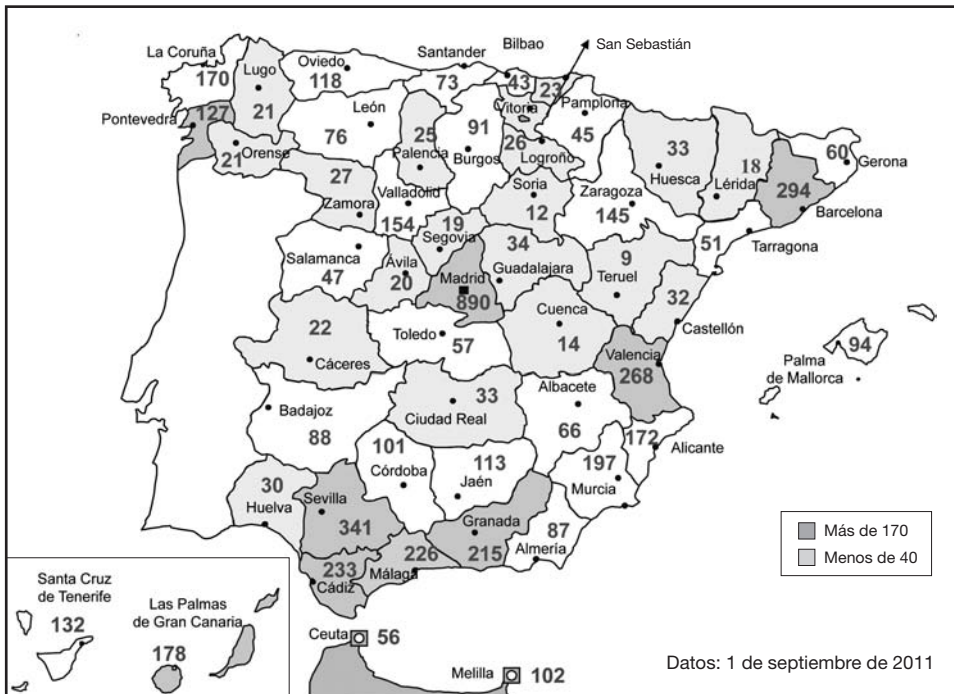


Figura 3.- RV por provincias.

y formación de los militares profesionales dedicados a asuntos CIMIC, precisando el concurso de especialistas en materias tales como administración e infraestructura civil, sistemas judiciales, de prisiones, derechos humanos y legislación internacional, policía, etc. Con frecuencia, el mismo comandante se encuentra en una zona de operaciones en el que sus unidades están empeñadas en el combate en toda regla, en labores de estabilización y mantenimiento de la seguridad y en llevar a cabo actividades de ayuda humanitaria.

Creo que estos son los retos que aconsejan contar en las Fuerzas Armadas con especialistas que, por su variedad y el grado de especialización necesario, no es posible encontrar entre los componentes de unas Fuerzas Armadas que además de ser totalmente profesionales y reducidas, deben ser *flexibles, interoperables, desplegadas y conjuntas*.

En definitiva, los RV pueden contribuir al nivel de educación, formación profesional e innovación de los ciudadanos que es uno de los valores en los que se fundamenta el progreso de las sociedades dotadas de un alto grado de desarrollo. Partiendo de este *potencial humano* es posible encontrar las personas más adecuadas para desempeñar eficientemente cualquier tarea, siempre que sean seleccionadas de acuerdo con sus aptitudes y se las motive adecuadamente. *Ese es el reto estratégico que todos tenemos*. Si así fuera, podríamos afirmar que el modelo también está consolidado.



# CAPACIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES PARA HACER FRENTE A LAS MISIONES COMPLEJAS DEL SIGLO XXI

Ángel Guinea Cabezas de Herrera  
*General de división del Ejército de Tierra*

Los conflictos entre Estados han dado paso, de forma creciente, a conflictos intraestatales, principalmente en aquellos Estados con una estructura poco consolidada, como son los países procedentes de la descolonización o de los acuerdos que pusieron fin a la Segunda Guerra Mundial.

Para hacer frente a estos nuevos tipos de conflicto la Organización de Naciones Unidas (ONU) han ido desarrollando una serie de instrumentos que van más allá de la simple interposición entre adversarios, para tratar de consolidar las precarias paces logradas a través de la reconstrucción de los «Estados fallidos» en sus diferentes facetas (política, económica, etc.).

Esta necesidad ha sido también sentida por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea; la primera ha respondido a través de lo que ha denominado *Comprehensive Approach*, uniendo pacificación con reconstrucción, y la Unión Europea principalmente mediante el uso de lo que ha venido a denominarse *soft-power*: misiones policiales, de apoyo a elecciones, en el campo jurídico, etc.

No obstante, y pese a los importantes logros alcanzados, dada la falta de una adecuada doctrina y de una mejor cooperación con otros actores, fundamentalmente Organizaciones No Gubernamentales (ONG), el camino a recorrer es todavía importante.

## Primeros intentos

Los intentos de la comunidad internacional por evitar guerras o enfrentamientos entre las naciones es ya antiguo. Quizá deberíamos recordar la fallida Sociedad de Naciones, tras la Primera Guerra Mundial, que aportó una serie de iniciativas que quizá haya que recuperar. Además de establecer una estructura que años después sería reproducida por Naciones Unidas, estableció la práctica de colocar determinados territorios bajo la administración de la Sociedad de Naciones, hasta el momento en que di-

cho territorios pudiesen bien convertirse en nuevos países independientes o integrados en otras estructuras. Es sorprendente, para un observador externo, el comprobar que este modelo de situación, perfectamente legal desde el punto de vista del Derecho Internacional, no se haya propuesto en épocas recientes pues el número creciente de los denominados «Estados fallidos» podría aconsejar el retomar esta experiencia histórica como única salida con posibilidades de éxito.

Tras el fracaso de la Sociedad de Naciones, debido fundamentalmente a la falta de voluntad por parte de sus miembros a conferir a la Organización suficiente capacidad para imponer sus resoluciones (1), as tremendas consecuencias de la Segunda Guerra Mundial obligó a los Estados a enfrentar la realidad de que, o se disponía de un instrumento suficientemente fuerte o la nueva Organización estaba también condenada al fracaso.

### **Las Naciones Unidas**

Por ello, y durante las últimas fases de la Segunda Guerra Mundial, pero antes de su finalización, los países aliados empezaron a diseñar una estructura capaz de asegurar la paz, incluso por la fuerza, sin darse cuenta que muy pronto los vencedores se encontrarían divididos y enfrentados en una larga guerra fría. No obstante, es en este contexto de euforia ante el fin de la guerra, en la idea de que las concesiones hechas a Hitler no impidieron una guerra mundial, y en que la experiencia lograda en cooperación militar permitiría acciones internacionales coordinadas, en los que se basaron muchos párrafos de la Carta de Naciones Unidas.

Conviene recordar los dos capítulos que dan pie a la intervención de Naciones Unidas en la resolución de conflictos (2). El capítulo VI, cuyo título es «Arreglo pacífico de controversias» menciona que las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

---

(1) En: <http://www.historiasiglo20.org/IGM/tratados3.htm>

(2) En: <http://www.un.org/es/documents/charter/>

## Boletín de Información, número 321

Si el Consejo de Seguridad estimare que la continuación de la controversia es realmente susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, decidirá si ha de proceder a imponer soluciones como sería mediante una resolución del Tribunal Internacional de Justicia o si ha de recomendar los términos de arreglo que considere apropiados.

En el capítulo VII, cuyo título es «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión» señala en su artículo 39 que el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 41:

«El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los miembros de Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.»

Artículo 42:

«Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de Naciones Unidas.»

Como vemos, este perfil estaba orientado a evitar que algún Estado, como había ocurrido con Alemania y Japón, pudiese provocar una nueva catástrofe. Pero muy pronto la rivalidad entre los grandes hizo peligrar la viabilidad de Naciones Unidas. Recordemos la guerra de Corea, en la que el Consejo de Seguridad resultó bloqueado por la Unión Soviética, que reclamaba que el puesto de China que ocupaba Taiwan correspondía a la China de Mao.

Estados Unidos fueron capaces de soslayar esta situación al lograr la aceptación de la resolución 377 de la Asamblea General, conocida en castellano como «Unión pro paz» (3), que establecía que, en caso de que el Consejo de Seguridad no pudiese actuar para mantener la paz y seguridad internacional, por desacuerdo entre los cinco miembros permanentes, el asunto sería estudiado de forma inmediata por la Asamblea General mediante una sesión especial de emergencia.

Por otra parte también los tipos de conflictos cambiaron. El nacimiento de alianzas militares como la OTAN, la Organización del Tratado del Sureste Asiático o el Pacto de Varsovia prometían mayor seguridad a sus miembros, y su establecimiento iba haciendo cada vez más difíciles situaciones como las que finalmente condujeron a la Segunda Guerra Mundial. El arma nuclear contribuyó a la disuasión aunque fuese basándose en el equilibrio del terror o del concepto de destrucción mutua asegurada. Por ello quedaron prácticamente excluidos los enfrentamientos bélicos directos entre naciones que pudiesen afectar a la paz y seguridad mundial, pero si fuimos testigos de una serie de conflictos locales en los que generalmente los bloques comunista y occidental eran actores en la sombra. Naciones Unidas siguieron la evolución de los mismos, pero sin intervenir, pues tradicionalmente cada uno de los grandes se inclinaba hacia alguno de los contendientes y era capaz de vetar resoluciones condenatorias de su protegido.

Mención especial merece la Misión en el Congo (ONUC) del año 1960 (4), pues marcó un hito en la responsabilidad asumida por Naciones Unidas y su efecto en los años siguientes. No sólo hubo que enviar una fuerza combatiente importante, sino que la debilidad del Gobierno congoleño provocó un caos que arrastró a la ONU, no sólo militarmente sino a su importante componente civil. El conflicto enfrentó al secretario general Hammarskjöld con la Unión Soviética, le costó la vida en un accidente y dejó a la Organización sumida en una grave crisis política y financiera. Es también digno de mención el hecho de que, medio siglo más tarde, la ONU se ha visto arrastrada de nuevo a un conflicto en el Congo en apoyo a un gobierno ineficaz, por decir lo menos. Y hay que mencionar que la

---

(3) En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/063/41/IMG/NR006341.pdf?OpenElement>

(4) En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/157/35/IMG/NR015735.pdf?OpenElement>

Misión se denomina MONUC, muy próxima en sonido a la anterior misión de tan duras experiencias.

El primer conflicto del Congo surgió de la precipitada descolonización que hubo de realizar Bélgica (5) (resolución 145) ante la presión internacional, dejando un país sin organización ni cuadros para gobernarlo. La Unión Soviética trató de impulsar la toma de poder por los comunistas locales, y, al final, las fuerzas de los *cascos azules* que se habían desplegado para apoyar al Gobierno legítimo a consolidar las Fuerzas Nacionales de Seguridad se vieron totalmente involucradas en conflictos internos. La errática y sectaria acción del Gobierno congoleño provocó que en muchas ocasiones las fuerzas de Naciones Unidas se vieran forzadas a actuar para proteger inocentes, siendo posteriormente criticadas por el Gobierno congoleño. El deterioro de la situación obligó al Consejo de Seguridad a autorizar el uso de la fuerza para evitar una guerra civil. La compleja situación arrastró a las fuerzas de Naciones Unidas a una intervención cada vez más directa en el conflicto, y a que fuesen objeto de ataque por parte de todos los contendientes: Ejército congoleño, fuerzas de la Gendarmería de Katanga, mercenarios, etc. como reacción de una decisión que parecía orientada a imponer una solución a un problema político interno.

El resto es historia, pero de esta operación se sufrieron una serie de experiencias y se dedujeron una serie de lecciones, comenzando por el importante número de bajas entre las fuerzas de los *cascos azules*, que provocaría en el futuro la resistencia a proporcionar fuerzas a Naciones Unidas; el gran coste económico, y la división entre los miembros de Naciones Unidas en cuanto a las misiones a asignar a las fuerzas. Al mismo tiempo, la actuación enérgica del secretario general provocó la irritación de muchos países, que tuvo consecuencias en el perfil que se buscó para los sucesores de aquél, mucho más «manejables».

Se entró entonces en un largo periodo de bajo perfil para las operaciones de Naciones Unidas. Frente a la aplicación del *hard-power*, el nuevo modelo consistió en un uso permanente del *soft-power* caracterizado por multiplicidad de reuniones e intentos de mediación que en el mejor de los casos llevaba a la aprobación de una simple presencia de los *cascos azules* con muy pocas atribuciones. Las más comunes eran las simples

---

(5) En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/157/35/IMG/NR015735.pdf?OpenElement>

misiones de observadores, como las desplegadas en los altos del Golán (UNDOF) (6) o la existente en Cachemira (UNMOGIP) (7). Estas operaciones desplegaban inicialmente en la línea de alto el fuego entre contendientes. El propósito era mantener o ayudar en la aplicación de los acuerdos (incluso de cese el fuego) entre Estados previamente beligerantes. Su cometido se limita a certificar la ocurrencia o no de violaciones de los acuerdos. Es un papel poco gratificante, y todo el mundo recuerda la famosa foto de los tanques israelíes cruzando sus fronteras y entrando en la península de Sinaí pasando frente a un puesto de observación de Naciones Unidas cuyos miembros se limitaban a anotar en número de vehículos que avanzaban. Las misiones más claras fueron las que han detenido los diferentes enfrentamientos entre Israel y sus vecinos, como la que desplegó durante años en el desierto de Sinaí, entre Israel y Egipto y la actual con Siria ya mencionada. Frecuentemente se ha acusado a Naciones Unidas de no resolver realmente los conflictos, sino simplemente congelarlos, lo cual tiene bastante de cierto.

La aparición de conflictos intraestatales, generalmente de gran violencia, empezó a perfilar un nuevo campo de posible acción de Naciones Unidas, no sólo en su faceta de facilitador de acuerdos que evitasen escaladas de las tensiones sino también como garante de los acuerdos alcanzados. Cuando las partes llegaban a acuerdos iniciales de alto el fuego se desplegaba una fuerza de interposición tras la aprobación de una resolución que daba lugar a una misión de mantenimiento de la paz. La finalidad de garantizar el mencionado alto el fuego mientras se ganaba tiempo para una solución negociada del conflicto más allá del simple alto el fuego. Los pasos siguientes en el proceso ya dependían de las naciones afectadas, que en muchos casos seguían manteniendo sus posiciones políticas haciendo muy difícil la solución completa. Es lógico que los que se sentían más débiles recibían con alivio esta presencia militar mientras que los más fuertes sólo entraban en el proceso por la presión internacional.

Una de las más antiguas es la Misión en Chipre (UNFICIP) (8). Establecida en el año 1964, aún continúa desplegada dividiendo la Isla, y dando lugar a un fenómeno económico que se ha repetido frecuentemente en otros

---

(6) En: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/350\(1974\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/350(1974))

(7) En: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmogip/docs.html>

(8) En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/211/86/IMG/NR021186.pdf?OpenElement>

escenarios y que se conoce como «chipritización» de la economía local. El fenómeno consiste en que esta economía local se basa y se ha hecho totalmente dependiente de la venta a las fuerzas de Naciones Unidas de todo lo necesario para su subsistencia, de forma que si las fuerzas se retiran la economía local sufriría un serio descalabro, así que nadie tiene prisa en perturbar esta paz precaria ni tampoco tiene prisa en lograr la paz definitiva, que significaría la salida de las fuerzas de los *cascos azules* y con ello las ventas a los mismos.

Parece necesario mencionar que este tipo de misiones tienen difícil encaje en la letra de la Carta de Naciones Unidas, aunque no en su espíritu. Es por ello por lo que se ha venido en denominarlas como operaciones de mantenimiento de la paz bajo el capítulo VI y medio, pues no pretendían sustituir a los medios de solución pacífica y voluntaria, previstos en el capítulo VI, ni buscaban reforzar las acciones coercitivas, contempladas en el capítulo VII para las amenazas a la paz o los actos de agresión. Las fuerzas desplegadas tienen una serie de limitaciones en el uso de la fuerza que luego mencionaremos.

En el Programa para la Paz (1992) (9) el entonces secretario general, señor Boutros Ghali y su suplemento (1995) (10), se considera como operación de mantenimiento de la paz al:

«Despliegue sobre el terreno, con el consentimiento o la aquiescencia de todas las partes implicadas, de una presencia internacional (normalmente, de Naciones Unidas, o con autorización de Naciones Unidas), incluyendo en la mayoría de los casos personal militar, policial y civil, con el objeto de prevenir, contener o estabilizar una situación de conflicto y apoyar los esfuerzos para encontrar una solución permanente a ese conflicto o a alguna de sus manifestaciones.»

Las características de este tipo de operaciones son:

- Consentimiento previo de las partes en conflicto para el establecimiento de la misión.
- Contribución voluntaria de contingentes militares por parte de los Estados miembros, preferiblemente neutrales o en todo caso no implicados de ningún modo en la situación.

---

(9) En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/64/PDF/N9225964.pdf?OpenElement>

(10) En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/98/PDF/N9508098.pdf?OpenElement>

- Estricta imparcialidad respecto a las partes enfrentadas (con las que se desarrolla un proceso paralelo de diálogo y mediación).
- No utilización de la fuerza por parte de Naciones Unidas (excepto en caso de legítima defensa de los integrantes de la operación).
- Dirección y control de la operación por parte del secretario general, siguiendo las directrices de los órganos políticos de la Organización (Asamblea y Consejo de Seguridad, según el caso).

Desde entonces se ha recorrido un largo trecho que ha cuestionado la validez de estos principios. Como experiencias mencionaremos el fracaso de la misión en Somalia, las matanzas en Bosnia, el genocidio en Ruanda, etc. Analicemos la evolución de estos principios:

1. *Consentimiento previo de las partes en conflicto para el establecimiento de la misión.* Este requisito se ha mantenido, pero poniendo el énfasis en la palabra «previo». La comunidad internacional ha empezado a darse cuenta que, en excesivas ocasiones, algún grupo que inicialmente había aceptado el acuerdo, lo rompe unilateralmente para lograr ventajas para el futuro. Esto ha ocurrido en repetidas ocasiones en Angola, Sierra Leona, etc. Por ello, y de acuerdo con la nueva doctrina de legítima defensa que se explicará después, las fuerzas de Naciones Unidas pueden emplear la fuerza contra las facciones que violan su consentimiento previo, aunque en general se ha sido bastante remiso a hacerlo.
2. *Contribución voluntaria de contingentes militares por parte de los Estados miembros, preferiblemente neutrales o en todo caso no implicados de ningún modo en la situación.* La presencia de fuerzas francesas en África, por ejemplo en el Chad, o Reino Unido en Sierra Leona cada vez se ha visto con más naturalidad.
3. *Estricta imparcialidad respecto a las partes enfrentadas (con las que se desarrolla un proceso paralelo de diálogo y mediación).* La imparcialidad no debe confundirse con la pasividad. La imparcialidad consiste en no proporcionar ventajas en la negociación a ninguna de las partes, pero no la no intervención ante masacres o ante impedimentos al reparto de ayuda humanitaria, o incluso al mero robo de esta ayuda.
4. *No utilización de la fuerza por parte de Naciones Unidas (excepto en caso de legítima defensa de los integrantes de la operación).* Este derecho a la autodefensa se ha hecho extensivo, y obligatorio, en la protección de la población civil y en el cumplimiento del mandato, pero siempre dentro de los medios disponibles, lo que permite una salida fácil para la inacción.



5. *La dirección y control siguen siendo del Consejo, pero cuando organizaciones regionales.* Siguiendo el capítulo VIII se hacen cargo de la misión, el control en muchos casos queda reducido a una lejana supervisión.

Pese a las críticas, es necesario mencionar que algunas de estas misiones acabaron con éxito. Se puede recordar, por la importante participación española, la Misión en Angola (UNAVEM) para certificar la retirada de las fuerzas cubanas de Angola como paso previo al proceso de independencia de Namibia, bajo control de Suráfrica. El resultado final posibilitó dicho proceso de independencia.

La realidad del final de la guerra fría y el progresivo abandono de los enfrentamientos entre bloques a través de otros países, –hay que recordar la famosa política contra el efecto dominó que temía el mundo occidental–, se iba notando en diversas partes del mundo, no sólo en África. Merece especial atención todo el proceso de pacificación de Centroamérica que resultó de los Acuerdos de Esquipulas. Su aplicación presentó una serie de nuevos retos a Naciones Unidas, a los que trató de aplicar soluciones originales.

Los acuerdos de paz que se iban logrando entre los gobiernos y los grupos opositores empezaron a incluir la necesidad de recuperar a los combatientes que habían dedicado muchos años a combatir, y que necesitaban un auténtico proceso de rehabilitación y medios para su reintegración en la sociedad. Esto obligó a desarrollar procesos que se conocen actualmente como Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) (11).

Los que diseñan políticas internacionales piensan que un DDR formalmente acordado constituye uno de los pasos más importantes en todo proceso de paz. El Banco Mundial ha definido un programa de DDR con éxito como «el factor clave en una transición efectiva de la guerra a la paz». Un proceso de DDR que no tiene éxito puede poner en peligro la estabilidad de un acuerdo de paz y amenaza la posibilidad de una paz sostenible a largo plazo. Pero la disolución de las unidades de combate, el desarme y desmovilización de los ex combatientes, su regreso a sus familias y su reintegración a sus comunidades es algo que requiere tiempo, además de ser difícil y costoso.

El proceso completo tiene tres fases que se solapan también y dependen una de otra:

---

(11) En: <http://www.unddr.org/whatisddr.php>

1. El *Desarme* está definido por Naciones Unidas como «recoger las armas, tanto pequeñas como pesadas, dentro de una zona de conflicto». Por lo general, el desarme físico ocurre en zonas de reunión fijadas en el curso de las negociaciones de paz, neutralizadas a través de la retirada de fuerzas militares y aseguradas por los *cascos azules*, donde las armas serán entregadas, almacenadas en un sitio seguro y finalmente destruidas.
2. La *Desmovilización* es el «proceso de dismantelar formalmente las formaciones militares y, a nivel individual, significa el proceso de liberar a los combatientes de un estado de movilización». La despedida de ex combatientes debe agilizarse al máximo. Los ex combatientes se transportan en la siguiente fase normalmente a sus hogares, o a distritos nuevos, y se les obsequian pequeños «paquetes» también iniciales de reinserción.
3. La *Reintegración* misma consta de dos etapas: la reinserción inicial y la reintegración a largo plazo. La reinserción se refiere al periodo breve de la llegada del ex combatiente a su antigua residencia o a una nueva comunidad. La reintegración es un proceso mucho más prolongado que pretende asegurar el desarme permanente y una paz sostenible. Esto incluye asistencia para la comunidad y para el ex combatiente durante la difícil transición a la vida civil. Durante esta etapa, los ex combatientes pueden disfrutar de servicios de búsqueda de empleo, participar en programas de capacitación para ciertos oficios, lo mismo que en programas de crédito, becas o rehabilitación.

En algunos casos, la comunidad internacional agrega una cuarta R a la sigla DDR, para dar el DDDR. Esta última se refiere a la *Rehabilitación*, que abarca asuntos difíciles tales como la necesidad de tratar los aspectos psicológicos y emocionales relacionados con el regreso al hogar, además de problemas que surgen con respecto a la comunidad en general. Casi todos los programas de DDR incluyen la rehabilitación en alguna forma. Sin embargo, la sigla más usual que se emplea para el desarme, la desmovilización y el reintegro es simplemente el DDR.

Un programa de DDR se negocia normalmente como parte integral del acuerdo de paz. Los gobiernos nacionales suelen participar directamente en la planificación y la implementación de programas de DDR, en asociación con países donantes y organizaciones internacionales, en particular la ONU. Además del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO), suele participar desde el primer momento

el PNUD o Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; el Banco Mundial, para asesorar en la reconstrucción y recabar y gestionar fondos; el Fondo para los Niños (UNICEF), el Fondo de Desarrollo para la Mujer (UNIFEM) y la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados (UNHCR), así como ONG.

La experiencia ha generado una práctica que proporciona buenos resultados. Las zonas de reunión no sólo se enfocan a la recogida de armamento, sino que se constituyen campamentos donde los ex combatientes reciben alimentación, abrigo, ropa, atención médica, educación básica y programas de orientación. En la medida en que las tropas comienzan a reunirse en las áreas designadas, el PNUD y otros actores internacionales como el Banco Mundial y la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos comienzan:

1. A llevar a cabo un censo voluntario que será una fuente de información sobre ex combatientes para registrar y construir un banco de datos.
2. A evaluar necesidades para determinar los requerimientos físicos de los ex combatientes, además de sus expectativas y sus planes para el futuro en una situación de posconflicto.
3. A proporcionar documentación para los ex combatientes que les servirá como papeles de identificación, prueba de su desmovilización y de su derecho a recibir «paquetes» de beneficios para el reintegro.

Como resultado de algunos estudios, se ha visto que durante la etapa de asamblea los ex combatientes tienden a sentirse inquietos; de hecho, es posible que no quieran renunciar a todas sus armas. En el año 2003, en Burundi, el Banco Mundial (12) realizó la siguiente observación:

«Mientras más tiempo permanezcan en un lugar de campamento (*cantonment*), se presentan mayores problemas, tanto en términos de provisión de asistencia y seguridad, como en la moral de los que están acampados.»

Por lo tanto, se hace lo posible por minimizar el tiempo que tengan que permanecer en el campamento; es decir, se trata de cumplir las tareas lo más rápido posible, y en la forma más completa. Al mismo tiempo, si se cumple el proceso de DDR demasiado velozmente, se pueden presentar problemas que serán de larga duración. Por ejemplo, si las armas no están recogidas totalmente y de manera eficaz, es posible que durante

---

(12) En: [http://www.huntalternatives.org/download/146\\_spanish\\_ddr.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/146_spanish_ddr.pdf)

el periodo después de la guerra se verá un aumento en el crimen y la violencia con armas de corto alcance.

La desmovilización de ex combatientes y su salida de las áreas de asamblea puede significar un proceso complejo. Es normal que se transporten los ex combatientes a los distritos donde han vivido habitualmente o a nuevas comunidades. En algunos casos, los ex combatientes tienen ganas de volver a sus casas, pero en otros, pueden temer que su gente los desapruebe o que los rechace, y por eso a veces tratan de demorar el avance del proceso. Para facilitar este proceso se pueden entregar un «equipo para la adaptación» que puede incluir alojamiento, alimentos, transporte, ropa y atención médica durante un periodo de transición de seis meses, así como dinero, bien en una suma o durante algún tiempo. Adicionalmente, se pueden proporcionar materiales para la agricultura o becas para la educación. Todo ello está orientado a lograr la reintegración en la comunidad, proporcionando un medio para ganarse la vida y regresar al estilo de vida que se requiere en tiempos de paz.

Los procesos más completos pueden incluir la distribución de tierras dentro de un plan nacional de reconstrucción, así como la inclusión de algunos ex combatientes en las nuevas fuerzas armadas y policiales.

El ambiente que rodea el proceso de DDR es extremadamente frágil. Se dan momentos críticos, entre la desmovilización y la entrega de los beneficios de reinserción, cuando la situación permanece inestable. La etapa de reintegración es muy sensible y muchas veces no totalmente lograda debido a problemas de financiación y otros obstáculos que impiden su implementación. Según lo que haya sido la naturaleza de la guerra en un caso particular, es posible que las comunidades se opongan con vehemencia al regreso de los combatientes. Algunos ex combatientes pueden encontrar que sus «paquetes» de DDR son insuficientes para cubrir sus gastos, por lo que acaban delinquiendo. La abundancia de armas ligeras no controladas más una vida ligada a la violencia contribuyen a la inestabilidad que se incrementa en caso de un proceso DDR incompleto.

Además, en los casos más extremos de conflicto interno con violaciones masivas de los derechos humanos ha sido preciso abordar lo que se conoce como la Reforma del Sector de Seguridad (SSR). Se conoce internacionalmente como sector de seguridad a las organizaciones y entidades que tiene la autoridad y capacidad para el uso o amenaza de uso

de la fuerza para proteger al Estado y a los ciudadanos. Tradicionalmente se consideran tres sectores:

1. Aquellos con autoridad e instrumentos para el uso de la fuerza (fuerzas militares, policiales, paramilitares, Servicios de Inteligencia).
2. Instituciones que controlan el sector (gobierno, parlamento, etc.).
3. Estructuras responsables de la aplicación de la ley (poder Judicial, Ministerio de Justicia, sistema penitenciario, mecanismos de justicia local, etc.).

La SSR es vital para garantizar una paz duradera, y más teniendo en cuenta que los enfrentamientos de años han generado una espiral de violencia y estado de excepción que es necesario romper.

Generalmente, las Fuerzas Armadas es uno de los primeros elementos que se estudian y acuerdan en el proceso de alcanzar un acuerdo de paz. Su reducción, integración de combatientes, regreso a los cuarteles como medida de confianza, etc. suelen ser los primeros elementos a acordar. Esto también se aplica a las fuerzas policiales, muy implicadas en la lucha.

Una vez alcanzado este punto, se acuerdan los nuevos procedimientos de reclutamiento y adiestramiento, para modernizar y profesionalizar estas fuerzas para que tengan en cuenta el cambio de escenario y el respeto por los derechos humanos, que suele ser una de las primeras víctimas en estos conflictos.

Posteriormente hay que abordar el sistema penitenciario, con análisis de conductas del personal del servicio, su reglamento, etc. Pero es en el área de reforma del poder Judicial donde se han presentado los mayores problemas y los mayores fracasos.

Cuando en un país se han producido severas violaciones de derechos humanos, lo que desgraciadamente es frecuente, hay que enfrentar el doble problema de llevar ante la Justicia a los responsables, por una parte, y por otra modificar el modelo legal para que esto no vuelva a suceder.

Para el primer problema, una opción es establecer tribunales internacionales, excluyendo a los jueces nacionales para preservar la imparcialidad. Sin embargo, la opción que se está favoreciendo son los tribunales mixtos que proporcionen los estándares internacionales junto con la proximidad a la Justicia local, sentida como propia. Esta opción permite juzgar las violaciones generalizadas de los derechos humanos de un modo

cercano a los afectados, y permiten a los representantes de la judicatura del Estado aplicar justicia de acuerdo con parámetros internacionales a su propio pueblo.

En cuanto al segundo, hay que evitar la tentación de generar un modelo legal completamente nuevo, que ha demostrado ser una tarea imposible. No existe un patrón único internacionalmente aceptado ni siquiera en el mundo occidental, en que podemos ver al mundo anglosajón en la *common law* mantiene una importancia no aceptada en el mundo latino, con un derecho mucho más estructurado. Por ello, el desarrollo de un derecho civil o penal con aceptación internacional no ha sido posible. La declaración universal de derechos humanos es una de las pocas referencias aceptadas.

Así, existen varios informes sobre el fracaso de estos intentos. En las naciones en proceso de reconstrucción interna, faltan jueces, los disponibles están formados en el modelo que trata de transformarse, los jueces internacionales son recibidos con escepticismo, y es tarea hercúlea el tratar de organizar la administración de la Justicia de acuerdo con los nuevos paradigmas. Este problema aún se agrava más cuando descendemos al nivel local, donde los jueces de paz aplican el modelo tradicional que puede incluir castigos físicos o discriminación de la mujer y a los que es imposible supervisar. Las contradicciones entre los diferentes niveles de aplicación de la Ley son enormes, lo que genera una tremenda desconfianza hacia el proceso. Es evidente que existe en este campo una componente cultural de lenta evolución.

Y regresando al caso de violaciones de los derechos humanos y reacción de la comunidad internacional, los horrores producidos en Ruanda, Bosnia, Cambodia y otros lugares, y, sobre todo, gracias al efecto CNN que pone ante nuestros ojos estos extremos, han propiciado la defensa de una posible acción por parte de Naciones Unidas denominada Intervención Humanitaria, aunque hay quien la denomina Injerencia Humanitaria. En su informe a la ONU el año 2001, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Nacional, patrocinada por el Gobierno canadiense, afirmó:

«Una intervención con la finalidad de proteger vidas humanas, incluyendo la militar en casos extremos, es apoyable cuando se está produciendo o está apunto de producirse grave daño a civiles, y el Estado en cuestión es incapaz o no desea evitarlo, o es el Estado el que lo perpetra.»

Es importante señalar que esta línea intervencionista ha ganado apoyo internacional muy rápidamente. Así se defiende que en caso de crisis humanitaria o de derechos humanos la comunidad internacional tiene no sólo la responsabilidad de actuar, sino también la de prevenir y reparar los daños. Ese mismo año el entonces secretario general Kofi Annan, al recibir el Premio Nobel de la Paz señaló que la soberanía nacional ya no puede utilizarse como escudo ante violación grave de los derechos humanos.

Sin embargo, las respuestas ante crisis recientes, como en Darfur, no han generado la reacción enérgica esperada. La realidad es que hay profundas dudas si éste así llamado derecho no esconde un neocolonialismo con cobertura civilizadora, como en el pasado. Las críticas principales, y aquí se abre un amplio campo de análisis, pueden resumirse en:

- Es cuestionable que de acuerdo con el Derecho Internacional actual, sea legal una intervención por la fuerza contra una nación soberana, por mucho que podamos considerarlo justo.
- Es cuestionable la justificación ante bajas de inocentes producidas durante la intervención, que el objetivo es evitar un daño mayor, como ocurrió en Kosovo. Parece que se establece diferentes tipos de valoración de los seres humanos.
- Este tipo de intervenciones llegan casi siempre tarde para muchas víctimas, y normalmente atacan los síntomas pero no las causas.
- Estas intervenciones alteran de forma profunda el panorama político, permitiendo la emergencia de nuevos actores no esperados ni deseables en muchos casos, y cuya final no es predecible.
- La estructura económica puede destruirse, exacerbando los problemas humanitarios ya existentes.
- Con el tiempo, la comunidad internacional tiende a olvidarse también del problema.

Con este rápido repaso de la evolución podemos ya hacer un pequeño resumen de la situación actual. Ahora tan sólo quisiera hacer un resumen de las enormes dificultades que la Secretaría de Naciones Unidas debe superar para lanzar y completar una operación.

En el año 1992 el entonces secretario general, Boutros Ghali, desarrolló una clasificación de estas operaciones, relacionada tanto con el grado de empleo de la fuerza como con el momento de intervención, que es actualmente aceptada por otras organizaciones regionales de seguridad

y que se ha incorporado al acervo del mundo de las operaciones de paz. Esta clasificación es:

- Diplomacia preventiva (*conflict prevention*): su objetivo es evitar que afloren controversias entre las partes o que el desacuerdo evolucione hacia un conflicto militar.
- Medidas de establecimiento de la paz (*peacemaking*): destinadas a conseguir un acuerdo negociado de las partes en conflicto mediante el uso de los procedimientos recogidos en el capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas.
- Operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping/PK*): exigen la presencia de personal militar o civil de Naciones Unidas con el consentimiento de las partes enfrentadas para vigilar la aplicación de los acuerdos sobre el control del conflicto (alto el fuego, separación de fuerzas), su resolución o garantizar la distribución de ayuda humanitaria.
- Medidas de imposición de la paz (*peace enforcement/PE*): son el último recurso. Se utilizan cuando fracasan todas las posibilidades ya descritas. Las acciones se llevan a cabo bajo el amparo del capítulo VII de la Carta e incluyen el uso de la fuerza armada para mantener o restaurar la paz en situaciones en las cuales el Consejo de Seguridad determine la existencia de una amenaza para la paz, violación de la paz o acto de agresión.
- Medidas de consolidación de la paz (*peace building*): el inicio de su aplicación coincide con el fin del conflicto. Su finalidad es fortalecer la paz e impulsar el entendimiento entre los antiguos adversarios para evitar la reanudación de las hostilidades. Entre estas medidas se encuentra la celebración y supervisión de procesos electorales, la reconstrucción de infraestructuras e instituciones y la reactivación económica.
- Ayuda humanitaria (*humanitarian assistance*): compatible con todas las medidas anteriores. Fuerzas militares garantizan y protegen el reparto de ayuda humanitaria dirigido por agencias especializadas de Naciones Unidas o por organizaciones civiles.

Con ello podríamos hacer una gráfica del conjunto de medidas que se pueden ir adoptando ante la escalada de tensión en una zona del planeta.

Cuando se han superado sin éxito las fases de diplomacia preventiva (*conflict prevention*) y de medidas de establecimiento de la paz (*peacemaking*), el paso siguiente es, por decisión del Consejo de Seguridad que detecta una amenaza a la paz y seguridad internacional, el aprobar bien



sea operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping/PK*) o medidas de imposición de la paz (*peace enforcement/PE*).

Empieza entonces un proceso de contacto con posibles países contribuyentes de fuerzas. Cada uno pone sus condiciones, sus reglas de enfrentamiento y sus límites, y normalmente con este grupo variopinto hay que acudir a cumplir la misión. La llegada del personal, la acumulación de abastecimientos y el despliegue sobre el terreno, con medios e información limitada, es una tarea difícil, planificada y dirigida por un equipo de estado mayor que acaba también de llegar a la zona.

La misión de las fuerzas militares es establecer las condiciones de seguridad que permitan el retorno a una mínima normalidad, mientras a otro nivel continúan las negociaciones. Lo primero es restablecer los servicios mínimos generales de apoyo a la población. Entre ellos podríamos mencionar el restablecimiento de luz, agua potable y apertura de itinerarios. Aunque no es bueno desviar el esfuerzo militar hacia estas misiones, por una parte la precaria seguridad no permite la llegada de técnicos civiles y ello hace que sólo las fuerzas militares puedan dar soluciones de urgencia a estas necesidades. También es una buena política para ganar la simpatía de la población local. Es en este momento en que empiezan a producirse los roces y dificultades con organizaciones civiles y ONG, que consideran que esa labor no debe asignarse a las fuerzas militares, lo que es cierto, pero normalmente no hay otros capaces de hacerlo. Se producen con frecuencia extrañas situaciones.

Un elemento clave en estos momentos es comenzar las operaciones de desminado, que permita un mínimo retorno a la normalidad al permitir explotar los campos y empezar el comercio. Este proceso tiene también dos fases, siendo la primera el desminado operativo, realizado por las unidades militares con los estándares operativos, que aceptan un riesgo de no detección de un número mínimo de minas, con vista a una progresión rápida de la apertura. Se deja para fases posteriores lo que se conoce como desminado humanitario, en el que se busca la práctica eliminación total de las minas, proceso lento y caro. Debe haber una coordinación y transferencia de autoridad entre ambos equipos.

Inmediatamente se debe comenzar el proceso DRR, generalmente encomendado al componente militar o policial de la misión, pero, al mismo tiempo, deben comenzarse las labores de reconstrucción de la economía. Aquí ya empieza a haber una transferencia de responsabilidad hacia

el componente civil de la misión, que en su momento llevará la responsabilidad principal. Entramos en la fase que hemos señalado como de medidas de consolidación de la paz (*peace building*).

Hemos mencionado anteriormente el proceso de SSR, y ahora hablamos también de estabilización y reconstrucción. Ambos procesos son largos, dependientes en gran medida de donaciones, y desgraciadamente cada vez es más común la fatiga del donante. La celebración de elecciones y apoyo al nuevo gobierno que nazca de las urnas sería la culminación del proceso.

Como pueden ver, la aproximación intelectual al proceso está bastante desarrollada. Hay experiencia en las diferentes fases, lecciones identificadas, aunque normalmente no podemos hablar de lecciones aprendidas, pero el contraste con la realidad deja bastante de desear. No existe un procedimiento de planeamiento integral a estas misiones complejas; un número importante de agentes participan en ellas, pero mediante planes e iniciativas que se mueven en paralelo sin coordinación.

Para poner sobre la mesa los problemas existentes, se presenta a continuación un rápido resumen de los más importantes. Lanzamiento de la parte militar de la operación. El logro de la aportación voluntaria de fuerzas es un proceso lento y complejo. Hay que crear simultáneamente la estructura de mando para una operación complicada y urgente. Es como si tratamos de construir una fábrica a base de personas con diferente formación, medios e intereses, mientras se decide quien va a formar la dirección. Incluso los esfuerzos para establecer una fuerza de reacción rápida para el despliegue inicial ha encontrado oposición por parte de algunos países que alegan que sólo los países ricos pueden proporcionar dichas fuerzas.

Primeras acciones de apoyo a la población. Es sorprendente como las acciones de reconstrucción de urgencia son frecuentemente criticadas por muchas ONG desplegadas en el terreno, que hablan de militarización de la operación de ayuda humanitaria, y se niegan a cooperar con los *cascos azules* por el mero hecho de ser fuerzas militares, pues consideran que esto les haría perder su imparcialidad a los ojos de algunos de los grupos armados locales. Prefieren en muchos casos dejar una gran parte de la ayuda humanitaria en manos de estos grupos violentos, como única forma de llegar a los más favorecidos, sin darse cuenta que están potenciando a los más violentos, que al final monopolizan la distribución de la ayuda.

Ya hemos hablado del desminado, y es quizá en esta área donde se ha logrado un mejor entendimiento, pues las organizaciones de desminado deben ser muy estrictas en los procedimientos. No obstante, este programa tiende a perder aportaciones con el tiempo, por lo que es importante generar una capacidad nacional para finalizar la labor.

La fase de creación de áreas de concentración, una vez que se dispone de fuerzas, no suele presentar mayores problemas. Diferente es cuando hay que empezar a dispersar los combatientes desmovilizados. Éstos no deben ser enviados a donde no pueden empezar a trabajar, para lo que hacen falta programas de reconstrucción. La reconstrucción está encomendada, frecuentemente a el PNUD, que basa sus planes y ritmos en la eficacia y no en la necesidad política. Además, generalmente el representante del PNUD no está bajo la autoridad del jefe de misión, lo que dificulta la coordinación.

Aún puede ser más problemático la SSR, porque ya no afecta a los insurgentes, sino a las estructuras estatales. Es de esperar falta de colaboración de los medios policiales y militares, y más cuando existe riesgo de ser juzgados por crímenes contra los derechos humanos. Ya se ha mencionado anteriormente lo difícil de cambiar la estructura legal de la nación, cuando no está claro cual es el modelo más recomendable. A esto se puede añadir que existe una indebida compartimentación del Derecho Humanitario y del Derecho Penal y del Procesal Penal que no ha sido resuelta en forma satisfactoria definitiva ni aun por el Tratado de Roma de 1998, vigente en más de 90 países a la fecha.

Como resumen, podríamos señalar que el proceso «completo» de lograr la paz y el retorno a la normalidad en muchas zonas del planeta está bien experimentado, y también ya hemos mencionado las lecciones identificadas.

Pese a las críticas permanentes, son Naciones Unidas las más preparadas para hacerse cargo, desde un punto de vista organizativo, de la ejecución de una operación de paz compleja, que será la norma en el futuro próximo. En efecto, la legalización de un operación de este tipo sólo se logra mediante la aprobación de la correspondiente resolución del Consejo de Seguridad, algo aceptado universalmente.

Es interesante mencionar una de las primeras decisiones cuando se aprueba el lanzamiento de una operación de paz es la designación del

representante especial del secretario general, que se convierte en la autoridad máxima de la misión. Bajo su autoridad se coloca el jefe militar de la operación y, simultánea o posteriormente, el jefe policial. Cuando el proceso va avanzando, otros organismos de Naciones Unidas entran en juego. Cabe mencionar, por ejemplo, la División de Asistencia Electoral dentro del Departamento de Asuntos Políticos cuya misión es asesorar a las naciones que así lo soliciten sobre la forma de realizar una consulta electoral, preocupándose de la obtención de fondos y también de voluntarios observadores.

En cuanto al DRR, el DPKO ejerce el liderazgo, pero formalmente mantiene estrecha relación con los departamentos militar y policial, y con el PNUD, que depende de la Asamblea General. No hay líneas de autoridad entre ambos grupos, con lo que la coordinación se basa en la buena voluntad de las partes.

Naciones Unidas también actúan en la SSR. Sin embargo, no existe un procedimiento integral para este campo, y el problema se agrava al tener que intervenir tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad, el Secretariado y el Consejo Económico y Social. Una de las quejas más frecuentes es que se pone más énfasis en la reforma de la seguridad, y se olvidan otras tales como gobernanza, mecanismos de control y supervisión civil, etc.

Como resumen, podemos señalar que Naciones Unidas cuenta con estructuras para hacer frente a los problemas que puedan ir surgiendo. El Departamento de Asuntos Políticos juega el papel principal en la diplomacia preventiva, mediante acciones tendentes a evitar conflictos, tales como identificación de posibles zonas de crisis a través de la alerta temprana, mediación, negociaciones, envío de representantes especiales o informar al Consejo de Seguridad o a la Asamblea para que valoren la imposición de sanciones.

Si estas acciones no tienen éxito, entonces entra en función el DPKO, que informará al Consejo de Seguridad y pondrá en marcha una operación si se produce una resolución del Consejo en esta dirección.

Ya hemos mencionado las fases habituales en los conflictos. Cuando se trata de consolidar la paz alcanzada, existe una Comisión de Consolidación de la Paz, que cuenta con una oficina de apoyo y un Fondo para la Consolidación de la Paz, que se nutre de donaciones. Los cometidos

asignados a esta Comisión son (13) agrupar a todos los agentes pertinentes para canalizar recursos y para asesorar y proponer estrategias integrales de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos; ayudar a asegurar una financiación previsible para las actividades iniciales de recuperación y una inversión financiera sostenida a medio y largo plazo; concebir prácticas óptimas sobre diversas cuestiones relativas a la consolidación de la paz en colaboración con individuos y entidades que trabajen en la esfera humanitaria, la política, la seguridad y el desarrollo.

Un área a la que se presta creciente atención es la colaboración con ONG. Las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil colaboran de manera creciente del sistema de Naciones Unidas y tienen un papel importante en las principales conferencias de Naciones Unidas. Las Naciones Unidas organizan y son sede de sesiones informativas, reuniones y conferencias para representantes de ONG acreditados en oficinas, programas y agencias de Naciones Unidas. No obstante, es importante señalar que, en pro de la libertad de acción que todas las ONG exigen, la colaboración en las misiones deja bastante que desear.

Cabría continuar mencionando otras organizaciones de Naciones Unidas-UNICEF, Programa Mundial de Alimentos, ONU-Hábitat, etc.), pero quizá el resumen sea que en la zona de operaciones la coordinación es complicada, con muchos actores moviéndose en diferentes direcciones, y, en muchos casos, con duplicación de esfuerzos.

### **La OTAN**

Nacida como una organización fundamentalmente militar, para hacer frente a la amenaza del Pacto de Varsovia contra el continente europeo, pareció quedarse sin contenido al finalizar la guerra fría. Muy frecuentemente se menciona su inutilidad pasado ese punto, sin recordar que la componente política de la Organización era muy importante. No sólo eso, sino que también sirvió de un magnífico medio de cooperación en múltiples campos, no sólo militares.

