

SUMARIO/SUMMARY

Miguel Ángel Ballesteros Martín

- PRESENTACIÓN DE LA REVISTA DEL IEEE
- PRESENTATION

Rosa M. Fernández Egea

- CAMBIO CLIMÁTICO Y LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS PESQUEROS DEL MAR DEL NORTE: LA CONTROVERSI A COMERCIAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS ISLAS FERROE
- CLIMATE CHANGE AND THE SUSTAINABILITY OF FISHERY RESOURCES IN THE NORTH SEA: THE TRADE DISPUTE BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE FAROE ISLANDS

Carlos Setas Vilchez

- ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE AL QAEDA?
- WHAT ARE WE TALKING ABOUT WHEN WE TALK ABOUT AL-QAEDA?

Bardera, M. P., García-Silgo, M. y Pastor, A

- GESTIÓN DE ESTRÉS EN LAS FUERZAS ARMADAS
- STRESS MANAGEMENT IN THE ARMED FORCES

Guillem Colom Piella

- DEFINIENDO LA ARMADA ESTADOUNIDENSE DEL SIGLO XXI
- DEFINING THE US NAVY IN THE 21ST CENTURY

Fernando Ibáñez Gómez

- INSEGURIDAD MARÍTIMA EN EL GOLFO DE GUINEA: LECCIONES APRENDIDAS DE LA LUCHA CONTRA LA PIRATERÍA SOMALÍ
- MARITIME INSECURITY IN THE GULF OF GUINEA: LESSONS LEARNT FROM THE STRUGGLE AGAINST SOMALI PIRACY

Esther Salamanca Aguado

- EL RESPETO A LA VIDA PRIVADA Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL CONTEXTO DE LA VIGILANCIA MASIVA DE COMUNICACIONES
- RESPECT FOR PRIVACY AND PERSONAL DATA PROTECTION IN THE CONTEXT OF MASS SURVEILLANCE OF COMMUNICATION

José A Fernández Alfaro

- ÉXITOS Y FRACASOS DE LA APLICACIÓN DE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD (SSR) A LAS FUERZAS AFGANAS DE SEGURIDAD NACIONAL (ANSF)
- SUCCESSES AND FAILURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE SECURITY SECTOR REFORM (SSR) IN THE AFGHAN NATIONAL SECURITY FORCES (ANSF)

Esther del Campo García

- FUERZAS ARMADAS Y OPINIÓN PÚBLICA EN LATINOAMÉRICA
- THE ARMED FORCES AND PUBLIC OPINION IN LATIN AMERICA

Ignacio Cartagena Núñez

- CUESTIÓN DE CREDIBILIDAD. LA IMPORTANCIA DE REFORZAR LOS MECANISMOS DE EMERGENCIA EN EL DIÁLOGO ENTRE LA AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA Y LAS ECONOMÍAS EMERGENTES
- KEEPING CREDIBILITY. WHY IT IS IMPORTANT TO REINFORCE EMERGENCY RESPONSE MECHANISMS IN THE DIALOGUE BETWEEN THE IEA AND ITS NEW PRIORITY COOPERATION COUNTRIES



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

ENLACE A LA REVISTA ELECTRÓNICA EN LA WEB DEL IEEE

<http://revista.ieee.es/index.php/ieee/issue/archive>

NIPO (edición en línea): 083-14-159-7
NIPO (impresión bajo demanda): 083-14-160-X
ISSN-e: 2255-3479





Índice/Index

PORTADA SUMARIO DE LA REVISTA DEL IEEE

ÍNDICE.....I

CONSEJO EDITORIAL DE LA REVISTA DEL IEEE5

CONSEJO DE REDACCIÓN DE LA REVISTA DEL IEEE.9

MAQUETACIÓN DE LA REVISTA DEL IEEE.....13

Miguel Ángel Ballesteros Martín

PRESENTACIÓN DE LA REVISTA.....17

Rosa M. Fernández Egea

CAMBIO CLIMÁTICO Y LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS PESQUEROS DEL MAR DEL NORTE: LA CONTROVERSI A COMERCIAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS ISLAS FEROE.....19

Carlos Setas Vilchez

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE AL QAEDA?..... 41

Bardera, M. P., García-Silgo, M. y Pastor, A.

GESTIÓN DE ESTRÉS EN LAS FUERZAS ARMADAS 71

Guillem Colom Piella

DEFINIENDO LA ARMADA ESTADOUNIDENSE DEL SIGLO XXI 95

Fernando Ibáñez Gómez

INSEGURIDAD MARÍTIMA EN EL GOLFO DE GUINEA: LECCIONES APRENDIDAS DE LA LUCHA CONTRA LA PIRATERÍA SOMALÍ 123

Esther Salamanca Aguado

EL RESPETO A LA VIDA PRIVADA Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL CONTEXTO DE LA VIGILANCIA MASIVA DE COMUNICACIONES151

José A Fernández Alfaro

ÉXITOS Y FRACASOS DE LA APLICACIÓN DE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD (SSR) A LAS FUERZAS AFGANAS DE SEGURIDAD NACIONAL (ANSF)177

Esther del Campo García

FUERZAS ARMADAS Y OPINIÓN PÚBLICA EN LATINOAMÉRICA..... 215

Ignacio Cartagena Núñez

CUESTIÓN DE CREDIBILIDAD. LA IMPORTANCIA DE REFORZAR LOS MECANISMOS DE EMERGENCIA EN EL DIÁLOGO ENTRE LA AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA Y LAS ECONOMÍAS EMERGENTES ...
.....251

RESEÑAS

Jordi Comins

RESEÑA DEL LIBRO: YEMEN. LA CLAVE OLVIDADA DEL MUNDO ÁRABE: 1911-2011 277

Victor Pujol de Lara

RESEÑA DEL LIBRO: CONCEPTUALISING MODERN WAR..... 281

Jordi Marsal Muntalà

RESEÑA DEL LIBRO: DE LA HONDA A LOS DRONES. LA GUERRA COMO MOTOR DE LA HISTORIA285

NORMAS PARA AUTORES DE ARTÍCULOS..... 289

ENGLISH EDITION

SUMMARY 295

INDEX 297

Brigadier General Miguel Ángel Ballesteros Martín

PRESENTATION 299

Rosa M. Fernández Egea

CLIMATE CHANGE AND THE SUSTAINABILITY OF FISHERY RESOURCES
IN THE NORTH SEA: THE TRADE DISPUTE BETWEEN THE EUROPEAN
UNION AND THE FAROE ISLANDS303

Carlos Setas Vilchez

WHAT ARE WE TALKING ABOUT WHEN WE TALK ABOUT AL-QAEDA? .
..... 323

Bardera, M. P., García-Silgo, M. y Pastor, A.

STRESS MANAGEMENT IN THE ARMED FORCES..... 351

Guillem Colom Piella

DEFINING THE US NAVY IN THE 21ST CENTURY375

Fernando Ibáñez Gómez

MARITIME INSECURITY IN THE GULF OF GUINEA: LESSONS LEARNT
FROM THE STRUGGLE AGAINST SOMALI PIRACY 401

Esther Salamanca Aguado

RESPECT FOR PRIVACY AND PERSONAL DATA PROTECTION IN THE
CONTEXT OF MASS SURVEILLANCE OF COMMUNICATION..... 427

José A Fernández Alfaro

SUCCESSES AND FAILURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE
SECURITY SECTOR REFORM (SSR) IN THE AFGHAN NATIONAL
SECURITY FORCES (ANSF)451

Esther del Campo García

THE ARMED FORCES AND PUBLIC OPINION IN LATIN AMERICA..... 487

Ignacio Cartagena Núñez

KEEPING CREDIBILITY.WHY IT IS IMPORTANT TO REINFORCE EMER-
GENCY RESPONSE MECHANISMS IN THE DIALOGUE BETWEEN THE
IEA AND ITS NEW PRIORITY COOPERATION COUNTRIES..... 523

REVIEW

Jordi Comins

REVIEW OF THE BOOK: YEMEN. THE FORGOTTEN KEY WITHIN THE
ARAB WORLD: 1911-2011549

Victor Pujol de Lara

REVIEW OF THE BOOK: CONCEPTUALISING MODERN WAR..... 553

Jordi Maresall Muntalà

REVIEW OF THE BOOK: FROM SLING TO DRONES. WAR AS THE
HISTORY'S DRIVING FORCE557



DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Jorge Bolaños Martínez

Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad Rey Juan Carlos.

Analista principal del IEEE.

CONSEJO EDITORIAL

Rogelio Alonso Pascual

Profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos.

Emilio Casinello Aubán

Director General Departamento de Economía Aplicada II.

Centro Internacional Toledo para la paz (CITPAX).

Embajador de carrera.

Antonio Fonfría Mesa

Profesor titular de la Facultad de Económicas de la Universidad Complutense de Madrid.

Investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Vicente Garrido Rebolledo

Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE).

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos.

José Luis González Cussac

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia.

Presidente de la Sección Española de la Asociación Internacional de Derecho Penal desde el 2005 al 2009.

Carlos Jiménez Piernas

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alcalá de Henares.

Francisco Llera Ramo

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad País Vasco.

Director y Fundador del Euskobarómetro.

Fernando López Mora

Director del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.

Profesor de Historia Contemporánea titular de la Universidad de Córdoba.

Jorge Ortega Martín

General de división Ejército de Tierra.

Doctor en Historia por la Universidad Rey Juan Carlos.

Ex director editorial del Grupo Atenea.

Juan Martín Villalón

Teniente general Ejército de Tierra.

Doctor en Ciencias Políticas por la UNED.

Fernando Reinares Nestares

Catedrático de ciencia política y estudios de seguridad en la Universidad Rey Juan Carlos.

Investigador principal de terrorismo internacional del Real Instituto Elcano.

Miguel Requena y Díez de Revenga

Director del Instituto Universitario General Gutierrez Mellado y profesor titulado de la UNED.

Francisco Rojas Aravena

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Utrech.