El Concepto Estratégico del año 1999 describía las amenazas como «multidireccionales y a menudo difíciles de predecir». También mencio-

---

(13) En: <http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/mandate.shtml>

naba que los intereses de seguridad de la Alianza podrían verse afectados por riesgos de naturaleza más amplia, iniciando de esta forma una aproximación a la seguridad no constreñida por los límites que establecía el Tratado de Washington.

Como consecuencia de los ataques del 11 de septiembre, y tras la derrota de los talibán en Afganistán, la OTAN está dirigiendo la operación posterior de mantenimiento de la paz, denominada ISAF, desde agosto del 2003. Esta operación, compleja en su iniciación, y compleja en su desarrollo, obligó a la OTAN a hacer un profundo análisis de la forma como «lograr la paz» y no simplemente «ganar la guerra». Las experiencias de guerras pasadas como Vietnam (Estados Unidos) y Malasia (Reino Unido) proporcionaron claras lecciones sobre como conducir este conflicto.

La OTAN era también consciente de que era una única organización en términos de capacidad militar y que, en virtud del capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas (14) que habla de la utilización para estas misiones a las diferentes organizaciones territoriales iba a tener que comprometerse no sólo en la pacificación sino en las fases posteriores de las operaciones de paz.

Desde los momentos iniciales la OTAN defendió la necesidad de adoptar una aproximación integral *Comprehensive Approach* a la conducción de las crisis (15). Así señala que el nuevo Concepto Estratégico aprobado en la cumbre de Lisboa subraya que las lecciones aprendidas en diferentes operaciones aconsejan una aproximación integral utilizando instrumentos militares, políticos y civiles. En la misma cumbre se acordó continuar con la mejora del concepto de *Comprehensive Approach* y mejorar las capacidades de la OTAN en estabilización y reconstrucción.

Las primeras experiencias reales de aplicación de estos conceptos a misiones complejas se produjo en Afganistán, en la que, inicialmente Estados Unidos, y posteriormente otras naciones, desplegaron lo que se conoce como Equipos de Reconstrucción Principal, PRT (*Provincial Reconstruction Teams*). La razón de su empleo se basaba en que la seguridad en Afganistán, sin llegar a ser tan limitada como en una situación de guerra, todavía no permitía la acción de agencias civiles y ONG. Por ello se organizaron equipos con tres misiones principales: reforma del sec-

---

(14) En: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter8.shtml>

(15) En: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_51633.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm)

tor de seguridad, reconstrucción y gobernanza. La organización de los equipos eran diferente según la nación que los proporcionaba, con más énfasis en reforma de la seguridad, o en reconstrucción, y con amplia autonomía. Quizá su característica distintiva es que, frente a puras unidades militares, los PRT tratan de eliminar el conflicto mediante la negociación y la diplomacia, en lugar del enfrentamiento militar, aunque siempre cuentan con el apoyo de una fuerza militar potente.

Se han identificado (16) una serie de condiciones para el éxito de esta iniciativa:

- La existencia de una agencia de coordinación intergubernamental en las capitales de las naciones.
- La posibilidad de desplegar expertos civiles y medios para la reconstrucción y el desarrollo.
- Procedimientos adecuados de consulta y coordinación con las autoridades nacionales y locales afganas, la población local y agencias internacionales presentes en la zona,
- Transferencia de la responsabilidad del desarrollo y reconstrucción a actores civiles tan pronto como sea posible.

El experimento deja bastante que desear. Por una parte, los recursos que las naciones ricas podían volcar en el esfuerzo frente a otras menos ricas establecía diferencias entre provincias que no redundaba en la mejora de relaciones con la población civil. Por otra, seguridad frente a gobernanza o reconstrucción dependía también de criterios nacionales. No hay acuerdo entre los países de la OTAN sobre el papel a desempeñar en esta misión. La designación de un *NATO Senior Civilian Representative* (17), casi sin atribuciones, poco contribuyó a la mejora, y complicó las líneas de mando. Sería necesario clarificar su papel en las estructura así como reforzar sus atribuciones. Igualmente, debería hacer mayor coherencia en las actuaciones entre los diferentes PRT.

En la cumbre de Lisboa se decidió actualizar el *Comprehensive Approach Action Plan* (18), cuyo desarrollo había sido aprobado en la cumbre de

---

(16) DIIS REPORT 2008:15

(17) En: [http://www.nato.int/issues/scr\\_afghanistan/index.html](http://www.nato.int/issues/scr_afghanistan/index.html)

(18) En: [https://transnet.act.nato.int/WISE/ACTIPT/JOUIPT/20102011CH/Experiment/References/Comprehens0/file/\\_WFS/PASP%282011%290174%20ENG%20%28Comp%20App%20Action%20Plan%29.pdf](https://transnet.act.nato.int/WISE/ACTIPT/JOUIPT/20102011CH/Experiment/References/Comprehens0/file/_WFS/PASP%282011%290174%20ENG%20%28Comp%20App%20Action%20Plan%29.pdf)

Bucarest de 2008. Las líneas maestras de este proceso también podrían resumirse en:

- Planeamiento y conducción de operaciones. Mejora del planeamiento integrado cívico-militar en todas las fases de la crisis. Mejora de consultas con todos los actores antes de lanzar una operación y durante su ejecución. Apoyo a otros actores en planificación, si así lo piden. Desarrollo de capacidades específicas para estas operaciones. Incremento de civiles en los cuarteles generales.
- Adiestramiento y ejercicios. Identificar lecciones. Asegurarse de que los miembros de los cuarteles generales están familiarizados con esta aproximación integral. Adiestramiento conjunto de civiles y militares, junto con organizaciones internacionales y ONG.
- Mejora de la cooperación con actores externos. Conocimiento de los respectivos mandatos de las diferentes organizaciones internacionales afectadas. Desarrollo de procedimientos prácticos de colaboración. Reuniones periódicas, seminarios e intercambio de información. Mejora de la colaboración con Naciones Unidas a través de un oficial de enlace de la OTAN.

Al mismo tiempo, se aprovecharán las capacidades y conocimientos de supervisados por los Comités de Emergencia Civil de la OTAN, así como las capacidades existentes en estabilización y reconstrucción. Es interesante mencionar la existencia de un cúmulo de agencias y organizaciones en la OTAN que podrían aportar experiencia en misiones civiles, si bien su cometido principal está orientado hacia las naciones miembros. Sin ser exhaustivos, podemos mencionar:

- *Logistics*. SNLC (*Senior NATO Logisticians' Conference*), NAMSO (*NATO Maintenance and Supply Organisation*), NAMA (*The NATO Airlift Management Agency*) y NPS (*NATO Pipeline System*).
- *Civil Emergency Planning*. SCEPC (*Senior Civil Emergency Planning Committee*), *Civil Emergency Planning Boards and Committees* y EA-DRCC (*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*).
- *Air Traffic Management*. NATMC (*The NATO Air Traffic Management Committee*).
- *Communication and Information Systems*. NCSA (*NATO CIS Services Agency*), FMSC (*The NATO Frequency Management SubCommittee*) y *Frequency Management Cooperation in NATO*.
- *Meteorology*. MCMG (*Military Committee Meteorological Group*).
- *Research and Technology*. RTO (*Research and Technology Organisation*).



– *NATO accredited Centres of Excellence. Civil Military Cooperation, Cooperative Cyber Defence, Counter Improvised Explosive Devices and Defence Against Terrorism.*

Conviene recordar el esfuerzo realizado por la OTAN en este campo, no sólo con el plan reseñado anteriormente, sino también con la firma de acuerdos con determinadas ONG, como la Cruz Roja Internacional, así como la creación de un centro de excelencia CIMIC (19), abierto a militares y civiles.

Sin embargo, y dada la experiencia en Afganistán, aún faltan mucho tiempo para que podamos hablar de una autoridad única capaz de controlar el desarrollo completo, hasta alcanzar una paz duradera, de una de estas misiones complejas.

## La Unión Europea

Cabría comenzar por recordar la evolución que ha experimentado la Unión Europea en un proceso vacilante de mayor integración en diferentes campos, lo que ha condicionado claramente la forma como se ha ido enfrentando a los problemas que los nuevos tiempos presentaban. El proceso unión económica más completa –unión política creciente– diplomacia, seguridad y defensa más integrada permite entender la ordenación de los distintos programas e iniciativas europeas. También es necesario recordar que la fuerza militar europea es uno de los últimos elementos en incorporarse a este proceso, dado que la mayor parte de los países europeos de los comienzos eran también miembros de la OTAN, por lo que la dimensión militar se dejaba en manos de esta Organización.

Las *misiones de Petersberg* (20) forman parte de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Se incluyeron de forma expresa en el Tratado de la Unión Europea (artículo 17) y se desglosan en:

- Misiones humanitarias o de rescate.
- Misiones de mantenimiento de la paz.
- Misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

---

(19) En: <http://www.cimic-coe.org/>

(20) En: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/petersberg\\_tasks\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_es.htm)

Estas misiones se crearon mediante la Declaración de Petersberg, adoptada tras el Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental (UEO) de junio de 1992. Con arreglo a dicha declaración, los Estados miembros de la UEO deciden poner a la disposición de la UEO, pero también de la OTAN y de la Unión Europea, unidades militares procedentes de todo el abanico de sus fuerzas convencionales.

Desde un principio se trató de evitar duplicidades con la OTAN, por lo que se firmaron acuerdos de coordinación-cooperación, «Berlín Plus» (21) basándose en que:

«Mientras que la OTAN sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros, la PESD ha añadido la capacidad para realizar independientemente operaciones de gestión de crisis al abanico de instrumentos de que ya dispone la Unión Europea.»

Las ambiciones o visión francesa al principio, y la integración en la Unión Europea de naciones no OTAN (Finlandia y Suecia) mantuvieron vivo el denominado «pilar europeo».

Los europeos participan en el mantenimiento de la paz internacional a través de Organizaciones como la ONU, la OTAN y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Son los ejércitos de las naciones individuales europeas, y van como fuerzas representantes de la unión de los países europeos. La estructura europea del mantenimiento de paz refleja las tensiones presentes en el Viejo Continente: entre la conservación de la soberanía nacional y la persecución de una mayor integración. A esta tensión se añade la multiplicidad de agencias que coordinan el despliegue de fuerzas y fondos en todo el mundo (22).

La Unión Europea es el mayor donante del mundo en las actividades humanitarias y de reconstrucción posconflicto. Estos valores suponen la espina dorsal de la Unión Europea. Con la creciente importancia de la Política Común de Seguridad y de Defensa (PCSD), la Unión Europea ha empezado a organizar las tropas de los diferentes Estados miembros en una estructura que podría ser utilizada bajo un comando europeo úni-

---

(21) En: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/133243\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/133243_es.htm)

(22) En: <http://www.cafebabel.es/article/22272/el-abc-de-las-operaciones-de-mantenimiento-de-paz-de-la-ue-en-el-exterior.html>

co para las operaciones de paz. Hasta el momento las fuerzas de la Unión Europea se organizan bajo tres estructuras principales:

1. La *Fuerza de Reacción Rápida Europea (FRRE)*, con 60.000 efectivos, es el medio por el que los países de la Unión Europea pueden responder rápidamente a graves crisis internacionales (algo que es mucho más difícil para Naciones Unidas debido a sus complicados procedimientos burocráticos). Los gobiernos nacionales controlan sus tropas.
2. Los *Grupos de Combate de la Unión Europea*, equivalentes en fuerza a los batallones, son para dar una respuesta inmediata. Sus 1.500 soldados pueden ser movilizados incluso más rápidamente que las FRRE a través de un requerimiento urgente de la ONU. Quince de sus Estados miembros rotan, asegurando que dos están preparados en cualquier momento, como pasó en la operación *Artemis*, que tuvo lugar en la República Democrática del Congo en marzo de 2006.
3. La *Fuerza de Gendarmería Europea*, compuesta por fuerzas de Policía de cinco Estados miembros, es utilizada a menudo en operaciones de mantenimiento de paz. La próxima expedición salió el 1 de enero de 2008 hacia Chad.

Pero, sobre todo, la Unión Europea decidió desarrollar los aspectos civiles del manejo de crisis, haciendo gala de su preferencia por el liderazgo del *soft-power*, dejándolo el *hard-power* bajo el liderazgo de otras organizaciones y enfocándose en cuatro áreas principales (23) definidas en el Consejo Europeo en Feira en junio del 2000. Las capacidades específicas podían ser empleadas tanto en operaciones dirigidas por la Unión Europea como por otras organizaciones internacionales con las que la Unión Europea cooperaba (ONU, OSCE, etc.). Las áreas son:

1. *Policía*. La Unión Europea desea ser capaz de llevar a cabo cualquier misión policial, desde asesoramiento y formación hasta sustitución de policías locales. Se cuenta con unos 5.000 policías capaces de desplegar en corto plazo de tiempo. Una de sus primeras misiones fue Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) para Bosnia-Herzegovina.
2. *Reforzar el imperio de la ley*. Los esfuerzos policiales deben ser acompañados por un adecuado sistema judicial y penitenciario, en línea con lo señalado anteriormente bajo el epígrafe de SSR. La Unión Europea dispone de hasta 300 especialistas (jueces, fiscales, funcionarios de prisiones) con capacidad de ser desplegados con urgencia. Merece

---

(23) En: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1346&lang=EN>

- especial mención la EULEX (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*), la más larga operación lanzada bajo la PESD y la PCSD. Su objetivo es el apoyo y asesoramiento a las autoridades kosovares en este campo de SSR. Cuenta con unos 1.700 participantes entre jueces, fiscales y oficiales de aduanas, más 1.100 kosovares contratados.
3. *Administración civil*. También se ha creado una reserva de expertos en Administración civil del Estado, desplegable y capaz de hacerse cargo de la Administración civil así como de la formación de expertos locales.
  4. *Protección Civil*. En este campo se han creado equipos de evaluación y coordinación de unas 10 personas que preparan la posible intervención de equipos de hasta 12.000 personas. A este conjunto habría que añadir las misiones de observación y apoyo a elecciones.

Como mencionaba el Documento informativo *EU Focus-Peacekeeping-Nov08*, la Unión Europea puede realizar operaciones militares para asegurar estabilidad y seguridad, operaciones mixtas cívico-militares para SSR y misiones civiles incluidas en el grupo anteriormente mencionado: Policía, imperio de la ley, Administración civil, etc.

El control y dirección de estas operaciones ha recibido profunda atención por parte de legisladores y responsables. En la conferencia dada en Berlín el 2 de abril de 2009 por Alexander Siedschlag, *chairman*, ESCI (*European Security Conference Initiative*), sobre «Interacción cívico-militar en operaciones de crisis de la Unión Europea» (24) se destacan una serie de principios y aproximaciones de gran interés. Comienza distinguiendo la necesidad de coherencia entre el campo civil y el militar a nivel político-estratégico, –Coordinación Cívico-Militar (CMCO)–, y la necesidad de armonización de las acciones cívicas y militares a nivel operacional y táctico (CMCO).

La Unión Europea también ha tratado de definir una aproximación integral a las operaciones de crisis, La Unión Europea *Comprehensive Approach* es más ambiciosa que la de la OTAN, pues quiere incluir relaciones civil-militar, militar-militar y civil-civil, tanto dentro del sistema de la Unión Europea como de ésta con otros grupos y tanto a nivel político-estratégico como operacional.

---

(24) En: <http://www.european-security.info/basis.html>

A la hora de materializar esta aproximación integral, la Unión Europea es consciente de la amplia variedad de instrumentos que posee, pero que los mismos pertenecen a distintas instituciones con diferentes procesos de adopción de decisiones.

La CMCO trata de hacer frente a esta necesidad de coordinación de multiplicidad de actores existentes en el planeamiento y en la ejecución de operaciones. Así por ejemplo, en Bosnia-Herzegovina están presentes:

- El Representante Especial de la Unión Europea (EUSR).
- La operación *Althea* de EUROFOR, que es una operación militar.
- La misión civil EUPM de control de crisis.
- La misión de supervisión de la Unión Europea Estado Mayor Militar de la Unión Europea (EUMM).
- La delegación de la Comisión Europea.

Para ello defiende que, mientras se mantiene la autonomía de los actores en el proceso de decisión, debe crearse una cultura de coordinación. La realidad es que los países no están preparados para ceder parte de su soberanía para dar el salto a una gran estrategia también más eficiente e integrada.

La conclusión del estudio es clara: la Unión Europea necesita de las capacidades e implementación nacionales para las crisis, lo que puede llevar a posturas nacionales divergentes. La mejor solución parece, más que una uniformidad, un incremento de los contactos y prácticas entre naciones. Similarmente, tratar de sacar más provecho de las capacidades existentes en lugar de buscar nuevas y aparentemente más atractivas, y, finalmente, hay que corregir el problema de separación entre el análisis estratégico y su ejecución sobre el terreno que no se soluciona simplemente mediante elementos de enlace.

Por ello, en estos momentos dispone, a diferencia con la OTAN, no sólo de un EUMM, sino también, y esto constituye una importante novedad, de la denominada *Civilian Planning and Conduct Capability*. Esta Organización, bajo la autoridad del denominado comandante de operaciones civiles de la Unión Europea, es un reflejo fiel de un estado mayor militar, pero para operaciones civiles. Por ello realiza planeamiento y asesoramiento para potenciales misiones civiles, dirige el proceso de generación de medios para la operación, dirige la recogida de lecciones aprendidas, desarrolla el Estatuto de Fuerzas, asegura el apoyo durante la operación, etc. Un elemento clave es la célula de coordinación con el EUMM.

## Conclusiones

Es evidente el gran progreso realizado en la aproximación intelectual para la finalización completa de una misión compleja, propia del siglo XXI. La no aceptación de establecer territorios bajo administración fiduciaria de Naciones Unidas obliga a la realización de una serie de planes sucesivos, que comienzan con una intervención militar que garantice la seguridad mínima, para, posteriormente, desmovilizar a los combatientes, hacer regresar a los desplazados, y rehacer la estructura social. El imperio de la ley y un sistema de justicia en funcionamiento permitirá la reconstrucción y rehabilitación.

Pero en este proceso ideal hay muchos elementos no bien consolidados. Desde la redefinición del modelo legal adoptado hasta la realización de elecciones justas; desde el desarme de combatientes hasta el control de los señores de la guerra; desde el retorno de desplazados hasta el desminado humanitario que permita volver a trabajar los campos, todo ello es un largo proceso con fases diferentes y transferencias de responsabilidad entre organizaciones.

Es un problema común en las tres organizaciones que hemos analizado, y que por otra parte son de hecho las únicas capaces de aportar medios suficientes, la inexistencia de una doctrina de empleo y de ejecución, y de un sistema integral e integrado de planificación de una de estas operaciones, que por otra parte pueden durar varios años. Por ello todas están realizando esfuerzos en esta dirección, aunque los progresos son lentos y las redundancias y acciones no bien coordinadas muy frecuentes. Es necesario que todos los actores acepten la pérdida de un cierto grado de autonomía, lo que todavía es muy difícil de conseguir.

## GLOBALIDAD Y GOBERNANZA

Ángel Gómez de Ágreda

*Teniente coronel del Ejército del Aire (DEM)*

La globalización ha convertido al mundo entero en una aldea, en una *polis* griega en la que todo el mundo está conectado y donde todos los acontecimientos tienen influencia en la vida del conjunto de los ciudadanos. Las comunicaciones modernas suponen ciertamente una reducción de las distancias, pero también de los tiempos. Se ha perdido la profundidad estratégica necesaria para reaccionar ante los acontecimientos y se hace imprescindible un nuevo modelo de gobernanza que se adapte mejor a la realidad en que vivimos.

Los intentos de comprender el mundo actual, igual que los de describirlo, chocan con los esquemas cartesianos que tenemos la mayor parte de los occidentales. Pretendemos utilizar un sistema de estudio que nos permita encasillar los acontecimientos y extraer conclusiones de cada uno de ellos por separado para, sumándolos, llegar a un resultado que los englobe a todos. Es más, nuestra intención es siempre la de ir «atando cabos» en un esquema piramidal en el que cada nivel dé lugar al siguiente en una relación unívoca y directa.

Me temo que las cosas no funcionan así en el mundo real. Nuestra secuencia de hechos y conclusiones, lineal y ordenada ella, nos puede proporcionar una sensación de tranquilidad por haber considerado todos los factores y por haber extraído de cada uno todo el jugo que era posible. Sin embargo, las parcelas estancas que consideramos para cada uno no lo son en realidad. Cada factor, a cada nivel, se ve influido e influye a su vez a todos y cada uno de los demás y su análisis aislado –si bien resulta mucho más atractivo visualmente– es absolutamente engañoso.

Una aproximación multidisciplinar a cualquier problema nos demostrará que, lo que para un economista tiene perfecto sentido, resulta tan contraproducente para un sociólogo o para un biólogo como la solución que éstos proponen lo es para aquél.

Esto ha sido siempre así, no nos engañemos. Sin embargo, la interdependencia que existe entre los parámetros de todos los actores –estatales o no– y el ritmo a que la misma se manifiesta hacen que, en la actualidad, la toma de decisiones deba tener en consideración muchos más aspectos que hace unos pocos años y que sus consecuencias sean potencialmente más peligrosas que nunca.

La globalización de la economía –pero también del medio ambiente, de las comunicaciones, de la seguridad y de casi cualquier otro aspecto– nos ha hecho perder *profundidad estratégica* y, con ella, margen de error en la toma de nuestras decisiones. La implicación más evidente es la necesidad de reforzar los mecanismos de gobernanza global en todos los aspectos de la sociedad para conseguir que las decisiones sean capaces de tener en cuenta el mayor número de aspectos de forma simultánea y que se vean lo menos mediatizadas por condicionantes de actores hegemónicos.

Intentaremos explicar a qué nos referimos con lo expresado en el párrafo anterior.

Lo limitado del alcance efectivo y real de imperios, reinos, naciones, empresas y demás actores durante la mayor parte de la Historia ha permitido siempre disponer de una porción muy importante del planeta a salvo de los potenciales efectos perniciosos del uso de dicho poder. Tomemos el Imperio romano o el español –en el que «no se ponía el Sol»– como ejemplo. En cualquiera de los dos casos, la percepción que podían tener los ciudadanos de la época era que las decisiones adoptadas por estos actores iban a afectar a la totalidad del mundo conocido. Sin embargo, cabe hacer dos salvedades a este alcance. Por un lado, el mundo *conocido* distaba mucho de ser la totalidad del real; hasta hace relativamente pocos años no se ha conocido realmente la totalidad del planeta. Además, incluso dentro del mundo que estaba, efectivamente, cartografiado, se ignoraba deliberadamente a una parte muy significativa del mismo, bien por prepotencia, bien por ignorancia, bien porque, realmente, fuera irrelevante políticamente o las distancias o accidentes geográficos lo convirtieran en tal.

Incluso a nivel local, las decisiones y los sistemas que se empleaban tenían un carácter marcadamente de clase y tendían a afectar a las relaciones entre aquellos ciudadanos que gozaban de un cierto estatus mientras que apenas si incidían en las vidas de la mayor parte de la población.



La caída de los imperios, su relevo por otros o su desmembramiento y subsiguiente reordenación de las piezas que los formaban daban lugar a realidades distintas porque una parte de la población o una parte del mundo se había mantenido al margen de los aciertos y de los errores cometidos por un sistema. Eso ha dejado, en muy buena parte, de ser así. En muchos casos sólo sobrevive una apariencia de diversidad –en muchos casos forzada– cada vez más sujeta a matices poco significativos.

Cuando hablamos del consenso de Washington y del consenso de Beijing como paradigmas contrapuestos lo hacemos con una perspectiva que tiene más de histórica que de económica. La incorporación de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio hace una década supuso un paso relevante en la fusión de ambos sistemas. Desde la introducción de las medidas aperturistas de Deng hace ya 30 años, cada año ha supuesto un paso más en la convergencia hacia un sistema mixto.

Como dos imanes del mismo polo, el movimiento hacia la derecha del sistema chino coincidió con un proceso de desregulación en Occidente –léase Estados Unidos– que pretendía reducir todavía más el papel del Estado. Por mucho que China se acercase al sistema occidental, Occidente se *occidentalizaba* cada vez más en beneficio de unas élites financieras.

La confluencia de la velocidad creciente del tránsito a una economía de mercado en el gigante asiático y la demostración de que el exceso de desregulación elimina a una clase media que es, precisamente, el motor de la sociedad de consumo nos lleva a un sistema en el que nos reconocemos –con matices, en algunos casos, importantes– los europeos. El sistema resultante no puede ser otro que uno en el que el Estado tenga su cuota de control sobre la evolución de los mercados; ni tanta como en una economía dirigida, ni tan poca como en el sueño del presidente Reagan.

¿Por qué es, entonces, Europa el «pagano» de la crisis actual si, razonablemente, su modelo es el más equilibrado? Evidentemente, porque Europa no es un sistema aislado como tampoco lo son ninguno de sus países respecto de la Unión. El paradigma europeo puede ser válido si es universal, si la regulación que pretende establecer la cuota que le asigna al poder estatal dentro de su sistema de mercado puede aplicarse en todo ese mercado. La globalización de los mercados obliga, sin embargo, a Europa a jugar con unas reglas distintas a las de sus competidores.

El problema, según queríamos explicar, es que eso mismo sucede en cualquier otro lugar del mundo. China está tan atrapada en la espiral de acumulación de deuda norteamericana tanto como los mismos Estados Unidos. Si buscamos otros casos veremos cómo es virtualmente imposible encontrar un actor relevante que también escape a la tiranía de la globalización.

Por lo tanto, hemos perdido la *profundidad estratégica* que nos proporcionaba la capacidad para recuperarnos de los errores apoyándonos en aquellos que no participasen de los mismos. Nos hemos quedado sin un punto de apoyo ajeno al sistema sobre el que colocar la palanca que mueva al mundo y lo saque del problema en que se meta. El concepto de *profundidad estratégica* hacía referencia a la capacidad para perder terreno o recursos durante un tiempo y ser capaz de que el sistema –la nación, la coalición, la empresa– se recuperase a tiempo de contraatacar y vencer la guerra. El caso más notable en la Historia es, probablemente, el de las distintas invasiones que se han intentado sobre una Rusia –o sus equivalentes– capaz de retroceder y ceder terreno sólo para recuperar la iniciativa cuando el atacante pierde momento.

Las decisiones de los grandes actores de hoy afectan a todos y arrastran a la totalidad del mundo hacia adelante o hacia atrás en función de que sean aciertos o errores. La miopía con que algunos países persiguen el beneficio singular y aislado basado en la presunta supremacía de su sistema, las políticas proteccionistas que otros aplican respecto de sus vecinos o las reacciones, en fin, de otros a las injusticias resultantes de los dos primeros casos debilitan el conjunto del sistema.

Los «juegos de suma cero» en que la ganancia de uno es pérdida del otro han dejado de funcionar en el mundo global por el mero hecho de que todos formamos parte del mismo sistema y, por lo tanto, el perjuicio de una de las partes acabará repercutiendo en todas las demás así como los beneficios obtenidos por una terminan por repartirse en cierta medida y hacer progresar al conjunto. Podemos estirar la cuerda y sacar partido a las ventajas competitivas que tengamos respecto de otros países en tanto en cuanto se mantenga un equilibrio suficiente que evite que entremos en conflicto con los demás y que nuestro beneficio sea tal que ocasione un perjuicio inaceptable a otra de las partes.

Si antes podíamos permitirnos el lujo de considerar irrelevante a determinado país o región, hoy tenemos que observar con mucha precaución

cualquier acercamiento de uno de ellos a la situación de «Estado fallido» porque las implicaciones que tiene su mera existencia para nuestra seguridad global –y la de nuestra economía– es, ciertamente, muy relevante. No apoyamos en lo que Barnett define como el «mundo conectado» para progresar pero no podemos perder de vista al resto de la humanidad por el potencial desestabilizador que tiene.

La falta de *profundidad estratégica* nos lleva a la necesidad de no equivocar nuestras decisiones porque éstas se basen en criterios del estilo de los que hemos visto. Los nacionalismos excluyentes no tienen cabida en el nuevo paradigma, pero tampoco la tienen los nacionalismos que, sin serlo, pretenden obtener un beneficio desproporcionado respecto de otros. Los peligros principales de las próximas décadas no van a venir de conflictos por recursos concretos sino por percepciones y por cuotas de relevancia mundial porque la tendencia imparable hacia un sistema de gobernanza global degenerará en una lucha por un «lugar en el Sol» del nuevo sistema.

El equilibrio del mundo bipolar se rompió mucho antes de la desaparición de la Unión Soviética por el disfrute efectivo de la supremacía mundial ha sido lo suficientemente longevo como para que la transición a un sistema multipolar pueda ser vista más como una amenaza que como un reequilibrio por parte de aquellos que disfrutaron de una posición de privilegio.

Resulta preocupante observar las trasnochadas actitudes de los viejos imperios ante la pérdida de su hegemonía. Lo que en el anterior sistema supondría un relevo en la cúspide mundial, en el nuevo supone una forma distinta de hacer negocios. La falta de comprensión de este aspecto tan importante puede dar lugar a la mayor de las catástrofes si los unos se empeñan en jugar con las viejas reglas y los otros en ignorarlas como cosa del pasado. Cuando tus sueños se basan en la imposición al mundo de una reglas que te benefician, la pretensión del otro de modificar las normas amenaza con un mundo de pesadillas.

Tampoco es muy edificante observar cómo la desconfianza y las obsoletas pretensiones autárquicas de unos impiden el desarrollo de sus vecinos. Políticas proteccionistas e intervencionistas aplicadas por bloques poderosos están llevando a situaciones como las que hemos vivido a lo largo de todo el año 2011 en el norte de África. La falta de desarrollo no se soluciona asignando un 0,7% de la riqueza del Norte a «darle un pescado» al Sur para evitar que se muera de hambre y siga proporcionándonos

los recursos que necesitamos para subvencionar industrias que serían más eficientes puestas directamente en sus manos. Ahora bien, es más cómodo y beneficioso para el poderoso mantener subvencionado al pobre que asociarlo a él.

El mundo sí es suficiente. Nos sobra mundo para todos; pero sólo si lo gobernamos como un mundo y no como un puzle de intereses contrapuestos. Igual que nuestra libertad termina donde empieza la del vecino, tenemos que comprender que nuestra prosperidad depende de la que tenga nuestro semejante; que no tendrá que ser igual a la nuestra ni crecer en la misma medida, pero deberá permitirle sentir que es capaz de ejercer su grado de libertad con dignidad.

Por eso necesitamos nuevos mecanismos de gobernanza global básicamente independientes de los intereses de unos u otros Estados. La lucha que se libra en las plazas de medio mundo reclama –o reclamaba en su grito inicial– precisamente eso: poner el foco en la persona y no en el Estado, centrar la democracia en el ciudadano y no en los Estados, los gobiernos y los partidos. Necesitamos recuperar el mundo para las personas porque el sistema de gobierno actual ha dejado de ser reflejo de una sociedad global.

# **EVOLUCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE MANDO CIVILES Y MILITARES EN EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN 2001-2011**

**(Desarrollo, interacción y evolución dentro  
de las propias estructuras, problemas  
encontrados y perspectiva de futuro)**

Miguel Gallardo Fernández-Díez  
*Comandante de Infantería de Marina*

El presente trabajo pretende analizar de una manera somera la evolución que han tenido las estructuras de mando existentes en el teatro de Afganistán desde el inicio del presente conflicto tras la invasión norteamericana en el año 2001. El objeto del artículo es revisar en detalle las estructuras de mando para ver qué problemas se han planteado a lo largo de los años, cuáles han sido las soluciones adoptadas, qué efectividad han tenido éstas y qué camino queda todavía por andar para alcanzar unas estructuras más flexibles, capaces y que permitan una mejor conducción de la campaña y una transición segura de la campaña a Afganistán.

## **Introducción**

Desde el inicio de la guerra en Afganistán en el año 2001 las Fuerzas Internacionales, CF (*Coalition Forces*) han tratado de contar con la propia nación afgana para alcanzar la estabilización definitiva y permitir así la salida de las tropas extranjeras del país. Pero esto no es una tarea fácil.

Para llegar a una solución que permita la salida de las CF (aunque quizá no el fin del conflicto, al menos en su fase menos virulenta pero más difícil de terminar) dos condiciones son imprescindibles:

1. El establecimiento de un entorno lo suficientemente seguro como para que sea viable y sostenible el desarrollo social y económico de Afganistán.
2. La creación de un tejido social, económico y político que permita la evolución de la nación de modo autónomo.

Estas dos condiciones se sustancian, por un lado, en la finalización de las hostilidades por medio de la actuación combinada de las Fuerzas de Seguridad Afganas, ANSF (*Afghan National Security Forces*) y CF de tal manera que se pueda transferir un entorno seguro a Afganistán tal que pueda ser controlado, mantenido y ampliado por medio de las solas capacidades de las ANSF. Y por otro, en el desarrollo de la estructura social y del Estado afgano, de sus organismos políticos y de funcionamiento administrativo, y de su capacidad económica para mantener un Estado autónomo viable.

Desde esta perspectiva son dos las tareas: una esencialmente militar, pero con gran intervención del desarrollo político, cultural y económico de la nación, y otra civil, que favorezca el desarrollo de estos componentes, que depende críticamente del éxito de las operaciones militares para poder ser llevada a cabo.

Por ello se ha elegido para este trabajo el estudio paralelo de la evolución de las estructuras de mandos militares y civiles a lo largo del periodo definido. De esta manera, es posible analizar la interacción entre éstas y detectar la influencia que en el desarrollo del conflicto ha tenido esta interacción, o falta de ella. Asimismo, al analizar paralelamente estas dos cadenas de mando y sus objetivos y realizaciones respectivas es posible hacer una reflexión acerca del resultado que se está obteniendo en los conflictos actuales, personificado en el teatro de Afganistán, en los aspectos de cooperación entre el entorno civil y el militar y sobre cuáles son los problemas que plantea esta colaboración y cómo es posible mejorarla.

Para llevar a cabo este análisis se desarrollará un proceso en cuatro partes:

1. Se presentará en términos generales la cronología del conflicto atendiendo principalmente a la evolución del proceso de establecimiento de las estructuras de apoyo a la estabilización.
2. A continuación, se analizará la evolución de las estructuras militar, primero, y civil, después, tratando de presentar qué motivó la evolución de la estructura inicialmente diseñada y en qué dirección se produjeron los cambios que trajo consigo la evolución.
3. Posteriormente, se analizará qué otros actores externos están tomando parte en la evolución del conflicto y cuál es su influencia en éste y, por tanto, en el desarrollo de las estructuras de mando.

4. Finalmente se realizará una pequeña prognosis de cuál será el posible desarrollo de estas estructuras de mando y cómo, en opinión del autor, deberían evolucionar para adaptarse al deseable resultado del conflicto.

#### **Desarrollo del conflicto desde el año 2001 hasta la actualidad**

Afganistán pasó a la primera plana de todos los periódicos del mundo tras la invasión realizada por Estados Unidos en el año 2001 a la búsqueda de Osama ben Laden después de que el régimen talibán se negara a entregar al criminal a las autoridades norteamericanas como acusado por los ataques a las Torres Gemelas. Tras la rápida ocupación del país y la aparentemente sencilla victoria norteamericana, un conflicto de baja intensidad se instaló en sus territorios (principalmente en el sur, de etnia pastún, baluarte de los talibán) a consecuencia de la caída de los talibán y la instauración de un gobierno democrático auspiciado por las potencias occidentales. Pero esta situación quedó ensombrecida y fuera de la vista pública a consecuencia de la guerra que se desarrolló en el año 2003 en Irak y la subsiguiente operación de estabilización, con los niveles de violencia y de inestabilidad que conllevó.

El impacto en Afganistán de la simultaneidad con el conflicto de Irak fue, principalmente, que desde el año 2001 hasta el año 2008 no se realizase ningún avance significativo en la solución del conflicto. Esta situación dio lugar a que la insurgencia talibán se adaptara, aprendiera de los métodos y procedimientos de las CF y, poco a poco, incrementara el nivel de violencia a la búsqueda de la expulsión de las «fuerzas invasoras extranjeras» y la restauración del régimen talibán que existía en Afganistán de manera previa a su deposición en el año 2001.

El año 2006, coincidiendo con el nivel más alto de violencia en el conflicto paralelo en Irak, vio un aumento significativo de la violencia en Afganistán, probablemente tratando de trasvasar la presión de un teatro a otro y tratando de aprovechar el momento de presión estratégica. Sin embargo, este nivel de violencia no ha parado de crecer desde entonces forzando a la comunidad internacional a adaptarse para conseguir una resolución definitiva del conflicto.

Además de esta situación de violencia la situación económica del país no ayuda a alcanzar una solución. El país ocupa el puesto 174 de 178 en el Índice de Desarrollo Humano, en el año 2007, 6,6 millones de afganos no alcanzaban los requisitos mínimos de alimentación, el analfabetismo es del 72%, la discriminación sexual es parte básica del funcionamiento de la sociedad, la economía es de supervivencia y está basada principalmente en el cultivo de opio, del cual es el mayor productor del mundo. Todo esto contribuye a crear una situación en la que cualquier desarrollo que se quiera plantear se encuentre con unos enormes problemas de partida. Y no el menor la seguridad de los afganos para poder desarrollar una vida que les permita plantearse intentar llevar a cabo una solución de su conflicto.

Actualmente se encuentran desplegados en Afganistán 132.000 militares de 48 naciones (1). Pero, además de estas unidades militares múltiples, otras organizaciones se encuentran actuando en Afganistán y tratan de aportar su contribución, grande o pequeña, a la solución del conflicto.

### *Cronología del conflicto*

A continuación se revisará la cronología del conflicto prestando atención especialmente a la evolución de las estructuras de mando en el ámbito civil y militar a lo largo de éste. No es intención en este apartado tanto detallar los aspectos operacionales del conflicto, o los políticos, como presentar una visión general de la evolución de la situación en Afganistán vinculada a las estructuras de mando empleadas para la conducción de las operaciones que permita posteriormente profundizar en dichas estructuras, su porqué y comprender mejor sus interacciones y desarrollo.

#### AÑO 2001

El 7 de octubre de 2001, a las 9 p.m. (hora local) Estados Unidos, con el apoyo de Reino Unido, inicia sus ataques sobre Afganistán lanzando bombas y misiles de crucero contra instalaciones militares y estaciones de comunicaciones de los talibán y contra presuntos campos de entrenamiento de terroristas. Las ciudades de Kabul, Kandahar y Herat fueron atacadas.

A finales de ese mes los primeros pueblos en el norte son ocupados por las unidades de la Alianza del Norte, aliados de Estados Unidos, que,

---

(1) Fuente: ISAF, 6 de junio de 2011, en: [http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/Revised%206%20June%202011%20Placemat%20\(Full\).pdf](http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/Revised%206%20June%202011%20Placemat%20(Full).pdf) (12 de julio de 2011).



hasta ese momento, controlaban menos del 15% del país. Y el 9 de noviembre cae la primera ciudad importante en el norte, Mazar-i-Sharif. El 12 de ese mes los talibán, ante el avance de la Alianza del Norte, abandonan Kabul, la capital, que es ocupada el día 14.

El 25 de noviembre la Alianza del Norte se hace con el control de Kunduz, el último baluarte talibán en el norte de Afganistán, pero sólo después de que un avión paquistaní rescatara varios cientos de combatientes talibán y de Al Qaeda junto con sus asesores militares. Los talibán controlan en ese momento menos del 25% del territorio, principalmente en el sur, alrededor de Kandahar.

En diciembre se produce la primera batalla de Tora Bora contra las tropas de Al Qaeda a consecuencia de la búsqueda de Ben Laden en el complejo de cuevas de ese macizo montañoso. No obstante, la combinación de escasez de tropas norteamericanas, la falta de preparación y escasa lealtad de las unidades de la Alianza del Norte y la cooperación del Ejército paquistaní con Al Qaeda provocaron que Ben Laden escapara.

Este mes, en los Acuerdos de Bonn, firmados bajo el patrocinio de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se produce el primer paso para establecer el sistema de gobierno para Afganistán tras la guerra. Este Acuerdo es una manera inicial de establecer un gobierno provisional en Afganistán hasta la celebración de elecciones y el establecimiento de un gobierno legítimo. En ella una serie de personajes afganos destacados se reunieron con los dirigentes de las naciones occidentales y alcanzaron acuerdos sobre los términos básicos de cómo se iba a dirigir Afganistán hasta el momento de celebración de unas elecciones libres que permitieran a Afganistán elegir un gobierno democrático. Asimismo, en estos Acuerdos se solicitaba a la ONU que se convirtiera en la garante del gobierno interino.

Como resultado, la Autoridad Interina Afgana (AIA) –constituida por 30 miembros, de todas las etnias, encabezada por un presidente– fue inaugurada el 22 de diciembre de 2001, con un mandato de seis meses seguido por una autoridad de transición de dos años de duración, después de la cual se efectuarían elecciones.

Mediante los Acuerdos de Bonn se estableció también la Comisión Constitucional Afgana, encargada de redactar una nueva Carta Magna. Los Acuerdos de Bonn convocaron un *Loya Jirga* (gran reunión de los ancianos y jefes de tribu) que debía congregarse al cabo de 18 meses a partir de la

## Boletín de Información, número 321

implantación de la autoridad de transición, AIA y que sirvió para definir la Constitución de 1964 como base para la nueva legislación. Aunque hubo un leve retraso, esta Constitución se escribió y fue aceptada por el *Loya Jirga* el 4 de enero de 2004.

En estos Acuerdos se establecía la formación de una fuerza de estabilización bajo el mandato de Naciones Unidas la ISAF (*International Security Assistance Force*) para ayudar a la recién creada AIA a crear un entorno seguro que le permitiera establecer las condiciones para el desarrollo de la nación afgana. Inicialmente, esta fuerza se desplegó en la ciudad de Kabul y alrededores. Tras este despliegue se dieron las condiciones para la creación de una asociación a tres bandas entre la AIA, la ISAF y la Misión Especial de Naciones Unidas en Afganistán. Sin embargo, esta asociación no se vio materializada por ninguna estructura estable sino que se le otorgó a Naciones Unidas la responsabilidad de coordinar cuando fuera necesario por medio de estructuras *ad hoc*.

El 6 de diciembre cae Kandahar y el 21 de ese mes el Gobierno provisional afgano jura su cargo.

AÑO 2002

El 17 de abril de este año el rey exiliado de Afganistán, Mohammed Zahir Shah, regresa al país con 87 años y en junio de ese año inaugura el primer *Loya Jirga* postalibán.

En ese momento del conflicto la situación política no avanza y la situación militar está estabilizada. Aunque hay atentados e incluso tratan de asesinar a Hamid Karzai, presidente de la AIA, la situación aún no se ha desestabilizado.

En ese clima, el 28 de marzo la resolución 1401 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (UNSC) crea la Misión de Ayuda de Naciones Unidas en Afganistán, UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*), para reemplazar a la Misión Especial de Naciones Unidas en Afganistán que, dirigida por el Representante Especial del Secretario General (SRSG), se encargaba de desarrollar las tareas encomendadas en los Acuerdos de Bonn.

AÑO 2003

En agosto de 2003 la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) toma oficialmente el mando de la Misión de Mantenimiento de la Paz en

Afganistán que hasta ese momento estaba desarrollándose bajo mando militar de la ONU. De esta manera, la Alianza pasa a ser responsable del mando y control de la ISAF, incluidos la provisión de comandante y cuartel general en el terreno. SHAPE (2) emite un plan para el desarrollo de las operaciones dentro de Kabul, que es hasta donde se extiende, por el momento, el control de ONU.

Esta asunción de liderazgo terminó con las rotaciones de seis meses en los que las naciones que decidían asumir la carga tomaban el mando de las fuerzas de estabilización de Naciones Unidas. Lo que la solución permitió superar el problema de la búsqueda de naciones que se hicieran cargo de los cuarteles generales y la fuerza cada seis meses. Asimismo, permitió que pudieran participar naciones más pequeñas, que si bien no son capaces de dar un cuartel general completo sí pueden aportar un contingente menor que contribuya a la Misión.

Como se ha mencionado, el mandato inicial se limitaba a Kabul y alrededores. En octubre de 2003 el mandato de la ONU se extendió a todo el país (resolución 1510 del UNSC) permitiendo así que se desarrollara de manera global la misión de la ISAF. De esta forma se inicia la expansión de la misión de la ISAF por medio de la toma de control del Equipo de Reconstrucción Provincial, PRT (*Provincial Reconstruction Team*), de Kunduz en el norte, mientras el resto de los otros ocho PRT que estaban establecidos entonces en Afganistán liderados por Estados Unidos quedan bajo el control de la OEF (*Operation Endurance Freedom*). Esta era la misión militar norteamericana en Afganistán que desarrollaba, principalmente, tareas de lucha contraterrorismo y la búsqueda de Ben Laden.

En diciembre de 2003 se convoca un *Loya Jirga* para considerar el borrador de la Constitución para Afganistán, que se aprobará en enero de 2004.

AÑO 2004

Tras la aprobación el 4 de enero de la Constitución de Afganistán, ésta es firmada por el presidente de la AIA el 26 de ese mes. Se decide convocar elecciones presidenciales ese año.

---

(2) NATO Supreme Allied Headquarters in Europe.

Éstas se convocan el 9 de octubre y son ganadas por el hasta ese momento presidente de la AIA, Hamid Karzai, con el 55,4% de los votos. Karzai toma posesión el 7 de diciembre.

El 31 de diciembre de 2003 el componente militar del PRT de Kunduz –perteneciente a Estados Unidos y parte de la OEF– se colocó bajo el mando de la ISAF como proyecto piloto y primer paso de la expansión fuera de Kabul. En junio de 2004, en la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno en Estambul, la OTAN anunció que desplegaría PRT en el norte, en Mazar-i-Sharif, Meymanah, Feyzabad y Baghlan. En la zona menos conflictiva de Afganistán.

Esta expansión estaba terminada en octubre de ese año con lo que se había cumplido así el primer paso de la expansión de ISAF tal y como ésta lo había planeado, figura 1.

### AÑO 2005

El 13 de septiembre se emite la resolución del UNSC en la que se amplía el mandato para la ISAF por un periodo de 12 meses (las anteriores resoluciones habían sido de seis meses) y se reafirma la cooperación entre la OTAN, la ONU y el Gobierno de Afganistán.

Tras los Acuerdos de Bonn la ISAF había diseñado un plan para ampliar su influencia a todo Afganistán. Esta ampliación se llevaría a cabo en cuatro fases, de las cuales la primera ya se había desarrollado en el año 2004, como hemos visto. En mayo de 2005 la ISAF inicia la fase segunda de su expansión, la expansión al oeste, figura 2, p. 72.

Ese mes la ISAF toma el control de dos PRT en Herat y Farah. Y en septiembre lo hace con los PRT de Changcharan y Qala-i-Naw, completando así la expansión al oeste de la ISAF.