Ex secretario general del FLACSO.

Alfonso de la Rosa Morena

Teniente general Ejército de Tierra.

Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).

Felipe Sahagún

Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

Miembro del Consejo Editorial del diario “El Mundo”.

Eduardo Serra Rexach

Abogado del Estado.

Ministro de Defensa (de mayo de 1996 a abril de 2000).

Presidente de la Fundación Everis.

Pere Vilanova Trías

Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Barcelona.

Carlos Westendorf Cabeza

Embajador de carrera. Secretario General del Club de Madrid.

Ministro de Asuntos exteriores (de diciembre de 1995 a mayo de 1996).

Santos Castro Fernández

Subsecretario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación desde 1993 al 1996.

Director General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa desde enero de 2009 a agosto de 2010.

Director General de Política de Industrias Culturales desde agosto 2010 a enero de 2012.

Rafael Calduch Cervera

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la

Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

Director del departamento de Análisis Político Internacional del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Juan Carlos Pereira Castañeira

Catedrático de Historia en la Universidad Complutense de Madrid.



DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Jorge Bolaños Martínez

Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad Rey Juan Carlos.

Analista principal del IEEE.

CONSEJO DE REDACCIÓN

Sonia Alda Mejías

Doctora en Historia.

Profesora-Investigadora del Instituto Universitario Gutierrez Mellado.

María Dolores Algora Weber

Doctora en Historia.

Profesora de Relaciones Internacionales e Historia Contemporánea en la Universidad San Pablo CEU.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Capitán de fragata de la Armada.

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE.

Francisco J. Berenguer Hernández

Teniente coronel del Ejército del Aire.

Magister en Seguridad y Defensa por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE.

Jorge Bolaños Martínez

Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad Rey Juan Carlos.

Analista principal del IEEE.

Luis Caamaño Aramburu

Coronel de Infantería de Marina.

Secretario académico del Instituto Universitario Gutierrez Mellado.

María José Izquierdo Alberca

Licenciada en Filología Hispánica por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE.

Luis de la Corte Ibáñez

Doctor en Psicología.

Profesor titular en el Departamento de Psicología social y Metodología de la Universidad Autónoma de Madrid.

Miembro del Consejo de Dirección del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid.

Jesús Díez Alcalde

Teniente coronel del Ejército de Tierra.

Licenciado en Ciencias de la Información por la Universidad de la Laguna (Santa Cruz de Tenerife).

Analista principal del IEEE.

Juan Escrigas Rodríguez

Capitán de fragata de la Armada.

Doctor en Historia por la Universidad Complutense de Madrid.

Ignacio José García Sánchez

Capitán de navío de la Armada.

Subdirector del IEEE.

María del Mar Hidalgo García

Licenciada en Ciencias Químicas por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE.

Mario Laborie Iglesias

Coronel del Ejército de Tierra.

Jefe de Estudios de la Escuela de Guerra del Ejército.

Diego Navarro Bonilla

Profesor titular de la Universidad Carlos III de Madrid.

Doctor en Documentación por la Universidad Carlos III de Madrid.

Blanca Palacián de Inza

Licenciada en Geografía e Historia por la Universidad Autónoma de Madrid.

Analista principal del IEEE.

David Ramírez Morán

Ingeniero en Telecomunicaciones por la Universidad Politécnica de Madrid.

Analista principal del IEEE.

Ignacio García Palomero

Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE.



DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Jorge Bolaños Martínez

Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad Rey Juan Carlos.

Analista principal del IEEE.

MAQUETACIÓN

Pedro Manuel Lázaro Martínez

Subteniente del Ejército de Tierra. (EBS-MARMT).

Secretaría Técnica del IEEE.

Aranzazu Martínez Vara de Rey García

Funcionaria.

Secretaría Técnica del IEEE.



Miguel Ángel Ballesteros Martín

Director de la Revista del IEEE.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

PRESENTACIÓN DE LA REVISTA

El pasado mes de julio la Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos fue incluida en el catálogo de Latindex, en el campo de la defensa, seguridad, de la ciencia política y administración pública. Es un primer paso decisivo en la senda que nos hemos trazado y que no es otra, que alcanzar el máximo reconocimiento científico tanto en el mundo de habla hispana como en el de habla inglesa, basándonos en el rigor y el control científico de esta publicación, que fiel a su cita semestral presenta el número 4, que es en realidad la quinta entrega.

En esta ocasión presentamos nueve artículos que consideramos de gran interés. En el primero de ellos Rosa María Fernández Egea plantea la necesidad de encontrar soluciones a los conflictos generados por la utilización, en algunos casos desmedida y perjudicial, de los recursos pesqueros, especialmente en mares como el del Norte, donde los países ribereños han explotado tradicionalmente especies en peligro de extinción y que generan una gran sensibilidad en la opinión pública internacional. La seguridad alimentaria, la adecuación en el uso y explotación de los recursos naturales marinos subyacen en el análisis de la autora.

En otro ámbito muy diferente, Carlos Setas Vílchez traza una investigación para analizar históricamente y con absoluto rigor la organización Al Qaeda, basada en datos de los últimos 15 años y muy especialmente de las cartas desde “Abbottabad” y la base de datos del “Harmony Project”. El autor tampoco olvida a las distintas ramas que permanecen actualmente operativas, así como los principales líderes del yihadismo a escala internacional.

En un momento en que la operación ISAF en Afganistán hace balance de resultados, José Antonio Fernández Alfaro ofrece en su artículo una valoración de los programas de reforma del sector de la seguridad (RSS) que se han puesto en marcha en Afganistán, y la influencia que han tenido en las Fuerzas Armadas de aquel país. Este análisis se ha visto enriquecido con la experiencia personal del autor, quien participó en la misión internacional, desempeñando tareas relacionadas con el contenido de su trabajo.

Sin duda Afganistán ha sido uno de los escenarios más exigentes para las fuerzas de los más de 50 países participantes y por lo tanto uno de los conflictos donde los militares se han visto sometidos a un mayor estrés, que en no pocas ocasiones se ha visto acentuado por las situaciones de combate. Los autores Barderas, García-Silgo y Pastor abordan el papel del liderazgo transformacional como protector del estrés laboral y la dificultad para implementarlo en organizaciones jerarquizadas. Un tema novedoso en nuestra revista pero de gran interés.

Fernando Ibáñez Gómez extrapola las conclusiones de las lecciones aprendidas de los excelentes resultados en la lucha contra la piratería somalí, para tratar de aplicarlas con éxitos en el Golfo de Guinea, donde los actos de piratería se están incrementando y son, actualmente, más numerosos que los de la cuenca somalí. El profesor Ibáñez analiza líneas de acción, como la presencia militar internacional, las medidas de autoprotección, e incluso la influencia en el mar de la estabilidad y seguridad en tierra, sin olvidar la cooperación regional y el fortalecimiento de las capacidades navales de los países ribereños.

Siguiendo con asuntos propios del espacio marítimo, en uno de los trabajos más vinculados a aspectos estrictamente militares de los que se han publicado hasta el momento en la Revista, Guillem Colom describe las principales características que definen a la Armada de los Estados Unidos. Así, hace un análisis de los cambios introducidos para adaptar la flota a la guerra costera y garantizar el acceso a cualquier punto del globo utilizando sus barcos como plataformas de proyección, tratando de mantener la relevancia de la Armada, lo que considera fundamental para un país talasocrático, seguidor de la doctrina de Mahan, como es Estados Unidos.

Por su parte, la profesora Esther del Campo se adentra en la siempre interesante investigación de la interacción sociedad civil-Fuerzas Armadas en América Latina, y de cómo se refleja en la percepción que tienen los ciudadanos de sus ejércitos basándose en cuatro encuestas regionales. Esta cuestión resulta muy relevante en la etapa de transformación que se vive en las Fuerzas Armadas latinoamericanas, que asumen funciones a veces más propias de los cuerpos de seguridad del Estado, debido a los condicionantes de violencia común, redes de crimen organizado o catástrofes naturales que presentan algunos países latinoamericanos.

La profesora de la Universidad de Valladolid (Campus de Segovia) Esther Salamanca Aguado aborda un tema de gran actualidad que afecta a la vida privada de las personas, como es la protección de datos, ante el uso abusivo de tecnologías que permiten la vigilancia masiva de las comunicaciones, haciendo que entren en colisión los derechos y libertades de los ciudadanos. El artículo hace una valoración del artículo 8º del Convenio Europeo de Derechos Humanos, con el objeto de analizar si se considera suficiente para evitar la injerencia en la vida privada de los ciudadanos.

Por último, Ignacio Cartagena Núñez trata en su artículo del dialogo reforzado de la Agencia Internacional de la Energía con algunos Estados no miembros que, por

ser economías emergentes, están destinados a jugar un papel cada vez más relevante en el panorama energético venidero. Este dialogo debe jugar un papel relevante en la respuesta de la comunidad internacional ante los desafíos que representan las situaciones de emergencia en dicho sector.

Quisiera terminar agradeciendo a los numerosos autores que nos han enviado sus artículos, su interés por publicar sus trabajos en la revista del Instituto.



Rosa M. Fernández Egea

Profesora Contratada Doctora de Derecho internacional público. Universidad Autónoma de Madrid.

Email: rosamaria.fernandez@uam.es

- Artículo recibido: Julio de 2014.

- Artículo aceptado: Septiembre de 2014.

CAMBIO CLIMÁTICO Y LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS PESQUEROS DEL MAR DEL NORTE: LA CONTROVERSIA COMERCIAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS ISLAS FEROE

Resumen

El cambio climático puede tener por efecto, entre otros, que las pesquerías se trasladen a aguas más frías, lo que no sólo supone un cambio ambiental importante, sino que también puede conllevar efectos económicos, hasta el punto que motive cambios en la política pesquera y comercial de los Estados, como ha sucedido con la caballa y el arenque del Mar del Norte, iniciándose una guerra comercial entre la Unión Europea y las islas Feroe. El objeto de este artículo es analizar este conflicto, las medidas adoptadas por cada uno de estos países, así como su reciente resolución.