En septiembre de ese año se llevan a cabo elecciones parlamentarias y provinciales y, tras la emisión del OPLAN correspondiente, la OTAN despliega 2.000 hombres en apoyo de estas elecciones. En este OPLAN la OTAN establece que su papel principal en Afganistán es ayudar al Gobierno afgano a ejercer y extender su autoridad e influencia en todo el país, facilitando así la reconstrucción y contribuyendo a un gobierno real de la nación. El modo como la OTAN pretende hacer esto es, principalmente, a través de la ISAF y con la autoridad que le proporciona el mandato de Naciones Unidas.

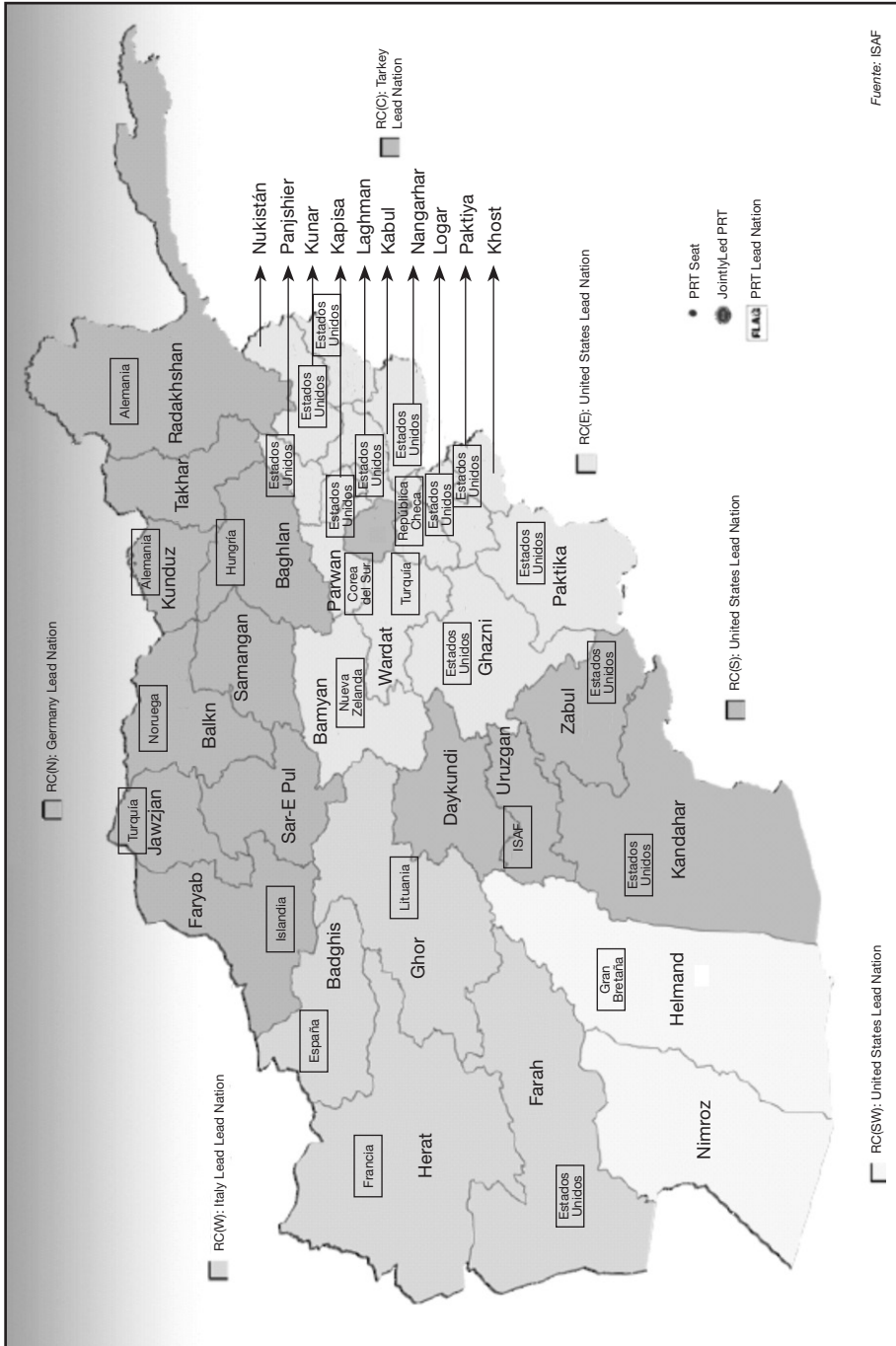
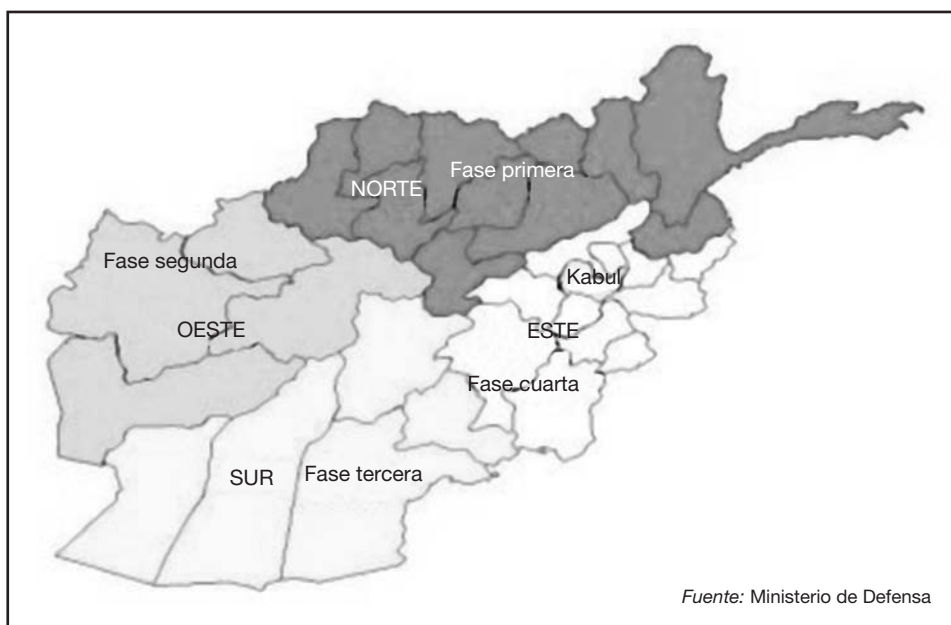


Figura 1.- Despliegue de PRT en el año 2011.



**Figura 2.**– Fases de expansión de la ISAF fuera de Kabul.

En diciembre de 2005 la ISAF recibió, en una reunión de ministros de Asuntos Exteriores en Bruselas en el Cuartel General de la OTAN, la autorización para iniciar la fase tercera de su expansión.

AÑO 2006

Es este un año importante. Mientras en Irak se desarrolla el año de más violencia desde el inicio en el año 2003 de la invasión norteamericana, en Afganistán se alcanza el Acuerdo del *Afganistan Compact*.

El 1 de febrero se firma este Acuerdo, en la Conferencia de Londres, donde el Gobierno de Afganistán realizó unas consultas a la ONU y a la comunidad internacional a resultados de las cuales se estableció un marco de cooperación entre los participantes para los siguientes cinco años. No es un tratado internacional sino un compromiso político de actuación.

En este Documento se establecen los objetivos de seguridad, gobernabilidad y desarrollo social y económico que van a guiar la evolución de Afganistán a partir de ese momento y que, de hecho, actualmente siguen

vigentes. Se fijan metas en las diversas áreas en las que es necesario este desarrollo y se establece como principal objetivo la definición de una Estrategia Nacional de Seguridad afgana que permita establecer el entorno seguro imprescindible para alcanzar todos los demás objetivos. Igualmente, se acuerdan los mecanismos de cooperación y control necesarios para dirigir esta evolución y verificar su progreso.

Es, en definitiva, el Documento base sobre el que se desarrollará todo lo que desde ese año y hasta este momento se está ejecutando en Afganistán.

En marzo la ISAF emite su OPLAN. En él define su misión como:

*«Conduct military operations in the assigned AOO to assist GOA (3) in the establishment and maintenance of a safe and secure environment with full engagement of ANSF (4), in order to extend GOA authority and influence, thereby facilitating AFG's reconstruction and contributing to regional stability» (5).*

El objetivo de las operaciones de la ISAF es reducir la capacidad y la voluntad de la insurgencia, apoyar al crecimiento y desarrollo de las ANSF y facilitar la mejora de la gobernabilidad y el desarrollo socioeconómico de Afganistán.

En julio de este año la ISAF, tras la emisión de un plan del más alto nivel en SHAPE, asume el mando de las provincias del sur de Afganistán y, con ellas, cuatro PRT más. Éstas son las provincias más conflictivas de Afganistán y las que tienen una mayor presencia talibán. A partir de este momento las operaciones de la ISAF, desarrolladas en el sur hasta ese momento por Estados Unidos, comienzan a ser bastante más complicadas. Esto exigió que ese año se ampliaran el número de tropas de la ISAF de 10.000 a 20.000 hombres en Afganistán.

A lo largo de este año se lanzan varias operaciones contra los talibán en el sur de Afganistán. Sin embargo, éstas no tienen más que éxito local y, al no estar integradas en una sola estrategia sólo alcanzan resultados parciales que no perduran en el tiempo. Esto es especialmente así en la zona controlada por Reino Unido.

---

(3) *Government of Afghanistan.*

(4) *Afghan National Security Forces.*

(5) COMISAF OPLAN marzo 2006, Confidencial.

## Boletín de Información, número 321

Simultáneamente a esto, se crea en Kabul una organización similar a la que en Irak se encargaba en ese momento de crear las Fuerzas de Seguridad iraquíes, el CSTC-A (*Combined Security Transition Command-Afghanistan*). Su cometido es desarrollar las ANSF de tal manera que la nación sea capaz de asumir el control de su propia seguridad. Se considera que para poder finalizar la campaña es necesario que el propio Afganistán sea capaz de proporcionarse seguridad a sí mismo. Si no, será permanente dependiente de la comunidad internacional y ésta no podrá abandonar el país.

AÑO 2007

Este año marca el inicio del incremento de violencia en Afganistán. Y la marca inicial es el atentado en la base aérea de Bagram durante la visita del vicepresidente norteamericano, Dick Cheney. La violencia se extiende a todo el sur y las provincias de Helmand, Kandahar y Uruzgan se convierten en las zonas más peligrosas y mortíferas de Afganistán.

A lo largo del año se desarrollan de nuevo diferentes operaciones en la zona del sur de Afganistán, pero también se desplazan los combates a la frontera con Pakistán, donde los talibán se refugian en la zona pastún de Pakistán. En esta zona conviven las acciones de la ISAF, que se está expandiendo hacia el este en la fase cuarta de su expansión, y la OEF, que es la que actúa a menudo dentro de Pakistán persiguiendo a los talibán.

El 5 de octubre la ISAF ha terminado su asunción de la responsabilidad en todo el país. A partir de este momento la ISAF comienza a asumir también un papel en la formación de las ANSF por medio del despliegue de Equipos de Mentorización y Enlace para Operaciones, OMLT (*Operational Mentoring and Liaison Team*), que inicialmente complementen pero que en un futuro sustituyan, a los Equipos Integrados de Adiestramiento, ETT (*Embedded Training Team*), pertenecientes a Estados Unidos que hasta ese momento se encargaban del desarrollo de las ANSF, al igual que en ese momento estaban ejecutando en Irak.

AÑO 2008

Este año está definitivamente marcado por un incremento en la violencia en el conflicto. Las zonas que no están directamente ocupadas por las



fuerzas de la ISAF o de la OEF no pueden ser controladas por las ANSF. Esto desemboca en una situación de creciente violencia en la que la población afgana es el objetivo. Los talibán tratan de intimidar a la población para alejarla del débil Gobierno afgano y de las actuaciones de la comunidad internacional. En enero los talibán atacan en Kabul, en febrero matan a 100 personas en Kandahar en un ataque suicida, en julio a 47 en Nangarhar y las acciones contra la población civil se generalizan en todo el país.

También lo hacen las acciones contra las fuerzas de la ISAF y la OEF. Se producen ataques a bases de la ISAF y estadounidense, y atentados masivos contra las CF.

Del mismo modo, aumentan los encuentros y las escaramuzas entre norteamericanos y paquistaníes en la frontera Afganistán-Pakistán al iniciar la OEF una estrategia más agresiva y comenzar a perseguir a los insurgentes incluso en territorio paquistaní. Esto provoca quejas por parte de Pakistán que Estados Unidos desoye. El Gobierno norteamericano arguye que en tanto Pakistán no tome una postura decidida de colaboración con la solución del conflicto en Afganistán y en contra de los insurgentes talibán las acciones en la frontera Afganistán-Pakistán continuarán. Si bien trata de mantener estas actuaciones lejos del foco de la atención pública.

La OTAN emite en abril el *NATO Comprehensive Strategic Political Military Plan*. Este Documento proporciona un marco más amplio para los objetivos de la OTAN que los puramente militares, de lo que adolecía la estrategia previa de la OTAN en la zona, y define una estructura que permita cuantificar el progreso hacia esos objetivos.

El 19 de diciembre Estados Unidos, ante el incremento de la violencia, se compromete a enviar más soldados, figura 3, p. 77.

Este es un año importante. El incremento de la violencia deja claro que lo que se está haciendo para atajar el conflicto no es suficiente y no está solucionando el problema de Afganistán, que hasta ese año había estado oscurecido por la terrible situación que se vivía en Irak (6). Esto da lugar a que ese año, en febrero, en la Conferencia de París, el JCMB (*Joint Coor-*

---

(6) Este es el año en que Irak empieza a encaminarse a un atisbo de solución tras el llamado *Al-Anbar Awakening*. No obstante, aún convivirán unos años la terrible violencia en ambos teatros.

dination and Monitoring Board) (7) autorice el incremento en el desarrollo de las ANSF y se apruebe la Estrategia Afgana de Desarrollo Nacional, ANDS (*Afghan National Development Strategy*).

La ANDS se basa en el *Afghanistan Compact*. De esta manera establece como pilares para el desarrollo de Afganistán los establecidos en aquel Documento:

- *Seguridad*: conseguir la estabilización de la nación, fortalecer las agencias que hacen cumplir las leyes y mejorar la seguridad personal de los afganos.
- *Gobernabilidad, imperio de la ley y derechos humanos*: fortalecer los procesos democráticos y las instituciones, los derechos humanos, el Estado de Derecho, proporcionar servicios públicos y la responsabilidad de las instituciones.
- *Desarrollo social y económico*: reducir la pobreza, asegurar un desarrollo sostenido mediante una economía de mercado dirigida por medio de un sector privado, mejorar los indicadores de desarrollo humano y realizar un progreso significativo hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- *Una última área vital de desarrollo*: que es transversal a todas éstas es eliminar la industria de tráfico de drogas, que constituye una enorme amenaza para el pueblo y el Estado de Afganistán, la región y el resto del mundo (8).

La propia ANDS en su página 5 dice:

«La seguridad y la estabilidad en toda parte del país es esencial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.»

Estableciendo de esta manera que el requisito previo imprescindible para conseguir alcanzar el resto de objetivos es la línea de desarrollo seguri-

---

(7) El JCMB es el organismo encargado de la coordinación estratégica al más alto nivel de la aplicación del *Afghanistan Compact* y la ANDS. Su objetivo es conseguir una mayor sincronización entre el Gobierno de Afganistán y la comunidad internacional e informar periódicamente de la evolución del proceso. Está presidido por el SRSG de Naciones Unidas y forman parte de él, principalmente y entre otros seleccionados por otros criterios, los seis países mayores contribuyentes a la misión: Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Alemania, Unión Europea e India. Se reúne cada seis meses y autoriza las acciones y las inversiones de fondos que ponen en práctica la campaña tal y como está concebida.

(8) *Afghan National Development Strategy, 2008-2013, A National Strategy for Security, Governance, Economic Growth and Poverty Reduction*, p. i.

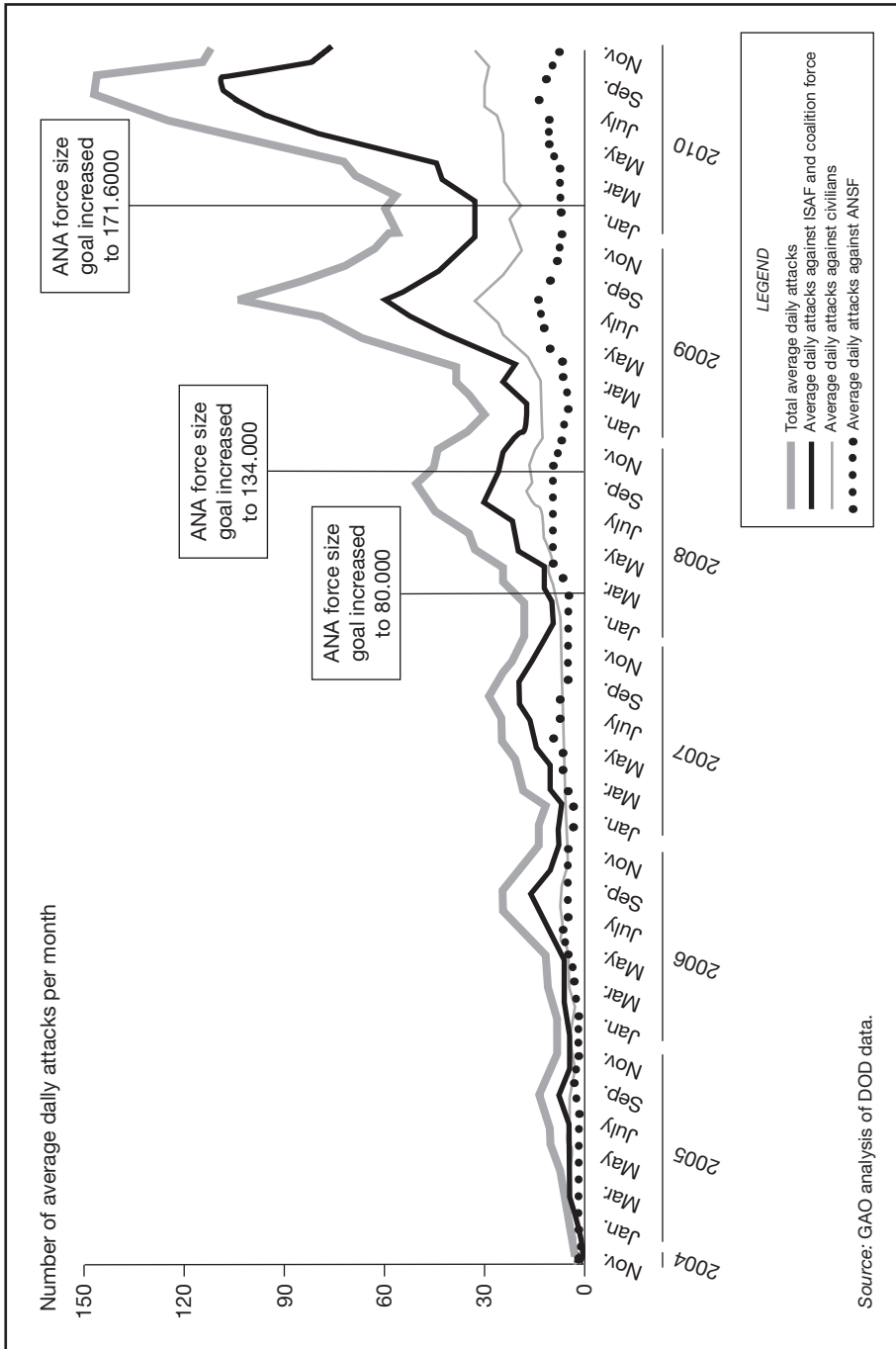


Figura 3.- Aumento de la violencia en los años 2004-2010.

## Boletín de Información, número 321

dad. De aquí la trascendencia de los esfuerzos de la comunidad internacional a través de la ISAF para lograr esa seguridad y estabilización que permita el posterior desarrollo.

Como se ve en el cuadro 1, la ANDS trata de integrar en un Documento todos los aspectos a desarrollar en la construcción de una nación. El enfoque multidisciplinar y la integración de todos los actores en un proyecto común es uno de los resultados de las conversaciones en París y forman la espina dorsal de este Documento.

Desde la publicación de este Documento tanto la UNAMA como la ISAF, como, por supuesto también, el Gobierno afgano, siguen sus líneas maestras.

**Cuadro 1.** — *Pilares de la ANDS y sus temas transversales.*

Pillar 1	Pillar 2	Pillar 3					
<b>Security</b>	<b>Governance Rule of Law &amp; Human Rights</b>	<b>Economic and Social Development</b>					
Sector 1	Sector 2	Sector 3	Sector 4	Sector 5	Sector 6	Sector 7	Sector 8
Security	Governance, Rule of Law & Human Rights	Infrastructure & Natural Resources	Education	Health	Agriculture & Rural Development	Social Protection	Economic Governance & Private Sector Development
Gender Equity (cross cutting theme 1)							
Counter Narcotics (cross cutting theme 2)							
Regional Cooperation (cross cutting theme 3)							
Anti-Corruption (cross cutting theme 4)							
Environment (cross cutting theme 5)							

Fuente: ANDS.

## Boletín de Información, número 321

Por otro lado, en febrero de 2008 el JCMB (9) en la Conferencia de París aprobó la expansión del Ejército Nacional Afgano, ANA (*Afghan National Army*), de 70.000 a 80.000 hombres (10). En septiembre de ese mismo año el número fue aumentado a 122.000 hombres atendiendo a lograr un ejército más robusto enfocado a la lucha de contrainsurgencia y se autoriza aumentar el tamaño del Cuerpo de Ejército Aéreo. A este aumento se le autorizó un extra por encima del número de fuerza de combate de 12.000 TTHS (11).

La aprobación de este número de 122.000 fue pareja a una declaración de la comunidad internacional en la que se instaba a las naciones participantes a obtener los mejores resultados en el desarrollo de las ANSF por medio de la sincronización de esfuerzos y la integración de los recursos de todos los participantes. Principalmente, por medio de la resolución de la cuestión de la doble cadena de mando (ISAF y OEF) en Afganistán. Y el logro de una cooperación eficaz con las estructuras civiles.

En agosto de 2008 las ANSF tomaron el control de la seguridad de Kabul demostrando el aumento en capacidad y calidad del Ejército y la Policía afganas. Esta toma de control fue seguida por un incremento de las acciones terroristas insurgentes en la ciudad pero las ANSF supieron mantener la situación bajo control y lo han mantenido, con algún altibajo de gran resonancia, desde entonces.

### AÑO 2009

El 2009 es el año de la toma de conciencia internacional de la gravedad de la guerra de Afganistán. Por primera vez las naciones de la OTAN se

---

(9) El JCMB es el organismo encargado de la coordinación estratégica al más alto nivel de la aplicación del *Afghanistan Compact* y la ANDS. Su objetivo es conseguir una mayor sincronización entre el Gobierno de Afganistán y la comunidad internacional e informar periódicamente de la evolución del proceso. Está presidido por el SRSB de Naciones Unidas y forman parte de él, principalmente y entre otros seleccionados por otros criterios, los seis países mayores contribuyentes a la misión: Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Alemania, Unión Europea e India.

(10) Previamente ese año Estados Unidos habían intentado rebajar este número ya aprobado de 70.000 hombres a 50.000 por cuestiones presupuestarias pero, al final, la decisión fue ampliarlo.

(11) Es el acrónimo de *Transient, Trainees, Hospitalized and Students*. Es todo aquel número de hombres que no está en las unidades de combate pero que necesita un ejército para conseguir un número efectivo de fuerzas de combate.

dan cuenta de veras de que están metidas en una guerra y de que pueden perderla, figura 4.

En noviembre de 2008 Barack Obama se convirtió en presidente de Estados Unidos de América. Tras su llegada al poder anunció una toma de postura para dar solución al conflicto de Afganistán. En un intento

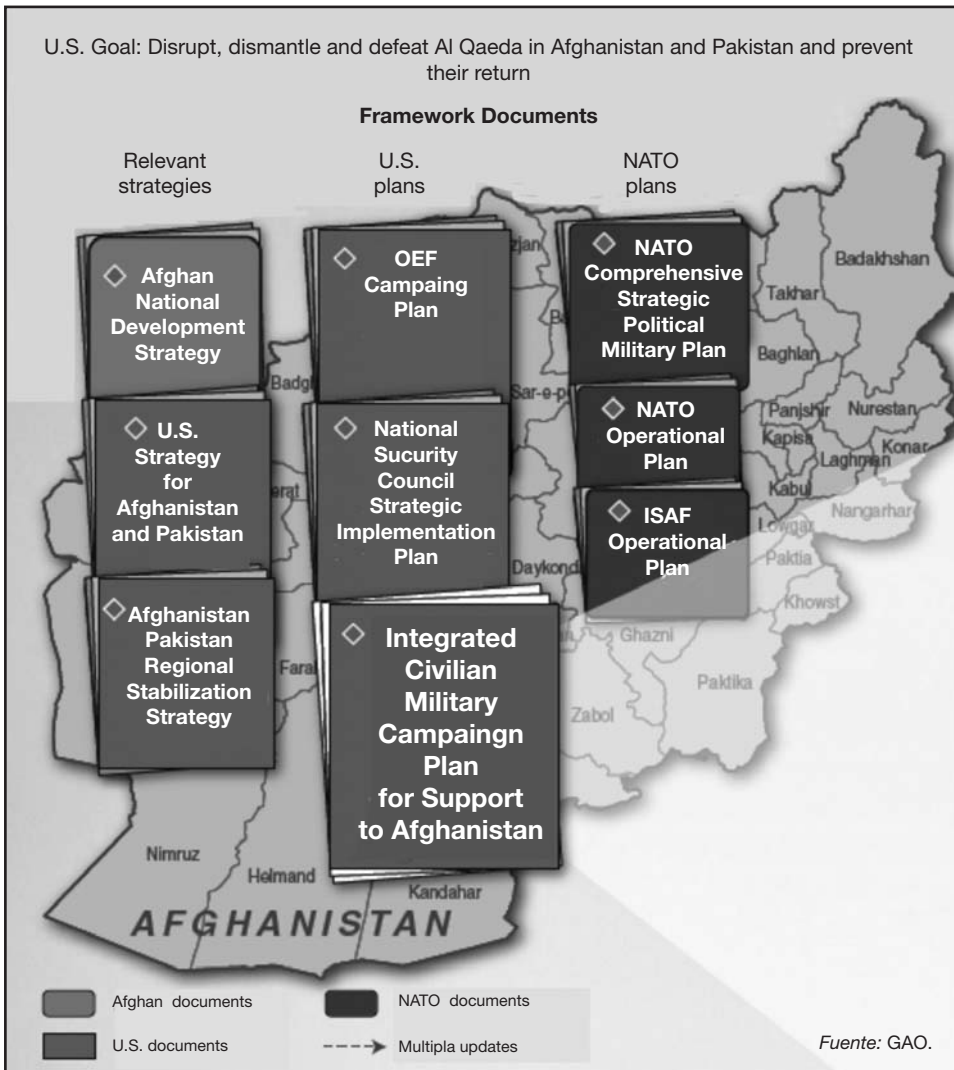


Figura 4.- Estructura estratégica de los planes de Estados Unidos en Afganistán y los Documentos que los presentan.

de definir unos objetivos estratégicos claros, en marzo, el presidente Obama emitió una estrategia norteamericana para Afganistán y Pakistán (12). En ella el objetivo estratégico, el más importante para Estados Unidos aunque quizá no para el propio Afganistán, es la desorganización, desmantelamiento y derrota de Al Qaeda en Afganistán y Pakistán y la toma de medidas para impedir su retorno. Esta estrategia se complementó en agosto de ese año con un plan de campaña cívico-militar para Afganistán (13).

A lo largo de este año, el más duro de la guerra desde el inicio del conflicto, se logró la integración de las cadenas de mando de ISAF y de la OEF en una sola cadena bajo mando norteamericano. De esta manera, en junio de ese año, el general Stanley McChrystal asumió el mando de la ISAF COMISAF (*Commander of ISAF*), que ya integraba la mayor parte de las fuerzas de la OEF. Operación que se había desarrollado en el país desde el año 2001. Al tomar el mando el general McChrystal evalúa la situación como «en deterioro» y establece que son necesarias varias acciones inmediatas para iniciar de manera decisiva el camino hacia el cierre del conflicto. COMISAF emite su valoración inicial (14) en la que revisa los planes en curso y los proyectos abiertos y evalúa las directivas estratégicas, operacionales y tácticas. Como consecuencia de esta evaluación el general McChrystal concluye que, para cumplir los objetivos planteados en los plazos impuestos, son necesarios más recursos y así se los solicita al presidente Obama.

En agosto se publica igualmente el Plan Integrado de Campaña Cívico-Militar (ICMCP) de Estados Unidos. Este Plan se desarrolló de manera colaborativa entre las agencias de Estados Unidos que trabajan en Afganistán, la UNAMA, la ISAF, el Gobierno de Afganistán y las naciones participantes. Su finalidad era integrar la campaña de contrainsurgencia que estaban desarrollando la ISAF y las fuerzas norteamericanas con los esfuerzos civiles de reconstrucción y desarrollo que contribuyen a alcanzar los objetivos de la campaña militar por medio del desarrollo de áreas específicas.

En diciembre, el presidente Obama anunció un aumento de tropas en Afganistán (30.000 hombres) que vendría a poner en aplicación la estrategia

---

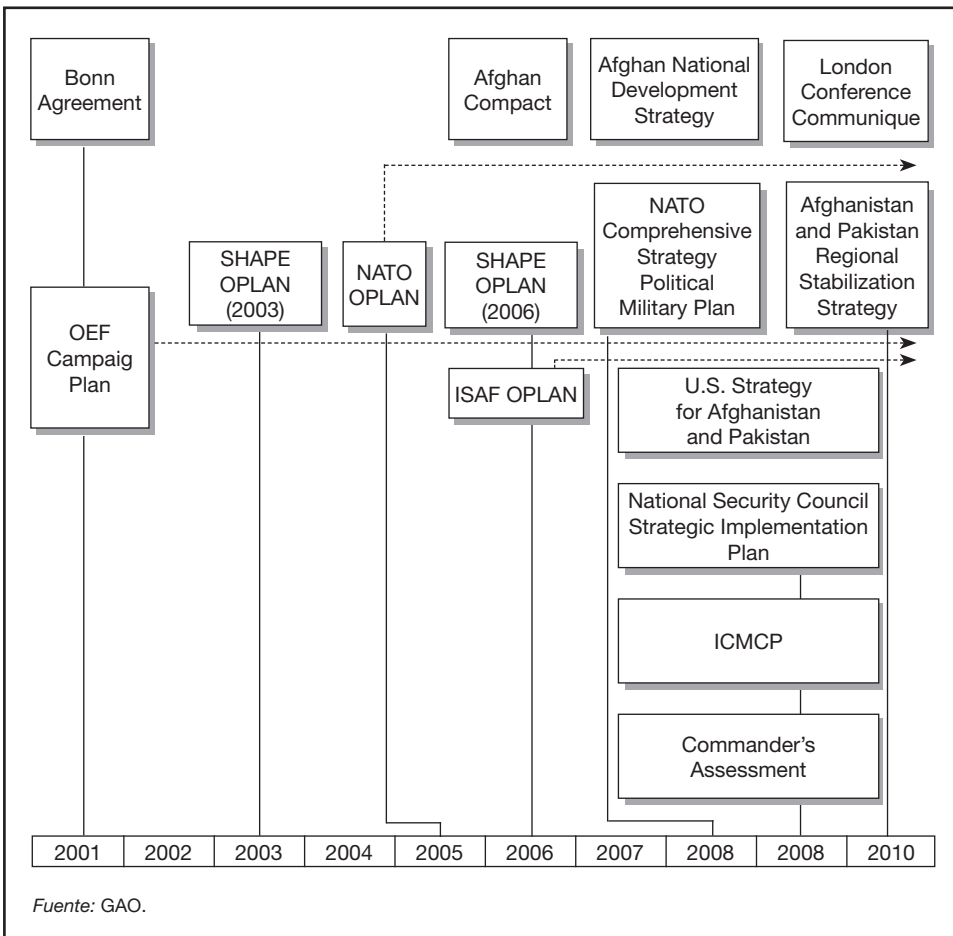
(12) *Afghan National Development Strategy, The U.S. Strategy for Afghanistan and Pakistan, and The Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy*. Todos ellos publicados ese año.

(13) *The U.S. ICMCP (Integrated Civilian-Military Campaign Plan)*.

(14) *Initial Commander's Assessment*, agosto de 2009.

presentada en marzo y responder a las solicitudes del general McChrystal. En este anuncio Barack Obama afirmó que el incremento de tropas permitiría acelerar el proceso de reconstrucción e, igualmente, permitiría iniciar la salida de las fuerzas norteamericanas de Afganistán en julio de 2011.

También en este Documento se confirmó la necesidad de perseguir una estrategia civil mucho más eficaz de lo que hasta ese momento se estaba desarrollando y se orientaba los esfuerzos hacia áreas de asistencia y desarrollo como la agricultura que pudieran tener un impacto más inmediato, figura 5.



**Figura 5.**— Secuencia cronológica de los Documentos que sostienen la estrategia norteamericana y de la OTAN.



Este año, en mayo, septiembre y diciembre, tienen lugar los ataques más graves a personal civil en lo que va de conflicto. En el ataque del mes de septiembre, en Kunduz, 100 civiles mueren al bombardear la OTAN unos camiones de combustible robados desde los cuales se estaba vendiendo el combustible de contrabando.

En mayo de este año la OTAN, con un comunicado del SHAPE (15) en la cumbre de Estrasburgo, aconsejó al NAC (16) crear una organización que permitiera a la OTAN supervisar el adiestramiento del Ejército afgano y el adiestramiento y mentorización de la Policía. El acuerdo se aprobó el 12 de junio de 2009. En septiembre de 2009 se formó el mando de la NTM-A (*NATO Training Mission-Afghanistan*) asignándole el mando al comandante de CSTC-A y poniendo bajo su control el órgano de la ISAF responsable hasta el momento del desarrollo del Ejército afgano (17) con objeto de crear un estado mayor combinado para llevar a cabo la misión de:

«*Mission Statement (18): NATO Training Mission-Afghanistan, in coordination with Combined Security Transition Command-Afghanistan and key stakeholders through the JCMB and IPCB, is to plan and implement authorized and resourced operational capacity building for Afghan National Security Forces, in order to enhance the government of the Islamic Republic of Afghanistan's ability to achieve security and stability in Afghanistan*» (19).

El 21 de noviembre de ese año la NTM-A asumió formalmente el mando de la nueva misión de adiestrar y desarrollar las ANSF. La creación de esta organización hizo mucho más aceptable a las naciones de la OTAN el hecho de tener que aportar tropas y dinero para el desarrollo de las ANSF sin tener que poner estos recursos directamente a disposición de Estados Unidos, figura 6, p. 85.

---

(15) *Supreme Headquarter Allied Powers in Europe*, Mando Militar Operativo Supremo de la OTAN.

(16) *North Atlantic Council*, órgano de mando de la OTAN donde se toman las decisiones de empleo de la fuerza. Ejerce el mando estratégico de la OTAN.

(17) ISAF DATES (*Directorate for ANA Training and Equipment Support*).

(18) NTM-A/CSTC-A *Implementation Plan*, 29 de agosto de 2009.

(19) Esta redacción de la misión se ha cambiado al menos dos veces desde el año 2009 para reflejar de una manera más clara el compromiso de reforma ministerial que es una parte fundamental del desarrollo integral de las ANSF. En la actualidad se lee como sigue: NTM-A/CSTC-A, *in coordination with key stakeholders, generates and sustains the ANSF, develops leaders, and establishes enduring institutional capacity in order to enable accountable Afghan-led security*. NTM-A OPORD 02/2010.

AÑO 2010

En enero de este año tiene lugar la Conferencia de Londres. En ella participaron la ONU, Estados Unidos, Afganistán y las naciones participantes en la ISAF. El objetivo de la Conferencia fue revisar la evolución de la situación en Afganistán y confirmar los objetivos definidos 10 meses antes, en el año 2009, en la Conferencia de La Haya.

Contando con la presencia del presidente de Afganistán, Hamid Karzai, se alcanzó un acuerdo para apoyar al Gobierno de Afganistán en la lucha contra la corrupción y en aumentar las capacidades de las ANSF. Igualmente se llegó a un acuerdo para iniciar el proceso de transición de la autoridad, que hasta el momento sólo era formalmente afgana, a Afganistán; empezando por la línea de esfuerzo de seguridad y llevándolo a cabo provincia por provincia. Comenzando la transferencia de la ISAF a las ANSF a finales del año 2010 o principios de 2011.

Asimismo, en el texto del comunicado de la Conferencia, Afganistán reconoce su incapacidad para gestionar la ayuda internacional que recibe. Con lo que los participantes en la Conferencia asumen y agradecen a la UNAMA que sea esta Organización la que controle el apoyo en la gestión de la ayuda internacional a Afganistán. Aunque, no obstante, se precisa que la ayuda debe ir más acorde con las prioridades establecidas por el propio Afganistán y deben estar coordinadas por la UNAMA. Así como se agradece el nombramiento de un solo representante por parte de la OTAN y de la Unión Europea que se relacione con el SRSG de Naciones Unidas.

En junio, el general McChrystal, COMISAF, renuncia a su cargo después de unos polémicos comentarios en una revista crítica con la administración Obama. Es relevado por el general David Petraeus que, hasta ese momento, era comandante del USCENTCOM (20) y venía precedido por el éxito de su gestión en Irak. Éste, al tomar el mando, sigue una línea continuista respecto a la marcada por el general McChrystal, aunque quizá un poco menos restrictiva en lo relativo a acciones de combate y más marcada por la búsqueda de soluciones rápidas tratando de cumplir lo establecido por el presidente Obama.

---

(20) *United States Central Command*. El mando de Estados Unidos para Asia Central y Oriente Medio.

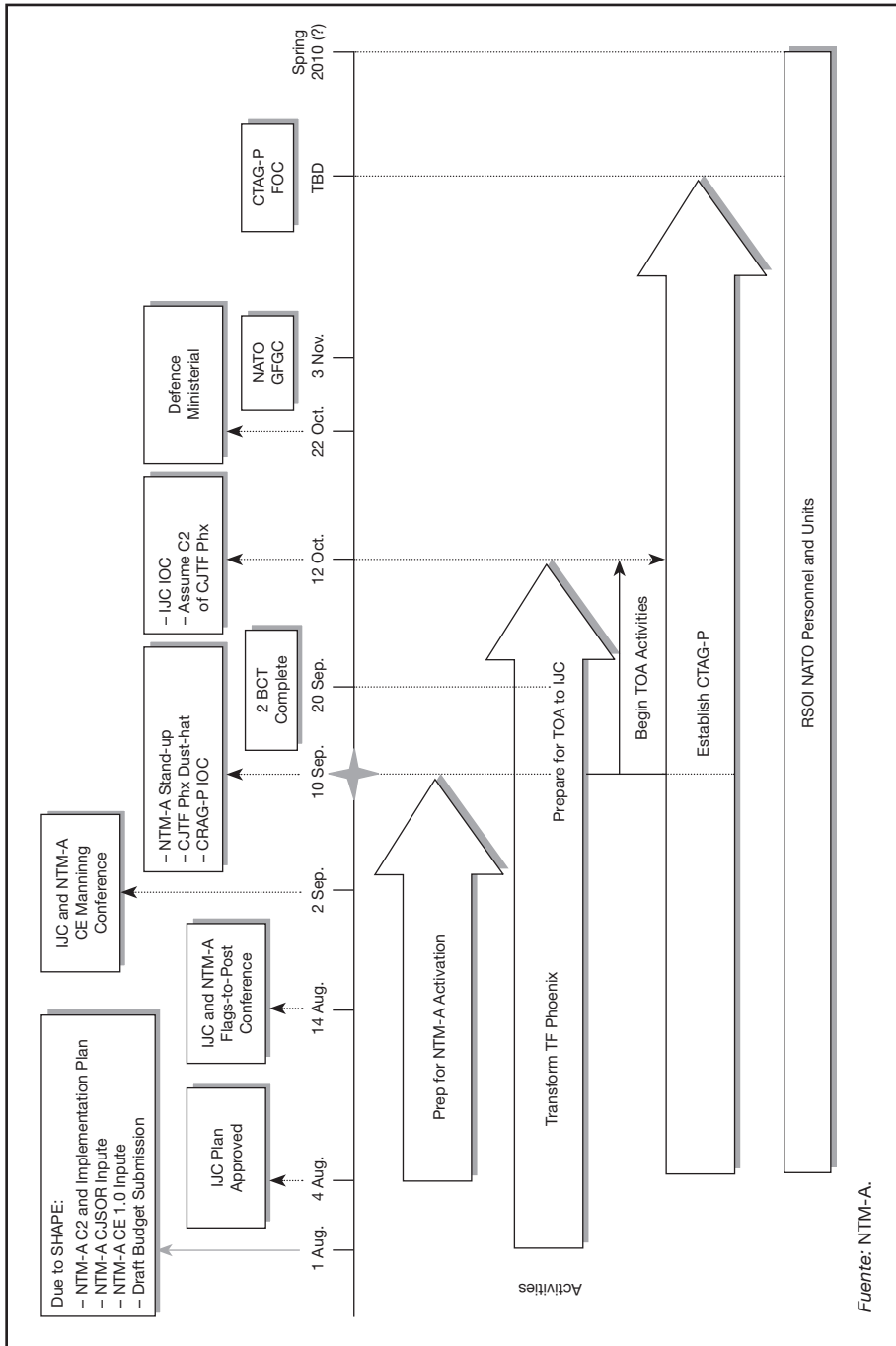


Figura 6.- Calendario tentativo de puesta en marcha de la NTM-A.

Ese mismo mes se celebra en Kabul un *Jirga* de la paz (21) en la que se llega a un acuerdo entre todas las tribus para dirigirse de manera conjunta hacia el logro de los objetivos de estabilización y desarrollo de Afganistán. Este *Jirga* sirvió como antesala nacional para la celebración de la Conferencia Internacional de Kabul el 20 de julio de ese año.

Esta Conferencia, copresidida entre el Gobierno de Afganistán y la ONU, por más que consiguió reunir a los mandatarios de los países que están financiando el desarrollo de Afganistán dentro de éste, a pesar de la situación de violencia, y ya sólo esto puede ser considerado un éxito, no fue una conferencia vinculante. Fue más una propuesta del propio Afganistán a los países donantes para que alinearan sus programas con los principios de una ayuda más eficaz, recogida en la ANDS en el año 2008. Las decisiones efectivas se tomarían más adelante en el JCMB de noviembre, que también copreside ONU.

En tanto en el plano político se desarrollaban estas actividades, en el terreno operacional y táctico militar de la ISAF estaba llevando a cabo varias operaciones para establecer las condiciones que le permitirían alcanzar el control de las zonas del sur de Afganistán que en ese momento estaban bajo control insurgente. Estas operaciones, *Hamkarí* y *Moshtarak* (22), se encaminaron al control inicial de la Ring Road (23) y posteriormente a la ampliación de las zonas seguras a partir de la eliminación de núcleos de resistencia talibán, su control y la expansión desde ellas hacia terreno enemigo una vez eliminado el apoyo local. Estas operaciones se llevaron a cabo gracias al aumento de tropas solicitado por el general McChrystal y hecho efectivo a lo largo del año. Aunque fueron dirigidas por el general Petraeus una vez en el teatro.

Dos cuestiones fueron críticas para el éxito de estas operaciones: el incremento de fuerzas, tanto las que llegaban desde fuera del teatro como las desplazadas dentro de éste desde lugares de Afganistán donde estaban menos comprometidas, y la aceleración del crecimiento del ANA. Esta última, sobre todo, permitió emplear más fuerzas afganas en las

---

(21) *Jirga* es la palabra afgana (*darí*) para Junta. Es una reunión de jefes de tribu y ancianos para la toma de decisiones que afectan al conjunto de éstas.

(22) *Moshtarak* centrada en la provincia de Helmand, principalmente la ciudad de Marjah, y *Hamkarí* en la provincia de Kandahar.

(23) Carretera que recorre Afganistán uniendo sus principales ciudades dando una vuelta de manera paralela a la frontera a modo de anillo. Es la única vía de comunicación del país.

operaciones de limpieza y en la ocupación de terreno y enfocar a las fuerzas de la ISAF al desalojo y destrucción de la insurgencia talibán.

El impacto de estas operaciones en el conjunto de la nación, aun siendo enorme en el ámbito provincial y de distrito, ha estado mitigado por el uso que de ellas ha hecho el presidente Karzai en la evolución de la política nacional en Kabul. Su intención, puesto que él es originario de Kandahar, ha sido mantener allá una base política favorable llevando a cabo una política tibia que, aun al precio de concesiones que vayan incluso en contra de la evolución de las operaciones militares en curso, le permita recuperar el control en aquella zona en caso de que cambien las tornas. A lo que no es ajeno que el hermano de Karzai sea el gobernador de la provincia (24).

En septiembre de 2010 se celebraron las segundas elecciones parlamentarias desde la caída de los talibán. Karzai solicitó el apoyo de la UNAMA para llevarlas a cabo. El Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, UNDP (*United Nations Development Programme*), llevó a cabo la coordinación del apoyo internacional al Comité Electoral Independiente para Afganistán, IEC (*International Electoral Committee for Afghanistan*). El trabajo de este Comité es planear, conseguir fondos, proporcionar recursos y desarrollar los procedimientos electorales a la vez que supervisar las necesarias acciones logísticas. El UNDP es responsable de los observadores electorales, el registro y programa de los partidos electorales y las relaciones con los medios de comunicación social y la propaganda electoral. La seguridad era responsabilidad de las ANSF y fue planeada en coordinación directa con la ISAF, aunque ejecutada por aquéllas.

El resultado de las elecciones fue muy discutido y no contribuyó al prestigio ni de la UNAMA ni al del Gobierno de Afganistán. Desde estas elecciones la posición de Karzai ha sido la de constante desequilibrio y de búsqueda de apoyos dentro y fuera de Afganistán.

Como resultado de la combinación de acciones militares y civiles en Afganistán a lo largo del año 2010 los talibán comenzaron a perder sus posiciones tradicionales en el sur del país. Sin embargo, la situación que ha resultado de las acciones en el sur y del incremento de acciones en la

---

(24) Ahmed Wali Karzai, hermano del presidente Karzai, fue asesinado en junio de 2011 mientras se realizaba este artículo. Su muerte no hace sino dejar patente el difícil equilibrio del juego al que se presta Karzai a la vez que supone una clara muestra de la debilidad del Gobierno y un éxito propagandístico de los talibán en toda regla.

frontera con Pakistán, no por prevista menos preocupante por las consecuencias que pueda tener, así como de la inclemente campaña de acciones de operaciones especiales sobre los cabecillas talibán ha sido un claro incremento del nivel de violencia en todo el país y la consiguiente degradación de la situación de seguridad en zonas que, hasta el momento, eran relativamente seguras.