Palabras clave

Cambio climático, pesca sostenible, Organización Mundial de Comercio, Unión Europea, islas Feroe.

Abstract

Climate change produces, among other effects, that fisheries move to colder waters, which is not only an important environmental change, but it can also produce economic effects, to the point that motivates changes in the fishing and commercial policy of the States. This is precisely what has happened with the mackerel and herring in the North Sea, resulting in one trade war between the European Union and the Faroe Islands and Iceland, on the other. The purpose of this article is the analysis of the conflict, the measures taken by each of these countries, as well as its recent resolution.

palabras claves.

Keywords

Climate change, sustainable fishing, World Trade Organization, European Union, Faroe Isla.

CAMBIO CLIMÁTICO Y LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS PESQUEROS DEL MAR DEL NORTE: LA CONTROVERSIA COMERCIAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS ISLAS FEROE¹

I. INTRODUCCIÓN

Cada día son más evidentes los efectos que el cambio climático produce sobre el clima y sobre el medio animal y vegetal. Así, la subida de la temperatura altera los ciclos del sistema climático y genera fenómenos meteorológicos -ciclones, tornados, etc.- cuya periodicidad e intensidad son cada vez mayor. También es responsable de la aceleración de los procesos de desertificación en zonas con escasas precipitaciones, así como del deshielo de los polos, elevando el nivel del mar y produciendo cambios en las corrientes marinas.

Por otro lado, los efectos del calentamiento global también están alterando los ciclos migratorios y de crecimiento de algunas especies animales, que han de readaptarse a la transformación paulatina de las condiciones climatológicas y naturales de su hábitat y a la alteración de sus fuentes de alimentos. Precisamente esto es lo que ha acontecido con las poblaciones de caballa y arenque del Mar del Norte, que se han trasladado de las costas irlandesas y escocesas hacia el norte en busca de aguas más frías, situándose en mayor medida frente a las costas de Islandia y de las islas Feroe.² Este hecho, además de tener consecuencias de orden ecológico -por ejemplo, en la cadena alimenticia marina, puesto que sus depredadores también han de desplazarse-, ha tenido consecuencias de orden jurídico y comercial de enorme importancia.

En el presente escrito se da cuenta de la controversia surgida entre la UE, y las islas Feroe e Islandia, por la captura de las reservas pesqueras más importantes del Atlántico noreste. Con este fin, se explicará el origen del conflicto, las medidas adoptadas por la

¹ Este escrito se enmarca en el proyecto de investigación DER2012-36026 sobre “La carrera por el Ártico: cuestiones de Derecho internacional surgidas a la luz del cambio climático”, financiado por el Ministerio de Educación. Los hechos se encuentran actualizados hasta el día 1 de octubre de 2014. La autora agradece los comentarios y recomendaciones realizadas a este trabajo por los evaluadores anónimos para su publicación.

² En buena medida porque el zooplancton del que se alimentan estas especies ha cambiado su situación geográfica, concentrándose en aguas más frías y más al norte de las que se encontraba en años pasados.

UE frente a las islas Feroe para garantizar una pesca sostenible, el sometimiento de la disputa a los órganos de solución de diferencias de la OMC y arbitrales, así como la solución del conflicto a través de varios acuerdos suscritos entre las partes enfrentadas.

2. ORIGEN DE LA DISPUTA: LA GUERRA DE LA CABALLA Y DEL ARENQUE

La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) establece la obligación de cooperar a los Estados ribereños para gestionar de forma conjunta las pesquerías traszonales, con objeto de garantizar su conservación. Como la mayor parte de los problemas ambientales, la protección de los recursos naturales, en el marco de las fronteras de un Estado, no es eficaz si terceros Estados no realizan esfuerzos similares.

Siguiendo esta máxima, en los últimos años las poblaciones de arenque atlántico-scandinavo y de caballa del Atlántico Norte se han gestionado a través de acuerdos internacionales entre los países ribereños –Islandia, islas Feroe, UE,³ Noruega y Rusia, en los que se establecían los totales admisibles de capturas (TAC) y las cuotas correspondientes a cada nación compatibles con la sostenibilidad de la pesquería.

La participación de las islas Feroe y de Islandia en la pesca de estas poblaciones era poco importante. Sin embargo, por efecto del cambio climático las poblaciones de caballa y arenque han aumentado de forma exponencial en las aguas cercanas a sus costas. Así, quisieron prevalerse del cambio de las circunstancias para obtener una cuota mayor de captura de estas pesquerías, que, en definitiva, se encontraban en gran medida en sus aguas territoriales. Frente a esto, Noruega y los países de la UE, que se reparten la mayor porción de estas pesquerías, no consideraban justificado un aumento de la cuota de captura de estos dos países.

Islandia y las islas Feroe decidieron entonces desvincularse de los acuerdos suscritos y se adjudicaron de forma unilateral cuotas de pesca muy superiores a las disfrutadas con anterioridad. En relación con la caballa, Islandia decidió asignarse unilateralmente una cuota de 130.000 toneladas para 2010, superior a las 112.000 toneladas que capturó en 2009 y a las 365 de 2005.⁴ Por su parte, las islas Feroe pasaron de tener una cuota

3 La UE cuenta con competencia exclusiva en materia de conservación de los recursos biológicos marinos (en virtud del art. 3.1 d) TFUE), lo que le permite suscribir acuerdos de forma directa con terceros Estados.

4 Noticia *FIS*, “Pretensiones de Islandia y Feroe ponen en vilo a escoceses”, de 25.6.2010; disponible

de 27.830 toneladas de caballa en 2009 para adjudicarse 85.000 en 2010. Esta cuota, además, era muy superior a su capacidad de pesca, por lo que se autorizó que buques pesqueros rusos se hicieran cargo de los excedentes.⁵ En cuanto al arenque, las islas Feroe establecieron para 2013 una cuota de captura de 105.230 toneladas, multiplicando por tres la cuota que se le había asignado en acuerdos previos.⁶

La UE consideró que esta actitud unilateral era contraria a las recomendaciones del Consejo Internacional para la Exploración del Mar⁷ y que ponía en peligro la sostenibilidad de estas pesquerías. Igualmente suponía un menoscabo económico importante para las flotas pesqueras comunitarias, por lo que llevó a cabo, junto con Noruega, numerosos intentos de negociación con las islas Feroe e Islandia para llegar a un acuerdo sobre la asignación de las cuotas de captura de la caballa del Atlántico norte y del arenque atlántico-escandinavo.

Las numerosas rondas de consulta e intentos de acercamiento a las posturas de Islandia y de las islas Feroe no llegaron a buen puerto, por lo que la UE decidió adoptar un instrumento comercial que permitiera la adopción de medidas concretas

en: <http://fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=s&id=37048&ndb=1> (última consulta: 13.7.2014).

5 Noticia FIS, “Estados costeros no logran acuerdo sobre cuotas de caballa”, de 29 octubre de 2012; disponible en: <http://www.fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?monthyear=&day=29&id=56437&l=s&special=&ndb=1%20target=> (última consulta: 13.7.2014).

Islandia consideraba inaceptable que la UE y Noruega pretendan apropiarse del 90% de estas pesquerías cuando, en buena parte, se encuentran en sus aguas (*vid.* Noticia de *Spiegel on line*, “Island bleibt unbeugsam im Makrelenkrieg”, de 19.1.2013; disponible en: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/streit-um-fischfang-island-bleibt-unbeugsam-im-makrelenkrieg-a-878446.html>; (última consulta: 13.7.2014). De hecho, entre el 20-30% de la caballa se encuentra en aguas islandesas, mientras que la participación de este país en su pesca es del 16/17% según los acuerdos con los Estados ribereños (*vid.* Noticia de FIS, “Una cuota de caballa mesurable y responsable se fija Islandia”, de 24.4.2014, disponible en: <http://fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=s&id=68079&ndb=1>; última consulta: 13.7.2014). Por su parte, el gobierno de las islas Feroe denunció que la UE y Noruega lo habían excluido del reparto de cuotas de la caballa, razón por la cual estableció de forma unilateral una cuota que, además, era acorde, a su juicio, con la recomendación científica de un TAC total de 572.000 toneladas (*vid.* Noticia de FIS, “Los feroeses justifican su cuota de caballa”, de 10.8.2010, disponible en <http://fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=s&ndb=1&id=37635>; (última consulta: 13.7.2014).

6 El último acuerdo de reparto de TAC del arenque atlántico-escandinavo atribuía 61% a Noruega, 14,51% a Islandia, 12,82% a Rusia, 6,51% a la Unión Europea, y 5,16% a las islas Feroe (*vid.* ISHIKAWA, Y., “The EU-Faroe Islands Herring Stock Dispute at the WTO: the Environmental Justification”, *American Society of International Law. Insights*, vol. 18, nº. 4, 2014)..

7 Organización internacional dedicada a paliar la sobreexplotación pesquera, a través del establecimiento de estándares de sostenibilidad en la administración de pesquerías. Aquellos países que cumplen con estas especificaciones pueden obtener la certificación ambiental para la pesquería de que se trate y que emite esta Organización. Más información, en su página web: http://www.msc.org/?set_language=es..

para incitar a los países a contribuir a la conservación de las pesquerías, posibilidad que fue finalmente llevada a cabo frente a las islas Feroe, como veremos a continuación.

3. MEDIDAS COMERCIALES ADOPTADAS POR LA UE PARA LA SOSTENIBILIDAD PESQUERA: EL REGLAMENTO 1026/2012 Y REGLAMENTO 793/2013

El Reglamento núm. 1026/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre determinadas medidas destinadas a la conservación de las poblaciones de peces en relación con los países que autorizan una pesca no sostenible (en adelante, Reglamento 1026/2012) entró en vigor el 17 de noviembre de 2012⁸. Este Reglamento tiene por finalidad establecer “un marco para la adopción de determinadas medidas relativas a las actividades y las políticas de terceros países relacionadas con la pesca”, destinadas a “garantizar la conservación a largo plazo de las poblaciones de peces de interés común” para la Unión Europea (UE) y terceros países con los que se comparten dichas pesquerías (art. 1 del Reglamento 1026/2012).

Este instrumento comercial recoge, en su artículo 4, la posibilidad de adoptar medidas restrictivas sobre el comercio de especies que sean objeto de captura en condiciones no sostenibles por parte de terceros Estados y que afecten a la UE. Con estas medidas se pretende incitar a los países que permiten una pesca no sostenible a que contribuyan a la conservación de las poblaciones interesadas.

El 20 de agosto de 2013, la Comisión decidió hacer uso de las facultades conferidas por el Reglamento 1026/2012, adoptando el Reglamento de Ejecución (UE) núm. 793/2013, por el que se establecen medidas respecto a las islas Feroe con el fin de garantizar la conservación de la población del arenque atlántico-escandinavo⁹ (en adelante, Reglamento de Ejecución).

El Reglamento de Ejecución contiene una serie de medidas comerciales que impiden y restringen la importación en territorio comunitario de determinados productos del

8 DOUE L 316, de 14.11.2012, p. 34.

Un estudio del contenido del Reglamento puede encontrarse en: FERNÁNDEZ EGEA, R.M., “Un paso más en pos de una pesca responsable en la UE: el Reglamento (UE) 1026/2012”, *Revista General de Derecho Europeo*, Nº 30 mayo 2013..

9 DOUE, L 223, de 21.08. 2013, p. 1.

Estas medidas recibieron el apoyo de los Estados miembros en la reunión del Comité de Pesca y Acuicultura de 31.7.2013..

arenque atlántico-escandinavo y de la caballa del Atlántico nororiental, que hayan sido capturas bajo el control de las islas Feroe, al considerar que este país permite la pesca no sostenible de estas pesquerías.¹⁰

Las medidas concretas adoptadas por la UE contra las islas Feroe fueron, por un lado, la prohibición a introducir en el territorio de la Unión (incluidos los casos de transbordos en sus puertos) de arenque atlántico-escandinavo o caballa (en la medida que la caballa cohabita con el arenque y se captura de forma inseparable al arenque) que hayan sido capturados bajo el control de las Islas Feroe o de productos que los contengan (art. 5.1 Reglamento de Ejecución).

Por otro lado, también se prevén restricciones a la utilización de los puertos de la UE para los buques que enarbolan pabellón de las islas Feroe y capturen las pesquerías referidas o las transporten (o los productos derivados de ellas), así como los buques de otra nacionalidad pero que hayan sido autorizados para estas actividades por las islas Feroe (art. 5.2 del Reglamento de Ejecución). Salvo en caso de emergencia, los buques feroeses no están autorizados a atracar en los puertos de la UE.

En respuesta a las medidas comerciales adoptadas en el seno de la UE, las islas Feroe interpuso dos demandas, una ante el órgano de solución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y otra ante la Corte Permanente de Arbitraje, de las que se dará cuenta más adelante.

4. ACUERDOS POLÍTICOS: EL FIN DE LA CONTROVERSIA

En los últimos meses se ha producido un acercamiento entre las posiciones de la UE y de las islas Feroe en cuanto al reparto de las cuotas de pesca en el Atlántico nororiental, que finalmente ha tenido sus frutos en la conclusión de varios acuerdos políticos entre los Estados ribereños.

El primero fue el alcanzado el pasado 12 de marzo de 2014 entre la UE y Noruega con las islas Feroe para la conservación y gestión de la caballa del Atlántico nororiental para los siguientes cinco años.¹¹ Incluye la obligación de realizar una pesca sostenible, de forma conjunta con las partes y el establecimiento de un Nuevo plan de gestión a largo

¹⁰ Comunicado de prensa de la Comisión de 20.8.2013 (IP/13/785)..

¹¹ *Vid.* La noticia en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-265_en.htm (última consulta: 13.7.2014)..

plazo que comenzará en 2014.¹² En el acuerdo también se contempla permitir a las flotas pesqueras de las partes el mutuo acceso a los caladeros en sus aguas jurisdiccionales.¹³ Este acuerdo, no obstante, no reúne a todos los Estados ribereños afectados pues sólo está suscrito por tres, mientras que Rusia e Islandia no han participado en las negociaciones. Ahora bien, el acuerdo está abierto a la participación de terceros Estados, siendo la idea de la UE que Islandia se una en un futuro próximo.¹⁴ El acuerdo político de marzo de 2014, además, no aborda las capturas del arenque atlántico-escandinavo, objeto de la disputa entre las islas Feroe y la UE; aunque significó un paso adelante, no fue suficiente para dar por finalizada la controversia.

Un acuerdo político sobre el arenque atlántico-escandinavo se produjo tres meses después, el 11 de junio de 2014, esta vez sólo entre la UE y las islas Feroe. Además de tener por objeto una gestión sostenible de estos recursos, los dos países se comprometen a permitir su pesca en sus respectivas aguas territoriales. Este nuevo acuerdo, no obstante, tampoco cuenta con la participación de Islandia ni el resto de países ribereños que también pescan esta especie.

El acuerdo de junio de 2014 pretendía poner fin a la controversia pesquera abierta.¹⁵ De esta forma, la UE retiró las medidas restrictivas del comercio a través del Reglamento de Ejecución (UE) nº 896/2014 de la Comisión de 18 de agosto de 2014, por el que se deroga el Reglamento de Ejecución 793/2013.¹⁶ Ello, en aplicación del artículo 7 del Reglamento 1026/2012, que prevé que las restricciones comerciales dejen

12 Noticia FIS, “Mackerel deal reached with Norway and Faroe Islands”, de 13.3.2014, disponible en: <http://www.fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=e&id=67119&ndb=1> (última consulta: 13.7.2014).

13 Este acuerdo se complementó con otro de 13 de marzo de 2013, mediante el cual la UE llegó a un acuerdo de intercambio recíproco de oportunidades de pesca con las islas Feroe donde se contemplan varias especies, incluido el arenque. *Vid.* esta información en: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/mare/itemdetail.cfm?item_id=15213. (última consulta: 13.7.2014)..

14 Debemos tener en cuenta que Islandia es un país candidato a formar parte de la UE con el que ya se han iniciado las negociaciones. Si bien han sido suspendidas; entre otras razones, por las desavenencias pesqueras con la UE. (vid. Noticia de FIS, “La caballa obstaculiza ingreso de Islandia en la UE”, de 15.7.2010; disponible: <http://fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=s&id=37287&ndb=1>; última consulta: 13.7.2014).

Al no formar parte del acuerdo político, Islandia ha asentado su cuota unilateral de captura de caballa para 2014, si bien parece razonable y dentro de la sostenibilidad, a juicio de la UE (*vid.* Noticia FIS, “Iceland’s announcement of mackerel quota welcomed”, de 24.4.2014, disponible en: <http://www.fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=e&id=68098&ndb=1>; última consulta: 13.7.2014)..

15 *Vid.* Nota de prensa de la UE: “Herring dispute between European Union and Faroe Islands nears end”, de 11.6.2014 (IP/14/668); disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-668_en.htm (última consulta: 13.7.2014).

16 DOUE L 244, de 19.8.2014, p. 10. En este caso, las islas Feroe establecieron un límite de capturas de arenque para 2014 muy inferior al establecido el año anterior: del de 105.230 se ha pasado a 40.000 toneladas.

de aplicarse cuando el país afectado —aquel que permite la pesca no sostenible— haya adoptado medidas correctoras adecuadas y necesarias para la conservación y gestión de la población de peces afectada. En cuanto a las demandas interpuestas por las islas Feroe ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC y ante la Corte Internacional Arbitral, éstas también fueron retiradas, como se explicará más adelante.

Así pues, se puede considerar terminada la guerra comercial entre la UE y las islas Feroe, lo que no significa que la cuestión sea pacífica y que en un futuro no puedan surgir nuevos litigios, bien con las islas Feroe o con Islandia, entre otros países ribereños. Por esta razón, en los siguientes epígrafes me referiré a los argumentos que esgrimen las partes, así como el posible resultado al que podría haberse llegado en las controversias, de haber seguido su curso.

5. LA DEMANDA ANTE LA OMC: RESTRICCIONES COMERCIALES POR MOTIVOS AMBIENTALES

El 4 de noviembre de 2013, el Reino de Dinamarca, en representación de las islas Feroe,¹⁷ solicitó consultas en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) con la UE.¹⁸ Para las islas Feroe el Reglamento 1026/2012 y las medidas adoptadas en su ejecución recogen una serie de medidas restrictivas del comercio que pueden presentar problemas de compatibilidad con las normas de la OMC; y de forma más relevante, aquellas que afectan a la libre circulación de mercancías prevista en el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles de 1994 (en adelante, GATT, del inglés *General Agreement on Tariffs and Trade*).

17 Las islas Feroe constituyen un territorio autónomo del Reino de Dinamarca, al que se aplica el Acuerdo de la OMC pero que no está comprendido en el ámbito territorial de la UE, razón por la cual Dinamarca asume su representación exterior, también ante la OMC. Se da la paradoja de que Dinamarca ha de interponer dichas demandas frente a medidas en cuya adopción ha participado en el seno de la UE.

18 *Vid.* la Comunicación de Dinamarca (Doc. WT/DS469/1, G/L/1058), disponible en: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_Soo6.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/ds469/1%20or%20wt/ds469/1/*\)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_Soo6.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds469/1%20or%20wt/ds469/1/*)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#).

Se hizo de acuerdo con el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por lo que se rige la solución de diferencias, que supone el primer paso para iniciar una disputa comercial sometida al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. El siguiente es el establecimiento de un grupo de trabajo que tras el estudio de la controversia y las alegaciones de las partes puede llegar a una solución vinculante. Esta decisión, no obstante, puede ser recurrida posteriormente ante el Órgano de Apelación..