En relación al desarrollo de las ANSF a lo largo del año 2010, tras la creación de la Misión de Adiestramiento de la OTAN para Afganistán, se autoriza un nuevo crecimiento de éstas que está en franca armonía con los objetivos de transferencia de la seguridad al Gobierno de Afganistán, la realización de la transición y la «salida» de las CF en el menor plazo posible. Estos crecimientos autorizados son de hasta 134.000 hombres para el Ejército y la autorización para adiestrar 14.800 hombres más para la Policía con la intención de alcanzar los 120.000 hombres en ésta.

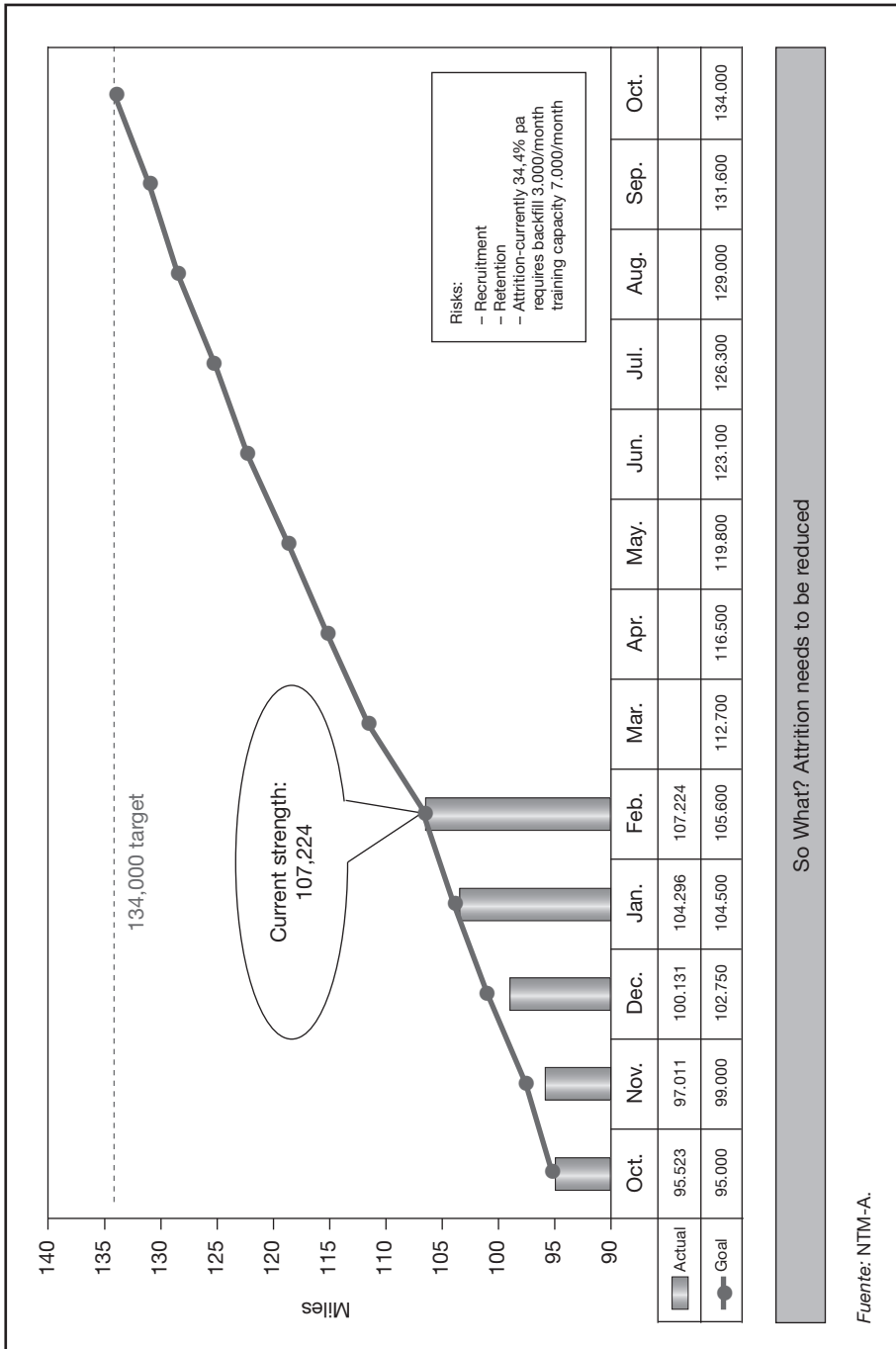
Un dato crucial es que se reconoce que la Policía es la que está en contacto con el ciudadano y la que muestra la acción del Estado de manera más clara. Por ello se define el crecimiento y desarrollo de la Policía como el esfuerzo principal del crecimiento de las ANSF dejando al Ejército en segundo plano. A pesar de lo que pueda parecer lógico u obvio en un país en guerra. Esta es una muestra de la transformación en la aproximación a la solución que se impone tras el cambio de comandante y la estrategia Obama en 2009, figura 7.

### AÑO 2011

En el año 2011 las tendencias se han mantenido. Se ha adoptado un crecimiento de 305.000 hombres para el conjunto de las ANSF (Ejército y Policía juntos) y se ha continuado con el desarrollo de las estructuras sociales, políticas y de la Administración afganas con el objetivo de finalizar la salida de las fuerzas extranjeras de Afganistán en el año 2014.

En junio, el presidente Obama anunció el inicio de la retirada de las fuerzas norteamericanas para el final de este año. Y en julio comenzó la transferencia de la responsabilidad de la seguridad a las ANSF por la provincia de Bamyán.

El proceso continúa de manera sostenida aunque el nivel de violencia no ha decrecido. Es cierto que sí se ha desplazado hacia los entornos más



Fuente: NTM-A.

Figura 7.- Crecimiento previsto del ANA y situación en marzo de 2010.

rurales y menos controlados de Afganistán, pudiendo decirse que los núcleos urbanos más importantes ya no están bajo el control talibán. Pero el conjunto del país está lejos de estar controlado. No obstante podría hablarse de una ligera tendencia a la mejoría. Aunque el final de este año y el análisis de las tendencias y los resultados obtenidos es el que proporcionará un pronóstico más fiable.

### Estructuras militares

Hemos visto como a lo largo del desarrollo del conflicto las operaciones militares han evolucionado desde las exclusivamente norteamericanas de búsqueda de Ben Laden al inicio de la invasión en el año 2001 hasta las desarrolladas como parte de un plan mucho mayor de estabilización y desarrollo de Afganistán en el que el esfuerzo de combate es sólo un capacitador para permitir el desarrollo de muchos otros esfuerzos que constituyen la verdadera reconstrucción. Y para ello, estas estructuras militares se han desarrollado desde el mando de unos pocos miles de hombres hasta el control de los más de 130.000 hombres con que cuenta hoy en día la ISAF. Desde la operación inicial dirigida por la ONU hasta el momento actual con todas las fuerzas internacionales bajo un mismo mando la situación se ha modificado sustancialmente. Y para ello varias han sido las soluciones de mando que se han adoptado.

Al comienzo de la OEF, en el año 2001, el mando supremo de las operaciones en Afganistán recayó en el CINCCENTCOM (*Commander in Chief Central Command*) (25), que decidió no crear un mando subordinado en Afganistán. Puesto que no había otro mando en la zona que pudiera hacerlo, CINCCENTCOM asumió el mando estratégico de todas las operaciones en el teatro. Incluso aunque la cadena de mando de CINCCENTCOM era exclusivamente norteamericana y no respondía más que ante el Departamento de Estado norteamericano y no ante la ONU, que era la responsable teórica de la operación. De manera paralela a esta cadena de mando norteamericana las naciones que bajo los Acuerdos de Bonn habían decidido asumir alguna iniciativa (reforma sector judicial, policial o lucha contra la droga: Japón, Italia y Reino Unido, respectivamente) seguían su propia cadena de mando y no respondían ante la

---

(25) El mando norteamericano en Asia Central (que incluye lo que denominamos Oriente Medio).



cadena de mando militar norteamericana en lo relativo a sus sectores de reforma.

Simultáneamente a esto en diciembre de 2001, y a resultas de los mismos Acuerdos de Bonn, despliegan en Afganistán la ISAF y la UNAMA. La primera con fuerzas militares dentro de Kabul y responsable de su seguridad y la segunda con responsabilidades eminentemente civiles en el desarrollo y reconstrucción de Afganistán pero siendo la que otorga legalidad a las propias operaciones militares.

A pesar de que, poco a poco, van desplegando cuarteles de mandos componentes norteamericanos en Afganistán para completar una cadena de mando que no podía controlar la situación en el conjunto del país (eso sí, ajenos al desarrollo simultáneo de la misión de la ONU en Kabul) la coordinación entre ellos, dirigidos desde la península Arábiga por el Mando Central Norteamericano, era mala. Esto se puso de manifiesto de modo patente durante la operación *Anaconda* de ataque y limpieza de las montañas de Tora Bora con los pobrísimos resultados obtenidos y la fuga de Ben Laden a Pakistán. Así pues, en el año 2003 se estableció como mando supremo americano en Afganistán el, Mando de Fuerzas Combinadas-Afganistán (*Combined Forces Command-Afghanistan*). Este mando sería conocido como el CFC y sería la autoridad suprema americana en Afganistán hasta la integración de su cadena de mando con la de la OTAN en el año 2010.

En este momento (2003) en la ISAF se estaba desarrollando el proceso de toma de control por parte de la OTAN de las estructuras que hasta entonces habían pertenecido a ONU. La misión estaba bajo el control del SRSG de Naciones Unidas, responsable de la UNAMA. La Misión de la ONU fue puesta inicialmente bajo el control del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, DPKO (*Department of Peace-keeping Operations*) de la ONU, de modo que las naciones ponían voluntariamente bajo su control el cuartel general que mandaba las fuerzas que se encargaban de la seguridad en Kabul. Al modo en que se hace habitualmente en múltiples otras misiones.

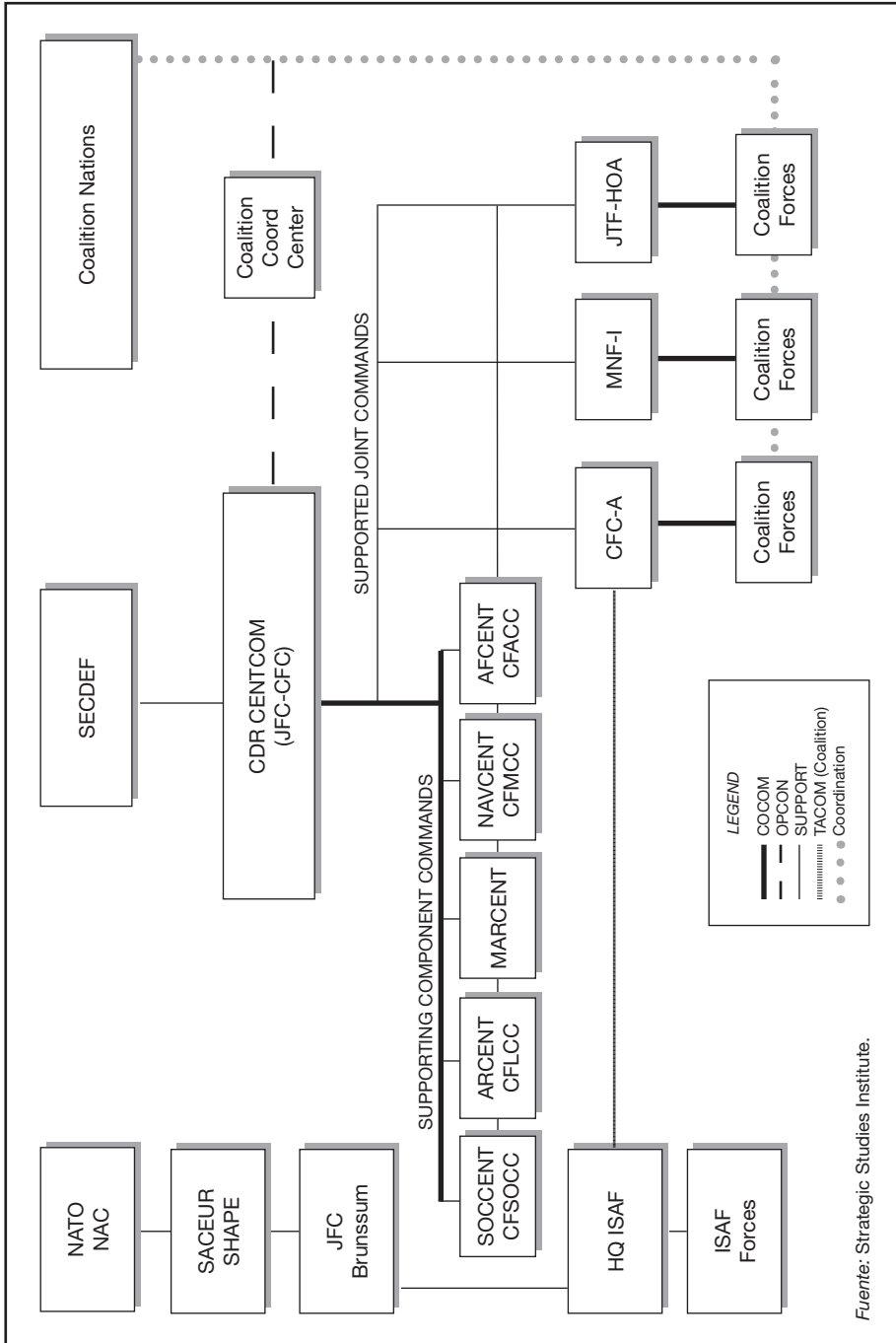
Esta situación generaba dos problemas importantes. Por un lado, el constante relevo de las fuerzas en Kabul. Al ser naciones diferentes las que aportaban el cuartel general y las fuerzas y al ser contingentes nacionales completos (aunque se realizara en coalición, el grueso de la fuerza era, esencialmente, de una nación) las fuerzas entraban en el teatro en

conjunto y salían de él en coordinado. Lo que provocaba graves problemas de relevo, cambio de procedimientos, transferencias de responsabilidad, flujo de información y creaba vacíos de fuerza que animaban a la insurgencia a crear inestabilidad. Todo ello traía consigo la consiguiente pérdida de iniciativa y de seguridad que el contingente siguiente se veía forzado a recuperar para alcanzar el nivel inicial existente al inicio del anterior relevo. Lo que era muy poco eficiente. Si la situación en el inicio de la década hubiera sido similar a la existente en la actualidad estos errores se hubieran pagado muy caros y Afganistán probablemente se hubiera abandonado en aquel momento.

Por otro lado, al ser un contingente nacional, la ONU dependía de que alguna de las naciones quisiera aportar un nuevo contingente para dar el siguiente relevo. Si no se encontraba una nación dispuesta a proporcionar el siguiente contingente o ésta no tenía los medios, o la voluntad, para cubrir todos los puestos podría surgir un problema. Este problema, de hecho, surgió cuando España anunció que no daría el relevo previsto en el año 2003 y tuvo que ser el Cuartel General Desplegable de la OTAN en Nápoles el que asumió el turno. Esta situación dio el pistoletazo de salida para que la OTAN iniciara el planeamiento para asumir el mando de la misión ISAF en agosto de ese año.

Estados Unidos diseñó, al estilo como ya lo estaba haciendo en Irak, una organización capaz de crear las ANSF que permitieran un desarrollo sostenible de la situación de seguridad una vez comenzara el repliegue de las CF. Del año 2002 a 2005 Estados Unidos desarrolló el Ejército afgano por medio de la Oficina de Cooperación Militar-Afganistán, OMC-A (*Office of Military Cooperation-Afghanistan*), que fue reorganizada en el año 2006 como la Oficina de Cooperación de Seguridad-Afganistán, OSC-A (*Office of Security Cooperation-Afghanistan*) cuando ésta asumió también el adiestramiento de la Policía Nacional Afgana, ANP (*Afghan National Police*).

No obstante, durante ese periodo el Mando Componente Terrestre y el Mando Componente Aéreo, dependientes de CENTCOM en la península Arábiga, se encuentran en Afganistán compitiendo por los apoyos de inteligencia, operaciones especiales y apoyo aéreo con las operaciones que se desarrollan en Irak. En ese momento Afganistán se considera como un «teatro de economía» y los recursos se desvían a Irak, donde se está realizando el esfuerzo principal. Por otro lado, los países de la coalición



Fuente: Strategic Studies Institute.

Figura 8.- Relaciones de mando de CENTCOM en el año 2003.

no disponen de recursos propios para la ejecución de las operaciones con lo que los recursos americanos son los únicos disponibles. Si éstos se consumen en Irak no hay recursos extra disponibles.

Todo esto afecta gravemente a la coordinación de operaciones en el terreno y a la capacidad de la ISAF de ejecutar sus cometidos. Máxime cuando la ISAF se encuentra iniciando su expansión (expansión que se inicia en 2004 y finaliza en el año 2010). La relación de mando entre las fuerzas norteamericanas en el terreno y las fuerzas de la ISAF no era más que de coordinación. No existía relación de mando propiamente dicha. Esta situación afectaba a las fuerzas norteamericanas bajo mando de la ISAF de manera directa puesto que tenían una doble dependencia. Por un lado dependían de CENTCOM, como mando americano, y por otro de COMISAF, como mando de la OTAN. Y, lógicamente, también de la cadena de mando nacional que, en prácticamente todos los casos, tiene prioridad sobre la internacional, figura 8.

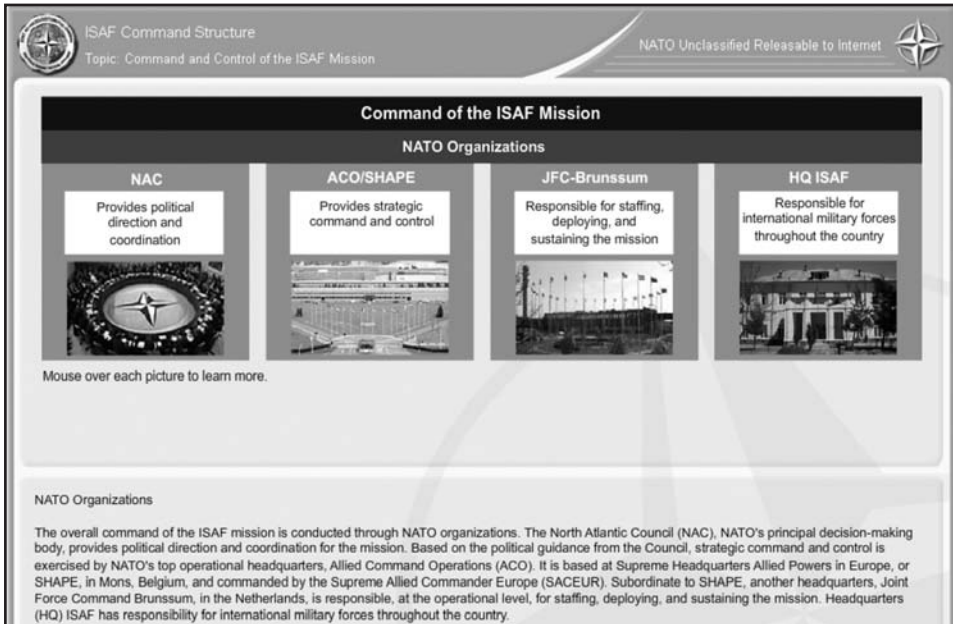
Además de lo anterior, la propia cadena de mando norteamericana no era consciente de que la ISAF no estaban mandadas por Estados Unidos sino que estaban en TACON (26) de CENTCOM (27). Eran una fuerza militar de contingente nacional, con el grueso proporcionado por Reino Unido, que actuaba bajo su cadena de mando nacional y rendía cuentas a la ONU, no al mando regional norteamericano. Esta situación cambió cuando, en el año 2003, la OTAN asumió el mando de la ISAF, trasladando el mando estratégico militar inicialmente al JFC (*Joint Force Commander*) en Brunssum (Holanda), y después elevándolo a el SHAPE, Mons (Bélgica), dejando el sostenimiento de la fuerza a Brunssum, figura 9.

Por lo tanto, en este momento, año 2003, se están desarrollando dos operaciones simultáneamente en Afganistán con dos cadenas de mando distintas, que, en ocasiones, comparten fuerzas y que, a menudo, comparten misiones. En el cuadro 2, se puede ver como se repartían esas misiones antes de que la OTAN asumiera también la creación del Ejército afgano y el desarrollo de la ANP (noviembre 2009).

---

(26) *Tactical Control*: es la autoridad delegada en un jefe para llevar a cabo la dirección detallada, y normalmente local, de los movimientos y maniobras necesarios para el cumplimiento de las misiones o cometidos asignados. En la práctica es limitar la autoridad a la ejecución de un tarea concreta durante un periodo determinado. Es la más restrictiva de las maneras de mando operativo.

(27) HOPE, Ian: *Unity of Command in Afghanistan: A Forsaken Principle of War*, p. 10, Carlisle, US Army War College, Strategic Studies Institute, 2008.



Fuente: SACT.

**Figura 9.**– Cuartel General de la cadena de mando OTAN de la ISAF en el año 2010.

Desde la perspectiva americana el Cuartel General de la ISAF era un cuartel subordinado al máximo cuartel operacional en el teatro, que era el Mando Supremo Combinado-Afganistán HQ (28). Sin embargo, para la OTAN en el SHAPE el Mando Supremo Combinado-Afganistán era una fuerza más en el nivel táctico de las que manejaba actuando en el terreno. Esto, evidentemente, no podía sino crear una enorme fricción entre ambas operaciones.

**Cuadro 2.**— Comparación entre las misiones de la ISAF y la OEF, enero de 2009.

Mission	ISAF	OEF
Conduct Reconstruction and Stability Operations	Yes	Yes
Train, Equip and Mentor the ANP		Yes
Train, Equip and Mentor the ANA	Yes	Yes
Extend GIROA Authority and Provide Casic Services	Yes	Yes
Counterterrorism		Yes

Fuentes: US Departamento de Defensa.

(28) Headquarters: Cuartel General.

Cuando la ISAF comienza su expansión en el año 2004 para asumir inicialmente el control de la zona norte del país (posteriormente lo haría en el oeste en el año 2005 y en el resto del país en 2006) esta situación no se había solucionado. El SHAPE y la OTAN, decide pasar el control operacional a Brunssum para que así sea este Cuartel General el que lleve la dirección detallada de las operaciones. Entre mayo de 2006 y febrero de 2007 se traspasa desde EUCOM (*Europe Command*), mando recién creado y a donde se ha transferido el control de las operaciones en Afganistán por parte norteamericana proveniente de CENTCOM el control de la zona sur de Afganistán. Este control lo toma el ARRC HQ (*Allied Rapid Reaction Corps HQ*) actuando como Cuartel General de la ISAF. Para realizar la transferencia era necesario poner bajo control americano inicialmente fuerzas de la OTAN y viceversa. Como hemos visto, esta transferencia coincidió con el momento en que la guerra entró en una fase mucho más violenta (que, a su vez, coincidió con el momento de máxima violencia en Irak) y rápidamente las operaciones bajo control de la ISAF se tornaron muy serias y difíciles.

El Cuartel General de Brunssum no estaba, ni está, convenientemente equipado para desarrollar esta tarea y, sobre todo, no tenía ninguna autoridad sobre las fuerzas norteamericanas en el terreno. Además de esto, la OTAN no estaba mentalmente preparada para enfrentarse a una guerra de veras y no se encontraba preparada para afrontarla. Así pues, tal como se ha visto, como primera medida el SHAPE asume el control de las operaciones, figura 10.

A pesar de esto el Mando Supremo Combinado-Afganistán norteamericano se disolvió en febrero de 2007 y el Cuartel General de la ISAF asumió la responsabilidad del control del espacio de batalla incluso antes de definirse claramente la cadena de mando entre fuerzas americanas y OTAN. La ISAF asumió el mando sólo de las fuerzas norteamericanas que Estados Unidos ponía a disposición de la OTAN pero no de los apoyos críticos para desarrollar la misión. Críticos en un doble sentido: tanto por su trascendencia como capacitadores para llevar a cabo la misión, como porque la OTAN carecía (y, a la vista está, sigue careciendo) de ellos en el terreno y no disponía de capacidad para generarlos, desplegarlos y sostenerlos en zona. Más por la falta de mentalización anteriormente descrita (o de voluntad política) que por carencia real de dichos apoyos, figura 11, p. 98.

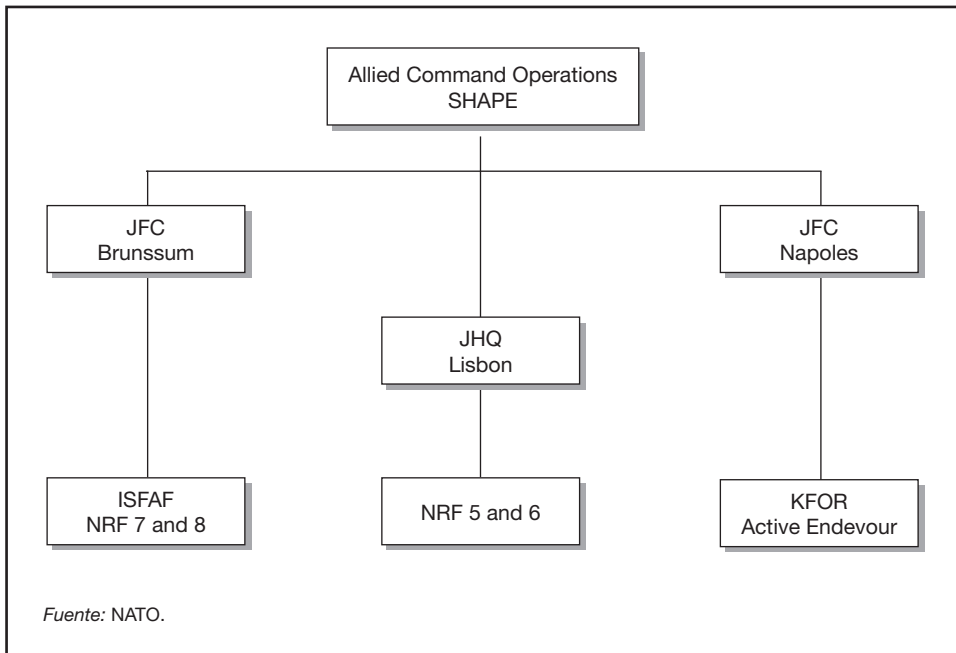


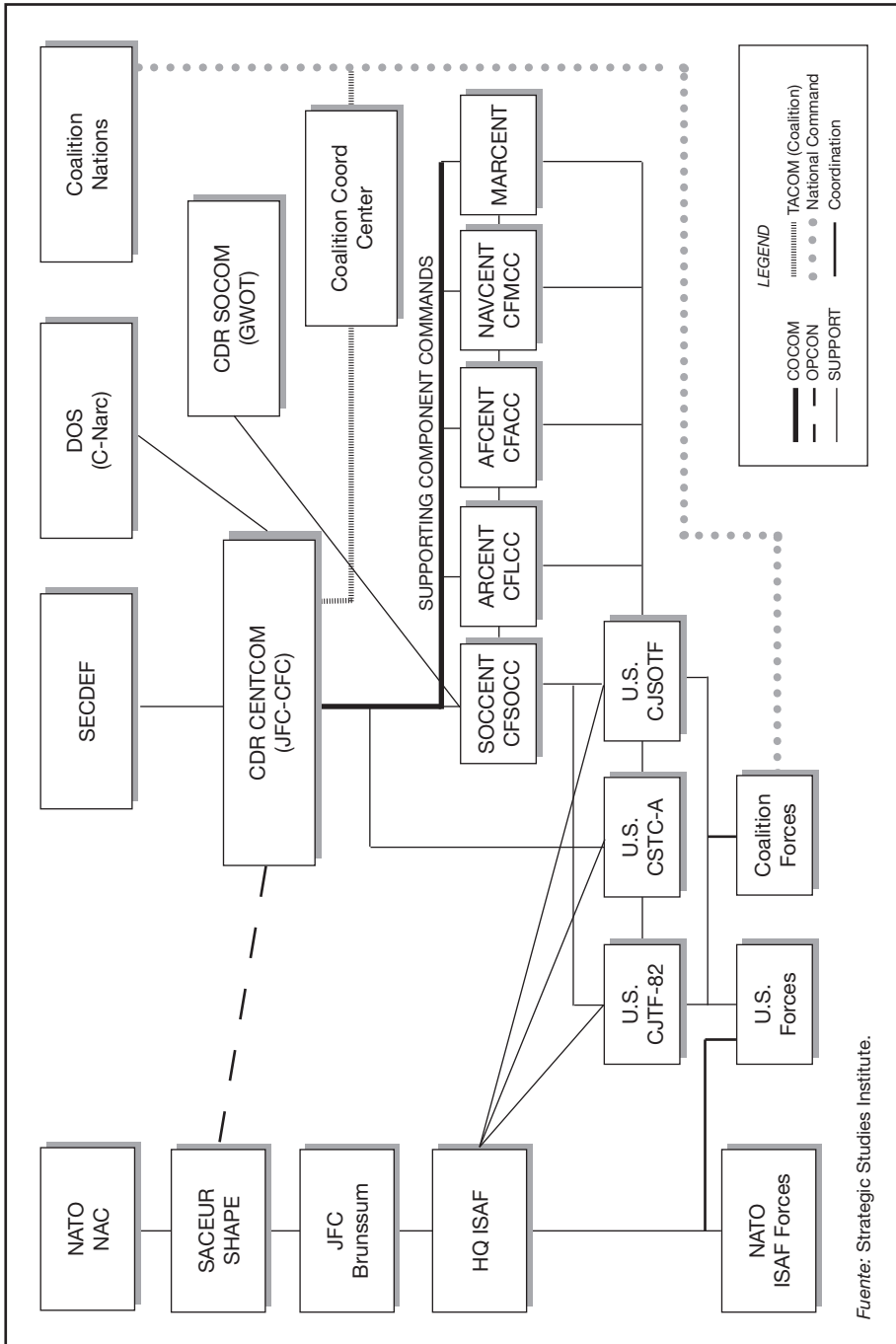
Figura 10.- Estructura de Cuarteles Generales de la OTAN en Europa en junio de 2006.

En ese momento sólo las fuerzas americanas tenían la capacidad de aportar seis cuestiones fundamentales para que la ISAF pudiera ejercer el control, que en ese momento carecía de ellas (29):

1. Logística y apoyo sanitario.
2. Creación y desarrollo de las ANSF.
3. Coordinación de las operaciones especiales.
4. Apoyo de inteligencia y apoyo aéreo cercano.
5. Coordinación de la lucha contra la droga.
6. Relación regional con los países vecinos, principalmente Pakistán.

Esta situación de doble dependencia y escasa coordinación se mantuvo desde febrero de 2007 hasta octubre de 2008. En ese momento las cadenas de mando de la OTAN y de Estados Unidos se fundieron en una sola por virtud de la asunción del mando de las fuerzas de ISAF de un general norteamericano. Esto es, las cadenas de mando paralelas de *US Forces-Afghanistan* y la ISAF pasaron a depender de SACEUR (*Supreme Allied Commander in Europe*), mando de la OTAN de titularidad norteamericana-

(29) HOPE, Ian: *opus citada*, p. 11.



Fuente: Strategic Studies Institute.

Figura 11.- Relaciones de mando en Afganistán en el año 2008.



na) tras la disolución de SACLANT (*Supreme Allied Command for Atlantic Ocean*), responsable de la defensa del territorio continental de Estados Unidos y de las líneas de comunicaciones del Atlántico y su transformación en SACT (*Supreme Allied Command for Transformation*) (30). Este cambio introdujo un único mando operativo en Europa y la asunción del puesto del SACEUR por parte de EUCOM (31).

En ese momento las dos cadenas de mando en Afganistán se pueden fundir en una sola bajo mando americano. No obstante, esta fusión no es total. Las dos cadenas de mando siguen existiendo dentro del teatro. Esto no es extraño. De hecho, como se ha mencionado anteriormente, esto es lo que sucede en todas las fuerzas: una doble dependencia, la nacional por un lado, que responde a las necesidades estrictamente nacionales y está definida por la autoridad transferida a la cadena internacional, y la internacional por otro, que permite a la fuerza contribuir a cumplir la misión. Sin embargo, en este caso hay una particularidad que hace que la situación no deje de tener un germen de conflicto potencial: las fuerzas norteamericanas continúan participando en las dos operaciones que Estados Unidos desarrolla en Afganistán, la ISAF y la OET, en la que no participa la OTAN, figura 12, p. 100.

Esto crea confusión y desvía recursos de las operaciones de la OTAN. Pero parece inevitable y sin solución a medio plazo puesto que la OTAN no está dispuesta a asumir la tarea de lucha contraterrorista ni contra la droga en el ámbito criminal.

En noviembre de 2009 se reunifica de nuevo la estructura de la ISAF bajo un solo mando y el COMISAF (un teniente general norteamericano), asume el mando de todas las unidades que contribuyen al cumplimiento de la misión de la ISAF. Para ello, asumió el control de las operaciones especiales y también de las fuerzas de la Policía Militar que se encargan de la investigación criminal, lucha contra el crimen organizado y custodia de presos especiales. En la figura 13, p. 101, se puede ver como se encuentra la estructura de la ISAF actualmente.

---

(30) Que se encuentra en territorio continental de Estados Unidos y no manda operaciones sino se encarga del proceso de evolución y adaptación de la OTAN.

(31) Esto es, el mando exclusivamente norteamericano que mandaba sus fuerzas en Europa (EUCOM) asume el mando del SACEUR y se convierte en el mando de todas las fuerzas operativas de la OTAN, americanas o no.

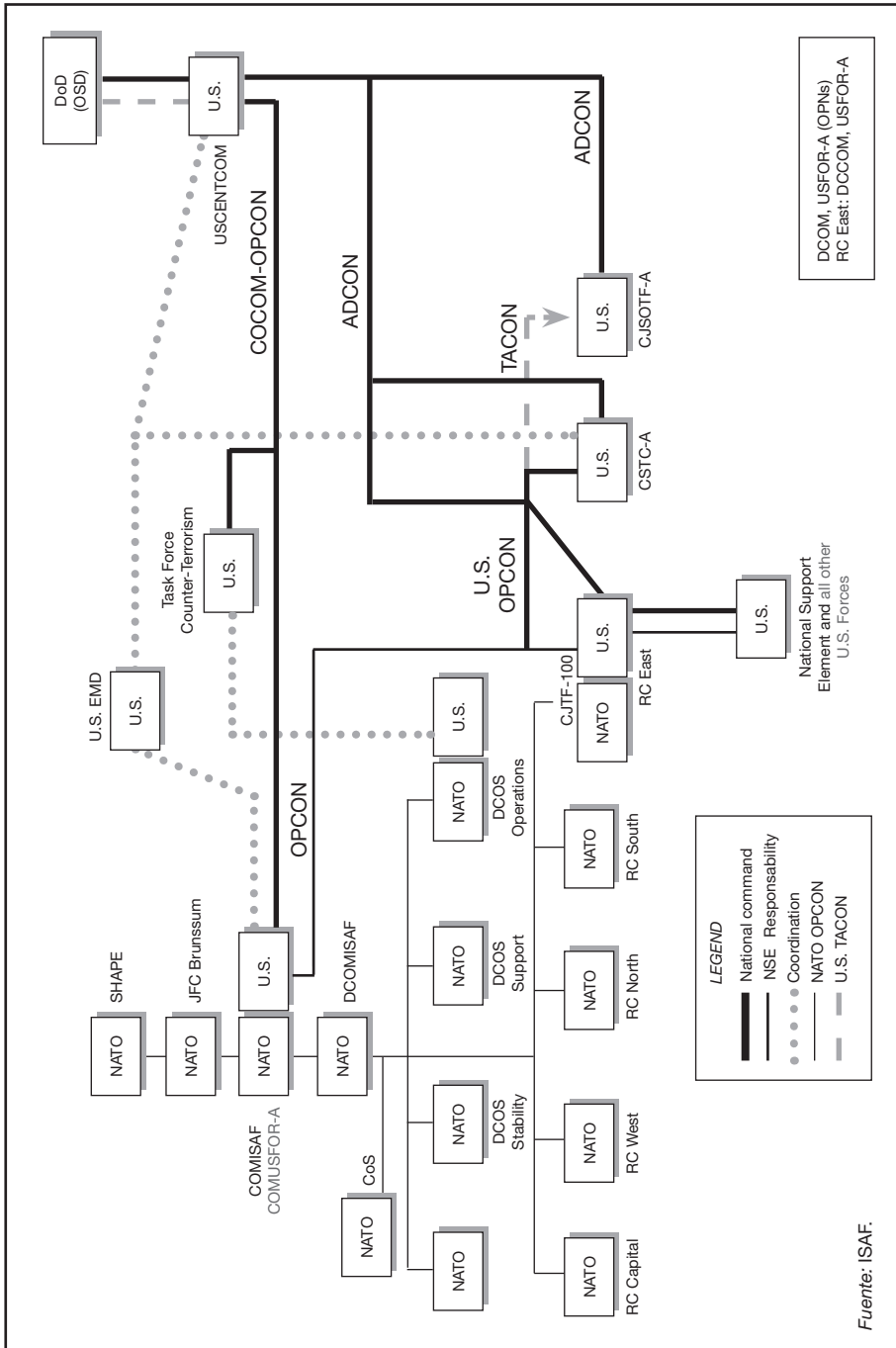


Figura 12.- Estructura de mando de Estados Unidos-ISAF entre el año 2007 y final del año 2008.

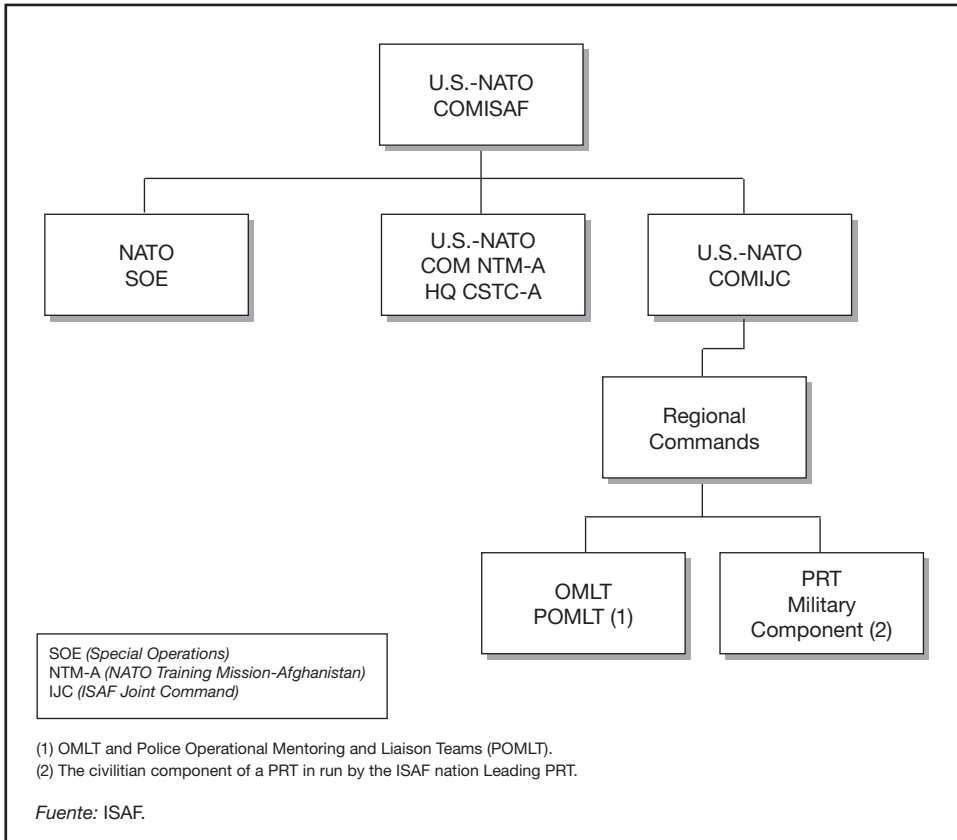


Figura 13.- Estructura de mando de Estados Unidos-ISAF desde el año 2009.

Estas fuerzas de operaciones especiales son las fuerzas de la OTAN, no las norteamericanas. Por lo tanto, no pertenecen a la OEF ni realizan acciones de lucha antiterrorista contra Al Qaeda. En el teatro sí se encuentran otras fuerzas exclusivamente norteamericanas cuyos cometidos están directamente relacionados con las operaciones especiales enfocadas a la lucha antiterrorista y la eliminación de Al Qaeda.

Una última mención en este apartado a los PRT. Estos fueron desarrollados de manera inicial por las naciones en un intento al principio de la campaña de comenzar un proceso de desarrollo y estabilización. Posteriormente han sido asumidos como herramientas fundamentales de la operación en la parte de desarrollo aunque desde la perspectiva norteamericana su rol debería ser mucho más agresivo y no tan de soporte

material a los esfuerzos que deberían estar haciendo los propios afganos. Sin embargo, es interesante reseñar que los PRT dependen de los mandos regionales y están, por lo tanto, en la cadena de mando de la ISAF. Pero están compuestos de una parte militar y una parte civil. Y sólo su estructura militar está en la cadena de mando de la ISAF. La parte civil de esta estructura depende directamente de la cadena de mando civil de la nación que proporciona (y financia) el PRT. Por lo tanto, encontramos un elemento más de distorsión que veremos con un poco más de detalle al analizar la cadena de mando civil, figura 14.

### Estructuras civiles

A lo largo del desarrollo de la campaña (de ésta y la de Irak) se han ido extrayendo una serie de conclusiones. Una de ellas es clara, reforzar la

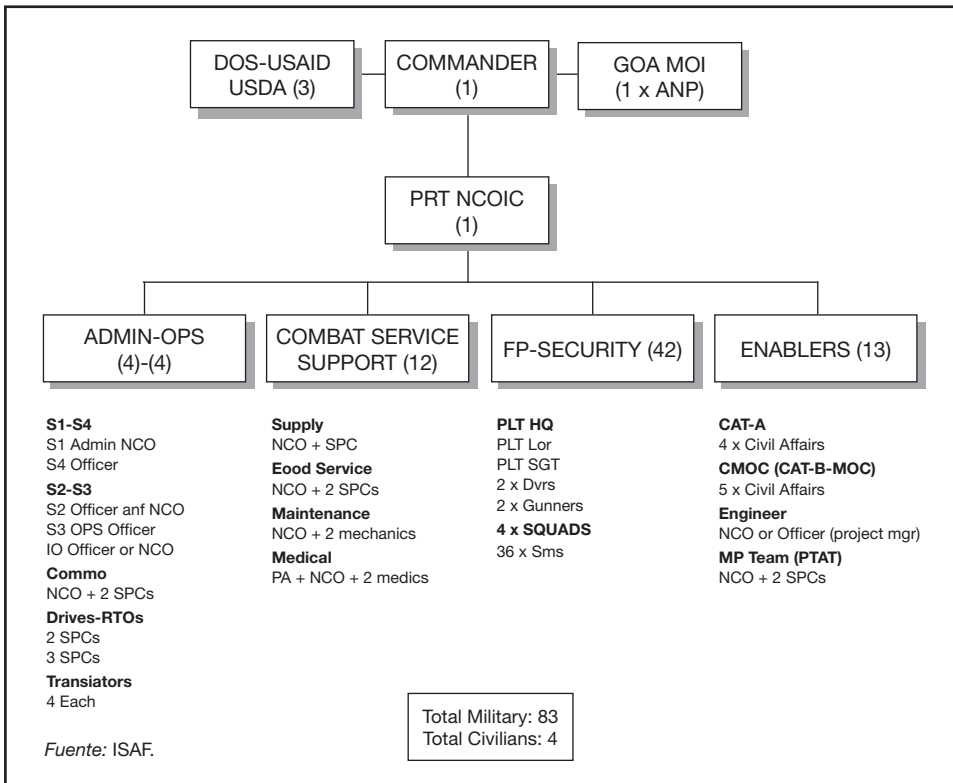


Figura 14.- Estructura de un PRT según la doctrina norteamericana. Los miembros civiles están incluidos en la caja del Departamento de Estado-Agencia para el Desarrollo Industrial (USAID).

economía afgana es crucial para la estrategia de contrainsurgencia que se está desarrollando en el país. La pobreza y el desempleo son críticos en Afganistán y se estima que el comercio ilícito de drogas mueve un tercio del dinero que se mueve legalmente dentro de sus fronteras. La droga es la principal fuente de financiación de la insurgencia y su presencia deforma totalmente la estructura económica nacional afgana. Además de todo esto, Afganistán se encuentra en unas condiciones tales que no puede hacer frente a sus necesidades de desarrollo (ni siquiera las más básicas) sin la ayuda extranjera. Se calcula que Afganistán necesitará ayuda extranjera en los próximos años (de aquí a los próximos 10 años inicialmente) para cubrir el 88% de su presupuesto, ya que él mismo no es capaz de producirlo. Éste principalmente, junto con muchos otros, es el desafío al que se enfrenta la comunidad internacional a la hora de lograr la estabilización y desarrollo de Afganistán. Para ello desde el inicio de las hostilidades la ONU desplegó una misión en el teatro que, se puede decir, aglutina y es la cabeza visible de los organismos civiles actuando en Afganistán. Que, dada la situación de inseguridad que existe en Afganistán, no son demasiados.

Como se ha visto anteriormente la UNAMA (32) no está dirigiendo una misión de mantenimiento de la paz sino una misión de apoyo y desarrollo (fue transferida a la OTAN y se convirtió en la ISAF. Inicialmente desplegó como una pequeña misión del SRSG, al amparo de las fuerzas que imponían la resolución del CSNU. Y, posteriormente, conforme la situación se estabilizó y aumentaron tanto las fuerzas en el teatro como la seguridad, esta misión se transformó en la UNAMA.

El objetivo de la UNAMA es promover la paz y la estabilidad en Afganistán. Desde los Acuerdos de Bonn ha desarrollado un papel importantísimo en la evolución del conflicto al ser el garante de la legalidad y legitimidad de la actuación de la comunidad internacional. Además de los procesos electorales la UNAMA ha estado involucrada en todos los procesos de reconciliación que se han desarrollado y se están desarrollando en Afganistán. Tiene, por añadidura, especial responsabilidad en la vigilancia del respeto a los derechos humanos; el imperio de la ley (apoyando a la Comisión de Desarrollo Judicial); el papel de la mujer en Afganistán; y, por supuesto, voz en todas las cuestiones de ayuda humanitaria.

---

(32) *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*. Heredera de la Misión Especial de Naciones Unidas en Afganistán tras los Acuerdos de Bonn y la creación de la ISAF.

La UNAMA es una misión en la que se ha empleado el principio de *integrated mission*. Esto es, misión integral. Esto quiere decir que lo que se desarrolla en Afganistán ya no es una misión de mantenimiento de la paz al uso de los años noventa (Bosnia, Kosovo, etc.) en la que se establecía un sistema de observadores y se verificaba que se cumplía un alto el fuego por ambas partes. Ahora lo que busca la misión es realizar una aproximación a la solución desde múltiples frentes. En el bien entendido de que para lograr una transición de la guerra a la paz con éxito es necesario lograr simultáneamente avances en seguridad (reforma del sector de seguridad), gobernabilidad (y reconstrucción de las instituciones o construcción en el caso de Afganistán), desarrollo, derechos humanos e imperio de la ley. Siendo éstas las áreas que universalmente se aceptan como tareas globales a impulsar a la búsqueda de una solución global al problema. No una mera interposición o interrupción de las hostilidades.