En primer lugar, se invoca la vulneración del artículo I.1 GATT, que establece la regla de nación más favorecida, porque no concede de forma inmediata e incondicional las ventajas y privilegios a los productos de las islas Feroe respecto de otros productos similares procedentes de otros países.

En segundo lugar, también se considera comprometido el artículo V.2 GATT, que establece el libre tránsito de las mercancías a través del territorio de los Estados miembros de la OMC, ya que con tales medidas restrictivas, la UE está negando esta libertad de paso por su territorio, y por la rutas más convenientes para el tránsito internacional y con destino al territorio de otros Miembros de la OMC, puesto que realiza distinciones atendiendo al pabellón de los barcos, al lugar de origen, a los puntos de partida, de entrada, de salida o de destino; o a consideraciones relativas a la propiedad de las mercancías, de los barcos o de otros medios de transporte.

En tercer y último lugar, se considera la vulneración del artículo XI.1 GATT, que prohíbe las restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones, porque las medidas de la UE precisamente introducen restricciones y prohibiciones a la importación de las mencionadas pesquerías y productos procedentes de las islas Feroe.

El 23 de febrero de 2014 el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC estableció un grupo especial para que examinara la controversia que finalmente fue retirada el 21 de agosto de 2014, tras una serie de fructuosas negociaciones entre las islas Feroe y la UE¹⁹. Aún así, es de gran interés analizar si esta diferencia hubiera podido ser fallada a favor de la UE, sobre todo porque otro país que podría verse afectado por las medidas restrictivas de comercio europeas es Islandia, que todavía no ha alcanzado un acuerdo con la UE. Teniendo en cuenta la jurisprudencia de la OMC, se pueden aventurar algunas ideas de cómo podría haberse resuelto esta controversia.

Dado que las restricciones al comercio de mercancías eran evidentes, cabe cuestionarse si existía la posibilidad de que la normativa comunitaria salve su contradicción con el Derecho de la OMC. Esto es posible debido a que el GATT contiene un catálogo de excepciones tasadas que permiten justificar las medidas que vulneran otras disposiciones del GATT, cuando pretendan alcanzar ciertos objetivos legítimos en él contemplados, como la protección del medio ambiente.²⁰

19 *Vid.* la Comunicación conjunta presentada por Dinamarca y la Unión Europea (Doc. WT/DS469/3; G/L/1058/Add.1, de 25.8.2014; disponible en: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds469_e.htm; última consulta: 21.8.2014)..

20 Aunque tradicionalmente la justificación de obstáculos al comercio por motivos ambientales entrañaba gran dificultad, en los últimos pronunciamientos de los órganos de solución de diferencias de la OMC se pueden observar interpretaciones de los requisitos de las citadas excepciones que muestran una mayor sensibilidad hacia los problemas ecológicos, llegándose a reconocer el derecho de los Estados partes del GATT a elegir sus políticas ambientales y de salud, aunque con ello se restrinja el comercio.

En este sentido son dos los apartados que podrían invocarse: las medidas necesarias para proteger la vida y la salud de personas, animales y plantas –apartado (b)- o las medidas relativas a la conservación de recursos naturales –apartado (g)-. De hecho, esta disposición ha sido invocada en la mayor parte de las diferencias comerciales con implicaciones ambientales.²¹ Algunas incluso han afectado al comercio de ciertas pesquerías, como son los casos del atún y los camarones.²²

Las medidas comerciales tendrían que pasar un examen de dos pasos consecutivos o doble test: primero comprobar el cumplimiento de los requisitos contenidos en los distintos apartados y, segundo, el de los requisitos comunes sobre la aplicación de la medida que se encuentran recogidos en el preámbulo o parte introductoria del artículo XX GATT.

Respecto a los requisitos de los distintos apartados, la excepción del apartado (b) del artículo XX GATT exige que la medida comercial sea necesaria para proteger la vida y la salud de las personas, animales y plantas, esto es: comprobar si la medida

21 Durante el periodo de aplicación del GATT de 1947 se resolvieron una serie de controversias con implicaciones ambientales en las que se invocaron los apartados (b) o (g) del art. XX, o ambos conjuntamente; destacan los asuntos *Estados Unidos-Prohibición a las importaciones del Atún y productos derivados del atún procedentes del Canadá* de 1982 (29S/97); *Tailandia-Restricciones a la importación de cigarrillos e impuestos internos sobre los cigarrillos* de 1990 (IBDD 37S/222) –as. *Tailandia-Cigarrillos*–; y los conocidos asuntos del atún [*Estados Unidos-Restricciones a la importación de atún* de 1991 (IBDD 39S/183) –as. *EE.UU-Atún I*; y *Estados Unidos-Restricciones a la importación de atún* de 1994 (WT/DS29/R) –as. *EE.UU-Atún II*–.

Tras la creación de la OMC, se han suscitado nuevas diferencias de carácter ambiental, especialmente los asuntos *Estados Unidos -Pautas para la gasolina reformulada y convencional* de 1996. (WT/DS2) –as. *EE.UU.-Gasolina*–; *Estados Unidos -Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón* de 1998 (WT/DS58) –as. *EE.UU.-Camarones*–; *Comunidad Europea-Medidas que afectan al Amianto y los productos que contiene amianto* de 2001 (WT/DS135) –as. *CE-Amianto*–; *Comunidad Europea -Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos* de 2006 (WT/DS291, DS292 y DS293) –as. *CE-Productos biotecnológicos*–; y *Brasil-Medidas que afectan a las importaciones de neumáticos recauchutados* de 2007 (WT/DS332) –as. *Brasil-Neumáticos recauchutados*–.

Mención aparte merece el asunto *Comunidades Europeas-Medidas que prohíben la importación y comercialización de productos derivados de las focas* de 2014 (WT/DS400 y 401) –as. *CE-Productos derivados de las focas*–, puesto que, por primera vez en un asunto con implicaciones ambientales, se invocó el apartado a) del artículo XX GATT “medidas” necesarias para proteger la moral pública. Sobre este asunto, *vid.* MARTÍNEZ PÉREZ, E.J, “Restricciones comerciales por razones éticas: la prohibición de la unión europea a la importación de productos derivados de las focas”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 42, 2012, pp. 25-48 y RIERA DÍAZ, S., “Medio ambiente y comercio internacional: el caso de los productos derivados de las focas”, *Revista Jurídica de la UAM*, n.º. 29, 2014, en prensa.

Los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación pueden consultarse en la página web de la OMC (<http://www.wto.org>).

22 Se trató de los asuntos *EE.UU-Atún I y II* y *EE.UU.-Camarones*..

comercial contribuye a resolver el problema de forma determinante²³ y si es la menos restrictiva posible para alcanzar el objetivo de conseguir una gestión sostenible de las pesquerías afectadas (conocido como el “test de necesidad”).²⁴ En este sentido, la propia Comisión hace referencia en la justificación de su Reglamento de Ejecución a varias medidas alternativas que, si bien serían menos restrictivas de las finalmente adoptadas, no serían lo suficientemente eficaces para conseguir el objetivo perseguido de lograr una pesca sostenible de las reservas afectadas.²⁵ En cualquier caso, las islas Feroe ha de soportar la carga de probar la adecuación al fin perseguido de las posibles alternativas menos restrictivas y que éstas se encuentran razonablemente al alcance de dicho Estado.²⁶

Ahora bien, lo más probable es que en el presente caso se aplique la excepción del apartado (g) del artículo XX GATT,²⁷ ésta prevé la justificación de aquellas medidas comerciales relativas a la conservación de recursos naturales agotables, que podría tratarse de las reservas de arenque, cuya pesca está siendo poco sostenible. En este sentido, el Órgano de Apelación ha advertido que la naturaleza renovable de un recurso no se contrapone a que pueda ser agotable, sobre todo porque la posibilidad de renovación de algunos seres vivos se había visto trastocada en las últimas décadas por la influencia de la actividad humana.²⁸ Así, se ha admitido la aplicación de esta excepción

23 Informe del Órgano de Apelación, as. *Brasil-Neumáticos recauchutados*, párr. 210..

24 Según la última jurisprudencia, consiste en la ponderación de una serie de factores: “la importancia relativa de los intereses o valores que la medida impugnada tiene por objeto proteger, la contribución de la medida a la realización de los fines perseguidos, y los efectos restrictivos de la medida en el comercio internacional” (*vid.* informe del Grupo Especial en el as. *Brasil-Neumáticos recauchutados*, par. 7.104, citando los informes del Órgano de Apelación en los asuntos *Corea-Medidas que afectan a las importaciones de carne vacuna fresca, refrigerada y congelada* de 2001 (DS161 y DS169), par. 164 y *CE-Amianto*, par. 172).

En este sentido la jurisprudencia ha evolucionado pues tradicionalmente se aplicaba un test de medida menos restrictiva, que hacía muy difícil justificar cualquier restricción al comercio, pues la medida controvertida debía ser inevitable. *vid.*, por ejemplo, informe del Grupo Especial en el asunto *Tailandia-Cigarrillos*, par. 75.

25 *Vid.* los “considerandos” 24 y 25 del Reglamento de Ejecución.

26 La carga de la prueba recae sobre los países que se oponen a la medida (*vid.* informe del Órgano de Apelación, as. *Brasil-Neumáticos recauchutados*, par. 156)..

27 LESTER, S., “The Faroe Islands Herring Dispute”, *International Economic Law and Policy Blog*, November 2013; disponible en: <http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2013/11/the-faroe-islands-herring-dispute> (última consulta 13.7.2014).

28 El Órgano de Apelación se vio en la necesidad de argumentar esta afirmación frente a la postura de alguna de las partes y miembros de la OMC de que esta excepción se concibió originariamente para la conservación de los recursos fósiles. Así, afirmó que se trata de un precepto evolutivo, que a la luz de la mención al desarrollo sostenible y a la protección del medio ambiente en el preámbulo del Acuerdo sobre la OMC “ya es demasiado tarde suponer que el párrafo g) del artículo XX del GATT de 1994 puede interpretarse en el sentido de que se refiere únicamente a la conservación de recursos

para la protección de muy variados bienes ambientales –salmón, delfines, gasolina, tortugas, aire puro, focas, entre otros-, sin necesidad de demostrar que las especies vivas se encuentren en peligro de extinción. Ello se encuentra en consonancia con el principio de precaución, permitiendo que los Estados se adelanten a la producción de daños irreversibles para la vida y la salud de los seres vivos de nuestro planeta.

El primer requisito que ha de cumplirse para poder justificar una medida comercial bajo el apartado (g) del artículo XX GATT es probar que ésta sea ‘relativa a’ la conservación de recursos agotables, lo que significa que la medida controvertida no esté dirigida a tal fin de forma incidental,²⁹ sino que ha de existir una “relación estrecha y real” entre la medida controvertida y el objetivo de conservación.³⁰ En realidad consiste en verificar si es adecuada para la conservación de un recurso natural agotable.³¹ Esto podría afirmarse sin problemas ya que el hecho de impedir la entrada de las pesquerías de interés común en el mercado comunitario desincentiva su extracción no sostenible.

Por último, en el marco de la excepción del apartado (g) del artículo XX GATT se exige que la medida sea aplicada “conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales”, es decir, que las medidas restrictivas para los productos de otros Estados también se apliquen a los operadores económicos o productivos del país que adopta la medida en cuestión. No se trata de dispensar un trato igual o idéntico, sino que basta con que sea “parecido” para cumplir suficientemente con el requisito.³² A este respecto, el propio Reglamento 1026/2012 condiciona la adopción de las medidas restrictivas del comercio a estas exigencias,³³ mencionándose además en el texto del Reglamento de Ejecución que la UE ha llevado a cabo una reducción del 26% de las capturas de estas pesquerías, siguiendo las recomendaciones del Consejo Internacional para la Exploración del Mar.³⁴

minerales o de otros recursos naturales inertes agotables” (*vid.* Informe del Órgano de Apelación, as. *EE.UU.-Camarones*, par. 131).

29 Informe del Órgano de Apelación, as. *EE.UU.-Gasolina*, p. 21.

30 Informe Órgano de Apelación, as. *EE.UU.-Camarones*, par. 136.

En la comprobación de la existencia de una relación sustancial ha de examinarse “la relación existente entre la estructura general y el diseño de la medida que contemplamos y el objetivo de política que se pretende cumplir, es decir: la conservación de las tortugas marinas” (*vid. id.* par. 137).

31 Informe del Órgano de Apelación, as. *EE.UU.-Camarones*, párr. 141.

32 Informe del Órgano de Apelación, as. *EE.UU.-Gasolina*, pp. 20 y 21.

33 El art. 5 del Reglamento 1026/2012 parece incorporar los requisitos del apartado (g) del artículo XX del GATT al exigir en su apartado primero, no sólo que las medidas comerciales que lo apliquen se encuentren relacionadas con la conservación de la población de peces de interés común -apartado (a)-, sino también que se aplique conjuntamente con restricciones “a las actividades de pesca por parte de buques de la Unión, o a la producción o al consumo dentro de la Unión aplicables a los peces o pescados, y a los productos de la pesca elaborados a partir de ellos o que los contengan, de la especie para la cual se hayan adoptado las medidas” –apartado (b)-.

34 *vid.* el “considerando” 27 del Reglamento de Ejecución.

Junto a los requisitos específicos de cada apartado, es necesario que la medida cumpla con los condicionantes contemplados en el preámbulo del artículo XX; esto es: que la medida comercial no se aplique de forma que se dé una discriminación arbitraria o injustificada entre Estados que se encuentran en las mismas condiciones y que no constituya una protección encubierta de la producción nacional. A estos requisitos hace referencia igualmente el artículo 5 del Reglamento 1026/2012, junto con la idea de que las medidas comerciales han de ser proporcionales a los objetivos perseguidos.

En realidad, los requisitos de preámbulo se conciben para evitar el abuso de las excepciones y para garantizar que las medidas se aplican de buena fe. Con tales finalidades, se tiende a comprobar diversos factores como son su carácter unilateral y extraterritorial, si su aplicación es lo suficientemente flexible o su finalidad es proteccionista.³⁵ Comprobemos si la medida europea pudiera cumplir con estas exigencias.

Por lo que hace al carácter unilateral, aunque se admiten las medidas restrictivas del comercio unilateral, éstas han de ser adoptadas como último recurso, una vez agotados los esfuerzos negociadores con el país que pueda verse afectado por la medida³⁶. Se impone pues una obligación de cooperar con los países afectados previa a la adopción de la medida comercial,³⁷ exigencia recogida igualmente en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Según la UE, la normativa comunitaria y sus medidas de aplicación fueron adoptadas como último recurso, tras numerosos intentos de negociación con las islas Feroe y con Islandia para llegar a un acuerdo sobre la asignación y reparto de las cuotas de captura de la caballa del Atlántico norte y del arenque atlántico-escandinavo correspondientes a estos dos países, a Noruega y a la UE.³⁸ El deber previo de cooperación se infiere asimismo de varios artículos del Reglamento 1026/2012 (en particular de los arts. 1 y 3), así como de su preámbulo.

35 El examen de estos factores, trata de evidenciar cuál es la posible causa o fundamento de la discriminación contraria a la normativa GATT (vid. informe del Órgano de Apelación, as. *CE-Productos derivados de las focas*-, par. 5.305 *in fine*).

36 Informe del Órgano de Apelación, as. *EE.UU.-Camarones*, par. 172. Sobre el requisito de la negociación previa, *vid.* NI, K.J., “Redefinition and Elaboration of an Obligation to Pursue International Negotiations for Solving Global Environmental Problems in Light of the WTO Shrimp/Turtle Compliance Adjudication Between Malaysia and the United States”, *Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 14, n. 1, 2005, pp. 111-140.

37 El cumplimiento del deber de cooperación no ha de conducir necesariamente a la conclusión de un acuerdo, sino que es suficiente demostrar que las negociaciones se iniciaron y que se llevaron a cabo de buena fe y de forma continuada [*vid.* Informe del Grupo Especial en el *Estados Unidos-Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón-Recurso de Malasia al párrafo 5 del artículo 21-* de 2001(WT/DS58/RW), pars. 5.66 y 5.67].

38 *Vid.* el Comunicado de prensa de la Comisión de 20.8.2013 (IP/13/785) y los “considerandos” del Reglamento de Ejecución.

Ahora bien, la UE también tendría que probar que los términos de las negociaciones mantenidas podían ser asumidos razonablemente por las islas Feroe, lo que va implícito en la exigencia de que las negociaciones se realicen de buena fe.

En lo que concierne a la extraterritorialidad de la medida, se ha aceptado la invocación del artículo XX del GATT cuando existe un “vínculo suficiente” entre recursos situados fuera de las fronteras del Estado que adopta la medida y el mismo Estado.³⁹ En el caso que nos ocupa, existe un vínculo más que suficiente por cuanto la gestión de las pesquerías afectadas requiere de la cooperación de la UE con el resto de países ribereños. Ello está en consonancia con las obligaciones internacionales en materia de protección de pesquerías transzonales –como sería el caso de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar– en la medida que con ella se pretende fomentar la sostenibilidad de los stocks y una cooperación en su gestión. La existencia de normas internacionales que legitiman y dan cobertura a dichas medidas comerciales es un factor relevante para combatir que la medida constituya una discriminación arbitraria e injustificable o una restricción encubierta al comercio.

Otro criterio de importancia establecido por la jurisprudencia de la OMC para que una medida pueda cumplir los requisitos del preámbulo es que ésta sea lo suficientemente flexible.⁴⁰ Una medida comercial cumplirá con este requisito cuando se tengan en cuenta las políticas de otros países que lleven al mismo o similar objetivo que las medidas nacionales, sin que hayan de ser idénticas a éstas últimas. En este sentido, el propio Reglamento 1026/2012 prevé, en su artículo 7, la retirada inmediata de restricciones comerciales “cuando el país que permite la pesca no sostenible adopte las medidas correctoras adecuadas necesarias para la conservación y gestión de la población de peces de interés común”, aunque estas medidas se adopten de forma unilateral y siempre y cuando no comprometan las medidas adoptadas por la UE –también en conjunto con otros países– para la conservación de las especies pesqueras.

Por último, se debe observar también el diseño y la arquitectura de una medida para comprobar si la medida comercial constituye una restricción encubierta al comercio internacional.⁴¹ Un examen de estas cuestiones podrá revelar si la naturaleza proteccionista subyace al objetivo de protección ambiental. La UE deberá insistir en que la medida cuenta con una única finalidad: conservar las pesquerías y que esta no sirve para encubrir una protección de la pesca comunitaria.

En definitiva, aunque *a priori* las medidas restrictivas de la UE contravienen obligaciones comerciales vinculantes para la UE, este bien pudieran ser una excepción sobre la base del artículo XX GATT, atendiendo a motivos ambientales.

39 Informe del Órgano de Apelación, as. *EE.UU.-Camarones*, párr. 132.

40 Informe del Órgano de Apelación, as. *EE.UU.-Camarones*, párrs. 173-175.

41 Informe del Grupo Especial, as. *CE-Amianto*, párr. 8.236.

6. LA DEMANDA ANTE LA CORTE PERMANENTE DE ARBITRAJE

De forma paralela, Dinamarca, de nuevo en representación de las islas Feroe, presentó una demanda el 16 de agosto de 2013 contra la UE ante la Corte Permanente de Arbitraje, con sede en La Haya.⁴² En este caso, las islas Feroe denunciaban que la UE contravino algunas obligaciones de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR).⁴³

La demanda fue fruto de la aplicación del Anexo VII de la CONVEMAR, que prevé que los países puedan someter sus controversias sobre la interpretación y aplicación de la Convención al arbitraje internacional cuando las partes no han estipulado otro medio de resolución. De emitirse un laudo arbitral, al igual que el informe del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, éste sería vinculante para las partes. Sin embargo, en esta ocasión no se cuestionaron las obligaciones comerciales de la UE, sino su gestión de las pesquerías de arenque atlántico-escandinavo, que según las islas Feroe fue contraria al artículo 63.I de la CONVEMAR.