Para cumplir estas tareas de manera eficaz la UNAMA se organiza en dos «pilares», cada uno a las órdenes de un DSRSG (*Deputy Special Representative del Secretario General*) de Naciones Unidas: el pilar de Asuntos Políticos (*Political Affairs*) y el pilar de Ayuda, Recuperación y Reconstrucción (*Relief, Recovery and Reconstruction*). La coordinación entre estos pilares se lleva a cabo en el cuartel general a nivel regional. Debe quedar claro que la UNAMA es una misión civil y los únicos militares con los que cuenta son los necesarios para realizar una coordinación eficaz con la ISAF y con los ministerios afganos. Esto es, la ONU no realiza ninguna operación militar en Afganistán.

Cuando la UNAMA (o la previa misión especial) desplegó en Afganistán en el año 2001 el conflicto se previó corto. Estados Unidos no estaba interesado en el desarrollo democrático de Afganistán, sólo en detener a Ben Laden, y la propia ONU no quería comprometerse demasiado en el país que había probado sobradamente que no estaba en condiciones ni tenía la voluntad de iniciar la senda del desarrollo, al menos a corto plazo. Por ello, optó por una misión pequeña, con pocos componentes, empleando las fuerzas ya desplegadas por Estados Unidos y centrada en la reconciliación y desarrollo político más que en la reconstrucción y una masiva ayuda humanitaria. Esto provocó que la UNAMA se convirtiera en un actor secundario en Afganistán al optar por la estrategia de *Light Footprint* (33).

---

(33) Dejando poca huella en el terreno, lo que quiere decir, desplegando un mínimo de personal y medios.

Al optar por esta forma de intervención la UNAMA se quedó sin medios de presión sobre el Gobierno de Afganistán, ya que eran Estados Unidos y los países con fuerzas desplegadas los que estaban en condiciones de emplear la estrategia «del palo y la zanahoria» sobre Afganistán amenazando con sus fuerzas militares y presionando con los fondos que proporcionan para su desarrollo.

Desde el año 2002 y hasta el 2005 la UNAMA se concentró en ir desplegando progresivamente y en coordinar las 20 agencias de Naciones Unidas que se encuentran actualmente trabajando en Afganistán. En ese periodo, además, su cometido principal fue conseguir fondos. Éstos necesarios para poner en práctica la enormidad de los objetivos que tan alegremente se habían aceptado como adecuados en el cumbre de Bonn y que en la fase inicial de la campaña parecían muy ambiciosos y lejanos.

A lo largo de los primeros años de la misión de la ONU en Afganistán la situación de seguridad y de gobernabilidad no mejoró. Y no sólo no mejoró, sino que cada una de ellas siguió una evolución por su lado que, tomadas en conjunto, provocó una situación peor que un deterioro de alguna de estas áreas por separado. La situación de seguridad se vio deteriorada por la falta de tropas sobre el terreno. Esto provocó que se pretendiese solucionar con la legalización de las milicias que habían luchado la guerra convirtiéndolas en una especie de parapolicia civil. Pero éstas se revelaron incapaces de mantener la seguridad, por sus excesivos vínculos políticos locales, y la inclusión de estas milicias en la estructura estatal provocó el alejamiento de parte de la sociedad, la exclusión de grandes colectivos, el retraso en el proceso de reconciliación y, en definitiva, la pérdida de una ventana de oportunidad. Esta pérdida de oportunidad ha tenido un gran impacto en el prestigio de la UNAMA y en su libertad de maniobra posterior.

El establecimiento de la ISAF al mando de las fuerzas militares y con una cadena de mando separada de la de la UNAMA no siguió las recomendaciones del Informe Brahimi (34) e hizo que la ONU perdiera la capacidad

---

(34) El Informe Brahimi fue un trabajo realizado por encargo del secretario general de la ONU a Lahkdar Brahimi, posteriormente representante especial en Irak y Afganistán, y fue el primero de muchos pasos para recapitular las misiones de mantenimiento de la paz de los años noventa, aislar los fallos y tomar medidas para reparar estos errores al objeto de garantizar la eficiencia de las misiones de mantenimiento de la paz en el futuro. La ONU ha prometido continuar con estas prácticas para ponerlas en vigor cuando se realicen operaciones de mantenimiento de la paz en el futuro.

de influir sobre la campaña militar. Igualmente, el desarrollo de los PRT como esfuerzos nacionales con la parte militar bajo la cadena de mando de la ISAF y con dependencia nacional de su parte civil no contribuyó a prestigiar a la UNAMA como agente eficaz en el apartado de reconstrucción. Sin embargo, el elemento distorsionador más importante fue la ejecución de la OEF con su estrategia de *kill and capture* (matar y capturar) paralelamente al desarrollo de la UNAMA y la ISAF. La ejecución de la OEF alejó definitivamente a la población afgana de las acciones de reintegración y apoyo e hizo perder a una parte de ésta completamente la confianza en su Gobierno.

No obstante, es necesario decir que la ONU no fue capaz de presentar, o al menos consensuar, frente a las iniciativas militares norteamericanas o de la OTAN una estrategia clara de proceso de paz. Incluso aunque careciese de los medios para ponerla en práctica. Estas iniciativas sólo han sido posibles cuando la comunidad internacional se ha alineado por medio de las cumbres de la OTAN a la búsqueda de soluciones.

En cualquier caso la UNAMA tiene el mandato de Naciones Unidas de coordinar a la comunidad internacional en el posconflicto. Para ello la UNAMA se ha organizado por medio de diversas estructuras. A continuación se analizan desde la perspectiva de la coordinación interna de la UNAMA, su coordinación con las agencias civiles externas a la ONU, con las organizaciones militares y con los países que contribuyen al desarrollo también de Afganistán.

Para coordinar su actuación interna la UNAMA creó inicialmente un Centro de Análisis que carecía de capacidad de planeamiento. Esto se reveló inoperante y desarrolló posteriormente la APU (*Analysis and Planning Unit*) con capacidad de planeamiento limitada. No obstante, no es demasiado eficaz porque los órganos de Naciones Unidas son organismos autónomos y no rinden cuentas más que al secretario general no a una autoridad en Afganistán. Esto hace que sea muy difícil coordinar desde Nueva York las 23 agencias de Naciones Unidas trabajando en el terreno y que el resultado sea muy poco eficiente.

Por otro lado y para coordinar con otros actores externos civiles el principal problema que tiene la UNAMA es que carece de herramientas para ejercer presión sobre los países que invierten su propio dinero y emplean sus tropas principalmente en beneficio de sus propios objetivos estratégicos. Máxime cuando las actividades de la UNAMA se pagan, final-



mente, con los fondos proporcionados por aquellos a los que pretende coordinar (es el caso clásico de Estados Unidos, que financia el 25% del presupuesto de la ONU). En cualquier caso, debido a la escasez de recursos de la UNAMA y a su pobre coordinación interna, la misión carece de posibilidad de realizar una sincronización efectiva de las actividades del conjunto de las naciones en todo Afganistán. Aunque es cierto que las naciones deberían enfocar sus proyectos y esfuerzos a los objetivos definidos en la ANDS, y a través del Gobierno de Afganistán esto no es así en muchísimas ocasiones, dadas las circunstancias de objetivos particulares más arriba mencionadas, figura 15, p. 109.

Además de lo anterior, en Afganistán se encuentran trabajando otras dos agencias civiles no dependientes de la ONU pero con un elevado nivel de representación y con las que es necesario para la UNAMA la coordinación: el Representante Especial de la Unión Europea, EUSR (*EU Special Representative*) y el NATO SCR (*NATO Senior Civilian Representative*). El primero coordina a los países miembros de la Unión Europea en Afganistán en sus esfuerzos de reconstrucción (no militares) y el segundo se encarga de coordinar los esfuerzos de los PRT en sus aspectos civiles desde la estructura de la OTAN (aunque su mandato, como parte de la OTAN, sea apoyar al SR de Naciones Unidas en Afganistán). Además, un tercer representante entra en el juego como voz del grupo Afganistán-Pakistán coordinando los esfuerzos de desarrollo entre estos dos países en un esfuerzo por impulsar el desarrollo del área Afganistán-Pakistán, foco del conflicto de Afganistán. Aunque no hay competencia entre estos grupos, la coordinación entre ellos consume tiempo y recursos. Y, demasiado a menudo, se logra una excelente coordinación de lo que no es trascendente y muy poca en lo que importa.

Respecto a la coordinación de la UNAMA con las acciones militares se puede decir que ésta es escasa. No existe un elemento real de coordinación de planeamiento entre la parte militar (ISAF) y la parte civil (UNAMA) de la misión, aparte de anteriormente mencionados oficiales de enlace. Y la UNAMA es reacia a aproximarse a las acciones de la ISAF.

La ISAF acusa a la UNAMA de no cooperar en la parte civil de la solución del conflicto de contrainsurgencia puesto que una solución militar exclusivamente no es posible. Y la UNAMA responde que no tiene experiencia en este tipo de conflictos, que no dispone de suficientes recursos y que carece de capacidad de planeamiento. En el fondo, lo que subyace es

una reluctancia de la UNAMA a involucrarse en acciones militares en las que, a menudo, mueren civiles y que le expondría a poder perder la independencia para denunciar este tipo de acciones por parte de la rama militar de la misión. Asimismo, y en contra de sus propios objetivos de desarrollo, la UNAMA se niega a desplegar presencia en aquellas zonas en las que no hay seguridad para desarrollar sus operaciones (esto es, el sur y el este de Afganistán, donde se desarrollan las operaciones más violentas). La raíz de esta divergencia es un diferente enfoque entre la UNAMA y la ISAF: desde el lado militar se ve la seguridad como requisito previo a la estabilización y posibilitador de ésta.

Desde el lado civil se ve como solución a la estabilización el apoyo humanitario, la gobernabilidad y el imperio de la ley. Su presencia hará que la situación de seguridad automáticamente mejore. Y esto hace que las esferas de actuación no se toquen. Máxime cuando no hay seguridad para poder desarrollar este tipo de actuaciones y entonces no se realiza ninguna operación por parte de la ONU. Esto conduce a que o se hacen operaciones de apoyo civil exclusivamente por la parte militar en las zonas no seguras o se realizan por parte de la ONU allá donde los militares no están ejerciendo sus esfuerzos porque la situación es relativamente segura y, por lo tanto, no están interesados en emplear recursos en esas zonas. Esto crea una constante divergencia que contribuye a reforzar los dos diferentes puntos de vista y no permite alcanzar una solución eficiente de cooperación entre ambas estructuras.

La coordinación entre los actores internos al país y los externos se consigue por dos medios, uno pasivo y uno activo. El pasivo es la ANDS, que permite que todos los países y organizaciones (militares y civiles) se enfoquen hacia un objetivo común. El medio activo es el JCMB. Inicialmente este organismo se estableció para vigilar el cumplimiento de los Acuerdos de Londres de manera rotatoria en las capitales europeas. Actualmente, desde el año 2008, se desarrolla en Kabul con los representantes de los actores principales (Afganistán, OTAN, ONU, países contribuyentes y diferentes organizaciones) y sirve para alcanzar acuerdos de actuaciones políticas y de financiación (es, de hecho, el organismo que autoriza el techo a alcanzar en el número de personal de las ANSF, por ejemplo). Su principal limitación es que las decisiones se toman por unanimidad, lo que tiende a provocar que se llegue a acuerdos acerca de las decisiones de mínimos. Y las cuestiones críticas, una vez más, como hemos visto anteriormente, quedan sujetas a decisión de los países en función de sus intereses estratégicos.

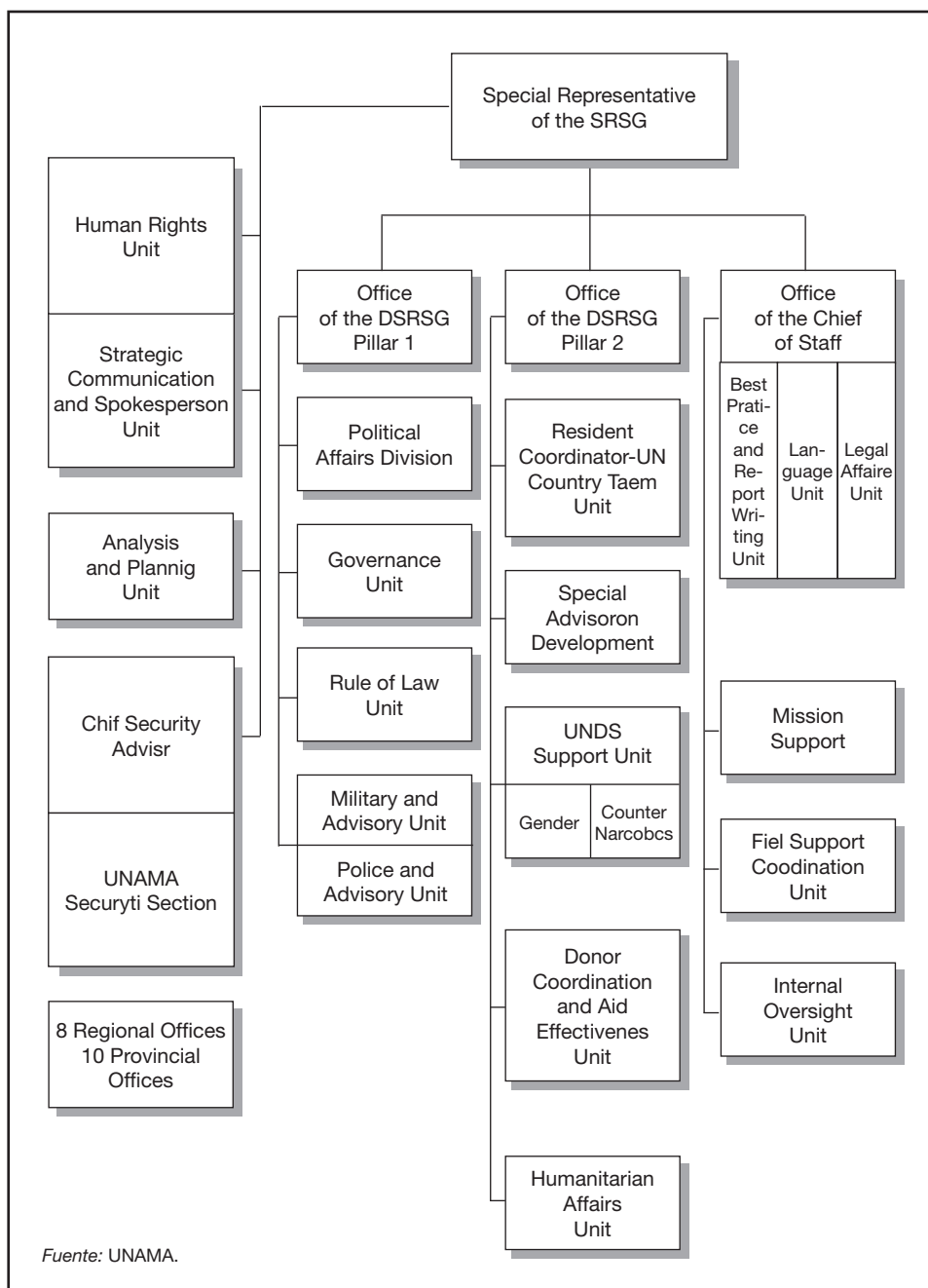


Figura 15.- Estructura Cuartel General de la UNAMA, año 2009.

El JCMB es, de hecho, la herramienta más poderosa que en la actualidad tienen las naciones en el control de las operaciones y la evolución de Afganistán. No obstante, como se ha mencionado, no es estrictamente una herramienta de la ONU sino, más bien, un foro de acuerdo entre los países contribuyentes en el que se pueden tratar temas de ámbito estratégico, militar, político o de relaciones. Y siempre plenamente vinculado al control de los fondos invertidos en el desarrollo de Afganistán.

### Conclusiones

Desde que los talibán fueron expulsados del poder a finales del año 2001 Estados Unidos, la OTAN y la ONU han estado trabajando a la búsqueda del objetivo de construir un gobierno democrático capaz de dirigir Afganistán. Pero el objetivo es elusivo, el enemigo es resistente, la situación política en Afganistán muy compleja y el proceso mucho más lento de lo previsto.

A lo largo de este artículo se ha analizado como la estructura militar ha evolucionado de una manera clara desde la estructura muy simple que se estableció para la sola ejecución de la invasión y las acciones de búsqueda de Ben Laden en el periodo inmediato posterior a la invasión, a una estructura enormemente compleja en la que la unidad de mando y la unidad de esfuerzo han primado por encima de los intereses exclusivamente nacionales, aunque indudablemente éstos sean el motor de esta evolución.

Una estructura que era ineficaz desde la perspectiva operativa y que vulneraba los principios de la guerra de unidad de mando, concentración de esfuerzos, economía de medios y objetivo ha logrado reunir en una sola cadena de mando casi todos sus recursos para conseguir la máxima sinergia de sus acciones. De esta manera ha ganado eficiencia y ha eliminado múltiples fricciones. Esto era imprescindible para lograr cumplir los objetivos políticos, cada vez más ambiciosos, que la Administración norteamericana ha ido imponiendo a sus fuerzas en Afganistán. Y, aparentemente, los objetivos militares se consiguen de una forma directa ya que la estructura tiene los medios y la capacidad de emplearlos. Y todo ello bajo un mismo mando.

Sin embargo, este idílico panorama no está exento de aspectos a revisar. La reunión ha sido posible porque se ha hecho bajo la autoridad de Es-

tados Unidos. No hubiera sido posible de ninguna otra manera. A pesar de ello, la reunión de todos los esfuerzos en una sola cadena de mando y el establecimiento de objetivos recogidos de manera conjunta en la ANDS, y reafirmados periódicamente en el JCMB, contribuyen decisivamente al cumplimiento de la misión. Un punto negro lo constituye la falta de coordinación de los esfuerzos de los PRT mucho más vinculados a la cadena de mando nacional que a la cadena de mando de la OTAN y con, en muchos casos, una agenda propia no exenta de conflictos con la imagen global de la ISAF. Aunque la actuación de los PRT debería estar integrada, al menos de modo pasivo, en el ámbito de lo que se realiza en dirección a los objetivos establecidos en la ANDS.

No obstante, todos estos éxitos se encuentran en la parte militar del problema. Sólo una parte del problema y no la mayor a la hora de encontrar una solución a largo plazo. La solución ha de venir del lado del desarrollo y la gobernabilidad. Ciertamente es que sin la seguridad que permita estas dos no podrá existir una solución, pero no menos cierto que la solución militar no es una solución perdurable y, hoy por hoy, ni siquiera posible. Por ello es imprescindible la existencia de unas estructuras civiles que permitan la ejecución de las tareas de desarrollo civil de la manera más eficaz posible y posibiliten una coordinación efectiva con las acciones militares.

Sin embargo, vemos que esto no ocurre en el lado civil. La UNAMA es incapaz de coordinar siquiera las agencias pertenecientes a la ONU. Carece de capacidad de planeamiento a largo plazo, ni en el teatro ni fuera de él dedicado a éste, aunque insiste en que sus planes sí son a largo plazo (una reconstrucción de futuro de Afganistán) y los de la ISAF a un máximo de cinco años vista (el fin de las operaciones militares y la retirada de las fuerzas). Y, sobre todo, no dispone de medios para hacer aplicar sus actuaciones. Ni en el ámbito militar ni en el ámbito de desarrollo o gobernabilidad. Aunque sí tiene una mayor influencia en el ámbito político.

Pero en el plano del apoyo al desarrollo de la UNAMA carece de personal experto que le permita llevar a efecto su tarea de guiar al Gobierno afgano. La frecuencia de los relevos de los contingentes militares es una queja constante de los representantes de la ONU y, sin embargo, su personal especializado rota con la misma o mayor frecuencia que el personal militar. Y, normalmente, el grueso de éste no está ni la mitad de cualificado que aquél. Aparte del hecho de que los relevos de los contingentes están programados con antelación y se trata de minimizar su impacto en la

operación. Los relevos de personal de la ONU son irregulares y, a menudo, dependientes de la situación tanto dentro como fuera de la zona.

El órgano de coordinación (el equivalente también a un cuartel general) de la UNAMA, el APU no está integrado en el Cuartel General de la UNAMA como parte de éste, sino que depende directamente de Naciones Unidas y del SRSG (figura 5, p. 82). Esto hace que, aparte de su escasa capacidad de coordinación efectiva con los organismos de la ONU, los otros dos pilares no estén al tanto de las actividades de planeamiento, por lo que los resultados de planeamiento son peores y su actuación más ineficaz. Aparte de esto, no tiene ningún enlace con los PRT. Esto hace que la coordinación a nivel provincial entre lo que lleva a cabo la UNAMA, lo que consigue la ISAF y lo que persigue la nación donante sea mínima o nula. Siendo más fruto de la coincidencia y de la buena voluntad personal que de la planificación el que se obtengan resultados positivos complementarios.

Aparentemente, desde la perspectiva de la UNAMA, la falta de coordinación inicial, en el año 2001, creó una inercia que ha favorecido la «militarización» de la actuación de Naciones Unidas, ha provocado una escalada militar a la búsqueda del final de la violencia y ha fagocitado recursos que han minado la capacidad de alcanzar una solución política del conflicto. No obstante, esto parece fruto de una visión un tanto distorsionada de la realidad. La solución del conflicto es, evidentemente, política. No de otra manera lo plantea la ISAF. Sin embargo, parece que la UNAMA no reconoce como prioritario el establecimiento de un entorno seguro que permita el desarrollo y la gobernabilidad.

Aunque sí arguye que no puede ejercer su misión por falta de seguridad en grandes zonas del país. De modo claro, la solución del conflicto pasa por el establecimiento de las condiciones de seguridad que permitan el desarrollo de todas las demás condiciones. Es ésta una premisa que debería estar clarísima en la cabeza de todos los organismos que actúan en el terreno. Y el establecimiento de los medios de coordinación y planeamiento que sean capaces de coordinar los esfuerzos militares y civiles es un requisito imprescindible para la solución del conflicto. Esta debería ser una prioridad para la UNAMA.

Aun el entendido de que no será posible desligar la actuación de las naciones de sus intereses estratégicos en la zona, es posible actuar de forma coordinada y dirigida a la consecución de un objetivo común empleando como mecanismo de coordinación común la ANDS ya que ésta cubre la

mayoría de los aspectos a desarrollar en Afganistán. Aunque la cuestión de qué fondos se asignan a cada actuación estará siempre ligada a las prioridades estratégicas de la nación donante es posible establecer una base común desde la que poder negociar la participación y el compromiso de las naciones. Pero para ello es imprescindible que desarrollemos el órgano de control cívico-militar que permita llevar a cabo esa actuación.

Las naciones no comprometen la sangre de sus soldados, el dinero de sus contribuyentes y su prestigio político en una tarea sin futuro o poco prometedora. La existencia de esta estructura de coordinación cívico-militar, UNAMA-ISAF o, a otro nivel, ONU-OTAN permitiría la máxima sinergia de la actuación de las diferentes organizaciones en Afganistán y alcanzar una solución perdurable en un futuro a medio plazo que no implique la pérdida de más vidas humanas.

### **Bibliografía**

#### *Libros*

*USMC Deployer's Guide*, Department of Defense, U.S., 2008.

*Panorama Estratégico 2010-2011*, Real Instituto Elcano-Instituto Español de Estudios Estratégicos.

#### *Recursos electrónicos*

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

En: <http://www.isaf.nato.int/>

En: <http://www.foreignpolicy.com>

En: [www.ntm-a.com](http://www.ntm-a.com)

En: [www.defense.gov](http://www.defense.gov)

En: [www.csis.org](http://www.csis.org)

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

#### *Artículos*

HOPE, Ian: «Unity of Command in Afghanistan: A Forsaken Principle of War», *Carlisle*, U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2008.

#### *Documentos*

AREU (*Afghanistan Research and Evaluation Unit*), *A to Z Guide to Afghanistan Assistance, 2011*, Kabul, 2011.

Comunicado de la Conferencia Internacional de Kabul, Gobierno de Afganistán, 20 de julio de 2010.

CORDESMAN, Anthony: *Afghanistan and the Uncertain Metrics of Progress. Part Two: Transitioning to a New Strategy: 2009-2010*, Centre for Strategic and International Studies, Washington, 2011.

— *Afghanistan and the Uncertain Metrics of Progress. Part Three: The Key Ongoing Challenges that Help Shape the Outcome of the War*, Centre for Strategic and International Studies, Washington, 2011.

— *Afghanistan and the Uncertain Metrics of Progress. Part Four: «Hold, Build and Transition»: The Challenge of Development*, Centre for Strategic and International Studies, Washington, 2011.

EXUM, Andrew: *Leverage: Designing a Political Campaign for Afghanistan*, Center for a New American Security, Washington, 2010.

Gobierno de Afganistán: *Afghan National Development Strategy, 2008-2013, A National Strategy for Security, Governance, Economic Growth and Poverty Reduction*.

HEBERT, Iselin: *UNAMA in Afghanistan: Challenges and Opportunities in Peace-making, State-Building and Coordination*, Norwegian Institute of Foreign Affairs, Oslo, 2010.

Informe de la United States Government Accountability Office: *The Strategic Framework for US Efforts in Afghanistan*, Congressional Committees, Washington, 2010.

NTM-A-CSCT-A Implementation Plan, 29 de agosto de 2009.

Peace Operation Backgrounder: *Rebuilding Afghanistan: The United Nations Assistance Mission in Afghanistan*, The Henry L. Stimson Center, Washington, 2002.

U.S. Department of the State y U.S. Agency for International Development: *Strategic Plan, Fiscal Years 2004-2009*, Department of the State/USAID Publication 11804, Washington, 2003.

WILLIAMS, M.: *Empire Lite Revisited: NATO, the Comprehensive Approach and State-Building in Afghanistan*, International Peacekeeping, Londres, 2011.



## EL ANÁLISIS PROSPECTIVO: UN RETO TECNOLÓGICO

José Miguel Castillo Chamorro

*Alumno del XIX Curso de Alta Gestión Logística*

La necesidad de conocer el futuro no es nueva, ha existido desde los orígenes de la humanidad. Lo novedoso es la tecnología aplicable que varía conforme avanza el tiempo. Aunque este problema es común en cualquier área, se requiere una solución urgente para aquellos ámbitos que presentan importantes repercusiones sociales.

En este artículo se presenta una solución para modelar las opiniones de un grupo de expertos con el objetivo de predecir los posibles escenarios futuros.

El método y las herramientas usados en este proyecto están siendo validados con estudios de casos reales por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

### Introducción

Antes de enfrentarse a un escenario futuro, es aconsejable tener una idea más o menos precisa de lo que puede acontecer. Más vale estar preparado para los escenarios futuros que sufrir sus consecuencias. Una vez configurado el posible escenario futuro, debemos analizar todos los elementos o factores que intervienen con el fin de favorecer o dificultar que dicho escenario se materialice.

El objetivo de la presente investigación es obtener una tecnología aplicable (Castillo, 2009) que nos permita ser conscientes de los posibles escenarios críticos antes de que se materialicen, lo que nos permitirá analizarlos y elaborar estrategias apropiadas de mitigación de riesgos. El proyecto incluye la aplicación de una metodología específica para prever posibles escenarios futuros basada en la opinión de expertos, así como el desarrollo de Sistemas Multi-Agente (MAS) (Aarsten, 1996 y Agre, 1996) para automatizar la creación de tales escenarios.

## Modos de conocer el futuro

La necesidad de prever el futuro no es nueva. El hombre siempre ha sentido la necesidad de predecir lo que va a suceder (Martin, 1995). A día de hoy podemos resumir los diferentes métodos para prever el futuro en cuatro grupos principales: sobrenatural, hermenéutico, técnico y anticipativo.

Los hechos futuros o situaciones conocidas por revelación, profecía o incluso astrología pueden incluirse como forma sobrenatural de prever el futuro. Lamentablemente, este grupo no incluye procedimientos serios y fiables, por lo que no es aconsejable confiar en estas técnicas.

La hermenéutica está relacionada con las interacciones sociales orientadas a debatir sobre el futuro. Comentarios, situaciones utópicas e incluso ciencia ficción pueden incluirse en este grupo.

En el grupo técnico podemos encontrar modelos matemáticos que se desarrollan para extrapolar datos pasados y presentes con el objetivo de predecir resultados futuros. El estudio de tendencias permite aproximar situaciones futuras en sistemas dinámicos estables. La econometría, la demografía y la meteorología son ciencias que se pueden incluir en este grupo.

Por desgracia, los sistemas sociales no siempre se comportan de manera estable; normalmente evolucionan de manera inestable o caótica. Además, cuando una situación incluye una gran cantidad de variables diferentes y heterogéneas, la predicción técnica se vuelve compleja y difícil de manejar.

Las técnicas anticipatorias tratan de evitar el problema del uso de predicción técnica en sistemas inestables utilizando la opinión de un grupo de expertos (Bas, 1999 y Godet, 1993). La opinión del experto refleja las relaciones entre eventos o variables basadas en su experiencia personal. Las relaciones extremadamente complejas entre eventos heterogéneos son tratadas mentalmente como un todo, figura 1.

Las técnicas de predicción técnica son eficientes en la creación de escenarios futuros basados en la estabilidad de los sistemas dinámicos en los que se aplican las tendencias de los datos históricos. Sin embargo, dentro del ámbito de defensa y seguridad es difícil contar con la estabilidad de un sistema dinámico que genere escenarios basados en pautas

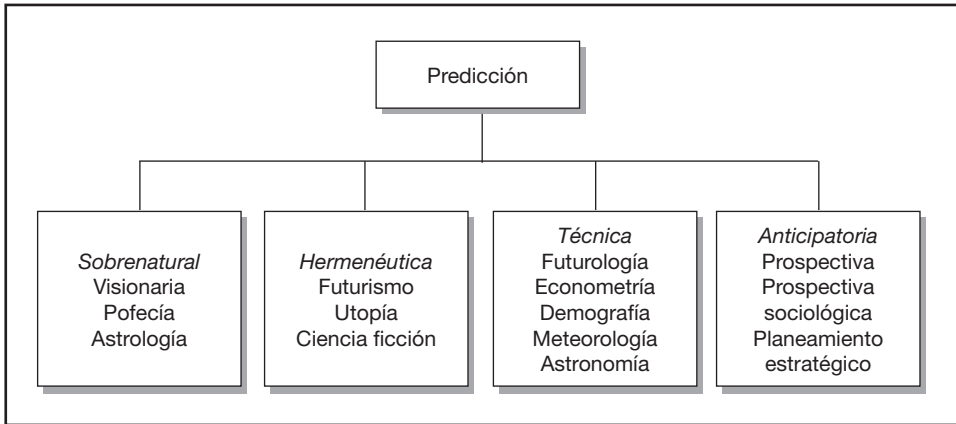


Figura 1.– *Modos de conocer el futuro.*

predecibles, por lo que el uso de técnicas anticipatorias se revela como el más adecuado.

### Una solución orientada a MAS

En esta sección, se presenta un nuevo enfoque de prospección del futuro basado en un sistema MAS (Much, 1999 y Durfee, 2001). El objetivo consiste en la construcción de un modelo que se enfrente al problema de modelar escenarios futuros desde una perspectiva diferente de los métodos prospectivos de estadística clásica. Por ello, utilizamos posibilidades calificadas con etiquetas lingüísticas (Zadeh, 1975) en lugar de probabilidades, el proyecto se desarrolla bajo un enfoque diferente al utilizado con los métodos clásicos, figura 2, p. 118.

A través de la metodología MECMIPLAN (Castillo, 2006) se ha construido un sistema de *software* que permite obtener resultados. Esta metodología describe los diferentes pasos y procedimientos para construir un desarrollo de *software* orientado a MAS en este tipo de dominio, figura 3, p. 119.

El conocimiento extraído del grupo de expertos será empleado para entrenar al agente clasificador. Posteriormente el agente clasificador puede ser usado para generar nuevos escenarios. De esta manera, el conocimiento del grupo de expertos se transfiere al MAS. El agente clasificador se ha desarrollado mediante procedimientos de lógica borrosa (Suge-

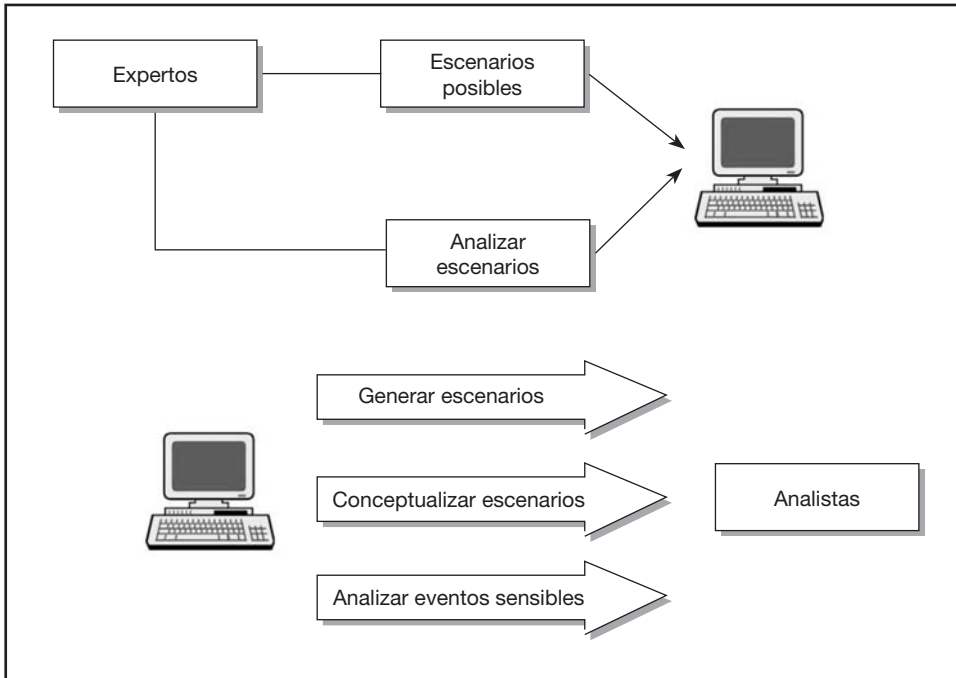


Figura 2.- *Visión general del proyecto.*

no, 1985), ya que el ser humano usualmente se expresa mediante el uso de etiquetas lingüísticas en lugar de cifras.

El segundo agente es útil para determinar qué eventos pueden ser influenciados con el fin de llegar al escenario deseado. Es posible que el escenario no coincida con nuestras expectativas. En este caso, el agente analizador se encarga de buscar los eventos que deben ser influenciados con el fin de acercarse a un escenario ideal. Para la construcción del agente analizador se utilizan procedimientos de inteligencia artificial basados en búsquedas inteligentes (Nilsson, 1998).

La figura 4, p.120, muestra el mapa de procesos que permite llevar a cabo un estudio de prospectiva. La rama superior describe los diferentes procesos que se deben desarrollar a fin de generar escenarios futuros de acuerdo con las opiniones de un grupo de expertos. En caso de querer analizar las implicaciones del escenario generado en la rama superior o para estudiar un escenario específico, debemos proceder con los procesos mostrados en la rama inferior de la figura, donde se estudia la influencia de

acontecimientos externos que no están directamente relacionados con el escenario.

### Caso de estudio: el futuro de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en Europa

En esta sección se presenta un proyecto que ha sido desarrollado recientemente por el IEEE y Tecnalia (Corporación Tecnológica).

El objetivo de este ejercicio es prever el futuro de la implantación de la PCSD en el horizonte temporal del año 2020.

#### *Definición del dominio*

Un grupo de analistas del IEEE eligió el dominio en el que se desarrolla el estudio prospectivo. En este caso particular, el objetivo consiste en prever el futuro de la PCSD en el año 2020.

#### *Definición de eventos*

El mismo grupo de analistas, con la asistencia de un grupo de expertos técnicos de Tecnalia, definió los eventos generales relacionados con el

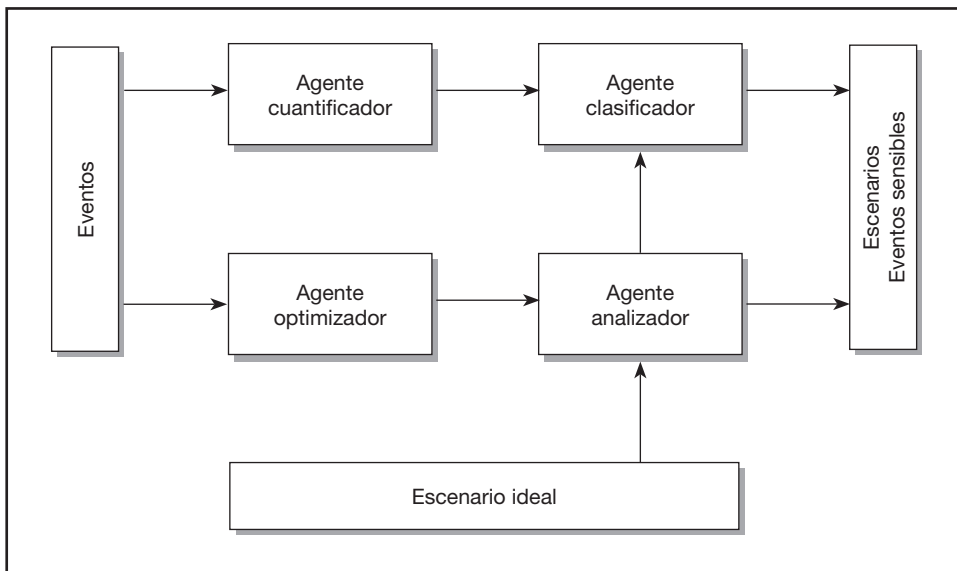


Figura 3.- Modelo conceptual.

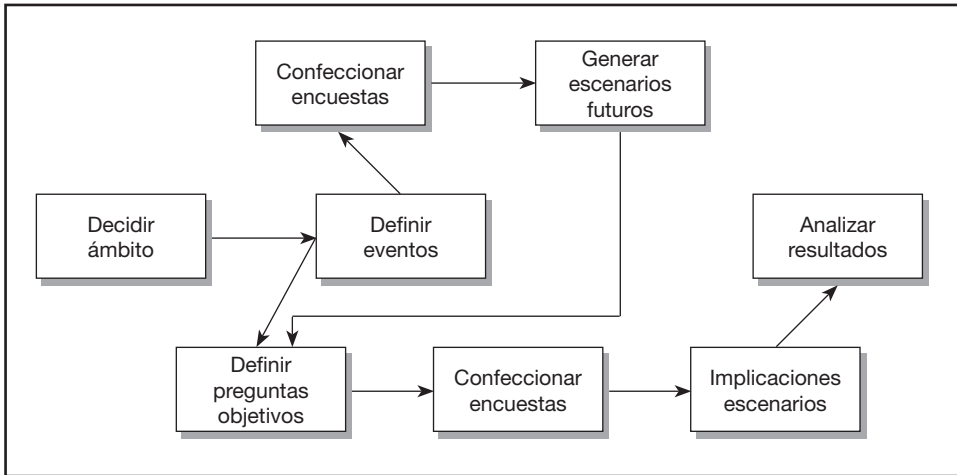


Figura 4.- Mapa de procesos.

dominio. Se eligió la lista de eventos, prestando especial atención a la independencia entre ellos. Un número de siete eventos fueron identificados, los cuales se enumeran a continuación:

- *Evento 1:* las opiniones públicas de los Estados miembros presionan a sus gobiernos para un mayor desarrollo de la PCSD.
- *Evento 2:* se racionalizan las estructuras para potenciar el planeamiento y ejecución de la misiones de la PCSD, con un empleo integrado de las capacidades civiles y militares.
- *Evento 3:* se produce un cambio en la arquitectura de seguridad euroatlántica como consecuencia de una redefinición de los papeles de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Unión Europea, y un cambio en la postura de actores clave como Estados Unidos y Rusia.
- *Evento 4:* la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) se desarrolla de forma coherente de acuerdo con los instrumentos previstos en el Tratado de Lisboa.
- *Evento 5:* el Consejo Europeo decide por unanimidad la puesta en marcha de una defensa común europea, conforme a lo establecido en el artículo 27.2 del Tratado de Lisboa.
- *Evento 6:* se alcanzan los objetivos de capacidades (militares y civiles) que fije la Unión Europea para sustituir a los de 2010.
- *Evento 7:* la Unión Europea constituye unas fuerzas adecuadamente adiestradas y equipadas, y listas para ser empleadas con flexibilidad en gestión de crisis.

*Diseño de cuestionarios*

Una vez definidos el dominio y los eventos, Tecnalía diseñó los cuestionarios que deberían ser respondidos por el grupo de expertos. El número de cuestionarios no puede ser numeroso y ha de representar toda la gama de posibles escenarios.

El grupo de expertos fue elegido por el IEEE. Se seleccionaron 14 expertos en política internacional.

A fin de facilitar el proceso de extracción de conocimiento se desarrolló una página *web* para que los expertos respondieran a los cuestionarios en línea ([www.escenariosprospectiva.info](http://www.escenariosprospectiva.info)).

El número de eventos identificados por el grupo de analistas es siete. En consecuencia, el número de posibles escenarios es 128. Este número es el resultado de las diferentes combinaciones de los eventos (27). De los 128 posibles escenarios un número de 15 fue seleccionado como el más representativo de ellos. Cada experto expresó su opinión sobre la existencia de cada escenario en términos de posibilidad como «muy alto», «alto», «medio», «bajo» y «muy bajo». El cuadro 1 muestra las respuestas de los expertos a cada cuestionario. Cada columna contiene el número de respuestas con respecto a su calificación.

Es importante destacar que la mayoría de las respuestas siguen una distribución «gaussiana» en torno a un valor central.

*Generación de escenarios futuros*

El objetivo de este proceso es tratar la información de una manera lógica y formal. Por tal motivo se traducen los resultados de todos los cues-

**Cuadro 1.** — *Respuestas de los expertos.*

Respuestas	Eventos														
Muy alta	0	1	0	2	2	1	0	0	0	0	1	1	1	0	2
Alta	0	1	1	4	1	2	1	5	3	0	1	1	1	3	3
Media	0	2	1	8	8	5	2	5	7	3	2	3	2	9	6
Baja	2	6	5	0	3	5	4	4	3	1	5	4	4	2	3
Muy baja	12	4	7	0	0	1	7	0	1	10	5	5	6	0	0
TOTAL	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14

tionarios a reglas lógicas. Quince cuestionarios con cinco respuestas posibles producen 75 reglas. Sin embargo, no todas las posibles reglas han sido elegidas por los expertos, sólo 59 de 75 posibles. Estas 59 reglas han sido identificadas como los principales elementos a ser tratados como parte del MAS. Es decir, estas 59 reglas serán el núcleo del agente clasificador, figura 5.

Para tratar todas estas reglas se ha desarrollado un módulo de inferencia borrosa. El cuadro 2 muestra los resultados cuantitativos de cada cuestionario. En este cuadro, la columna «Valor» expresa el resultado del módulo borroso para cada cuestionario.

Como se muestra en el cuadro, un escenario con ningún evento (Q1) tiene una muy baja posibilidad de ocurrencia. Además, un escenario en el que se producen todos los eventos (Q10) cuenta con una baja posibilidad de ocurrencia.

Para extrapolar los resultados del módulo de inferencia a los 128 cuestionarios posibles, una red neuronal es entrenada como parte del agente de clasificador. Según el modelo conceptual que se muestra en la figura 3, p. 119, cuando se presenta un conjunto de eventos como entrada del modelo obtenemos la posibilidad de producir este escenario como sali-

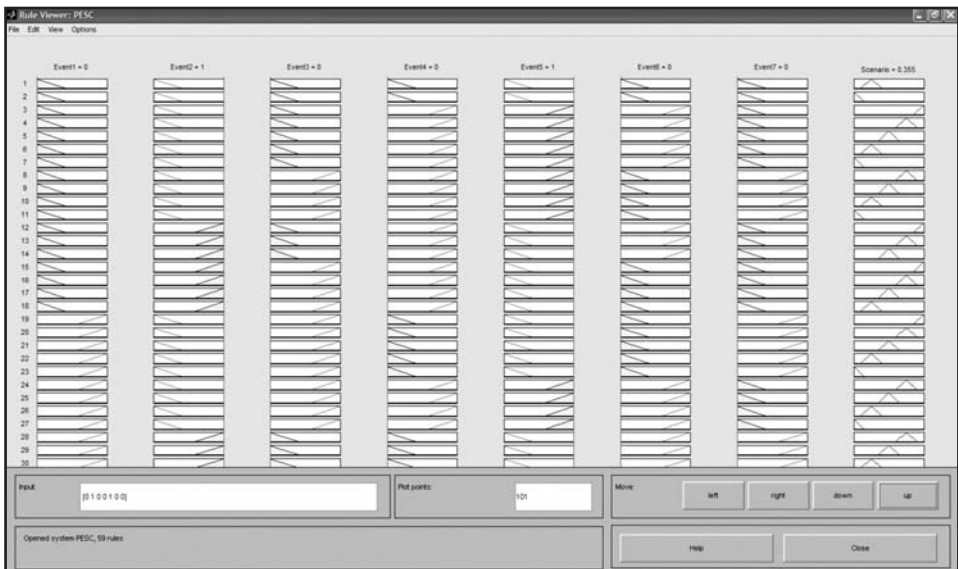


Figura 5.- Reglas generadas por los expertos.



**Cuadro 2.**— Resultados del módulo de inferencia borrosa.

Eventos	Ev1	Ev2	Ev3	Ev4	Ev5	Ev6	Ev7	Valor	Posibilidades
Q1	0	0	0	0	0	0	0	0.115	Muy baja
Q2	0	0	0	1	0	1	0	0.337	Baja
Q3	0	0	1	1	0	0	1	0.266	Baja
Q4	0	1	0	1	0	1	0	0.605	Media
Q5	0	1	1	1	0	0	0	0.498	Media
Q6	1	0	1	0	1	0	1	0.443	Media
Q7	1	0	1	1	1	1	0	0.289	Baja
Q8	1	1	0	0	1	1	1	0.519	Media
Q9	1	1	1	0	1	0	0	0.486	Media
Q10	1	1	1	1	1	1	1	0.227	Baja
Q11	0	0	0	0	0	1	1	0.335	Baja
Q12	0	1	0	0	0	0	0	0.355	Baja
Q13	1	0	0	1	1	1	0	0.326	Baja
Q14	1	1	0	1	1	1	0	0.515	Media
Q15	0	1	1	0	0	0	1	0.530	Media

da. Esta salida debe ser entendida como la respuesta dada por el grupo de expertos en su conjunto para esa entrada específica.