Como se ha señalado, la CONVEMAR establece que las pesquerías transzonales han de gestionarse por los Estados ribereños conjuntamente de forma adecuada, tratando de acordar las medidas necesarias para coordinar y garantizar la conservación y el desarrollo de la población de peces afectados (arts. 63 y 64 CONVEMAR). La obligación de cooperación en la gestión de las pesquerías transzonales y altamente migratorias también se prevé de forma más precisa, en el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre la aplicación de las disposiciones de la CONVEMAR, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, de 4 de agosto de 1995.⁴⁴ Los instrumentos internacionales

42 *Vid.* el anuncio del caso, la composición del tribunal arbitral y sus providencias en la página de la Corte Permanente de Arbitraje: www.pca-cpa.orshowpageg/.asp?pag_id=1554. (última consulta el 13.7.2014).

43 El hecho de haber interpuesto dos demandas ante distintos órganos internacionales para la resolución de la controversia no constituye, en sentido estricto, un ejercicio de fórum shopping pues, aun compartiendo una base fáctica, las obligaciones y normativas invocadas en uno y otro foro son distintas. Así también lo considera BENITAH, M., “The Faroe Islands Simultaneous Complaints under UNCLOS and the WTO: The Fragmentation of International Law is Well Alive”, *International Economic Law and Policy Blog*, de 5.II.2013; disponible en: [http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2013/11/the-faroe-islands-simultaneous-complaints-under-unclos-and-the-wto-the-fragmentation-of-international.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+ielpblog+\(International+Economic+Law+and+Policy+Blog\)](http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2013/11/the-faroe-islands-simultaneous-complaints-under-unclos-and-the-wto-the-fragmentation-of-international.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+ielpblog+(International+Economic+Law+and+Policy+Blog)) (última consulta: 13.7.2014).

44 Esta cooperación se puede manifestar en la conclusión de tratados bilaterales o multilaterales, o también desarrollarse en el marco de una Organización Regional de Ordenación Pesquera. Aunque en un principio la obligación de cooperación se centra en exigir que los Estados realicen esfuerzos

mencionados también abogan por que sólo se permitan las actividades extractivas cuando se pueda garantizar que su regeneración y reproducción no comprometan su supervivencia (principio del rendimiento máximo sostenible).

En principio, el acuerdo político entre la UE y las Feroe dejó en suspenso el litigio ante este tribunal arbitral,⁴⁵ para finalizar mediante providencia de 23 de septiembre de 2014.⁴⁶ No obstante, podemos hacer algunas consideraciones sobre los argumentos que podría haber manejado el tribunal arbitral, de haber seguido su curso la demanda.

En este sentido, destaca que durante estos años, la población de arenque atlántico-escandinava ha sido gestionada conjuntamente por los Estados ribereños -Noruega, Rusia, Islandia, las islas Feroe y la UE-, a través de acuerdos que incluían planes de gestión a largo plazo, que preestablecían el total admisible de capturas (TAC) y las cuotas de pesca que correspondía a cada país. Sin embargo, las islas Feroe e Islandia se habían desvinculado en los últimos años de los acuerdos, para establecer de forma autónoma cuotas de pesca que superaban las que venían disfrutando hasta la fecha. Aun pudiendo considerar que estos países tienen derecho a beneficiarse de cuotas mayores de pesca, esta reivindicación no debería realizarse al margen de la gestión conjunta de las pesquerías. No se entiende por tanto que las islas Feroe recriminen a la UE que haya incumplido la obligación de cooperación en la gestión de estos recursos pesqueros, cuando precisamente fue la parte demandante la que dejó de cooperar.

Asimismo, la prohibición de acceso a los puertos comunitarios es una cuestión que atañe a la soberanía de cada país, prerrogativa reconocida por el Derecho internacional general.⁴⁷ Las islas Feroe no podrían invocar una vulneración de la CONVEMAR por

negociadores de buena fe, el Acuerdo de 1995 parece introducir obligaciones de resultados en relación con la cooperación internacional requerida (*vid.*, en particular el art. 8). Sobre estas cuestiones, *vid.* BADENES CASINO, M., “Las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias en el Derecho Internacional”, *Anuario de Derecho Internacional*, nº 12, 1996, pp. 91-145.

45 En un comunicado conjunto del 27 de junio de 2014, las partes solicitaron la suspensión del litigio, tras lo cual el tribunal arbitral decretó sesenta días de suspensión en su providencia de 30 de junio de 2014. Cada parte debía comunicar al tribunal arbitral, antes del 29 de agosto de 2014, sus posiciones con respecto a la reanudación de las actuaciones o continuación de la suspensión. La providencia de suspensión puede consultarse en: http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1554 (última consulta: 1.10.2014).

46 Así fue solicitado por las partes el 21 de agosto de 2014. La providencia de terminación puede consultarse en: http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1554 (última consulta: 1.10.2014).

47 La Corte Internacional de Justicia ha afirmado el carácter consuetudinario de la norma que establece que la soberanía de un Estado no se ejerce sólo sobre su territorio terrestre, sino que se extiende a las aguas interiores y territoriales, y que le corresponde a ese Estado regular el acceso a sus puertos (*vid.* el fallo de 27.6.1986, asunto relativo a las *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, C.I.J. Recueil, 1986, párrs. 212 y 213, p. 111). Por otro lado, la propia CONVEMAR en su artículo 25 reconoce al Estado ribereño el derecho a regular y restringir, en su caso, el acceso a sus puertos. En relación a esta cuestión, *vid.* MOLENAAR, E.J., “Port State Jurisdiction: Toward

este motivo. Es más, algunos acuerdos internacionales prevén la denegación del acceso al puerto para combatir la pesca no sostenible o la prohibición de desembarcos si las capturas se obtuvieran de manera insostenible (art. 23 del Acuerdo de poblaciones transzonales y migratorias de 1995) o la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (art. 56 del Plan de Acción internacional de la FAO de 2001 y art. 9 del Acuerdo de la FAO de 2009).⁴⁸ En este sentido, las medidas comerciales de la UE integran el entramado de normas y estrategias adoptadas para combatir esta práctica,⁴⁹ entre las que destaca el Reglamento 1005/2008, que regula la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.⁵⁰

En definitiva, los argumentos que islas Feroe pudiera hacer valer frente a la actuación de la UE son de menor peso de los que invoca en sede comercial.

7. CONCLUSIONES: ¿SOLUCIÓN SOSTENIBLE?

Desde 2010 dos países, Islandia e islas Feroe, han decidido no participar en la gestión multilateral de ciertas pesquerías del Mar del Norte: la caballa y el arenque atlántico-escandinavo. La razón es que consideran que sus respectivas cuotas de pesca no se corresponden con el aumento de la presencia de dichas pesquerías en sus aguas jurisdiccionales, como consecuencia directa del cambio climático.

Ante la determinación unilateral por parte de estos dos Estados de cuotas de pesca más elevadas para el año 2013, tras numerosos intentos de negociación fracasados, la UE se ha provisto de un instrumento que permite adoptar medidas comerciales frente

Comprehensive, Mandatory and Global Coverage”, *Ocean Development & International Law*, vol. 38, n. 1, 2007, pp. 225-257.

48 Sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en general, *vid.* TREVES, T., “La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Estado del pabellón, Estado costero y Estado del puerto”, en J. Pueyo Losa y J. Jorge Urbina (coords.), *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, 2009, pp. 135-158.

49 *Vid.* SOBRINO HEREDIA, J. M., “La reforma de la Política Pesquera Común y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 277, 2008, pp. 79-92; PONS RAFOLS, X., “La Unión Europea y el acuerdo de la FAO sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 27, 2012, pp. 1-48.

50 Reglamento (CE) nº 1005/2008 del Consejo, de 29.9.2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (DO L 286, 29.10.2008).

a países que fomenten la pesca no sostenible. Así, estas medidas fueron adoptadas a finales del año pasado frente a las islas Feroe respecto del arenque atlántico-escandinavo.

La respuesta de las islas Feroe a las medidas comerciales de la UE no se hizo esperar e interpuso dos demandas, una ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, y otra ante la Corte Permanente de Arbitraje, por considerar que la UE violaba las obligaciones establecidas en el Derecho de la OMC y en la CONVEMAR, respectivamente.

Esta tensión, no obstante, ha llegado a su fin tras concluirse en los meses pasados una serie de acuerdos políticos entre la Unión Europea y las islas Feroe, concernientes al reparto de las cuotas pesqueras de la caballa del Mar del Norte y del arenque atlántico-escandinavo.

Ahora bien; el hecho de que se haya llegado a un acuerdo puede ser positivo para dar fin a las tensiones comerciales y pesqueras entre los países ribereños, así como para poner en consonancia sus actuaciones con la obligación de gestión conjunta de las pesquerías prevista en la CONVEMAR. Sin embargo, llegar a un acuerdo no significa necesariamente que éste es beneficioso para la sostenibilidad de las pesquerías afectadas, si las cuotas de captura convenidas son excesivas.

En este sentido, la cuota de caballa adjudicada a las islas Feroe en el primero de los acuerdos se ha incrementado considerablemente, pasando a ser del 12,6%, frente al 4,6% del que disfrutaba antes, previéndose, además, un incremento para el año siguiente.⁵¹ El acuerdo contempla una captura de 1.047.000 toneladas para el año 2014, excediendo en un 18% lo recomendado por el Consejo Internacional para la Exploración del Mar, que es 889.886 toneladas.⁵²

En cuanto al arenque, las islas Feroe han fijado su cuota para 2014 en 40.000 toneladas, lo que supone un descenso considerable respecto de la establecida para 2013, que era de 105.230 toneladas.⁵³ No obstante, la cuota total recomendada por el Consejo Internacional para la Exploración del Mar es de 419.000 toneladas para todos los Estados ribereños, por lo que la participación de las islas Feroe no debiera superar

51 Noticia FIS, “Northwest Atlantic mackerel stock agreement brings about mixed feelings”, de 14 de marzo de 2014; disponible en: <http://www.fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=e&id=67161&ndb=1> (última consulta 12/7/2014).