A través de la herramienta informática HELP se generan los escenarios con más posibilidades de ocurrir entre los 128 posibles. Se han obtenido los siguientes resultados:

- Escenarios con posibilidad muy alta: ninguno.
- Escenarios con alta posibilidad: 7.
- Escenarios con posibilidad media: 57.
- Escenarios con baja posibilidad: 56.
- Escenarios con posibilidad muy baja: 8.

Podemos deducir del cuadro 3, p. 124, de escenarios de alta posibilidad que los sucesos dos y cuatro estarán presentes en cualquiera de los escenarios más posibles. Por lo tanto, podemos afirmar que, en opinión del grupo de expertos, los acontecimientos dos y cuatro estarán presentes en el horizonte temporal del año 2020. Es decir:

- *Evento 2*: se racionalizan las estructuras para potenciar el planeamiento y ejecución de la misiones de la PCSD, con un empleo integrado de las capacidades civiles y militares.
- *Evento 4*: la PESC se desarrolla de forma coherente de acuerdo con los instrumentos previstos en el Tratado de Lisboa.

**Cuadro 3.** — Escenarios de alta posibilidad.

Escenarios	Ev1	Ev2	Ev3	Ev4	Ev5	Ev6	Ev7
Escenario 1							
Escenario 2							
Escenario 3							
Escenario 4							
Escenario 5							
Escenario 6							
Escenario 7							

### Conclusiones

En este artículo se presenta la idea de usar la Prospectiva como una herramienta útil, sencilla y aplicable en corto espacio de tiempo para prever posibles situaciones futuras especialmente de crisis o riesgo. Se han detallado los procesos para obtener información de un grupo de expertos humanos con objeto de crear posibles escenarios futuros. Un proceso similar se puede utilizar para analizar la implicación de los posibles escenarios en relación con otros escenarios no relacionados.

El uso de una tecnología que permite evitar complejos métodos estadísticos, así como el desarrollo de un prototipo de *software* que apoya el análisis de escenarios, facilita la repetición del estudio prospectivo si el escenario varía o si nuevos eventos surgen inesperadamente. Por otra parte, al comparar el presente trabajo con los métodos clásicos se pueden enumerar las siguientes ventajas:

- Un uso natural de las etiquetas lingüísticas en lugar de probabilidad para definir la posibilidad o la intensidad de los acontecimientos.
- El logro de un criterio común del grupo de expertos sin necesidad de utilizar el método Delphi (Turoff, 2009 y Dalkey, 1975).

El estudio de las implicaciones del escenario futuro a través de un análisis de los eventos que deben ser modificados con el fin de obtener un escenario ideal.

Por último, se ha puesto de manifiesto la aplicación de esta tecnología con un estudio de caso real.

### Bibliografía

- AARSTEN, A.; BRUGALI, D. and VLAD, C.: *Cooperating Among Autonomous Agents, Proceedings of the 4th International Conference on Control, Automation, Robotics and Vision*, Singapore, 1996.
- AGRE AND ROSENSCHEIN: *Computational Theories of Interaction and Agency*, MIT Press, 1996.
- MARTIN, B. R.: «Foresight in Science and Technology», *Technology Analysis and Strategic Management*, 7, pp.139-68, 1995.
- BAS, E.: *Prospectiva. Cómo usar el pensamiento sobre el futuro*, editorial Ariel, 1999.
- CASTILLO, J. M.: *Una solución a la planificación de operaciones para la defensa basada en agentes inteligentes*, Book, ISBN 978-84-9781-473-7, 2009.
- CASTILLO, J. M., et al.: *Strategic Planning: A new approach through MECIMPLAN. Proc. of the IAT Int. Conf.*, Honk Kong (China), 2006.
- DALKEY, N. C.: *Méthode Delphi*, Dunod, 1975.
- DURFEE, E.; COX, J. et al.: *Integrating Multiagent Coordination with Reactive Plan Execution. Proceedings of the ACM Conference on Autonomous Agents (Agents-01)*, pp. 149-150, junio de 2001.
- GODET, M.: *De l'anticipation à l'action. Manuel de prospective et de stratégie*, Dunod, 1993.
- MUCH, Richard, et al.: *Intelligent Software Agents*, Prentice Hall, 1999.
- NILSSON, Nils J.: *Artificial Intelligence: A new synthesis*, editorial Mc-Graw Hill, 1998.
- SUGENO, M.: *Industrial applications of fuzzy control*, Elsevier Science Pub. Co., 1985.
- TUROFF, M.: «The Past, Present and future of Delphi», *Futura journal*, Helsinki, 2009.
- ZADEH, L. A.: *The concept of a Linguistic Variable and its Application to Approximate Reasoning*, Parts 1-3, Information Sciences, 1975.

## LA DEFENSA COLECTIVA EUROPEA. ¿EL COLAPSO DE UNA SUPERNOVA?

Miguel Cuartero Lorenzo  
*Capitán de corbeta*

Las principales organizaciones de defensa colectiva europea están mostrando una creciente fragilidad. Estados Unidos se desvinculan progresivamente. Los europeos adolecen de falta de liderazgo y de cohesión. Los recursos y voluntades para desarrollar la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) son decrecientes, frente al auge del poder blando y la apuesta por la seguridad humana. El contexto posterior a la desaparición de Osama ben Laden y la «primavera árabe», con el caso de Libia en la vecindad de la Unión Europea, han evidenciado los defectos estructurales de una Europa mercantil que no alcanza su lugar en la escena internacional. Europa necesita una defensa colectiva creíble, de lo contrario quedará irremisiblemente a merced de los intereses de terceras potencias.

«Aunque con el colapso comienza la explosión de supernova que en últimas destruirá la estrella, el colapso es un fenómeno del núcleo exclusivamente.

La velocidad del colapso aumenta con el tiempo.»

HERNÁNDEZ VARGAS

«Estados Unidos cada vez se desentiende más de la defensa de Europa y esa circunstancia debe de conocerla y asumirla la sociedad de los diversos países europeos.

Deben saber que carecen de poder en el mundo multipolar que nos ha tocado vivir.»

ENRIQUE FOJÓN

### Introducción

En este trabajo de investigación, uno de los elementos formativos del Curso de Especialista en Seguridad y Defensa en el módulo de Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa, la intención del autor es practicar

las pautas metodológicas de la *Guía de Investigación* provista con la documentación del Curso. Con ello pretende asimilar en la práctica sus contenidos al tiempo que ahonda en el conocimiento de un tema de actualidad relativo a las organizaciones de seguridad y defensa occidentales.

Si le preguntamos a un estudioso de la Astronomía por el ciclo de vida de las estrellas, sabríamos que se parte de una nube de materia dispersa, que sufre un proceso de acumulación desencadenado normalmente por un evento exterior y que, tras una fase de concentración, finalmente colapsa y se dispersa de nuevo, para contribuir a la formación de nuevas estrellas.

Cuando miramos a las organizaciones de seguridad y defensa occidentales podemos ver una mecánica similar. Después de siglos de coaliciones formadas, colapsadas y dispersas, a mediados del siglo XX se formaron las últimas. Una nube de países independientes se vio sometida a una serie de eventos dramáticos, a la Segunda Guerra Mundial siguió el régimen comunista que se instaló en la Unión Soviética y con él la guerra fría.

Se produjo una fase de gran concentración y la aparición de estrellas brillantes –Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Unión Europea, etc.)–. Posteriormente la explosión de estrellas cercanas, como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, llevó a una mayor acumulación de «masa». Con una presión excesiva en los núcleos, y la ausencia de fuerzas externas que favorezcan la cohesión los vínculos comenzaron a debilitarse. En estas circunstancias, con unas condiciones exteriores inestables y la creciente influencia de otras estrellas en formación puede llegarse al colapso y a la nueva dispersión de la «masa».

Y es así como este autor ve a la Unión Europea, y en menor medida a la OTAN. Acumulando masa en el exterior, presión en sus respectivos núcleos y con la cohesión muy debilitada. En el caso de la OTAN, Estados Unidos comienzan a dar síntomas de hartazgo por la falta de compromiso de sus socios europeos en la defensa colectiva (1), que continúan

---

(1) El secretario de Defensa estadounidense Robert Gates, se quejó recientemente de lo que denominó «la desmilitarización de Europa». Sobre la base de la frustración estadounidense con la insuficiencia del esfuerzo europeo en Afganistán y los recientes recortes en Defensa adoptados como consecuencia de la crisis financiera, Gates reeditaba así la distinción popularizada por Robert Kagan en tiempos de Bush (derivada a su vez de la frustración estadounidense con la actitud europea con la guerra de Irak) que dibujaba a los europeos como provenientes de Venus y a los estadounidenses como provenientes de Marte (Torreblanca, «Adiós a las armas»).

reduciendo sus inversiones en defensa y no son capaces de resolver por su cuenta una situación de crisis en su propia vecindad, como es el caso de Libia; máxime cuando la orientación estratégica de aquéllos se ha desplazado claramente hacia el Pacífico y el Índico. Por el lado de la Unión Europea, la componente de seguridad exterior y de defensa de la Unión Europea, la PCSD, parece estar perdiendo impulso. Los tradicionales defectos estructurales de la Unión Europea en este aspecto, más proclive al poder blando que al duro, agudizados por la desconfianza ciudadana en el poder militar y su rechazo generalizado a la intervención exterior, se han profundizado con la crisis económica. Europa aparece más que nunca, ahora que las potencias emergentes comienzan a dejar de serlo y despuntan, abocada a una irremisible irrelevancia en la escena internacional (2). La tibieza demostrada con la respuesta a la crisis Libia, que puso de manifiesto las graves divergencias de los diferentes países miembros, ha destapado las vergüenzas de la Unión Europea.

### Antecedentes

Para comenzar este trabajo no podemos pasar sin repasar el camino recorrido por Europa en lo que a su acción exterior y a su organización de la defensa colectiva se refiere. Robert Schuman, uno de los padres de la Unión Europea nos dejó importantes guías para encauzar los procesos de construcción europea, perfectamente aplicables a la componente de seguridad y defensa:

«El futuro de Europa nos pide en adelante coordinar, orientar, reagrupar. Coordinar determinadas actividades de los países europeos para aumentar su eficacia; orientar esas actividades hacia un bien común supranacional; *reagrupar esos países con vistas a una acción común y concertada*. Eso es ¡hacer Europa! No se trata, pues, de crear una cosa inexistente, sino de reunir y ajustar elementos ya dados; *es unir lo que está dividido y separado*. Sin embargo, *no es necesario fusionar lo que es y debe seguir siendo distinto*».

---

(2) Entretanto, la situación de los países de la Unión, incluidas las antiguas potencias, sufren de una pérdida progresiva de relevancia que no se ve compensada por el peso exterior que tendría una Política Exterior de Seguridad Común (PESC). Es decir, que la Unión Europea, aunque pueda ser un gigante comercial y recupera posiciones como potencia económico-tecnológica, seguiría siendo un enano político frente a los nuevos poderes emergentes en el mundo de la globalización (González Márquez).

*La génesis de una política exterior y de defensa de la Unión Europea*

Desde la Segunda Guerra Mundial comenzaron las iniciativas para constituir la unidad política europea, reconciliar a franceses y alemanes, y espantar el demonio de la guerra del continente europeo. Pese a que la unidad política estuvo en la mente de los fundadores y en las iniciativas desde los albores (3), se tuvo que optar por la alternativa pragmática de comenzar por la unidad económica, como diríamos aquí, «se puso el carro delante de los bueyes». Lo cual era la única alternativa posible con líderes como De Gaulle, opuesto a cualquier idea de unidad política y a toda cesión de «soberanía francesa» (4). Así en el año 1957 nació la Comunidad Económica Europea (CEE) con el Tratado de Roma, y quizás el germen del que es hoy día el caballo de batalla de la Unión. Una Unión basada en la economía y que por tanto sigue los vaivenes de ésta; avanza, se amplía y presume de solidaridad con la bonanza pero sufre tremendamente con las vacas flacas, ante las que tiembla la solidaridad y se debilita la unidad. Y en esas estamos.

Pero veamos como se intentaba avanzar en el esquema «economía-política-defensa». En el año 1957 también se firman la Organización Europea para la Energía Atómica y el Tratado de la CEE, comienzan a tratarse las políticas de cooperación y de asociación de países y territorios. Del año 1953 a 1992 se exploran alternativas y se estudian e introducen mejoras

---

(3) En marzo de 1953, Paul-Henri Spaak, presidente de la Asamblea *ad hoc* creada el 10 de septiembre de 1952, remite a G. Bidault, presidente del Consejo de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, un proyecto de tratado para constituir una Comunidad Europea de carácter político. Esta Comunidad tendría por finalidad salvaguardar los derechos humanos y los derechos fundamentales, garantizar la seguridad de los Estados miembros frente a las agresiones, asegurar la coordinación de la política exterior de los Estados miembros e instaurar progresivamente el mercado común. El proyecto de tratado prevé cinco instituciones: un Consejo Europeo ejecutivo, un Parlamento bicameral, un Consejo de Ministros nacionales, un Tribunal de Justicia y un Comité Económico y Social. Pero en agosto de 1954 la Asamblea Nacional francesa rechazó el Tratado de la CEE de Defensa, hecho que no sólo hizo naufragar esta iniciativa sino que también supuso el abandono definitivo del proyecto de Comunidad Política Europea, lo que obligó a una reorientación. Así se crearía una integración parcial por sectores económicos, de modo que la propia dinámica del proceso fuera planteando la necesidad de unificar otros sectores hasta alcanzar la plena integración.

(4) Resulta una coincidencia interesante que sea después del rechazo a la Constitución europea que un gaullista, el presidente Sarkozy, acceda a la Presidencia de la República y la postura francesa comience a separarse de la tendencia a la unidad política y a la construcción de una realidad europea de seguridad y defensa.

en la cooperación política europea (5). Un elemento clave lo constituye el Acta Única Europea (1987), que incluye la cooperación política en los tratados europeos. Esto es la antesala de Maastricht (1992), el Tratado de la Unión Europea que inicia una nueva etapa al permitir el comienzo de la integración política. No debemos pasar por alto que en esos momentos Europa vivía el fin de la guerra fría y la reunificación alemana, una atmósfera de victoria que posibilitaba planteamientos ambiciosos de una mayor posición internacional de la CEE, y una apuesta firme por avanzar en la integración camino de la unidad política. Este Tratado establece ya en el primer artículo que la Unión Europea contará con una política exterior comunitaria con sus propios objetivos: la defensa de los intereses de la Unión Europea, el fortalecimiento de la seguridad y el mantenimiento de la paz y fortalecimiento de la seguridad internacional. La PESC se define como uno de los tres pilares y permite a los Estados miembros emprender acciones comunes en política exterior.

Se incluye el proceso de toma de decisiones intergubernamental y el papel de las instituciones europeas. Tenemos por tanto la primera realización de una estructura endógena de seguridad colectiva que por el momento debe partir, para su actividad, de una base política intergubernamental, y por tanto sujeta a las dificultades de todo proceso decisorio comunitario. Y en eso llegó la guerra de Bosnia para mostrar que Europa seguía sin capacidad para actuar en pos de la paz y la estabilidad, siquiera en su propio continente. Como consecuencia, Francia y Reino Unido, en la cumbre de Saint-Maló (1998) acuerdan la creación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que sería después ratificada en el Consejo Europeo de Colonia (1999).

Con un mercado común consolidado y un espacio de libertades creciente, convivían el proceso ampliación e integración económica con el intento de generar una capacidad de defensa propia, sin contar con una unidad política de base. Nada bueno presagiaba una Europa que no caminaba a dos velocidades, si no a una gran variedad de ellas si además de la economía tenemos en cuenta otros parámetros.

El Tratado de Niza (2001) no supuso gran cambio, si no que vino a engrasar el funcionamiento institucional y enriquecer los procedimientos de

---

(5) Entre ellos encontramos el Informe de Comité Fourchet sobre la Comunidad Política Europea (1962) y el Informe Davignon (1970) que definía las consultas de los ministros de Asuntos Exteriores (Cooperación Política Europea).



decisión. La Convención Europea (2003), partía de la necesidad de replantear la PESD ante la evolución del contexto internacional. Se apuesta por una política europea de armamento y por el mercado europeo de armamento, que se refleja en la creación de la Agencia Europea de Armamento. Se busca también mayor flexibilidad decisoria, y se propone que las cooperaciones reforzadas puedan ser utilizadas en las decisiones sobre la PESD. Con esto se intenta enmarcar el avance de la PESD, haciendo más realista su desarrollo, que se basará en la búsqueda de sinergias que permitan avanzar paso a paso.

El Tratado Constitucional del año 2004 aporta novedades significativas, como la mayor implicación de la Unión en el ámbito de Exteriores y Defensa, con el nacimiento del alto representante, el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea.

Pero en resumen, basta este breve recorrido para ver que la PESD es todavía un embrión. No ha dejado de ser subsidiaria de otras alianzas y de las políticas de defensa nacionales. Su carácter tiene más de complementario que de autónomo e independiente. Ciertamente es que la estrategia «del palo y la zanahoria» podría justificar una OTAN orientada a la aplicación del poder duro y una Unión Europea orientada a la aplicación del poder blando. No obstante esta combinación, que puede constituir un modelo de éxito coyuntural, no debería considerarse una aproximación general, que en todo caso derivaría en una PCSD vacía de contenido y servil a los dictados de potencias extracomunitarias.

Como declaraba el ministro de Asuntos Exteriores finlandés en el mes de noviembre pasado:

*«The 27 member states of the European Union must «grow up» and establish far better co-ordination of their national defence policies if they want to cope with the inevitable withdrawal of US forces from Europe's land mass.»*

*Del 11 de septiembre de 2001 (11-S) a la crisis económica*

Si bien el origen conceptual de la PESD se remonta a la posguerra fría, su desarrollo efectivo ha tenido que convivir con la convulsión que siguió al 11-S, y este hecho ha afectado sin duda al resultado, tanto en el alcance conceptual como en la profundidad material. En una década hemos pasado de pensar en un enemigo convencional, y buscar soluciones convencionales, a enfrentarnos a una amenaza terrorista, con base ideo-

lógica en el fundamentalismo islámico, carácter transnacional y un alcance supuestamente global.

Contra este nuevo fenómeno, temido por su capacidad de contagio y por la posible combinación con armas de destrucción masiva, se generó una complicidad amplia y se aplicaron fuerzas convencionales en escenarios lejanos. Estados Unidos entraron en Afganistán para eliminar a Osama ben Laden y su santuario talibán, llevando consigo a la OTAN y poniendo una «pica» en el que ha pasado a ser el nuevo centro de gravedad geoestratégico, Asia Oriental y el Pacífico. Una circunstancia que, buscada o no, le permite contar con fuerzas preparadas y conocedoras de un escenario que puede ser de gran interés en el futuro cercano, y donde previsiblemente centrará su esfuerzo.

Además de un despliegue interesante y una evolución en tácticas, técnicas y materiales, ahora más adaptados a la acción selectiva de precisión y al combate en zonas urbanas, las guerras de Afganistán e Irak han supuesto un enorme desgaste para los ejércitos implicados y un elevado coste para sus países. La implicación en estos conflictos del lado de la OTAN o de coaliciones *ad hoc*, ha dejado a la Unión Europea relegada en la competencia por recursos. Así resulta difícil dedicar los esfuerzos que requiere construir una organización de seguridad y defensa creíble.

Por otro lado, no cabe duda de que el fenómeno del terrorismo global es coyuntural, y aunque muchos en Europa han querido ver el fin de las amenazas convencionales a la seguridad y la posibilidad de deshacerse del instrumento militar para apostar por la seguridad interior, no podemos ni debemos ser reduccionistas. Los últimos conflictos nos demuestran que poder duro y blando son necesarios en proporciones variables en función de las crisis, pero que para una resolución plena son necesarias ambas aproximaciones.

Mientras Estados Unidos engrasaban su maquinaria militar, los europeos estaban envueltos en el proceso de ampliación, en el cumplimiento de los criterios de convergencia para ingresar en el euro, y por tanto con políticas presupuestarias muy rigurosas que en algunos casos profundizaron en la reducción de los gastos de Defensa, y en general mantuvieron la austeridad previa.

En oposición a la aplicación del poder duro por Estados Unidos en su nueva estrategia de guerras preventivas, comenzaba a prevalecer en Eu-

ropa la corriente no convencional de la seguridad, apostando por la aplicación del poder blando para la prevención, la eliminación de las causas de la inseguridad, y en definitiva, por orientar los esfuerzos más hacia la seguridad humana de los ciudadanos europeos. Así el proyecto de estrategia de seguridad interior redactado por el Consejo de Europa en el año 2010 nos dice que ésta:

«Demuestra el firme compromiso de seguir avanzando en el espacio de libertad, seguridad y justicia a través de un modelo de seguridad europeo que afronta los siguientes desafíos: proteger los derechos y libertades; mejorar la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros; atender a las causas de la inseguridad y no sólo los efectos; priorizar la prevención y la anticipación; implicar a todos los sectores, que de una forma u otra, desempeñen una función en la protección pública (político, económico, social, etc.); comunicando las políticas de seguridad a los ciudadanos; y, por último, reconocer la interdependencia entre la seguridad interna y externa en la construcción de un enfoque de “seguridad global” en relación con terceros países.»

Esta nueva componente supone un cambio que no es baladí, pues reparte el esfuerzo, y reorienta parte hacia los aspectos no convencionales de la seguridad en detrimento de la versión clásica y tradicional de la defensa militar. Con unos presupuestos holgados no debería preocuparnos, pero cuando estamos envueltos en una ola de recortes para atajar los déficit galopantes que aquejan a las economías europeas, debe ser motivo de alerta, cuando no de alarma.

### **Un momento de cambio**

Hemos recorrido el nacimiento de la PCSD y analizado el contexto en que ha tenido que ver la luz y al que se enfrenta en esta segunda década del siglo XXI.

Si la realidad de hoy en día no hubiese adquirido la fluidez de la que hace gala, podríamos esperar que la tempestad amainase y llegase la calma. Pero muy al contrario, la Historia parece acelerarse cada vez más. Cuando pensábamos que Ben Laden y su terrorismo nos iban a mantener ocupados una buena temporada, estallan las revueltas en los países árabes y Estados Unidos eliminan a Ben Laden en su refugio de Pakistán. Aparece

un nuevo escenario, o quizás uno que siempre estuvo ahí pero no supimos ver, ocupados como estábamos en proteger nuestras sociedades de un enemigo virtual, tan temido como invisible.

Pero ante este proceso, que puede contribuir decisivamente a avanzar en la estabilización del mundo árabo-musulmán, la Unión Europea no ha sabido ni podido dar una respuesta a la altura de lo que sería esperable si la PCSD fuese una realidad. La divergencia de intereses y las diferencias conceptuales para afrontar la resolución del caso de Libia han evidenciado las carencias de la Unión Europea como actor global.

*El crepúsculo del conflicto islamo-occidental:  
la «primavera árabe»*

El pensamiento occidental, sin duda polarizado por el imperio del islamismo radical y la progresiva islamización de las sociedades árabes, ha sufrido una súbita convulsión con la aparición de las revueltas que las han recorrido; la dificultad para interpretarlas correctamente no debe impedirnos considerarlas como un síntoma de cambio. Y se hace complicado pensar que el cambio acabe por empeorar la situación. Sólo una intervención desorientada de los países occidentales podría desviar el que parece ser el objetivo de las revueltas, la libertad y la democracia como primer paso para alcanzar una vida mejor.

El evidente empuje de la libertad ha encontrado por fin una nueva vía de expresión, consiguiendo en pocas semanas avances que no habían conseguido las vías violentas. El avance hacia un nuevo modelo democrático en Marruecos, la responsabilidad dada a la Liga Árabe en la autorización de una intervención en Libia, donde se ha respetado su requisito de ausencia de tropas de «ocupación», son claros ejemplos de este cambio positivo.

Esta evolución es muy esperanzadora y alumbró el posible final de la fase de protagonismo de la violencia en la reivindicación del islam. La apuesta por la movilización social, fundamentalmente secundada por jóvenes supone una competencia clara al reclutamiento de la *yihad*, que sufrirá probablemente un descenso significativo. La crisis económica también parece haber alterado el orden de prioridad en los problemas que quieren resolver los jóvenes musulmanes. Los efectos de la globalización, que ha permitido advertir las realidades de cualquier sociedad del planeta,

salvo las de algunas hermetizadas por la censura de sus gobernantes, han contribuido a este aparente cambio en la escala de valores de los jóvenes árabes.

Éstos han abierto los ojos y han percibido su estancamiento a pesar de los años transcurridos desde que la islamización comenzó su expansión y se ofreció como panacea frente a la decadencia occidental. La crisis hizo el resto.

Como nos dice Burleigh con gran plasticidad:

«Los jóvenes árabes quieren ponerle fin a la corrupción, la tiranía y desean empleos y libertades de las que disfruta Occidente sin la participación retrógrada de un demente apátrida (Osama ben Laden) que pensaba que la vida para los musulmanes era perfecta en el siglo XIII.»

Cierto es que la esperanza necesita de la conclusión positiva de una mayoría de casos para consolidar el efecto, ya que aunque remoto, un fracaso podría dar nuevos bríos a la opción radical.

#### *El caso en la vecindad. Libia*

Libia ha supuesto una auténtica prueba política para la tambaleante unidad europea. En medio de rescates económicos, de crisis financiera y de riesgo de zozobra de la unión monetaria, buque insignia del proyecto paneuropeo, esta crisis en una vecindad de largo, considerada como un objetivo prioritario en los esfuerzos de cooperación y de estabilidad hizo aflorar las debilidades políticas del proyecto europeo (6).

Como nos resume Caño en su artículo de finales de febrero de este año, cuyo título basta para entender el pensamiento que le guía «Libia no es un asunto de Estados Unidos», la crisis desatada en este país suponía un «caso de libro» y una oportunidad perfecta para que la Unión Europea

---

(6) Y si la Unión Europea hubiera estado preparada y dispuesta a tomar el mando, no habríamos que hablar. Era la oportunidad para dar el paso al frente. Una oleada de cambio en su flanco mediterráneo, que necesita de todo, desde el auxilio humanitario a la acción militar, pasando por el apoyo económico y político a las transiciones, era la ocasión para que surgiera al fin una política exterior y de defensa común europeas. No será así y de esta enorme crisis saldrán dos cadáveres políticos más: el de la OTAN, que no volverá a ser lo que fue, y el de la Unión Europea, que jamás llegará a ser lo único que podía dar todo el sentido a lo que todavía es (Bassets).

demostrase voluntad de acción exterior y una capacidad conjunta determinante. Tras décadas de iniciativas de cooperación en el ámbito euro-mediterráneo, de promoción de la libertad, del respeto a los derechos y de apuesta por el poder blando para provocar el cambio en los países de la ribera sur, parecía llegado el momento esperado. Con una política de vecindad (7) de la Unión Europea, que si bien todavía no activada para el caso de Libia (8), tiene entre sus principales objetivos consolidar la estabilidad y la seguridad en la vecindad europea podía sacarse un rédito importante a largo plazo. Cuando varios países tienen intereses económicos importantes en Libia, en especial en el sector de los hidrocarburos (9). Pocos ingredientes faltaban para que surgiese una respuesta europea sólida y decidida, que aprovechando las revueltas populares en demanda de la libertad y la democracia, supiese capitalizar el movimiento y forzase la salida del coronel, abonando el terreno para una posterior cooperación fundada sólidamente en las relaciones que se generen con los nuevos órganos de poder.

Quizás el escollo principal era el disponer de una resolución de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que respaldase la intervención.

Pero en esta ocasión, no sin problemas (10), se consiguió obtener una resolución limitada, que sin embargo dejaba las puertas abiertas a la acción exterior.

---

(7) La Política Europea de Vecindad (PEV) fue desarrollada en el contexto de la ampliación de la Unión Europea de 2004, con el objetivo de evitar la aparición de nuevas líneas divisorias entre la Unión Europea ampliada y nuestros vecinos, y de consolidar la estabilidad y la seguridad y el bienestar para todos. De esta manera, también aborda los objetivos estratégicos establecidos en la Estrategia Europea de Seguridad, en: [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_es.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm)

(8) Puesto que la PEV está estructurada sobre acuerdos existentes entre la Unión Europea y el país socio en cuestión (Colaboración y Cooperación, Acuerdos de Asociación o el Partenariado Euromediterráneo), aún no está «activada» para Bielorrusia, Libia y Siria, dado que por el momento no existen acuerdos en vigor.

(9) A nivel africano, es el país con mayor cantidad de reservas petroleras y el tercer productor de este elemento, sólo superado por Angola y Argelia. Libia produce el 1,8% del total mundial.

(10) Las negociaciones que permitieron la aprobación de una resolución de la ONU, requirieron grandes esfuerzos diplomáticos, principalmente para lograr un texto que posibilitara la abstención de China y Rusia, y con ello evitar el ejercicio de su derecho a veto. También ha sido significativo y de gran importancia, como refleja la resolución 1973, que la Liga de los Estados Árabes, la Unión Africana y el Secretariado de la Organización de la Conferencia Islámica condenasen los actos del gobierno de Gadafi.

Pero ante esta oportunidad casi única de demostrar al mundo que la Unión Europea podía hacerse cargo de la seguridad en su entorno cercano, que la iniciativa largamente larvada de una PCSD era una voluntad firme, sólo prevalecieron los intereses particulares. La reacción no pudo ser peor, y sólo mitigada por la firme decisión de Francia (11), con apoyo británico, de intervenir militarmente, como hizo finalmente el 19 de marzo, tras la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Las críticas no se hicieron esperar:

«La Unión Europea, el último baluarte de nuestra esperanza, incapaz de reaccionar ante tan graves acontecimientos, ha puesto en evidencia una vez más su gran fragilidad.

.... No sólo se ha puesto de manifiesto otra vez que la Unión Europea carece de una política exterior y de defensa, sino que una vez que se ha quedado sin enemigo y sin un ámbito geográfico de actuación, la OTAN tampoco sabe cuál es su papel, interviniendo desde Afganistán a Libia» (Sotelo, *Nueva Época*).

El resto se quedaba en las buenas palabras de los líderes de la Unión Europea. Entre ellos, a finales de marzo, y tras la cumbre londinense sobre Libia (10 días después de que comenzasen los ataques de aviones franceses sobre Libia), la alta representante europea hacía la siguiente declaración:

*«From the start, the EU has responded quickly to the crisis in Libya. We have put in place tough economic sanctions against the Kadhafi regime; we have offered generous humanitarian support and are ready to step up our efforts. I have engaged constantly to make sure key international partners act in concert, particularly the United Nations, the Arab League and the African Union.»*

Esta declaración, leída entre líneas, constituye un intento de mitigar las críticas por la pasividad y la falta de unidad, así como una declaración de voluntarismo inconcreto. La realidad posterior despejó la falta de concreción. Estados Unidos tomaron el mando de la operación de la coalición formada, y tras la etapa inicial de ataques cedieron el mando a la OTAN.

---

(11) «Seule la menace de l'emploi de la force peut arrêter Kadhafi. C'est en bombardant, avec les quelques dizaines d'avions et d'hélicoptères dont il dispose réellement, les positions de ses opposants que le dictateur libyen a renversé la balance. Nous pouv(i)ons neutraliser ses moyens aériens par des frappes ciblées. C'est ce que la France et la Grande-Bretagne proposent depuis deux semaines» (Juppe).

Pasado más de un trimestre, el juicio de Estados Unidos sobre la evolución es esclarecedor de la imagen concitada por los europeos en cuanto a capacidad militar se refiere:

«Sin estar Estados Unidos nominalmente al mando, pero prestando su apoyo en inteligencia, abastecimiento en vuelo y apoyo electrónico, las operaciones lideradas por los europeos han alcanzado lo que Mullen ha definido como una situación que en el ajedrez se llama “tablas” y más coloquialmente de “punto muerto”. Lo grave es que a medida que se iba configurando esta situación, se rebajaba el nivel de los objetivos estratégicos. De exigir el derrocamiento de Gadafi, se pasó a consentir su exilio y de allí a admitir su permanencia en el país. Pero, dejando aparte el análisis de la dirección política de la guerra, el hecho relevante es que los aliados europeos muestran en Libia las mismas carencias militares de que hicieron gala en Kosovo hace 11 años. Sirva de muestra que Europa sólo ha sido capaz de poner en el Mediterráneo un único portaaviones, el *Charles de Gaulle*» (Fojón).

En otro orden de cosas Hernando de Larramendi apunta dos de los motivos que pudieron atenazar la respuesta europea. A finales del mes de febrero escribía:

«Los fantasmas de una deriva islamista y de una potencial crisis migratoria paralizan la reacción de una Unión Europea cuya imagen está quedando seriamente dañada no sólo en el mundo árabe.»

Todas las actuaciones que se llevan a cabo en política exterior son sometidas hoy en día al escrutinio de la opinión pública, pero no sólo en interno, si no sobre todo desde la perspectiva de los principales afectados por ellas. En el caso de Libia, en el que se ha otorgado un importante papel de arbitraje a la Liga Árabe, y a la Unión Africana, resulta significativo analizar cual es su visión, la del mundo árabe, frente a nuestro comportamiento colectivo. Y no hace falta buscar mucho para darse cuenta de que hemos fallado de forma garrafal.

En el marco del II Foro de Ciudades Euro-Árabes que se celebró en Málaga a finales de febrero de este año, el jefe de la misión de la Liga Árabe, Hussein Bu Zeid criticaba la postura de la Unión Europea con respecto al conflicto entre el Estado y el pueblo en Libia con las siguientes palabras:

«No existe una posición común en la Unión Europea porque cada país tiene unos intereses económicos propios», a la vez que re-



clamaba una postura más activa y apuntaba las deficiencias en la aproximación al problema «los trabajos de la Unión Europea son positivos pero no es suficiente aportar dinero para conseguir una solución pacífica y equilibrada.»

### *Otras iniciativas intrigantes*

En el actual escenario de contracción presupuestaria Reino Unido ha recurrido a un pacto estratégico con Francia en aspectos fundamentales de la defensa de ambos, con el objetivo de salvaguardar capacidades vitales de ambos. Así entre otras, un practicante tradicional del *Sea Power*, se ha visto forzado a renunciar a su capacidad aeronaval, que pasará durante un decenio a depender de su pacto con Francia. Esta iniciativa habría sido impensable hace pocos años, y hoy en día suscita fuertes críticas internas, tanto por las implicaciones estratégicas como por la elección del aliado (12), así como recelos en aliados tradicionales como son Estados Unidos.

Este comportamiento franco-británico, de corte «clásico» y bien conocido, lejos de ser genuinamente europeo tiene un precedente estratégico evidente. Como bien nos dice Sotelo:

«Francia, junto con Alemania, el país clave del euro, firma con Reino Unido sendos tratados bilaterales, es decir, al margen de Europa, sobre cooperación entre sus Fuerzas Armadas y en materia nuclear. En la reciente reunión de la OTAN en Lisboa, en la que se ha diseñado una estrategia mundial que sobrepasa con mucho los términos del tratado fundacional, Francia –potencia nuclear– rechaza la petición alemana de una Europa desnuclearizada, como contribución a la iniciativa del presidente de Estados Unidos, Barak Obama, de construir un mundo sin bombas atómicas. Ahora bien, sin una política económica, exterior y de defensa común no caben avances significativos en la integración política que a la larga requiere la supervivencia del euro» (Sotelo).

Aunque no todos los análisis se centran en los aspectos centrífugos de esta nueva entente, y encuentran que una segunda derivada de los

---

(12) *The Anglo-French Pact that was signed on Tuesday covers all these areas (carencias estratégicas) and more. The only problem is that it was signed with the wrong country (Roberts).*

acuerdos, ante la exigente crisis económica a la que nos enfrentamos, acabará por llevarnos a una profundización en la integración de la defensa europea:

«Cualquiera que conozca la historia de la integración europea sabe que, en el fondo, Europa se ha hecho siempre así, con la reticencia de los Estados, como última opción a lo inevitable, con unos líderes llevados a rastras por desafíos que eran más grandes que ellos. Afortunadamente, como Cameron es un euroescéptico, no sabe que la construcción europea es la consecuencia no intencionada de decisiones que, como la suya, pretendían salvaguardar la soberanía nacional por otros medios. Cameron puede engañarse a sí mismo y a los euroescépticos de su país todo el tiempo que quiera, pero el acuerdo del martes, aunque intente inmunizar a la superpotencia de bolsillo de la fiebre europea, contiene un germen que, con las condiciones adecuadas, terminará por infectar al paciente. La crisis financiera nos ha dejado en bandeja la profundización de la unión económica. ¿Serán los recortes presupuestarios que la crisis nos ha traído el comienzo de la defensa europea? En política, y más en política europea, la distancia más corta entre dos puntos nunca es la línea recta» (Torreblanca).

### Conclusiones

En definitiva, en el último lustro hemos pasado de la euforia paneuropeísta, encarnada en los sucesivos plebiscitos de aprobación de la fallida Constitución, a un profundo conflicto de personalidad, desatada tras las negativas francesa y holandesa y agudizada con la crisis económica y financiera, más propio de un ente pueril sin una base sólida que de una organización adulta y arraigada. Pese a que el Tratado de Lisboa ha recompuesto y dado nuevo impulso a los tratados de la Unión Europea y de funcionamiento de la Unión Europea, la organización adolece de una acuciante falta de liderazgo, algo que contrasta con la que desprendían los primeros prohombres europeístas:

«Después de dos guerras mundiales hemos acabado por reconocer que la mejor garantía para la nación no consiste ya en su espléndido aislamiento, ni en su fuerza propia, cualquiera que sea su poder, sino la solidaridad de las naciones que se sienten guiadas por un

mismo espíritu y que aceptan las tareas comunes en un interés común» (Robert Schuman).

Y son la falta de liderazgo junto con la falta de solidez de base las que están sometiendo a una gran presión a las dos principales organizaciones de seguridad y defensa que han sido garante de la paz y la prosperidad del continente por un periodo relativamente extenso, el más largo de su historia reciente. Ya lo avanzaba Schuman:

«La Europa comunitaria así definida, ¿tendrá posibilidades de éxito en un mundo en el que el repliegue de los pueblos sobre sus intereses nacionales, en sus egoísmos miopes, es un fenómeno constante porque responde a instancias, a sentimientos, profundamente anclados en la naturaleza humana?»

La estabilidad de la OTAN depende principalmente del vínculo trasatlántico, apuntalado hasta ahora por el extremo americano, aunque también cuestionado. Mientras que la de la Unión Europea y su PCSD obedece principalmente a factores internos, fundamentalmente económicos, y en las circunstancias actuales pasa por uno de sus peores momentos debidos a una profunda crisis de valores y económica:

«Hay que repetir a nuestros dirigentes, y principalmente a aquellos que, como los franceses y los alemanes, se jactan de ser el motor de Europa, o incluso a los británicos, tentados de apartarse de ella, que nos van a hacer perder el tren de la historia, a base de no querer, o no poder, restituir a Europa una poderosa ambición de integración –en el interior- y de afirmación –en el exterior-, acordes con la rapidez de los cambios que estamos viviendo» (Colombani).

En estas circunstancias, el estallido de la «primavera árabe» y la crisis de Libia han puesto en evidencia tanto el proceso de integración europea y su «fachada» de seguridad y defensa, como la solidez del vínculo trasatlántico de la OTAN, pese a su reafirmación en la cumbre de Lisboa del pasado año. La imagen transmitida al resto del mundo ha producido un enorme desprestigio a ambas Organizaciones.

Muchas son las voces que coinciden en que la Unión Europea ha dejado pasar las oportunidades que la auparían al estatus de actor de peso en la escena internacional y se ha quedado en «enano» político. Lo que está claro es que a partir de ahora se abre una nueva etapa en la que

se deberán tomar las medidas correctoras para invertir la tendencia o el camino que nos queda será doloroso. Quizás sea oportuno terminar con una pincelada de optimismo:

«Si Kosovo afianzó el Pacto de Estabilidad de los Balcanes, Libia debe poner las bases para repensar y relanzar el proceso euro-mediterráneo, que París estropeó. No sabemos todavía qué más novedades forjará la actual intervención, si se hace bien. Pero sí las que aportó la de Kosovo: catalizó la creación del Tribunal Penal Internacional (1998). Facilitó la primera actuación de la OTAN sobre el terreno de fuego, tras medio siglo de política de disuasión practicada desde los despachos. Incentivó el “pilar europeo” de esa Alianza Atlántica. Ocasionó el primer despliegue militar de Alemania hacia el exterior desde la Segunda Guerra Mundial. Lanzó la política exterior común y la figura de *míster* PESC. Y plasmó el principio de la “injerencia humanitaria” que intervenciones posteriores casi desnaturalizaron» (Vidal-Folch).

## Bibliografía

### *Libros*

BURLEIGH, Michael: *Sangre y rabia: una historia cultural del terrorismo*, editorial Taurus, 2008.

LEJEUNE, René: *Robert Schuman, padre de Europa*, Madrid, 2000.

SCHUMAN, Robert: *Por Europa*, editorial Encuentro, Madrid, 2006.

### *Artículos*

BASSETS, Lluís: «Nadie al volante», *El País*, 14 de abril de 2011.

BLITZ, James: «Finns urge EU to focus on own defence», *Financial Times*, 14 de noviembre de 2010.

CAÑO, Antonio: «Libia no es un asunto de Estados Unidos», *El País*, 24 de febrero de 2011.

CAMARGO, Julio: «La Liga Árabe lamenta que los intereses económicos marquen la postura de la Unión Europea», *El mundo.es.*, 25 de febrero de 2011.

COLOMBANI, Jean-Marie: «Una Europa más débil», *El País*, 5 de enero de 2010.

FOJÓN, Enrique: «Europa. No hay margen para el engaño», *Atenea*, 29 de julio de 2011.

## Boletín de Información, número 321

- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, Felipe: «La Unión Europea en la encrucijada», *El País*, 10 de enero de 2011.
- JUPPE, Alain: «Notre honneur», *Le Blog d'Alain Juppe*, en: <http://www.al1jup.com/>, 16 de marzo de 2011.
- MARTÍNEZ DE RITUERTO, Ricardo: «Un futuro oscuro casi negro», *El País*, 19 de junio de 2011.
- PAWLAK, Justyna: «Alemania defiende su postura sobre Libia, Unión Europea re- fuerza sanciones», *Reuters*, lunes 21 de marzo de 2011.
- ROBERTS, Andrew: «Entente Suicidal», *Wall Street Journal-Europe*, 5 de noviembre de 2010.
- SOTELO, Ignacio: «Europa a la deriva», *El País*, 7 de diciembre de 2010.  
— «El comienzo de una nueva época», *El País*, 5 de abril de 2011.
- TORREBLANCA, José Ignacio: «Superpotencias de bolsillo», *El País*, 5 de noviembre de 2010.  
— «Adiós a las armas», *El País*, 19 de noviembre de 2010.
- VIDAL-FOLCH, Xavier: «La guerra más europea», *El País*, 21 de marzo de 2011.  
«Francia reconoce la legitimidad del Consejo Nacional Libio», Europa Press, 10 de marzo de 2011.

### Documentos

- HERNÁNDEZ VARGAS, Eduardo: «Vista al interior de una supernova», septiembre de 1988, en: [http://almaak.tripod.com/asasac/vista\\_supernova.htm](http://almaak.tripod.com/asasac/vista_supernova.htm)
- RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J.: «La arquitectura de seguridad europea: evolución, situación actual y perspectivas», publicado en *Panorama Estratégico*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- Documento de Análisis del IEEE 15/201: «Resultados de las cumbres de Lisboa», noviembre de 2010.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel: «Revuelta antiautoritaria y represión en Libia», *Revista de Información Educativa*, nota para el Observatorio: *Crisis en el mundo árabe*, número 9, 24 de febrero de 2011.
- BALLESTEROS, Miguel Ángel: «La estrategia de “las tres D” para Libia. Disuasión, Diplomacia y Desarrollo deben articular la respuesta de la comunidad internacional», *Revista Española de Defensa*, IEEE, mayo de 2011.
- TOVAR RUIZ, Juan: «La recomposición de las relaciones transatlánticas: Obama y la Unión Europea en la cumbre de Lisboa», *Revista de Información Educativa*, ARI 82, Real Instituto Elcano, 2010.

## Boletín de Información, número 321

### *Textos oficiales*

Joint statement by President of the European Council Herman Van Rompuy, and EU High Representative Catherine Ashton on UN Security Council Resolution on Libya, Bruselas, 17 de marzo de 2011

EU. Statement by the High Representative following the London Conference on Libya. Bruselas, 29 de marzo de 2011.

Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: «Hacia un modelo europeo de seguridad», Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 23 de febrero de 2010.

### *Páginas web*

En: <http://www.realinstitutoelcano.org/> Real Instituto Elcano.

En: <http://www.foreignpolicy.com> Foreign Policy.

En: [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_es.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm) Unión Europea.

En: <http://www.revistatenea.es/> Revista Atenea.

# GRANDES POTENCIAS, ESTABILIDAD ESTRATÉGICA Y PODER NUCLEAR EN EL NUEVO ORDEN GLOBALIZADO

Luis V. Pérez Gil\*  
*Doctor en Derecho*

Este artículo parte del hecho incontestable del «fracaso» de la política exterior de Estados Unidos para mantenerse como la única potencia hegemónica del sistema internacional en la posguerra fría. Se analizan de forma exhaustiva las sucesivas Estrategias de Seguridad Nacional de Estados Unidos desde el mandato del presidente Bush (hijo) hasta el momento actual y la visión de Rusia como contrapoder de la estrategia americana, que incluye una suerte de «protectorado» sobre Europa, para finalizar con una estimación especial de los tres nuevos regímenes que están o van a estar en el mundo multipolar realmente existente: el euroatlántico, el euroasiático –en el que se incluye a China como factor inestable de equilibrio– y el que se denomina «de inestabilidad periférica», con India, Pakistán e Irán como nuevos elementos exógenos al núcleo del sistema pero constituidos como determinantes de su existencia.

## El nuevo orden internacional

Después de una breve etapa de hegemonía imperfecta, el sistema internacional se encuentra sometido a tensiones por la redistribución del poder y evoluciona rápidamente hacia un nuevo equilibrio con nuevas potencias y nuevas zonas de influencia, confluencia y conflicto. El cambio

---

\* Premio Extraordinario, Universidad de La Laguna. Ha ejercido como investigador y profesor asociado en el Departamento de Derecho Internacional y Procesal de la Universidad de La Laguna. Ha realizado estancias docentes y de investigación en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (México), el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat Iquique (Chile), el Centro Iberoamericano de la Universidad de Pécs (Hungria). Consejero internacional de la revista *Política y Estrategia* (ANEPE, Chile, 2009-2010) y consejero Editorial Consultivo Internacional (2011-2012).

se ha acelerado porque Estados Unidos no son capaces de imponer un liderazgo global.

El sistema internacional heredado de la guerra fría no responde a la realidad actual de desarticulación política global. Por un lado, los intereses de seguridad de Estados Unidos se han desplazado a la cuenca del Pacífico donde se sitúan sus principales relaciones comerciales, financieras y estratégicas. Por otro, el renovado crecimiento económico de Rusia ha permitido una nueva etapa de expansión con pretensiones de extender su influencia más allá del extranjero cercano, el espacio geoestratégico ocupado por la antigua Unión Soviética.

Nuevas potencias han surgido en el periodo de expansión global que alumbró la posguerra fría: China, India, Brasil, Suráfrica demandan de forma creciente espacios de influencia. Particularmente, China se ha convertido en la gran incógnita en el camino hacia un nuevo equilibrio global.

En medio, los Estados europeos asisten a la redistribución del poder entre las grandes potencias y las emergentes. Sin duda, a Europa le interesa la prolongación del sistema unipolar: la comunidad de valores que comparten con la gran potencia ha hecho aceptable un sistema imperial en el que Estados Unidos garantizaban la seguridad europea; ante la incapacidad americana para imponerse en el orden global, los gobiernos europeos han decidido avanzar hacia la creación de un sistema de seguridad autónomo que se ha plasmado en el Tratado de Lisboa. Pero este sistema no puede funcionar por sí sólo, no reúne las capacidades de poder necesarias para mantenerse, por ello los Estados europeos, con Alemania a la cabeza, consideran ahora aceptable una asociación estratégica con Rusia (1). Esta es la idea subyacente en la propuesta de

---

(1) El presidente Medvédev y la canciller Merkel acordaron en la cumbre que reunió a ambos líderes en Berlín el 4 y 5 de junio de 2010 proponer la creación de un comité conjunto Rusia-Unión Europea para asuntos de seguridad y política exterior. El memorándum final de la reunión indica que: «El comité sería creado en el nivel de ministerios y serviría como foro para intercambiar opiniones sobre temas de seguridad y política internacional y para elaborar los principios de las operaciones conjuntas de gestión civil o militar de crisis.» El comité estaría presidido por el ministro de Asuntos Exteriores de Rusia y el alto representante para Asuntos Exteriores de la Unión Europea. Posteriormente, el 18 y 19 de octubre de 2010 se celebró una cumbre entre los presidentes Sarkozy y Medvédev y la canciller Merkel en la ciudad francesa de Deauville. Esta reunión generó preocupación no sólo entre el resto de socios europeos sino, especialmente, entre los sectores más conservadores de la política exterior americana. Finalmente, la asistencia del presidente Medvédev a la cumbre de la Alianza Atlántica de



un nuevo Tratado de Seguridad Europea realizada por el presidente Medvédev en noviembre de 2009.

Este nuevo régimen internacional sirve a los intereses de Estados Unidos porque garantiza la estabilidad de Europa, no amenaza sus posiciones globales, mantiene a Rusia anclada al bloque occidental y alejada de China y otras potencias emergentes con pretensiones de formar un polo de poder alternativo, como se ha planteado en los últimos años. Rusia actuará como cogarante de Estados Unidos para mantener el nuevo orden globalizado mientras se le permita su propio espacio de influencia sin injerencias externas.

**Declive de Estados Unidos *versus* mantenimiento del orden vigente: Estrategia de Seguridad Nacional, Revisión Cuadrienal de la Defensa, Revisión de la Postura Nuclear**

Veamos a continuación los principales Documentos donde se define la política exterior y de seguridad de Estados Unidos para hacer frente a los cambios acelerados del sistema global. Pero, antes, parece oportuno recordar que estas políticas tienen un carácter continuista muy acusado, que se basan en la defensa de intereses nacionales y objetivos estratégicos difícilmente variables; lo que sí puede variar es la percepción de las amenazas.

La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos es un Documento programático en el que se establecen los objetivos políticos de cada Administración, los instrumentos de influencia de los que disponen y es la guía para orientar la continuidad o el cambio que cada Administración pretende dar a la política exterior y de seguridad. Por ello, la Estrategia de Seguridad Nacional no es una mera estrategia militar o de defensa, sino que es el referente en el que se enmarcan todas las políticas estatales relacionadas con la seguridad.

El presidente Barack Obama hizo pública la nueva Estrategia de Seguridad Nacional el 27 de mayo de 2010 (2). El Documento mantiene como

---

Lisboa, 19-20 de noviembre de 2010, pone de manifiesto los esfuerzos por forjar una nueva alianza entre Rusia y Occidente, asunto que desarrollaremos posteriormente.

(2) El presidente adelantó algunos temas en el discurso pronunciado en la Academia Militar de West Point, 22 de mayo de 2010.

premisa el indiscutible liderazgo geoestratégico de Estados Unidos, pero confirma que el orden internacional está cambiando, surgen nuevos competidores con los que es necesario entenderse, se impone el retorno a la cooperación en el seno de las organizaciones internacionales y nuevas alianzas con las potencias emergentes (3). Esta declaración supone la constatación de la desarticulación política global de la posguerra fría. Estados Unidos ya no pueden regular por sí sólo todos los asuntos internacionales; en muchos casos deben adaptarse a las nuevas situaciones. En realidad, ya nadie quiere someterse a las reglas americanas y Estados Unidos no puede intervenir permanentemente y en todos sitios para imponer sus intereses, simplemente porque carecen de capacidades suficientes para mantener un imperio global.

La nueva Estrategia reafirma los valores fundacionales de la nación –la democracia, los derechos humanos y la economía libre de mercado– y el fomento de esos valores como objetivos básicos de la política exterior (4). Pero, al mismo tiempo se constatan las limitaciones del poder americano. Por ello, propone sustituir el liderazgo decidido y transformador anterior por otro más pragmático y reducido (5). Ahora Estados Unidos debe compartir la responsabilidad de los asuntos internacionales con los aliados, socios e instituciones internacionales y mantener abiertos espacios de cooperación con potencias alternativas. Como han manifestado diversos analistas, esto supone la vuelta al enfoque multilateral en política exterior de la administración Clinton pero manteniendo cierta capacidad de actuar unilateralmente cuando no sea posible alcanzar los objetivos con la participación de terceros (6). De forma inevitable, se deben desarrollar nuevas relaciones con las potencias emergentes e, incluso, con los adversarios potenciales para la resolución de conflictos en asuntos o espacios concretos. En este enfoque

---

(3) *National Security Strategy*, Washington, The White House, mayo de 2010, en: <http://www.whitehouse.gov/issues/defense>

(4) Con los gobiernos no democráticos propone mantener abierto el diálogo al mismo tiempo que se promueven los derechos humanos y la libertad, incluyendo el apoyo a activistas locales e internacionales como instrumentos de acción, esto es, una suerte de intervención en los asuntos internos con la finalidad de cambiar los regímenes políticos no cooperativos: Cuba, Irán, Venezuela y otros.

(5) Véase VAISSE, J.: «États-Unis: Le temps de la diplomatie transformationnelle», *Cahiers de Chaillot*, número 95, Institut d'Études de Sécurité, París, 2006.

(6) Así lo destaca GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J.: «La nueva estrategia nuclear estadounidense: ¿un futuro libre de armas nucleares?», *Revista Española de Derecho Internacional*, número 1, pp. 291-300, 2010.

se concede gran importancia a los actores no estatales y, precisamente, la diversificación e incremento en el número de actores internacionales ofrece la posibilidad de nuevas combinaciones en coaliciones *ad hoc* para hacer frente a las nuevas amenazas a la seguridad.

La proliferación de armas de destrucción masiva continúa siendo la principal amenaza, ya sea en manos de Estados no responsables o de actores no estatales (7). El terrorismo pasa a ser «una entre muchas otras» amenazas; de hecho el nuevo Documento abandona el concepto de «guerra contra el terrorismo», pero sigue manteniendo como objetivo prioritario «perturbar, desmantelar y derrotar a Al Qaeda». Las otras amenazas que se contemplan son la criminalidad organizada transfronteriza, la interrupción de los medios de transporte, de energía, las infraestructuras básicas, los recursos espaciales y el ciberespacio, los desastres naturales, el cambio climático y las pandemias. Esto significa que se amplía el concepto de seguridad nacional para incluir también la denominada «seguridad interior», de forma consecuente, ya en mayo de 2009 el presidente Obama adoptó la decisión de integrar los Consejos de Seguridad Nacional y de Seguridad Interior.

El Documento reconoce la importancia de proteger los servicios e infraestructuras públicas, gestionar las emergencias naturales o derivadas de la acción humana y fortalecer la cooperación de instituciones públicas y privadas; aspectos de la seguridad que se funden en el concepto de «recuperación», esto es, la capacidad que debe tener la sociedad para recobrar el funcionamiento normal a pesar de la dimensión de los daños sufridos por cualquier contingencia natural o humana (8).

La Estrategia del presidente Obama dedica un apartado específico al uso de la fuerza, lo que es «un reflejo de una cultura estratégica sin complejos» e impensable al otro lado del Atlántico (9). En ella se afirma el abandono de las acciones preventivas pero, en paralelo, se mantiene abierto el

---

(7) Como veremos posteriormente, la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 2010 considera como principal amenaza la combinación de armas de destrucción masiva con ideologías extremistas y Estados agresivos con nuevas capacidades.

(8) Enfoque que ya figura en las Estrategias de Seguridad británica y francesa; véase ENSEÑAT Y BEREÁ, A.: «El concepto de Seguridad Nacional en las Estrategias de Seguridad Nacional», en *Los nuevos paradigmas de la seguridad*, pp. 9-18, Madrid, Ministerio de Defensa/CITPax, 2009.

(9) En este sentido, ARTEAGA, F.: «La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama», *Análisis*, número 104, p. 4, Real Instituto Elcano, 18 de junio de 2010, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>

recurso unilateral a la fuerza cuando sea necesario para defender al país, sus intereses o a los aliados. Para ello, se mantendrán las máximas capacidades en todos los ámbitos –tierra, mar aire, espacio y ciberespacio– y unas fuerzas de disuasión capaces. Conforme con un enfoque global de la seguridad, se reafirma la necesidad de fortalecer las instituciones internacionales y el papel que tienen Estados Unidos en la configuración de la organización internacional. El Gobierno americano respalda ahora el principio de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de «responsabilidad de proteger» pero que debe ser ejercido por la comunidad internacional –cita expresamente a la Alianza Atlántica y al Consejo de Seguridad– y, en su defecto, mediante acuerdos multilaterales incluido el uso de la fuerza cuando esté en peligro la seguridad internacional (10).

Ante la constatación de la falta de capacidades suficientes, la Estrategia de Seguridad Nacional plantea –es uno de sus aspectos fundamentales– cómo reducir el desfase entre los recursos disponibles y los objetivos propuestos. Los instrumentos de la acción exterior continúan siendo el poder militar, sin duda, la competitividad económica, la comunicación estratégica, las capacidades de inteligencia y el modelo social, denominado «liderazgo moral». Ahora bien, los mismos dirigentes políticos constatan que se ha producido un descenso en los niveles de bienestar, educación, capital humano y ventaja tecnológica, que son fuente del «desfondamiento del liderazgo americano» (11).

Por ello, la Estrategia de 2010 propone un periodo de transición para reequilibrar las prioridades y reordenar los instrumentos de acción. Se trata de reducir el papel de las Fuerzas Armadas, potenciar las alianzas de seguridad, forjar nuevas asociaciones, aumentar las capacidades de planeamiento de todos los departamentos y agencias que contribuyan a la seguridad –cambio hacia un modelo interagencias– y aplicar de forma eficiente los gastos de los organismos y agencias federales. El objetivo declarado no es otro que mantener el liderazgo internacional de Estados Unidos durante mucho tiempo (12).

---

(10) Ahora, se plantea incluso el acercamiento de Gobierno americano al Tribunal Penal Internacional.

(11) Así ARTEAGA, F.: «La Estrategia de Seguridad...», nota 9, p. 6, *opus citada*.

(12) Sobre el debate del liderazgo americano en este siglo, recomendamos especialmente la obra de FRIEDMAN, G.: *Los próximos cien años*, Ediciones Destino, Barcelona, 2010 (traducción de *The Next 100 Years. A forecast for the 21st Century*, Random House, Nueva York, 2010).

La opción por la continuidad en la política exterior y de seguridad (13) se plasmó de inmediato en una de las primeras decisiones del presidente Obama. Por primera vez en la historia de Estados Unidos un presidente de signo político opuesto confirmó al secretario de Defensa en el cargo, Robert Gates, responsable de la Estrategia de Defensa Nacional de junio de 2008 vigente (14). Es, por tanto, el responsable de la nueva Revisión Cuadrienal de la Defensa de 1 febrero de 2010 –que sustituye a la anterior de 2006– en la que establece la visión a medio plazo de los objetivos estratégicos y las amenazas potenciales a la seguridad exterior. En el Informe se expone la estrategia del Departamento de Defensa, la estructura de las fuerzas militares, los planes de equipamiento y modernización, las infraestructuras y el presupuesto de Defensa, lo que lo convierte en el documento público oficial más importante para conocer la estrategia militar de Estados Unidos (15).

La Revisión Cuadrienal de la Defensa se basa en la búsqueda de un equilibrio entre las capacidades y la estructura de la fuerza y en completar la reforma de las estructuras y procesos de trabajo del Departamento de Defensa –denominado hasta ahora genéricamente «transformación»– para proporcionar lo mejores medios al personal y a las fuerzas de combate. Se establecen seis áreas de misión clave: la defensa de Estados Unidos y el apoyo a las autoridades civiles; las operaciones contrainsurgentes, de estabilización y antiterroristas; el fortalecimiento de las capacidades de los aliados, la disuasión y derrota de los agresores en los conflictos denominados «antiacceso», con referencia expresa a China y su desarrollo de capacidades orientadas a limitar la libertad de acción

---

(13) ARTEAGA, F. considera que la Estrategia de Seguridad Nacional 2010 «presenta más continuidades que novedades respecto a las anteriores y se recordará como una estrategia de transición», «La Estrategia de Seguridad...», nota 9, p. 1, *opus citada*.

(14) La Estrategia de Defensa Nacional es el Documento en el que se fijan los objetivos estratégicos, cómo alcanzarlos y las directrices para el planeamiento estratégico y los procesos de decisión de la defensa (texto completo disponible en: <http://www.defense.gov/news/2008%20national%20defense%20strategy.pdf>). Este Documento ha sido complementado recientemente con la *National Military Strategy of the United States of America 2011. Redefining America's Military Leadership* Washington, 8 de febrero de 2011, firmada por el jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor, almirante Mullen, en la que se contiene cómo las Fuerzas Armadas dispondrán las capacidades militares para garantizar la seguridad e integridad del país y su liderazgo global, texto disponible en: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=62736>.

(15) *Quadriennial Defense Review Report*, Washington, Departamento de Defensa, 1 de febrero de 2010, en: [http://www.defense.gov/qdr/images/QDR\\_as\\_of\\_12Feb10\\_1000.pdf](http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf)

americana en el sureste asiático (16); la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva; y la capacidad de operar con efectividad en el ciberespacio, novedad en la Revisión Cuadrienal de 2010 y que se recoge en la Estrategia Militar Nacional de 2011 (17).

En el Informe se establecen tres escenarios de empleo de la fuerza:

1. Una operación principal de estabilización, disuadir y derrotar a una potencia regional y extremar el apoyo a las autoridades civiles en respuesta a un evento catastrófico en Estados Unidos.
2. Disuadir y derrotar a dos agresores regionales al mismo tiempo que se mantiene en alerta a las tropas en Estados Unidos y en las bases en el exterior.
3. Una operación principal de estabilización, una operación de disuasión de larga duración, una misión de contrainsurgencia de tamaño medio y un apoyo incrementado a las autoridades civiles en Estados Unidos.

En concordancia con la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, la Revisión Cuadrienal de la Defensa propone el reforzamiento de las relaciones con los aliados clave. Para ello, se realiza un análisis de las zonas del mundo conforme a los intereses geoestratégicos americanos y se reafirma a la Alianza Atlántica como el instrumento de seguridad más

---

(16) Bien entendido que no sólo en esta región; ya es imparable la ascensión de China en América del Sur y en África, tanto como para justificar la creación en febrero de 2006 de un nuevo Mando Estratégico Americano para África (AFRICOM) y la reactivación de la IV Flota en julio de 2008; véase en este punto GARCÍA CANTALAPIEDRA, D.: «La creación del AFRICOM y los objetivos de la política de Estados Unidos hacia África: gobernanza, contraterrorismo, contrainsurgencia y seguridad energética», *Análisis*, número 53, Real Instituto Elcano, 2007, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org>

(17) El Departamento de Defensa creó en junio de 2009 un nuevo USCYBERCOM (*Cyber Command*), subordinado al Mando Estratégico, y dirigido por el general Keith Alexander, director de la Agencia de Seguridad Nacional. El Departamento de Defensa considera el ciberespacio como un nuevo dominio bélico; así el subsecretario de Defensa para Asuntos Políticos, James Miller, dijo en una conferencia en Washington que: «Durante la década pasada hemos visto que la frecuencia y sofisticación de las instrucciones en nuestras redes aumentan (...) Nuestros sistemas son atacados cientos de veces al día»; los actos hostiles en el ciberespacio cubren un amplio tipo de acciones, desde el espionaje a la introducción de datos falsos en la Red, que constituyen un nuevo tipo de guerra, así que: «El potencial de repuesta no se limita al mundo cibernético.» Por su parte, el general Alexander expuso en un informe al Congreso que el USCYBERCOM se prepara para la guerra ofensiva (véase nota en *Atenea. Seguridad y Defensa*, número 19, 2010, p. 108); ¿quizás estaba realizando una advertencia sobre el Stuxnet...?

importante para Estados Unidos pero, en paralelo, se propone potenciar la colaboración con Rusia para afrontar riesgos comunes a la seguridad global. Por el contrario, China se califica como un Estado falto de transparencia, un poder que desafía la supremacía americana en el sureste asiático y que afecta de forma directa a sus intereses estratégicos en el Pacífico (18). La creciente escalada en asuntos comerciales, financieros y de seguridad regional hace bastante probable que Estados Unidos inicien una política de contención con China similar a la que aplicó a la Unión Soviética durante gran parte de la guerra fría (19).

Para enfrentar las amenazas a la seguridad se mantiene el despliegue permanente de la fuerza en el exterior, reducido en Europa, con un incremento de las capacidades de disuasión y de respuesta rápida en el Pacífico, modificación del despliegue en Oriente Medio –desvío de recursos y fuerzas de combate de Irak a Afganistán–, presencia en África y renuncia a un despliegue avanzado en América Latina (20). En particular, las guerras de Irak y Afganistán y otros escenarios complejos requieren procesos y mecanismos más ágiles, innovadores y eficientes; por ello,

---

(18) Véase BALME, S. et SABBAGH, D.: *Chine/États-Unis. Fascination et rivalités*, Autrement, París, 2008; COURMONT, B.: «Entre partenariat et endiguement: le casse-tête chinois de Washington», *Défense nationale*, número 1, pp. 94-103, 2006; GARCÍA CANTALAPIEDRA, D.: «El despliegue estratégico de Estados Unidos, la República Popular China y la seguridad en Asia 2001-2010», *UNISCI Discussion Papers*, número 24, 2010, pp. 83-99; MARTÍN, G.: «Estados Unidos y China: ¿el próximo gran enfrentamiento?», *Política Exterior*, número 137, pp. 69-84, 2010. Sobre la posición de Estados Unidos ante un conflicto entre China y Taiwán, véase BUSH, R. and O'HANLON, M.: *A War like no other: The Truth about China's Challenger to America*, Nueva York, John Wiley and Sons, 2007; CARREÑO LARA, E.: «La política de defensa y la modernización militar de Taiwán: el rol de Estados Unidos y la República Popular China», *Estudios de Defensa*, número 29, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010, en: <http://www.uc.cl/icp/webcp/html/defensa.html>. Para conocer las estrategias chinas para superar el cerco americano recomendamos en particular el estudio de LIANG, Q. et XIANGSUI, W.: *La guerre hors limites*, Rivages, París, 2003.

(19) Además del mantenimiento de los acuerdos de defensa con Japón, fundamento estructural de la presencia permanente de Estados Unidos en el Pacífico Occidental, Washington ha trabajado con insistencia para reforzar las relaciones con Corea del Sur. El secretario de Estado, Gates y su homónimo coreano Kim Jang-Soo firmaron el 23 de febrero de 2007 un importantísimo acuerdo por el que Washington transferirá el mando de las fuerzas militares en tiempo de paz y de guerra a partir del año 2015; las fuerzas americanas actuarán como un apoyo de las Fuerzas Armadas coreanas en caso de agresión. El acuerdo de defensa fue reforzando poco después (2 de abril de 2007) con la firma de un Acuerdo Bilateral de Libre Comercio.

(20) Despliegue que se reitera en la Estrategia Militar Nacional de 2011, citada en nota 14.

el Departamento de Defensa propone cuatro áreas de reforma obligatoria: apoyo integral a la seguridad de Estados clave; eficiencia en los programas de adquisiciones; fortalecimiento de la base industrial de la defensa; y reforma del sistema de control de las exportaciones que limita la cooperación, compartir tecnología y avanzar en la interoperabilidad con los aliados. Precisamente en el desarrollo de la fuerza se contempla la suspensión de programas de defensa con la finalidad de ajustar los presupuestos a las capacidades económicas actuales del país (21). Como expone el propio Informe, es necesaria una redistribución de los recursos hacia capacidades que permitan «prevaler en las guerras de hoy» y «preparar las del mañana» (22). Bien entendido que las limitaciones presupuestarias no afectan a las capacidades nucleares (23). Debe

- 
- (21) Destacan la cancelación de los Programas del caza F-22, el crucero CGX, el Programa de Mando y Control de Red y el vehículo acorazado IFV, la reducción sustancial del Programa del avión de combate F-35A/C y la probable renuncia al avión F-35B.
- (22) En la Revisión Cuadrienal de 2010 se enfatiza que, a pesar de los ingentes recursos empleados y de su coste, en las interminables guerras de Afganistán e Irak no se han alcanzado los objetivos estratégicos planteados. Aunque no se diga así, como parte del programa de austeridad federal, el presidente Obama ordenó la retirada de Irak para agosto de 2010, manteniendo en el país 50.000 efectivos para que apoyen y sostengan al Ejército iraquí. En lo que se refiere a Afganistán, el presidente Obama dio a conocer los nuevos planes de despliegue en el discurso en la Academia Militar de West Point el 1 de diciembre de 2009 que incluían que los aliados europeos de la Alianza Atlántica aumentarán su contribución en personal y medios de forma sustancial. Dicho llamamiento tuvo escaso éxito, lo que pone de manifiesto la incapacidad de Estados Unidos para controlar a sus propios aliados.
- (23) En la Revisión de la Postura Nuclear, hecha pública en abril de 2010, se anuncia que Estados Unidos «no desarrollarán más cabezas nucleares», lo que no implica que no se lleve a cabo la extensión de la vida operativa de las armas existentes: «sólo usaremos componentes basados en diseños probados plenamente y no se asignarán nuevas misiones o capacidades militares» a estos armamentos (Documento disponible en: <http://www.defense.gov/npr/>). El Documento recomienda tres proyectos de producción de cabezas nucleares: 1. Completar la modernización de la ojiva W76-1 en 2017. 2. Producción de la ojiva B61-12 en 2017. 3: Inicio de los estudios para la extensión de vida operativa de la ojiva W78 en el año 2010. Para el reemplazo de núcleos de plutonio para armas nucleares el Laboratorio Nacional de Los Álamos dispone de una partida presupuestaria ampliable de 1.860 millones de dólares hasta el año 2015. El Programa de extensión de vida operativa hasta el año 2030 de los Misiles Balísticos Intercontinentales (ICBM), *Minuteman III* tiene un presupuesto de 7.000 millones de dólares; y en los años 2011-2012 se iniciarán los estudios para un nuevo ICBM que entrará en servicio entre los años 2030 y 2040. En el año 2009 se autorizó un Programa de actualización de los radares de los bombarderos estratégicos B-2 de 1.200 millones de dólares y la Revisión de la Postura Nuclear prevé otros 1.000 millones en cinco años para la modernización de



quedar sentado que los arsenales estratégicos mantienen toda su razón de ser para la existencia de las grandes potencias y son un elemento esencial de la estructura del orden globalizado; su dispersión implicaría un cambio de régimen.

En la declaración conjunta de 1 de abril de 2009 los presidentes Médvedev y Obama afirmaron que para conseguir «la paz y la seguridad en un mundo libre de armas nucleares» es necesaria una estrategia que reduzca las amenazas. Esto quiere decir que mientras persistan las amenazas las grandes potencias se preocuparán de mantener sus capacidades de disuasión intactas y, al mismo tiempo, impedirán a toda costa la proliferación nuclear (24). La Revisión de la Postura Nuclear de Estados Unidos se presentó el 6 de abril de 2010. En el Documento se establecen cuatro tipos de amenazas: la posibilidad de que un grupo terrorista adquiera un arma nuclear y la detone en una ciudad; la existencia de 23.000 armas nucleares en nueve países conlleva el peligro de una detonación accidental, no autorizada o intencional; nuevos Estados con armas nucleares; y el deterioro del régimen de no proliferación nuclear (25). En esta materia la administración Bush adoptó en el año 2001 una política de rechazo a la cooperación multilateral y de respuesta militar frente a los regímenes que consideraba hostiles y capaces de adquirir armas nucleares (26);

- 
- los aviones. En el componente submarino se han producido cambios importantes: la Revisión de la Postura Nuclear recomienda mantener 14 submarinos estratégicos (SSBN), pero se espera la retirada de dos unidades durante la presentada década; el redespiegue de la fuerza de SSBN conforme al plan de la *US Navy* denominado «60-40» –ocho unidades en el Pacífico y seis en la costa atlántica–; compra hasta el año 2012 de 108 misiles *Trident D5LE* por 4.000 millones de dólares; inicio de los estudios para una nueva flota de SSBN, que se iniciará en el año 2019 y con entregas hasta el año 2033 con un presupuesto récord de 80.000 millones de dólares.
- (24) Como decía la Declaración Conjunta: «Hemos comprometido a nuestras dos naciones a lograr un mundo libre de armas nucleares; aunque reconocemos que este objetivo a largo plazo requiere un renovado énfasis en las medidas para el control de armamentos y la regulación de conflictos, y su plena aplicación por todas las naciones interesadas.» Obama y el presidente ruso Medvédev anuncian nuevo plan control de armamentos, en: <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/April/20090402130553emanym9.227717e-02.html>.
- (25) *Opus citada*, en nota 23.
- (26) Cuestión que ya destacamos en nuestro ensayo colectivo ARROYO LARA, E.; PÉREZ GIL, L. y GARAY VERA, C.: «El estatus del terrorismo y la violencia política transnacional en el sistema internacional de la posguerra fría», *Foro Internacional*, número 193, pp. 571-590, 2008; también TORRE, S. DE LA: «No proliferación y mecanismos internacionales de vigilancia», *Política Exterior*, número 125, pp. 23-29, 2008.

pero esta estrategia fracasó: en la primera década del siglo las amenazas aumentaron, se incrementó el riesgo de terrorismo nuclear, Estados Unidos y Rusia –también Gran Bretaña– modificaron sus políticas de uso de armas nucleares para atacar objetivos convencionales, Corea del Norte realizó sus primeras detonaciones nucleares (9 de octubre de 2006 y 25 de mayo de 2009), y, como consecuencia de todo ello se produjo un debilitamiento del régimen internacional de no proliferación (27).

La administración Obama considera que las amenazas nucleares están entrelazadas, así supone que los recortes significativos en los arsenales nucleares pueden contribuir a generar la cooperación internacional para mantener seguros y eliminar los materiales nucleares desmantelados y, con ello, reducir la probabilidad de que grupos terroristas roben o detonen un arma nuclear. El plan se basa en la reducción global de las armas nucleares y su función en las estrategias de seguridad nacional, en la protección de los materiales nucleares y en la prevención de que surjan nuevos Estados nucleares.

Para conseguirlo el presidente Obama ha establecido los siguientes objetivos: la ratificación por el Senado del Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares de 1996 y del nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START) (28); un acuerdo sobre el plan conjunto propuesto por el presidente en la cumbre de Seguridad Nuclear de Washington (29); el apoyo a los trabajos de la Conferencia de Revisión del Tratado de No-Proliferación (TNP) (30); y la formulación de una nueva declaración de política nuclear de Estados Unidos, que comentaremos posteriormente. Consecuente con este programa, por primera vez desde el inicio de la era nuclear, el Departamento de Defensa hizo público el 3 de mayo de

---

(27) Véase CIRINCIONE, J.: «Transformación en la política nuclear de Estados Unidos», *America.gov*, 22 de febrero de 2010, en: <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2010/February/20100310120405ebyeessedo0.1774713.html>

(28) Sobre la complejidad política del proceso de ratificación interna, véase SHERIDAN, M. B.: «U.S. allies in Europe concerned about a possible failure of new START», *The Washington Post*, 21 de noviembre de 2010, en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/21/AR2010112103910.html>

(29) Véase LARA FERNÁNDEZ, B.: «Obama y la política de seguridad nuclear», *Política Exterior*, número 128, pp. 133-140, 2009.

(30) *Remarks at the Review Conference of the Nuclear Nonproliferation Treaty*, 3 de mayo de 2010, en: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/05/141424.htm>. Véase también CIRINCIONE, J. y BELL, A.: «Estados Unidos y el gran pacto contra la proliferación», *Política Exterior*, número 135, pp. 50-60, 2010.

2010 el número total de armas de que disponen Estados Unidos: 5.113 ojivas nucleares, un volumen mucho más reducido de lo que estimaban los analistas en la materia (31).

A finales de marzo de 2010 los representantes rusos y americanos cerraron las negociaciones sobre reducción de arsenales estratégicos con un acuerdo que ha sustituido al primer START, aprobado en julio de 1991 (32). Los presidentes Obama y Medvédev firmaron en Praga el 8 de abril de 2010 el Tratado de Medidas para la Sucesiva Reducción y Limitación de Armamentos Estratégicos que se compone de dos Documentos: el Tratado propiamente dicho y un Protocolo donde se desarrollan las cláusulas empleadas en los Documentos y se establecen los procedimientos de verificación y control. El nuevo Tratado, que entró en vigor el 5 de febrero de 2011, establece una reducción del 30% de los arsenales actuales durante un periodo de siete años, aunque la vigencia del tratado será de diez años. Al final del periodo de siete años, los arsenales estratégicos de ambas potencias deberán mantener un máximo de 1.550 cabezas nucleares y 800 sistemas de lanzamiento, pero sólo 700 desplegados (33). Según la Revisión de la Postura Nuclear de 2010, Estados Unidos mantendrá aproximadamente 1.500 cabezas estratégicas desplegadas en 700 sistemas de lanzamiento, entre misiles estratégicos, misiles lanzables desde submarinos y bombarderos de largo alcance. Esta fuerza se ajusta perfectamente a las previsiones del nue-

---

(31) NORRIS, R. and KRISTENSEN, H.: «U.S. nuclear forces, 2010», *Bulletin of the Atomic Scientists*, mayo-junio 2010, pp. 57-71, en: <http://www.thebulletin.org/files/066003008.pdf>. Conforme a los mecanismos de intercambio de datos establecidos en el nuevo Tratado START, el Departamento de Defensa americano publicó el 1 de junio de 2011 la información referente al números de vectores de lanzamiento y cabezas nucleares operativos que ambas potencias tenían disponibles el 5 de febrero de 2011, fecha de entrada en vigor del Tratado: Rusia dispone de 537 lanzadores con 1.537 cabezas nucleares y Estados Unidos 882 lanzadores con 1.800 cabezas nucleares; el número de sistemas de lanzamiento desplegados o no desplegados asciende a 865 y 1.124 respectivamente.

(32) Las negociaciones han estado presididas por el mantenimiento del principio de paridad estratégica, considerado como un objetivo fundamental e irrenunciable por los negociadores rusos (declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores, Sergei Lavrov, el 9 de marzo de 2010, disponible en: <http://sp.rian.ru/onlinenews/20100309/125406397.html>). Los Documentos oficiales relativos al nuevo START están disponibles en: <http://www.state.gov/t/vci/trty/126118.htm>

(33) Sobre la negociación y los resultados que se esperan del nuevo Tratado, véase ORLOV, V. y TRUSHKIN, I.: «Estados Unidos y Rusia: avances hacia el desarme nuclear», *Política Exterior*, número 135, pp. 34-48, 2010.

vo START (34). Se trata, por tanto, de un Tratado para mantener el *statu quo* entre las grandes potencias en conexión con el TNP y el Tratado de Prohibición Total de Ensayos Nucleares, de modo que no puedan surgir otros poderes nucleares que se les opongan.

Tan importante como las previsiones sobre el despliegue y las capacidades de la fuerza de disuasión es la nueva declaración de política nuclear que contiene la Revisión de la Postura Nuclear:

«El propósito fundamental de las armas nucleares, que continuará existiendo como tal, es detener un ataque nuclear contra Estados Unidos, nuestros aliados y socios.»

El secretario de Defensa, Gates explicó que el término «propósito fundamental» deja claro que se trata de un arma de último recurso:

«Estados Unidos no usarán ni amenazarán con usar armas nucleares contra un Estado no nuclear que sea parte del TNP y que se conduzca conforme a las obligaciones de no proliferación nuclear.»

Según Gates:

«No emplearemos armas nucleares contra un Estado no nuclear, que ataque con armas químicas o biológicas» (35).

Pero, en modo alguno, esta aclaración desvirtúa el papel disuasorio que las armas nucleares juegan frente a un ataque convencional o con armas químicas o biológicas. En un sistema global crecientemente inestable significa que en Washington siguen considerando las armas nucleares como elemento clave para disuadir y, en su caso, detener un ataque contra Estados Unidos y sus aliados.

Conforme a la nueva declaración, el plan estratégico de uso de las armas nucleares contempla seis adversarios: Rusia, China, Corea del Norte, Irán, Siria y un ataque terrorista en connivencia con un Estado nuclear (36). El plan actual de Guerra Nuclear, denominado «OPLAN 8010-08. Disuasión

---

(34) KRISTENSEN, H.: «U.S. Moves Rapidly Toward New START Warhead Limit», FAS (*Federation of American Scientists*), *Strategic Security Blog*, 2 de mayo de 2010, en: <http://www.fas.org/blog/ssp/2010/05/downloading.php>

(35) *Nuclear Posture Review Report: opus citada*, en nota 22, p. 16.

(36) KRISTENSEN, H.: «Obama and the Nuclear War Plan», FAS, *Strategic Security Blog*, p. 3, febrero de 2010, en: <http://www.fas.org/programs/ssp/nukes/publications1/WarPlanIssueBrief2010.pdf>

Estratégica y Ataque Global» se introdujo en febrero de 2008 y se actualizó en febrero de 2009. El plan de guerra nuclear contiene un elenco de planes de ataque contra los adversarios definidos en la postura nuclear pero focalizado en Rusia y China, pues son los adversarios potenciales dotados con los mayores arsenales estratégicos (37).

Sin embargo, el Documento no hace referencia a una decisión pública sobre el despliegue nuclear americano en Europa, pues se trata de un asunto que se pretende está en manos de la Alianza Atlántica que deberá decidir en cada momento sobre el futuro de las armas nucleares en la estrategia aliada, como así se ha plasmado recientemente en el nuevo Concepto Estratégico aprobado en la cumbre de Lisboa de 19-20 de noviembre de 2010 (38). Pero no podemos obviar la realidad: al final Estados Unidos terminarán resolviendo la cuestión de forma bilateral con Rusia.

---

(37) Los planes de ataque consisten en opciones de ataque selectivo, planes de ataque básico, opciones de respuesta de emergencia y opciones de capacidad de planeamiento dirigido-adaptable designados para cubrir la mayoría de las contingencias y objetivos. Para practicar el OPLAN 8010-08 el Mando Estratégico desarrolló en septiembre de 2009 el ejercicio nuclear *Global Thunder 09*. En paralelo, la fuerza aérea ha reorganizado la estructura de mando nuclear: el Mando de Ataque Global en Barksdale (Lousiana) tomó el control de la fuerza de ICBM el 1 de diciembre de 2009 y de la fuerza de bombarderos el 1 de febrero de 2010.

(38) Documento titulado *Active Engagement. Modern Defence*, texto completo disponible en: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm). En el Informe previo «NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a new Strategic Concept for NATO», hecho público el 17 de mayo de 2010, se afirma que: «En tanto existan armas nucleares, la OTAN deberá continuar manteniendo una fuerza nuclear segura y fiable.» El Grupo de Expertos encabezado por Madeleine Albright defiende el mantenimiento del despliegue de armas nucleares americanas en suelo europeo porque «refuerza el principio de disuasión nuclear extendida y la defensa colectiva» disponible en <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>. Para este debate, véase DUMOULIN, A.: «La problématique nucléaire de l'Alliance dans le futur concept stratégique», en *OTAN: continuité ou rupture?* Perrouche (dir.). *Études de l'IRSEM*, número 4, pp. 63-69 París, 2010; LARA FERNÁNDEZ, B.: «OTAN, Estados Unidos y armas nucleares en suelo europeo», *Política Exterior*, número 138, pp. 106-117, 2010; MUÑOZ GARCÍA, E. y ORTIZ, A.: *El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española*, pp. 43-45, Fundación Alternativas-Ministerio de Defensa, Madrid, 2010; en perspectiva histórica, recomendamos a KRISTENSEN, H.: «US Nuclear Weapons in Europe: A review of Post-Cold War Policy, Force Level and War Planning», *Natural Resources Defense Council*, febrero de 2005, en: <http://www.nukestrat.com/pubs/EuroBombs.pdf>

**Rusia como contraparte del sistema de estabilidad estratégica: reparto de poder y dominio del extranjero cercano: Concepto de Seguridad Nacional, Concepto de la Política Exterior, Doctrina Militar y Fundamentos de la Política Estatal de Disuasión Nuclear**

Para hacer frente a los desafíos internacionales y desarrollar una política exterior que sirva a los intereses nacionales, el presidente de la Federación Rusa, como máximo órgano del Estado, ha adoptado diversos documentos oficiales que examinamos a continuación. Hay que tener en cuenta que el presidente dirige, de acuerdo con sus poderes constitucionales, la política exterior y de seguridad del Estado y es asistido por el Consejo de Seguridad de la Federación en los asuntos que afectan a la seguridad nacional.

Por Decreto Presidencial de 10 de enero de 2000, el presidente Putin firmó el Concepto de Seguridad Nacional, Documento en el que se define la estrategia de seguridad destinada a garantizar la integridad del individuo, la sociedad y el Estado contra amenazas externas e internas de cualquier tipo (39). En el mismo se establecen las directrices más importantes de la política estatal en materia de seguridad nacional, concepto que se ha ampliado, como veremos posteriormente, en la Estrategia de Seguridad Nacional de 12 de mayo de 2009 aprobada por el presidente Medvédev.

El Concepto de Seguridad Nacional comienza con una exposición sobre la posición de Rusia en el sistema internacional (40). La situación del mundo actual se caracteriza por un cambio dinámico del sistema de relaciones internacionales que, desde el fin de la confrontación bipolar, se ha visto sometido a dos tendencias mutuamente exclusivas. La primera de estas tendencias se muestra en las posiciones políticas y económicas reforzadas de un número significativo de Estados y sus asociaciones integrantes y en mecanismos mejorados para la dirección de los procesos internacionales. La cooperación política, la integración económica, el desarrollo científico y los factores tecnológicos, ambientales y de in-

---

(39) Documento completo, disponible en: <http://www.russiaeurope.mid.ru/russiastrat2000.html>

(40) Para el periodo de transición de la Unión Soviética al nuevo Estado ruso, véase DUNCAN, P.: *Russian Foreign Policy from Eltsin to Putin*, Routledge Curzon, Londres, 2005; SIDORENKO, T.: *La transformación económica de la Rusia poscomunista*, Centro de Estudios Internacionales (El Colegio de México), México, 1997; TAIBO, C.: *La Rusia de Yeltsin*, editorial Síntesis, Madrid, 1995.

formación juegan un papel prioritario. La segunda tendencia se pone de manifiesto en los intentos de crear una estructura internacional basada en la dominación de los Estados occidentales bajo el liderazgo americano y que propone soluciones unilaterales, incluido el uso de la fuerza militar, para resolver problemas clave cuando los organismos multilaterales no se sometan a sus intereses. Como reacción, un número creciente de Estados trata por todos los medios de dotarse con armas de destrucción masiva para reforzar sus propias posiciones.

En este proceso global se constata que la fuerza militar y la violencia continúan siendo factores fundamentales en las relaciones internacionales. La posición de Rusia es clara: a pesar de la compleja situación internacional y sus propias dificultades internas, participará activamente y potenciará todas aquellas estructuras y procesos que se creen para establecer un mundo multipolar. Rusia mantendrá una política exterior activa, especialmente a través de una más amplia integración en la economía mundial y en las instituciones financieras y económicas internacionales, un sistema de alianzas sólido y unas Fuerzas Armadas adecuadas a las amenazas internas y externas que existen o puedan surgir en un futuro próximo, incluido el mantenimiento de fuerzas nucleares estratégicas suficientes (41).

Las nuevas amenazas son comunes a otros Estados y afectan a la seguridad internacional: la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, el terrorismo y el crimen organizado transnacional (42), los problemas ecológicos de alcance global, incluida la seguridad en materia nuclear, y la seguridad energética (43).

---

(41) En el Concepto de Seguridad Nacional de 2000 se establece que: «La Federación Rusa deberá poseer fuerzas nucleares que garanticen la imposición del grado deseado de daño contra cualquier Estado agresor o coalición de Estados en cualquier condición y circunstancia. (...) Los intereses nacionales de la Federación Rusa requieren la presencia de poder militar suficiente para su defensa. Las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa juegan un papel principal en la garantía de la seguridad militar de la Federación Rusa» (Documento citado en nota 39).

(42) El Documento precisa que: «El terrorismo es de naturaleza transnacional y representa una amenaza para la estabilidad mundial. Esta cuestión se ha exacerbado bruscamente en muchos países, incluida la Federación Rusa, y combatirlo requiere esfuerzos conjuntos por parte de la comunidad internacional, el incremento de la eficacia en los métodos de respuesta a esta amenaza, y también acciones urgentes para su neutralización» (*ibídem*).

(43) La Estrategia de Seguridad Nacional de 2009 afirma que, en una perspectiva a largo plazo, la atención internacional se centrará en el acceso a las fuentes de energía,

El Documento define una escala de intereses nacionales que van desde el individuo a la sociedad y el Estado. Los intereses estatales hacia el interior son:

«La inviolabilidad del sistema constitucional y de la soberanía de Rusia y su integridad territorial; la estabilidad política, económica y social; la garantía incondicional de legalidad y el mantenimiento de orden público; y el desarrollo de la cooperación internacional en igualdad de condiciones y en beneficio mutuo.»

Los intereses nacionales en todas sus escalas:

«Sólo pueden ser asegurados con un desarrollo económico sostenible. Por lo tanto, los intereses nacionales en materia económica tienen una importancia fundamental.»

Los intereses de Rusia hacia el exterior implican:

«El mantenimiento de la soberanía y el refuerzo de su posición como gran potencia y como uno de los centros influyentes de un mundo multipolar, en el desarrollo de relaciones iguales y equitativas con todos los países y asociaciones integrantes y en particular con los miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y los socios tradicionales.»

Las amenazas a la seguridad exterior tienen su origen en factores como el deseo de algunos Estados y organizaciones interestatales de disminuir el papel de los mecanismos existentes de resolución de conflictos, especialmente en lo que se refiere a la ONU y a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE); el peligro de un debilitamiento de la influencia política, económica y militar de Rusia en el mundo; el refuerzo de bloques político-militares y alianzas opuestas, entre ellos destaca la extensión de la Alianza Atlántica hacia el Este (44); el establecimiento

---

incluida la plataforma continental de mar de Barents y la región ártica, además de Oriente Medio, el mar Caspio y Asia Central, para enfatizar lo siguiente: «En situación de competencia por los recursos no se puede descartar la utilización de la fuerza militar para resolver los problemas que surjan.»

(44) El Concepto de Seguridad Nacional de 2000 ya insistía en que: «El nivel y el alcance de la amenaza militar crecen. Elevado a la posición de doctrina estratégica, la transición de la OTAN a la práctica de uso de la fuerza militar fuera de su zona de responsabilidad y sin la sanción de Consejo de Seguridad de la ONU podría desestabilizar el orden estratégico global. La creciente ventaja técnica de un número de potencias principales y su capacidad para desarrollar nuevas armas y equipos militares podría provocar una nueva fase de la carrera de armamentos y cambiar radicalmente las for-



de bases militares extranjeras y la presencia militar de otras potencias en el extranjero cercano; la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento; el surgimiento y escalada de conflictos cerca de las fronteras de Rusia o de los Estados miembros de la CEI; las reclamaciones territoriales contra Rusia; y el terrorismo internacional. El Documento confirma que las amenazas a la seguridad en el ámbito internacional se verifican en los intentos de otras potencias para oponerse a un fortalecimiento de Rusia como uno de los centros de influencia en un mundo multipolar, dificultar el ejercicio de sus intereses y debilitar su posición en regiones geoestratégicas clave, en concreto en Europa, Oriente Medio, Cáucaso, Asia Central y la cuenca del Pacífico (45). Otras amenazas que afectan a la seguridad exterior de Rusia están relacionadas con los desequilibrios demográficos, la expansión cultural y religiosa, el incremento de la actividad criminal transfronteriza, el deterioro medioambiental, las catástrofes naturales y el riesgo de desastres provocados por el hombre.

Para garantizar la seguridad nacional las autoridades estatales deben realizar las siguientes tareas: descubrir puntualmente, identificar y adoptar decisiones a corto y largo plazo para eliminar las amenazas internas y externas; asegurar la soberanía e integridad territorial de la Federación y sus fronteras; asegurar la cooperación de Rusia con las potencias mundiales en términos de igualdad y beneficio mutuo; aumentar el potencial militar de las Fuerzas Armadas; reforzar el régimen de no proliferación de armas de destrucción masiva; y adoptar acciones eficaces para identificar y destruir las actividades de inteligencia y subversivas de otros Estados contra Rusia.

El uso de la fuerza militar se basa en los siguientes principios:

1. El empleo de todas las fuerzas disponibles en caso de agresión armada si otras medidas para resolver la situación de crisis se han agotado o se han mostrado ineficaces, incluidas las fuerzas nucleares si se encuentra en peligro la existencia misma del Estado, precisión establecida en la Doctrina Militar de 2010 como veremos posteriormente.

---

mas y los métodos de guerra.» Posición que se reitera en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2008 como veremos posteriormente.

- (45) Se entiende por «regiones claves» aquellas regiones donde la inestabilidad es una constante o por su valor geoestratégico; véase al respecto LÓPEZ RODRÍGUEZ, B.: «Panorama estratégico mundial», *Revista General de Marina*, tomo 259, pp. 205-224, agosto-septiembre, 2010.

2. El empleo de fuerza militar dentro del país se realizará en estricta conformidad con la Constitución y las leyes federales en caso de amenaza para la vida e integridad de los ciudadanos o ante un intento de cambio violento del sistema constitucional.

Finalmente, el Concepto de Seguridad Nacional detalla lo que deben ser las líneas directrices de una política exterior activa: el reforzamiento de los mecanismos de cooperación política multilaterales, por encima de todos ellos el Consejo de Seguridad de la ONU; la participación activa en las estructuras económicas globales y regionales; asegurar las condiciones para el desarrollo socioeconómico del país y para la estabilidad global y regional; garantizar la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos rusos en el extranjero, con medidas de apoyo político, económico y de otro tipo; el desarrollo de relaciones especiales con los Estados miembros de la CEI; la participación activa en la resolución de conflictos, incluidas las operaciones de pacificación bajo la cobertura de la ONU, la OSCE o la CEI; avanzar en la reducción de arsenales nucleares y en el control y supervisión de materiales y tecnologías nucleares que mejoren el régimen de estabilidad estratégica en el mundo; perfeccionar los regímenes de control de armamentos y los acuerdos de desarme en un ambiente de confianza mutua; ayudar en el establecimiento de zonas libres de armas de destrucción masiva; incrementar la cooperación internacional en la lucha contra el crimen transnacional y el terrorismo.

El 28 de junio de 2000 el presidente Putin sancionó el Concepto de la Política Exterior de la Federación Rusa, en el que se establecen el contenido, los principios y las líneas generales de la política exterior, Documento que fue modificado y ampliado el 12 de julio de 2008 (46). Estos Documentos parten también de la consideración de Rusia como gran potencia mundial. Así, en un discurso ante el Consejo de Estado sobre el balance de sus dos mandatos, el presidente Putin afirmó que en este periodo se había producido el «regreso de Rusia a la escena internacional como Estado fuerte, un Estado con el que se cuenta y que es capaz de defender por sí mismo sus propios intereses» (47). Pero, al mismo tiempo,

---

(46) El texto completo se encuentra disponible en: <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml>

(47) Citado en DELCOUR, L.: «Russie-CEI: la transition inachevée», *L'Année Stratégique 2009. Analyse des enjeux internationaux*, P. Boniface (dir.), pp. 509-523, en concreto p. 513, IRIS/Daloz, París, 2008.

se insiste en la aparición de tendencias negativas que exigen el fortalecimiento de la acción exterior para la preservación de la seguridad nacional y del orden global.

El concepto de la política exterior fija como metas de la acción exterior el mantenimiento de la seguridad del país, la defensa de su soberanía e integridad territorial y de su posición de gran potencia en el sistema internacional; la influencia sobre los procesos generales mundiales con el fin de mantener un orden internacional estable, fundado en las normas universalmente reconocidas del Derecho Internacional; la creación de condiciones exteriores propicias para el desarrollo progresivo de Rusia; la formación de un espacio «de buena vecindad» a lo largo de las fronteras rusas, la contribución a la eliminación de focos de tensión y la prevención de nuevos focos potenciales en las regiones adyacentes a Rusia; la búsqueda de entendimiento e intereses mutuos con otros países y organizaciones interestatales en los asuntos definidos por las prioridades nacionales de Rusia y que contribuyan al incremento de la cooperación internacional; la defensa por todos los medios de los derechos e intereses de los ciudadanos rusos en el extranjero; y la contribución a la percepción positiva de Rusia en el mundo.

Se constata que los intereses de Rusia están ligados directamente a procesos generales como la globalización, el fortalecimiento de las instituciones de cooperación económica y financiera internacionales, el desarrollo de procesos de integración regional y subregional, la rivalidad político-militar entre las potencias regionales y el incremento de los separatismos, los extremismos étnicos y religiosos.

En este Documento se detallan las prioridades de la política exterior rusa en cuatro ámbitos fundamentales: la formación de un nuevo orden mundial y la seguridad internacional, la cooperación económica y medioambiental internacional (48), la cooperación internacional humanitaria y los

---

(48) Las relaciones económicas internacionales constituyen una prioridad de la política exterior, consecuencia de la integración acelerada de Rusia en la economía mundial, la expansión de las exportaciones y la entrada de inversiones extranjeras (véase COOPER, J.: «Can Russia Compete in a Global Economy», *Eurasian Geography and Economics*, número 4, pp. 407-425, 2006. La Estrategia de Desarrollo de Rusia para el año 2010 señala los desafíos que se deben superar para convertirse en una economía competitiva y alcanzar el objetivo del quinto país por producto interior bruto del mundo, texto completo en: <http://www.russiaeurope.mid.ru/strategy2010.html>.

derechos humanos y la imagen exterior de Rusia (49). En la solución de los problemas globales defiende un sistema estable de relaciones internacionales basado en los principios de igualdad, respeto mutuo y cooperación. La ONU debe ser el centro de regulación de las relaciones internacionales y Rusia se opone a todos los intentos de reducir el protagonismo de la Organización y del Consejo de Seguridad. El Gobierno ruso defiende el fortalecimiento de los principios básicos de la Carta, incluida la preservación del Estatuto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y el derecho de veto. Para los responsables de la política exterior rusa sólo el Consejo de Seguridad de la ONU dispone de autoridad para sancionar el uso de la fuerza con la finalidad de mantener la paz y la seguridad internacionales. El empleo de la fuerza fuera de las previsiones de la Carta de la ONU es ilegítimo y amenaza la estabilidad de todo el sistema internacional. Por ello, son inadmisibles los intentos de introducir conceptos como el de «intervención humanitaria» o «soberanía limitada» que sirven para justificar actos de fuerza unilaterales eludiendo al Consejo de Seguridad. La respuesta a las crisis humanitarias debe hacerse de forma colectiva conforme a los principios del Derecho Internacional y la Carta.

En materia de seguridad internacional, Rusia se muestra dispuesta a continuar con la reducción de los arsenales nucleares basada en acuerdos bilaterales con Estados Unidos y con otras potencias nucleares, el apoyo a todos los mecanismos de no proliferación –Conferencias de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear, Tratado de Prohibición de Ensayos Nucleares, régimen internacional de control de materiales y tecnologías nucleares y de sistemas de lanzamiento–, con la condición de que no se afecte a la estabilidad estratégica que constituye uno de los principios básicos del sistema de seguridad entre las grandes potencias. Por ello, los dirigentes rusos han denunciado reiteradamente la retirada unilateral de Estados Unidos del Tratado de Misiles Antibalístico del año 1972, las pretensiones de despliegue de sistemas de defensa antimisiles en Europa, que considera una amenaza directa a la seguridad y rechazo a cualquier reducción no paritaria de los arsenales nucleares (50).

---

(49) La promoción de los derechos humanos dentro y fuera de las fronteras de la Federación, así como de la cultura, la ciencia y la creación intelectual son recursos que deben servir para formar una imagen positiva en el exterior y fomentar la amistad hacia Rusia.

(50) Debemos recordar aquí las amenazas directas del ministro de Defensa, Sergei Ivanov, de desplegar los sistemas móviles de misiles nucleares *Iskander* en la provincia oc-

Las relaciones con Estados europeos constituyen la prioridad en la política exterior en lo que atañe a la seguridad. Sin embargo, son asuntos como la cooperación política, la energía y los intercambios económicos los que unen a rusos y europeos (51). Por ello, Rusia considera a la Unión Europea como un socio preferente en asuntos políticos y económicos y potencia una colaboración estable a largo plazo que no se vea sometida a fluctuaciones coyunturales, léase crisis del gas, protección de las minorías rusas en el extranjero o conflicto de Georgia (52). Para estructurar las relaciones con Europa, Rusia propone la creación de un régimen de seguridad y cooperación paneuropea que se ha plasmado en el proyecto de Tratado de Seguridad Europea de 29 de noviembre de 2009 (53). Como indicó el presidente Medvédev el 5 de marzo de 2010, el proyecto de Tratado supone dar forma legal al principio de seguridad indivisible en Europa con la finalidad de «prevenir los conflictos regionales, incluyendo conflictos similares al conflicto georgiano-osetio», es decir, se trata de reglamentar jurídicamente el régimen de seguridad implícito acordado entre Estados Unidos y Rusia (54).

---

cidental de Kaliningrado o del comandante de las tropas coheteriles estratégicas de fijar nuevos objetivos en Europa Central para los misiles rusos. El ministro de Asuntos Exteriores, Sergei Lavrov declaró en marzo de 2010, que las negociaciones del nuevo tratado de desarme se habían regido por dos principios fundamentales: paridad estratégica y suficiencia, en: <http://sp.rian.ru/onlinenews/20100309/125406397.html>.

- (51) Véase DELCOUR, L.: «La politique de voisinage et les relations russo-européennes: partenariat stratégique ou lutte d'influence», *Études européennes*, número 9, 2006; SERRA, F.: «Rusia y su política exterior: Medvédev: un duro periodo de prueba», *Anuario CEIPAZ*, número 3, pp. 181-195, 2009-2010. Sobre las cuestiones energéticas existe una amplia bibliografía, véase por ejemplo AALTO, P. (dir.): *The EU-Russian energy dialogue: Europe's future energy security*, Alderhost, Ashgate, 2008; DUBIEN, A.: «Énergie: l'arme fatale du Kremlin», *Politique Internationale*, número 111, pp. 371-386, 2006; SÁNCHEZ ANDRÉS, A.: «La seguridad energética rusa: entre Europa y China», *UNISCI Discussion Papers*, número 17, pp. 109-125, 2008.
- (52) Rusia es el tercer socio comercial de la Unión Europea, por detrás de Estados Unidos y China, y la Unión es el primer socio comercial de Rusia: más del 60% de las exportaciones rusas van a la Unión Europea y más de la mitad son hidrocarburos. Según datos del año 2007 Rusia suministraba el 32% de las importaciones de petróleo y el 42% del gas de los Estados miembros de la Unión Europea; por su parte, la Unión aportaba cerca del 40% de las importaciones rusas. Para los datos estadísticos, véase SERRA, F.: «Rusia y su política exterior...»: *opus citada*, en nota 48, esp. pp. 188-190.
- (53) Texto completo disponible en: <http://eng.kremlin.ru/news/275>
- (54) Texto completo de la comparecencia en: <http://eng.news.kremlin.ru/news/306>. Para un análisis de las tesis y propuestas rusas en materia de seguridad europea, véase MONAGHAN, A. (ed.): *The Indivisibility of security: Russia and Euro-Atlantic Security*, NATO Defense College, Forum Paper, Roma, enero de 2010 y RUIZ GONZÁLEZ, F.: «Ru-

Rusia comparte con la Alianza Atlántica el interés en mantener la seguridad y la estabilidad del continente. La base jurídico-política de las relaciones mutuas es el Acta Fundacional sobre las Relaciones Mutuas, Colaboración y Seguridad de 27 de mayo de 1997, la Declaración de Roma de 2002, en la que se acordó la creación del Consejo OTAN-Rusia, y la Declaración final del Consejo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)-Rusia de Lisboa de 20 de noviembre de 2010 (55). Estas relaciones deben basarse en los principios de no uso de la fuerza o de la amenaza, no despliegue en el territorio de nuevos miembros de armamentos convencionales, nucleares o de sus medios de lanzamiento. La violación de estos principios ha hecho que Rusia considere que las decisiones políticas de la Alianza no respetan sus intereses de seguridad y, en algunos casos, los contradicen:

«La colaboración intensiva y constructiva de Rusia con la OTAN será posible sólo en el caso de que ésta se construya sobre la base del respeto a los intereses de las partes y el cumplimiento incuestionable de los compromisos mutuamente asumidos.»

Más allá de la Alianza, los responsables de la política exterior consideran que la relación positiva con Estados Unidos es una condición indispensable para mejorar la situación internacional y mantener el régimen de estabilidad estratégica global (56). En realidad, se ha creado un régimen implícito entre las dos grandes potencias que se ha plasmado en una serie de acuerdos y consensos: acuerdo de desarme parcial –nuevo START– que evita seguir manteniendo costosos arsenales obsoletos, acuerdo «silencioso» por el que se frena la ampliación de la Alianza a las fronteras rusas y el despliegue de sistema antimisiles en Europa (57), acuerdo de

---

sia y su nueva propuesta de seguridad para Europa», *Revista Española de Defensa*, número 266, pp. 48-53, septiembre de 2010.

(55) Para un análisis de las relaciones mutuas desde la perspectiva aliada, véase MUÑOZ GARCÍA Y ORTIZ: *El Nuevo Concepto Estratégico...: opus citada*, en nota 35, pp. 61-67.

(56) El Concepto de Seguridad Nacional de 2000 establece que: «Sólo mediante el diálogo activo con Estados Unidos se podrán resolver las cuestiones de la limitación y la reducción de las armas nucleares estratégicas. Es de interés mutuo el mantenimiento de los contactos regulares bilaterales a todos los niveles, sin permitir pausas en las relaciones, ni fallos en los procesos de negociación sobre las principales cuestiones políticas, militares y económicas.»

(57) Asunto que ha tratado de desmentir el mismo ministro de Asuntos Exteriores, Sergei Lavrov: «Moscú disipa inquietudes de senadores estadounidenses sobre acuerdo “secreto” con Washington», *Ria-Novosti*, 21 de octubre de 2010, en: <http://sp.rian.ru/international/20101021/147783765.html>.

no injerencia en los países del extranjero cercano ruso, anuencia de Rusia a las medidas adoptadas por el Grupo de los Seis contra el programa nuclear iraní (58) y establecimiento de relaciones privilegiadas con la Unión Europea como «socio estratégico» (59). Con estos acuerdos Rusia se incorpora al bloque occidental y se evita la opción potencial de una relación estructurada con China que alteraría gravemente el régimen de seguridad regional.

Hay que tener en cuenta que el área Asia-Pacífico es una región clave para la política exterior rusa, consecuencia de su pertenencia directa a la región y la necesidad de desarrollo económico de Siberia y del Extremo Oriente ruso. Para contener las aspiraciones chinas en Asia Central, Rusia ha tratado de impulsar el foro regional de la Asociación de Países de Asia Suroriental sobre la Seguridad, la Organización de Cooperación de Shanghai, creada a iniciativa de Rusia y que integra además a China, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán y, finalmente, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. Las fluidas relaciones políticas con China e India han mejorado sustancialmente las relaciones económicas, en particular en materia tecnológica e industrial (60). Mención especial requieren los acuerdos institucionales y de cooperación con China, tras la entra-

---

(58) Resulta oportuno recordar las consideraciones del antiguo asesor de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Zbigniew Brzezinski, formuladas en marzo de 2009 cuando declaró que un pacto ruso-americano sobre Irán podría excluir la necesidad del despliegue del sistema antimisiles en Europa del Este. El 17 de septiembre de 2009 el presidente Obama anunció que no se realizaría dicho despliegue, una vez había sido desvelado por el presidente de la República Checa. Esto sucedió tres días después de la Conferencia Internacional «Estado Contemporáneo y Seguridad Global», celebrada en Yaroslav (Rusia), con la asistencia del presidente Medvédev, el primer ministro Fillón y el presidente Rodríguez Zapatero. En dicho evento se puso sobre la mesa el deseo no oculto de Rusia de alcanzar un acuerdo para el reparto de esferas de influencia en Europa (Pavel Felgenhauer), la necesidad de un nuevo acuerdo de Yalta (Valeri Chali) que se extienda al extranjero cercano (Konstantin Zatulin y Mikhail Neizhnikov). Por su parte, el ministro de Asuntos Exteriores, Sergei Lavrov, afirmó en esos días que el pacto debía ser «jurídicamente vinculante» y recoger «las nuevas realidades», pp. 48-53 en referencia a la situación de Abjasia y Osetia del Sur que «de forma irreversible, se han convertido en Estados independientes».

(59) En este sentido TRENIN, D.: «Thinking Strategically about Russia», Carnegie Endowment for International Peace, *Policy Brief*, número 71, diciembre de 2008, en: <http://carnegieendowment.org/publications/?fa=view&id=22561>

(60) En lo que atañe a la cooperación industrial-militar, el director del Centro de Análisis de Comercio Mundial de Armas, Igor Korotchenko, informó recientemente que Rusia suministrará a China en los próximos tres años armamento y equipo militar por un valor de 1.300 millones de dólares; es preciso recordar que las exportaciones de armamen-

da en vigor del Acuerdo Adicional sobre la Frontera Estatal Común de 2005, por el que se superaron los contenciosos territoriales pendientes, acuerdos que se extienden a la cooperación militar, ejercicios conjuntos e intercambios económicos, que ya superan los 30.000 millones de dólares, y la construcción de redes de transporte de energía. En el ámbito político, destaca la declaración conjunta sobre el Orden Mundial del Siglo XXI formulada en 2004 que pone de manifiesto la existencia de intereses comunes en los problemas claves de la sociedad internacional y para la formación de un «orden internacional justo y responsable».

El presidente Medvédev concretó los principios básicos de la política exterior en una entrevista concedida el 31 de agosto de 2008 con motivo del reconocimiento de las Repúblicas de Osetia del Sur y Abjasia cinco días antes (61). Los principios que guían la política exterior son:

1. Rusia desarrolla relaciones con otros países conforme a los principios fundamentales del Derecho Internacional que definen las relaciones entre los pueblos civilizados.
2. Un mundo unipolar es inaceptable: los responsables de la política exterior defienden la vigencia de un sistema internacional multipolar. El presidente Medvédev afirmó que «no podemos aceptar un orden mundial en el que un país toma todas las decisiones, incluso aunque se trate de un país serio e influyente como Estados Unidos. Tal mundo es inestable y está amenazado por el conflicto». Rusia aspira a mantener su posición de garante de la estabilidad estratégica en un sistema formado por varias potencias.
3. Rusia no desea la confrontación con ningún país ni tiene ninguna intención de aislarse en sí misma, por ello potencia el desarrollo de relaciones amistosas con la Unión Europea y sus Estados miembros, Estados Unidos y otros países de la comunidad internacional que se conduzcan conforme al principio de respeto mutuo y al Derecho Internacional.
4. La protección de los ciudadanos rusos con independencia del lugar en el que se puedan encontrar, salvaguardia que se extiende a los intereses empresariales y financieros en el extranjero. Rusia está decidida

---

to ruso a China alcanzaron en el periodo 2002-2009 los 14.055 millones de dólares, información disponible en: <http://sp.rian.ru/Defensa/20101123/147942787.html>.

(61) La nueva Presidencia de Rusia se ha caracterizado por la continuidad, cuando no profundización, en las políticas vigentes: interna, externa y de seguridad y defensa. El texto completo de la entrevista está disponible en: <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/russia/2008/russia-080831-medvedev01.htm>



a responder a cualquier acto de agresión que se realice contra sus ciudadanos o sus intereses en el exterior, así, en noviembre de 2009 se modificó la Ley de la Defensa para regular los supuestos de despliegue de fuerzas militares en el extranjero (62).

5. Existen espacios geoestratégicos prioritarios para los intereses nacionales. Rusia mantendrá en el futuro una atención particular en aquellas regiones con las que comparte «relaciones históricas especiales que nos atan como amigos y buenos vecinos», el extranjero cercano formado por los territorios que integraban la antigua Unión Soviética que aspira a controlar y preservar como espacio de influencia propio.

Según el presidente Medvédev, la vigencia de estos principios no depende sólo de Rusia, sino también de los aliados y socios en la comunidad internacional, «ellos tienen una opción», que es adaptarse a las posiciones del Gobierno ruso en lo que atañe a los intereses de Rusia. Al mismo tiempo que defiende la vigencia de la Carta de la ONU y el compromiso activo a favor de la organización internacional como miembro permanente del Consejo de Seguridad, en particular en lo que atañe al uso de la fuerza y al derecho de legítima defensa. Estos principios se recogen en la Constitución, las leyes federales y otras disposiciones de las autoridades rusas, en las que se contempla el empleo de las Fuerzas Armadas, así como los tratados internacionales en materia de seguridad y defensa. Se trata de un marco legal que «existe y no hay ninguna necesidad de ajustes».

---

(62) El artículo 10 de la Ley de la Defensa autoriza al presidente a emplear tropas en el extranjero en misiones de combate en los siguientes casos: ataques armados contra fuerzas militares rusas, ataques contra las tropas y cuerpos desplegados en el extranjero; ataques o prevención de ataques contra cualquier país que haya pedido el auxilio de Rusia; protección de los ciudadanos rusos ante ataques armados; y lucha contra la piratería y garantizar la libertad de navegación. La nueva legislación ha expandido radicalmente las circunstancias en las que Moscú se considera legitimado para actuar con sus fuerzas militares en el extranjero, lo que le permitirá justificar futuras intervenciones militares para un análisis crítico de las nuevas opciones militares que supone esta medida véase FEDOROV, Y.: «Medvedev's amendments to the law on defence: the consequences for Europe», *UPI Breafing Paper*, núm. 47, 17 de noviembre de 2009, en <http://www.regards-citoyens.com/article-medvedev-s-amendments-to-the-law-on-defence-the-consequences-for-europe-by-yury-e-fedorov-the-finnish-institute-of-international-affairs-fii-40577382.html>. El presidente Medvédev insistió en la importancia de estas modificaciones legales en la comparecencia anual con el ministro de Defensa y los altos mandos militares para despachar los asuntos del Ministerio en el año 2009 y los objetivos de 2010 celebrada el 5 de marzo de 2010.

El 12 de mayo de 2009 el presidente Medvédev aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia para el periodo hasta 2020, que actualiza el Concepto de Seguridad Nacional de 2000. Se trata de un Documento amplio y detallado que trata de ajustar las posiciones de Rusia en un entorno cambiante y complejo y definir los intereses nacionales y las prioridades estratégicas. Como en el reciente documento americano, la Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia parte de una definición ampliada de la seguridad que incluye la Defensa Nacional, la seguridad estatal y la protección civil, la seguridad energética, la mejora del nivel de vida de los ciudadanos, el desarrollo económico, la investigación, las nuevas tecnologías y la educación, la asistencia médica, la cultura y el medio ambiente.

Al contrario que en documentos anteriores las cuestiones relacionadas con la Defensa Nacional son descritas de forma relativamente vaga, incluida la política nuclear, más allá de una declaración genérica a favor de un mundo libre de armas nucleares, en lo que se entiende como una remisión a la nueva Doctrina Militar que se encontraba en proceso de redacción por las mismas fechas. El Documento señala el fracaso de la estructura de seguridad global y regional, en manos de las potencias occidentales, y que se pone de manifiesto en los esfuerzos de la Alianza Atlántica de erigirse en organismo de seguridad global. Se reitera que el proyecto del escudo antimisiles en Europa se percibe como una amenaza directa a la seguridad nacional. Los dirigentes rusos consideran que Washington busca mantener «su supremacía en el dominio militar», pero con ello corre el riesgo de generar «una nueva carrera de armamentos». Rusia tratará de desarrollar una relación estratégica basada en intereses comunes para el mantenimiento de la estructura internacional (63).

Finalmente, el 5 de febrero de 2010 el presidente Medvédev sancionó la actualización de la Doctrina Militar de Rusia y el Documento reservado Fundamentos de la Política Estatal en Materia de Disuasión Nuclear hasta 2020. La Doctrina Militar constata que los peligros militares se han incrementado en varios ámbitos, pese a la disminución de la posibilidad de «una guerra de envergadura con armas convencionales y nucleares».

---

(63) La Estrategia de Seguridad Nacional de 2009 hace referencia a la conclusión de nuevos acuerdos en las áreas de desarme y control de armamentos, las medidas de confianza mutua, la resolución de los problemas de no proliferación de armas de destrucción masiva, la ampliación de la cooperación antiterrorista y la resolución de conflictos.

Entre los peligros susceptibles de convertirse en amenazas (64) está la «aspiración de atribuir funciones globales» a la Alianza Atlántica incurriendo en una violación de las normas del Derecho Internacional. La misma consideración se asigna al establecimiento de infraestructuras militares alrededor de las fronteras rusas, incluido el despliegue de sistemas antimisiles, que define como «esfuerzos para desestabilizar la situación de determinados países y regiones que minen la estabilidad estratégica»; es decir, Rusia no tolerará la injerencia de potencias ajenas en el espacio territorial de la antigua Unión Soviética, incluida Asia Central (65).

La Doctrina Militar refuerza la idea permanente de las élites rusas sobre la necesidad de un espacio de seguridad más allá de sus propias fronteras. Por ello, la cooperación militar con: Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán se considera una prioridad, bien mediante tratados bilaterales o con acuerdos entre grupos de Estados en el marco de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (66). Sólo en el caso de que los gobiernos occidentales respeten este espacio exclusivo, la Doctrina Militar contempla una mayor cooperación con la Alianza Atlántica en asuntos relacionados con la seguridad internacional, el desarme o el terrorismo (67). Hay que tener

---

(64) Para la distinción teórica de los conceptos «peligro militar» y «amenaza militar» en los Documentos de Seguridad Nacional de Rusia, véase GILES, K.: «The Military Doctrine of the Russian Federation 2010», *Research Review* (Colegio de Defensa de la OTAN), febrero de 2010, en: [http://www.ndc.nato.int/news/current\\_news.php?icode=126](http://www.ndc.nato.int/news/current_news.php?icode=126)

(65) Para la evolución de esta «nueva zona geoestratégica, véase por orden cronológico DAWISHA, K. and PARROT, B.: *Russia and the new States of Eurasia: The Politics of upheaval*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994; BLANC ALTEMIER, A.: *Conflicto territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004; HENRY, L.: *Mutations territoriales en Asie centrale et orientale*, La Documentation Française, París, 2008. Para la región del Cáucaso véase MINASSIAN, G.: *Caucase du Sud, la nouvelle guerre froide: Arménie, Azerbaïdjan, Georgie*, Autrement, París, 2007.

(66) Véase TRENIN, D.: «Russia's Coercive Diplomacy», en *Carnegie Moscow Center Briefing*, núm. 1, pp. 1-8, 2008,

(67) En este sentido se expresa el comunicado final del Consejo OTAN-Rusia, 20 de noviembre de 2010, en: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_68871.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_68871.htm?selectedLocale=en). En el informe «NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a new Strategic Concept for NATO» de mayo de 2010 se señala que la Alianza no considera enemigo a ningún país y que ni la Alianza supone una amenaza militar para Rusia, ni considera a Rusia como una amenaza militar. En el Documento se acepta que Rusia jugará un papel preeminente en el régimen de seguridad europeo pero que en ambos lados «existen dudas sobre las

en cuenta que los dirigentes rusos no se fían, con razón, de las promesas occidentales de que Rusia no tiene nada que temer y que la relación con Moscú es una prioridad (68). Es más, la injerencia americana en el Cáucaso fue uno de los factores básicos que condicionaron la decisión de Moscú de someter a una operación de castigo a Georgia en agosto de 2008 (69). Ahora bien, la ausencia de referencias explícitas a Estados Unidos en la nueva Doctrina Militar se puede interpretar como un reconocimiento de que la administración Obama tiene el potencial para diferenciarse de su predecesor y, por tanto, las posiciones rusas se modificarán necesariamente hacia una mayor cooperación como, de hecho, está ocurriendo (70).

A continuación el Documento distingue cuatro tipos de conflictos militares que podría enfrentar Rusia:

---

intenciones políticas del otro.» *opus citada*, en nota 35. Sin embargo, MUÑOZ GARCÍA Y ORTIZ no dudan en afirmar que: «No es menos cierto que la Alianza se encuentra en la actualidad sobre la misma “línea roja” que Rusia se ha marcado como “límite aceptable”.» *El Nuevo Concepto Estratégico...: opus citada*, en nota 36 p. 66.

- (68) El secretario general de la Alianza Anders Vogh Rasmussen manifestó a los pocos días de la publicación del Documento que «la Doctrina no refleja el mundo real y se contradice abiertamente con nuestros esfuerzos para mejorar las relaciones. (...) La OTAN no es enemigo de Rusia» *citada* en «Expertos califican de sorprendente nueva doctrina militar de Rusia», *Ria-Novosti*, 8 de febrero de 2010, en: <http://sp.rian.ru/onlinenews/20100208/125011844.html>.
- (69) Como dice certeramente F. Serra, Georgia –pero también Ucrania– ha recibido la lección de que deberá abstenerse de actuar de forma unilateral, sencillamente porque: «Europa no desea volver a hipotecar sus buenas relaciones con Rusia, que tanto rédito le producen, por la voluntad de países poco productivos y menos influyentes» lo que no es más que pura política de poder «Rusia y su política exterior...»: *opus citada*, en nota 48, p. 192. Véase también BLANC ALTEMIR, A.: «El conflicto entre Georgia y Rusia un año después (a propósito del Informe Tagliavini)», *Revista Española de Derecho Internacional*, número 2, pp. 556-566, 2009; GARAY VERA, C.: «La guerra de Georgia (2008). El retorno a lo convencional», *Cuadernos de Difusión del Pensamiento de Estado Mayor*, número 31, pp. 52-64, 2010, en: [http://www.acague.cl/html/din-des\\_cuader\\_dif.html](http://www.acague.cl/html/din-des_cuader_dif.html); GORDADZE, Th.: «Les grandes manoeuvres en Géorgie», *Politique Internationale*, núm. 114, 2006-2007, pp. 209-226; SCHMIDTKE, O. y YEKELCHYK, S.: *Europe's Last Frontier? Belarus, Moldova and Ukraine between Russia and the European Union*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2008.
- (70) Es interesante destacar que tampoco se incluye una sola mención a China, lo que refuerza la idea de que China, como adversario potencial, es un asunto tabú para las élites dirigentes rusas; en este sentido, GILES: «The Military Doctrine...», *opus citada*, en nota 62, pp. 4-5; véanse también las precisas consideraciones de LUKIANOV, F.: «La nueva correlación de fuerzas en el mundo obliga a cambiar de rumbo», *Ria-Novosti*, 28 de octubre de 2010, en: [http://sp.rian.ru/opinion\\_analysis/20101028/147815091.html](http://sp.rian.ru/opinion_analysis/20101028/147815091.html)

1. Conflictos armados: un enfrentamiento a pequeña escala entre dos Estados o dentro de un Estado, similar a la guerra en Chechenia.
2. Guerras locales: una guerra de objetivos limitados que afecten sólo a los intereses de los participantes inmediatos, como, por ejemplo, la guerra de Georgia.
3. Guerras regionales: implica el empleo de fuerzas significativas, uso de los espacios aéreo y naval, afectan a una región y pueden implicar incluso a coaliciones de Estados.
4. Guerras a gran escala: conflictos con objetivos de largo alcance que involucran a todas o a la mayoría de las grandes potencias.

La política nuclear es uno de los componentes fundamentales de la defensa militar de Rusia y durante el largo periodo de gestación de la nueva Doctrina Militar estuvo sometida a controversia entre los dirigentes políticos y la organización militar (71). En el Documento se establece que:

«Las armas nucleares continuarán siendo un factor importante en la prevención de los conflictos bélicos nucleares y convencionales», estos últimos podrían derivar en un conflicto nuclear cuando «se ponga en peligro la existencia misma del Estado.»

A nivel sistémico la función básica de las armas nucleares es el «mantenimiento de la estabilidad estratégica y la capacidad de disuasión nuclear en el nivel de suficiencia», definida como la capacidad predeterminada para infligir daño a un agresor en cualquier circunstancia. Bien es cierto que el empleo hipotético de armas nucleares en las guerras regionales o en una guerra a gran escala parece una ampliación respecto a la Doctrina anterior establecida en el año 1993 y actualizada en el 2000 que sólo la contemplaba en caso de una guerra entre grandes potencias. Entende-

---

(71) En una entrevista el 13 de octubre de 2009, el secretario del Consejo de Seguridad de Rusia, Nicolai Patrushev, encargado de redactar la Doctrina Militar, expuso que la nueva Doctrina podría contemplar el empleo de las armas nucleares en conflictos locales, lo que suponía una expansión desmesurada de la Doctrina de uso en la política de seguridad nacional, citado en Соколов, Н.: «La nueva Doctrina Militar rusa: el enfoque nuclear 2010», *Fundación Global NPS*, febrero de 2010, en: <http://nps-global.org/esp/component/content/article/151-analisis/898-la-nueva-doctrina-militar-rusa-el-enfoque-nuclear-2010.html>. Por su parte, el jefe del Estado Mayor, general Makárov, declaró el 21 de diciembre de 2009 que: «En la nueva Doctrina Militar queda claro que Rusia puede utilizar armamento nuclear sólo en defensa propia o para defender a sus aliados.» «Rusia utilizará armamento nuclear sólo para defenderse o defender a sus aliados», *Ria-Novosti*, 21 de diciembre de 2010, en: <http://sp.rian.ru/onlinenews/20091221/124448386.html>.

mos que no ha variado la política de «primer uso» de armas nucleares: se prevé su uso no sólo como respuesta a un ataque nuclear o con armas de destrucción masiva de otro tipo, sino también ante un ataque convencional (72); lo que sí se ha restringido es el criterio de empleo, sólo se recurrirá a las armas nucleares si se ve amenazada «la existencia misma del Estado» (73).

En todo caso, la Doctrina Militar insiste mucho más en la importancia de las fuerzas convencionales, en particular en el empleo de armas de precisión, sistemas de comunicaciones, mando y control y sistemas espaciales. El Concepto de Seguridad Nacional del año 2000 ya prevenía que:

«Los retrasos en la reforma militar y en la industria de defensa provocados por la falta de recursos y por un marco legal y regulatorio deficiente han contribuido a las tendencias adversas en el ámbito militar. Actualmente, esto se puede verificar en la instrucción militar y en el nivel operacional críticamente bajo de las Fuerzas Armadas y de otras fuerzas y cuerpos militares y de seguridad, en la carencia absoluta de equipos y armas modernos y en la agudeza extrema de los problemas sociales; que conduce a un debilitamiento de la seguridad militar de la Federación Rusa en su conjunto» (74).

Por ello, se ha puesto en marcha un amplio programa de reformas hasta el año 2020 que implica una importante reducción del personal militar, una profunda reorganización de las estructuras de mando, programas acelerados de modernización (75) y un incremento sustancial del presu-

---

(72) No está claro, en todo caso, que Rusia no asigna un papel subestratégico a sus armas nucleares; véase POMPER, M. POTTER, W. y SOKOV, N.: *Reducing and regulating tactical (nonstrategic) nuclear weapons in Europe*, Washington D.C., Monterey Institute of International Studies, CNS Occasional Paper, diciembre de 2009, en: [http://cns.miis.edu/activities/091211\\_tnw\\_europe/](http://cns.miis.edu/activities/091211_tnw_europe/)

(73) El Documento dice textualmente: «La Federación Rusa se reserva el derecho de usar armas nucleares como represalia cuando aquéllas, u otras armas de destrucción masiva, sean usadas contra ella o sus aliados, o cuando una agresión con armas convencionales contra Rusia ponga en peligro la existencia misma del Estado.»

(74) *Opus citada*: en nota 39.

(75) El 14 de octubre de 2008 el ministro de Defensa, Serdyukov anunció el programa de reformas más radical de las Fuerzas Armadas desde la Segunda Guerra Mundial que implicaba una reducción numérica sustantiva de los efectivos humanos, la consecuente reducción y reorganización de las unidades militares, formaciones y bases, la centralización del sistema de formación de los oficiales, la reorganización de las reservas y sus programas de entrenamiento y la reordenación de la estructura de la defensa. Conforme a este programa los efectivos militares se reducirán a un millón

puesto de defensa (76). El Concepto de Seguridad Nacional prevé que la potenciación de las capacidades convencionales de las Fuerzas Armadas permitirá reducir progresivamente el peso de las armas nucleares en la Defensa Nacional. Ahora bien, en consonancia con la política nuclear de Estados Unidos los programas de modernización nuclear son una prioridad para el Ministerio de Defensa, en seis años se doblará el presupuesto destinado a la adquisición de nuevas armas y sistemas estratégicos. Como recordó el presidente Medvédev en la reunión anual con el ministro de Defensa y los altos mandos militares sobre la gestión del Ministerio y los objetivos para el ejercicio, celebrada el 5 de marzo de 2010, Rusia no necesita aumentar su capacidad nuclear pero la posesión de estas armas continuará siendo un elemento determinante para mantener una política exterior autónoma dirigida a mantener la paz y la prevención de los conflictos internacionales (77). El acuerdo sobre el mantenimiento del equilibrio estratégico es uno de los fundamentos de la relación con Estados Unidos y por ello se mantienen conversaciones permanentes sobre

---

de soldados en el año 2012 (en lugar de 2016 como estaba previsto inicialmente); por su parte, el número de oficiales se reduce de forma drástica de 355.000 a 155.000. También se establece en el año 2012 como fecha tope para que todas las unidades operativas completen sus efectivos y mantengan un nivel permanente de disponibilidad, véase ПУКHOV, R.: «Serdyukov's Plan for Russian Military Reform», *Moscow Defense Review*, número 1, 2009, en: [www.mdb.cast.ru](http://www.mdb.cast.ru). En cuanto a la estructura de mandos militares, el presidente Medvédev firmó el 21 de julio de 2010 un Decreto por el que se establecieron cuatro nuevos mandos Estratégicos Conjuntos en cuatro nuevas Regiones Militares: Región Militar Occidental, Región Militar Sur, Región Militar Central y Región Militar Oriental. Esta nueva división geográfica corresponde a las zonas de acción más lógicas de las Fuerzas Armadas en caso de conflicto militar y sus comandantes controlarán todas las fuerzas a su disposición, incluidas las fuerzas aéreas, navales, las unidades de defensa aérea y las tropas terrestres desplegadas en el territorio bajo su responsabilidad o en el extranjero. Quedan fuera de la nueva estructura las fuerzas nucleares estratégicas, las tropas espaciales y algunas unidades especiales que permanecen subordinadas al Estado Mayor General.

(76) Como complemento necesario de este Programa el Gobierno ruso ha aprobado el Programa Estatal de Armamentos hasta el año 2020, que ha sido dotado con un presupuesto de 720.000 millones de dólares. Si la cifra en sí es exorbitante es más contundente el dato siguiente: el presupuesto de Defensa ascendió en el año 2009 a unos 37.875 millones de dólares; en los próximos tres años se prevé un aumento de los gastos militares en un 60%: de 41.830 millones de dólares en 2010 a 67.014 millones en el año 2013. La mayor parte de las asignaciones presupuestarias se destinarán a la Armada, la Fuerza Aérea y las Tropas Espaciales, «Gastos militares de Rusia crecerán en 60% hasta 2013», *Ria-Novosti*, 30 de julio de 2010, en: <http://sp.rian.ru/onlinenews/20100730/127304570.html>.

(77) Texto completo de la comparecencia en: <http://eng.news.kremlin.ru/news/306>

la reducción de los arsenales nucleares globales, medios de verificación y control y financiación del desmantelamiento de equipos e instalaciones nucleares obsoletos.

### **Consideraciones finales**

La transformación del sistema internacional ha reforzado las posiciones de Rusia y China que amplían las prioridades de su política exterior y aumentan rápidamente sus capacidades militares convencionales y nucleares. En el lado opuesto, Estados Unidos fracasan en su función hegemónica. Esto lleva a reflexiones de alcance: primero, el eje atlántico se debilita gravemente y, segundo, el enemigo estratégico real –una posible coalición formada por Rusia y China– aparece como una amenaza frente al decrecimiento occidental.

Para evitar esta eventual coalición, Estados Unidos trata de consensuar un régimen de seguridad alternativo con Rusia por el que se regulan los principios básicos, las reglas y los procedimientos de resolución de conflictos entre ellos y en relación con el resto de potencias. Este régimen forma parte, y refuerza, porque evita un vacío de poder tras la retirada estratégica de Estados Unidos de Europa, la estructura de seguridad global de la posguerra fría que responde al reparto de zonas geoestratégicas entre Estados Unidos, Rusia y un conglomerado de potencias emergentes.

Estos cambios en la estructura ponen de manifiesto el inexorable cumplimiento de la tesis sistémica del equilibrio. Ahora el sistema internacional se compone de tres regímenes: el euroatlántico hasta este momento hegemónico, el asiático (en manos de China-Rusia-Estados Unidos) en situación de equilibrio precario y el régimen de inestabilidad periférica (India, Pakistán, Irán y Brasil) bajo la influencia decisiva de China y Rusia.



# **ACTIVIDADES DEL CENTRO**

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



El día 1 de septiembre en el aula magna de este Centro, tuvo lugar la inauguración del XIII Curso CEMFAS, este acto estuvo presidido por el excelentísimo señor general del Ejército del Aire, don José Julio Rodríguez Fernández, jefe del Estado Mayor de la Defensa.

## **PRESENTACIÓN DE LA «JORNADA INFORMATIVA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD» PARA AGREGADOS DE DEFENSA, MILITARES, NAVALES Y AÉREOS ACREDITADOS EN ESPAÑA**



El día 14 de septiembre en el paraninfo de este Centro, tuvo lugar el acto de inauguración de la presentación de la «Jornada Informativa Estrategía Española de Seguridad» para agregados de defensa, militares, navales y aéreos acreditados en España, al cual asistieron 70 agregados militares, en este acto intervino el secretario general de Política de Defensa.

## **ACTIVIDAD ACADÉMICA**

El día 15 de septiembre y dentro de las actividades académicas de este Centro, tuvo lugar la conferencia con el título: *Libia, de Gadafi al futuro pos Gadafi: una proyección político-militar*, impartida por el coronel don Emilio Sánchez de Rojas Díaz y el profesor don Carlos Echevarría Jesús.

## **REUNIÓN MULTINACIONAL DEL CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA (CNI)**

Entre los días 19 y 21 de septiembre y en las aulas números 19, 20, 21 y 27 de este Centro, tuvo lugar la Reunión Multinacional del CNI a la cual asistieron unas 48 personas.

## **VIII CURSO DE GESTIÓN STIC**

Entre los días 19 al 30 de septiembre en el aula número 23 de este Centro, tuvo lugar el VIII Curso de Gestión STIC dirigido por el Centro Criptológico Nacional, a este VIII Curso asistieron unos 40 alumnos.

## VISITA DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS MILITARES DE CHINA



El día 19 de septiembre tuvo lugar la visita de la Academia de Ciencias Militares de China al CESEDEN, la delegación estaba presidida por el teniente general Chengjum Liu y la componían dos oficiales y un traductor.

Durante su estancia en este Centro se impartieron las conferencias: *Política de defensa española; Fuerzas Armadas españolas y Captación, administración y empleo de oficiales en las Fuerzas Armadas españolas.*

## **VISITA DE LA UNIVERSIDAD DE DEFENSA NACIONAL DE KOREA (KNDU)**



El día 22 de septiembre tuvo lugar la visita de la KNDU al CESEDEN, la delegación estaba compuesta por 19 personas y durante su estancia visitaron el paraninfo, el aula magna y la biblioteca de este Centro.

## **INAUGURACIÓN DEL XIII CURSO DE ACTUALIZACIÓN PARA EL DESEMPEÑO DE LOS COMETIDOS DE OFICIAL GENERAL**



El día 26 de septiembre en el aula magna de este Centro, tuvo lugar la inauguración del XIII Curso para el Desempeño de los Cometidos de Oficial General, dicho acto fue inaugurado por el jefe del Estado Mayor Conjunto.

## MESA REDONDA «ESCENARIO AFGANISTÁN-PAKISTÁN»



El día 28 de septiembre y en aula número 2 de este Centro, tuvo lugar la mesa redonda «Escenario Afganistán-Pakistán» con el señor Amin Tarzi director del Middle East Studies de la Marine Corps University de Quantico, esta mesa fue organizada por el CESEDEN y ejecutada por la Escuela de Altos Estudios de la Defensa.



## ACTIVIDAD ACADÉMICA



El día 29 de septiembre y dentro de las actividades académicas de este Centro, tuvo lugar la conferencia con el título: *Estrategia de Seguridad Española*, impartida por el teniente coronel del Ejército del Aire, don Ángel Gómez de Ágreda.

## PRESENTACIÓN DE LA *REVISTA SEGURIDAD GLOBAL*



El día 13 de octubre se desarrolló en el aula magna de este Centro, la presentación de la *Revista Seguridad Global* a cargo de don Eduardo Olier, presidente del Instituto Choiseul España; don Juan Antonio Gómez Bulle, presidente del Consejo Asesor de la Compañía de Seguridad Digital S21 SEC; don Luis Jiménez, subdirector general adjunto del Centro Criptológico Nacional y el teniente coronel del Ejército del Aire, don Ángel Gómez de Ágreda.

## **«JORNADA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR EN LAS FUERZAS ARMADAS»**



El día 14 de octubre tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, las «Jornadas de Igualdad de Oportunidades y Conciliación de la Vida Laboral y Familiar en las Fuerzas Armadas», a dicho acto asistieron aproximadamente unas 100 personas.

## **CURSO DE ASISTENCIA Y PROTECCIÓN FRENTE A ARMAS QUÍMICAS**



Entre los días 17 al 21 de octubre en el aula número 27 de este Centro, se desarrolló el Curso de Asistencia y Protección Frente a Armas Químicas, dirigido por la autoridad nacional para la Proliferación de Armas Químicas y al cual asistieron 30 alumnos.

El citado Curso fue inaugurado por el señor subsecretario de Defensa.

## **XXIII CURSO DE ESPECIALIDADES CRIPTOLÓGICAS**

Entre los días 17 al 28 de octubre en el aula número 23 de este Centro, tuvo lugar el XXIII Curso de Especialidades Criptológicas, dirigido por el Centro Criptológico Nacional, a este Curso asistieron aproximadamente 40 alumnos.

## **«SEMINARIO DE DOCTRINA CONJUNTA Y COMBINADA»**

El día 26 de octubre en el aula número 11 de este Centro, tuvo lugar el «Seminario de Doctrina Conjunta y Combinada», dicho acto fue organizado por la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas, presidido por don Fernando Lázaro Cadena presidente de la Junta de Doctrina Conjunta de las Fuerzas Armadas.

## «JORNADAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL DE LA DEFENSA»



El día 20 de octubre se desarrollaron en el aula magna de este Centro, las «Jornadas de Política Industrial de la Defensa» cuyo título es: *La dimensión internacional de la industria de defensa*, a estas Jornadas asistieron aproximadamente 200 personas y fue organizada por la Ingeniería de Sistemas para la Defensa en España.

## «JORNADA CNI, SERVICIOS DE INTELIGENCIA Y SISTEMAS DEMOCRÁTICOS»



El día 25 de octubre en el aula magna de este Centro, tuvo lugar la «Jornada CNI, Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos», esta Jornada estuvo organizada por el Centro Nacional de Inteligencia y asistieron aproximadamente unas 100 personas.

## ACTIVIDAD ACADÉMICA



El día 26 de octubre en el aula magna de este Centro, dentro de las actividades académicas del CESEDEN tuvo lugar la conferencia con el título: *La situación actual en Oriente Medio*, impartida por el director de la Oficina Político-Militar del Ministerio de Defensa de Israel, don Jacob Laor.



## ACTIVIDAD ACADÉMICA



El día 27 de octubre en el aula magna de este Centro, dentro de las actividades académicas del CESEDEN se impartió la conferencia con el título: *La deriva de las independencias americanas. Una propuesta de historia militar*, impartida por el doctor en Historia Contemporánea, doctor en Derecho y académico de número de la Real Academia de la Historia, don Emilio de Diego García

- 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