52 Nota FIS, “Mackerel catches in Northeast no to be increased, recommended ICES”, de 7 de octubre de 2013; disponible en: <http://fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=e&id=63957&ndb=1> (última consulta: 12/7/2014).

Press release from the Icelandic Minister of Fisheries and Agriculture, Mr. Sigurdur Johannsson, “The EU, The Faroe Islands and Norway take full responsibility of overfishing”, disponible en <http://eng.atvinnuvegaraduneyti.is/publications/news/nr/8094>, de 13 de marzo de 2014 (última consulta: 12/7/2014).

53 *Vid.* “considerando” 3 del Reglamento de Ejecución 896/2014.

las 21.500 toneladas para garantizar la sostenibilidad de esta pesquería⁵⁴.

Otra cuestión importante es que, además de que estos acuerdos pudieran sobrepasar los niveles mínimos de sostenibilidad al asignar cuotas de captura más elevadas de las recomendaciones científicas, no se tienen en cuenta las capturas que llevarán a cabo el resto de Estados ribereños que no han participado en la negociación de estos acuerdos.

Frente a estas críticas, la UE bien pudiera aseverar que con estos acuerdos políticos se pone fin a la asignación unilateral desproporcionada de las islas Feroe respecto de la caballa y del arenque del Mar del Norte. No obstante, en la conclusión de estos acuerdos debería haberse garantizado la sostenibilidad de estas pesquerías, sobre todo si, pasado un tiempo, fuese necesario adoptar medidas comerciales frente a algún Estado ribereño que fomenta la sobrepesca de estos recursos. Sólo si predica con el ejemplo, la UE podrá hacer uso de forma legal (y legítima) de los instrumentos comerciales de los que se ha provisto para garantizar la pesca sostenible.

54 Noticia de The Grocer, "Herring wars over as Faroe Islands strikes deal with EU", de 12 de junio de 2014, disponible en: <http://www.thegrocer.co.uk/fmcg/fresh/herring-wars-over-as-faroe-islands-strikes-deal-with-eu/358439.article> (última consulta: 12/7/2014).

BIBLIOGRAFÍA

- BADENES CASINO, M., “Las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias en el Derecho Internacional”, *Anuario de Derecho Internacional*, nº 12, 1996, pp. 91-145.
- BENITAH, M., “The Faroe Islands Simultaneous Complaints under UNCLOS and the WTO: The Fragmentation of International Law is Well Alive”, *International Economic Law and Policy Blog*, 5 de Noviembre 2013.
- CHARNOVITZ, S., “Exploring the Environmental Exceptions in GATT Art. XX”, *Journal of World Trade*, vol. 25, 1991, pp. 37-55.
- ESTY, D., *El reto ambiental de la Organización Mundial de Comercio*, Barcelona: Gedisa, 2001.
- FERNÁNDEZ EGEEA, R. M., *Comercio internacional de mercancías y protección del medio ambiente en la OMC*, Madrid: Marcial Pons, 2008.
- FERNÁNDEZ EGEEA, R. M., “Un paso más en pos de una pesca responsable en la UE: el Reglamento (UE) 1026/2012”, *Revista General de Derecho Europeo*, Nº 30 mayo 2013, 23 pp.
- ISHIKAWA, Y., “The EU-Faroe Islands Herring Stock Dispute at the WTO: the Environmental Justification”, *American Society of International Law. Insights*, vol. 18, nº. 4, 2014.
- LESTER, S., “The Faroe Islands Herring Dispute”, *International Economic Law and Policy Blog*, November 2013.
- MALJEAN-DUBOIS, S. (ed.), *Droit de l'Organisation Mondiale du Commerce et protection de l'environnement*, Bruxelles : Bruylant, 2003.
- MATOO, A. /MAVROIDIS, P.C., “Trade, Environment and the WTO: the Dispute Settlement Practice Relating to article XX of GATT”, en E.-U. Petersmann (ed.), *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*, vol. II, London: Kluwer Law International, 1997, pp. 327-343.
- MOLENAAR, E. J., “Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage”, *Ocean Development & International Law*, vol. 38, n. 1, 2007, pp. 225-257.
- MARTÍNEZ PÉREZ, E. J, “Restricciones comerciales por razones éticas: la prohibición de la unión europea a la importación de productos derivados de las focas”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 42, 2012, pp. 25-48.
- NI, K. J., “Redefinition and Elaboration of an Obligation to Pursue International

Negotiations for Solving Global Environmental Problems in Light of the WTO Shrimp/Turtle Compliance Adjudication Between Malaysia and the United States”, *Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 14, n. 1, 2005, pp. 111-140.

PONS RAFOLS, X., “La Unión Europea y el acuerdo de la FAO sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 27, 2012, pp. 1-48.

RIERA DÍAZ, S., “Medio ambiente y comercio internacional: el caso de los productos derivados de las focas”, *Revista Jurídica de la UAM*, nº. 29, 2014, en prensa.

SOBRINO HEREDIA, J. M., “La reforma de la Política Pesquera Común y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 277, 2008, pp. 79-92;

TREVES, T., “La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Estado del pabellón, Estado costero y Estado del puerto”, en J. Pueyo Losa y J. Jorge Urbina (coords.), *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Madrid: Iustel, 2009, pp. 135-158.



Carlos Setas Vílchez

Doctor en Seguridad Internacional y Analista de Inteligencia en Pangea Intelligence Ltd.

Email: carlos@pangeaintelligence.com

- Artículo recibido: Marzo de 2014.

- Artículo aceptado: Septiembre de 2014.

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE AL QAEDA?

Resumen

Este trabajo pone en contexto el conocimiento acumulado sobre la organización terrorista al Qaeda en los últimos 15 años. Se evalúa brevemente el trato que, fundamentalmente desde el mundo académico, se ha dado al estudio de Al Qaeda, y cómo este ha podido llevar a interpretaciones erróneas. El artículo señala cierto abandono de la rigurosidad a la hora de estudiar el fenómeno del terrorismo religioso de carácter islamista en pro de la inmediatez. A continuación, se hace un estudio de la historia de Al Qaeda Central desde sus orígenes hasta su desmantelamiento parcial en Pakistán, a mediados de la pasada década. Se ha hecho uso, en la medida de lo posible, de las escasas fuentes disponibles procedentes de la propia organización, como las “cartas desde Abbottabad” y otros documentos procedentes del Harmony Project del CTC.

Palabras clave

Al Qaeda, Osama bin Laden, terrorismo, Pakistán, yihad.

Abstract

This paper puts into context the knowledge accumulated on the terrorist organization al Qaeda during the past 15 years. It briefly evaluates the treatment given, fundamentally from the academia, to the study of al Qaeda, and how it could have lead to misinterpretations. The article points out an abandonment of rigour amongst some academics, in favor of immediacy in order to be the first to publish, when studying the phenomenon of religious Islamist terrorism. Subsequently, the history of al Qaeda is studied from its origins till its partial dismemberment and dismantling in Pakistan in the middle of the past decade. In elaborating this study, the limited information available from the primary sources, like letters from Abbottabad and other documents from the Harmony Project at CTC, are used.

Keywords

Al Qaeda, Osama bin Laden, terrorism, Pakistan, jihad.

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE AL QAEDA?

I. INTRODUCCIÓN

Trece años después de los atentados del 11 de septiembre contra EE UU., el conocimiento que tenemos sobre la organización que los perpetró sigue presentando lagunas, a pesar de la inmensa cantidad de material de todo tipo ha publicado sobre el tema. En la primera parte de este artículo, se explica brevemente como esto es posible y se perfilan las líneas generales de dónde partía y cómo se ha llevado a cabo la investigación académica sobre Al Qaeda.

La conclusión inmediata es que buena parte de lo que se asume como conocimiento asentado sobre Al Qaeda debería ser puesto entre comillas y que está lejos aún la versión definitiva sobre la historia, ideología y objetivos de la organización que encabezó Osama bin Laden.

Por ello, y sin que sea contradictorio, en los dos epígrafes siguientes se traza el recorrido de al Qaeda desde sus orígenes hasta mediados de la década pasada. Se ha tratado de emplear las fuentes más relevantes y próximas a la organización. Sin embargo, como se explica a lo largo del artículo, la cantidad de fuentes que todavía se encuentran fuera del dominio público hace que ningún perfil de Al Qaeda pueda ser completo.

2. ¿QUÉ Y CUÁNTO SABEMOS DE AL QAEDA?

Al Qaeda se hizo mundialmente conocida a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos. Ya en 1998, con los ataques contra las embajadas estadounidenses en Tanzania y Kenia, al Qaeda salió por primera vez del anonimato, si bien no alcanzaría el estatus de “enemigo público número uno” hasta el 11-S.

A pesar de lo desconocido que era el grupo hasta aquel momento, y la casi nula información directa al respecto, el número de artículos y publicaciones de todo tipo no cesó de aumentar en la década posterior a los atentados de Nueva York y Washington. Antes del 11-S, la investigación académica en temas relacionados con Al Qaeda era

extraordinariamente limitada.¹ Durante los doce años anteriores a los atentados, en las dos publicaciones de referencia en el estudio académico del terrorismo, *Studies in Conflict & Terrorism* y *Terrorism and Political Violence*, se publicaron dos artículos con Al Qaeda como tema central. Durante los cinco años inmediatamente posteriores al 11-S, esta cifra se elevaría a 30.²

A partir de finales de 2001, se produjo una auténtica eclosión de diversos artículos, análisis, crónicas y publicaciones relativas a Al Qaeda. Principalmente desde los medios de comunicación, ansiosos por difundir información lo más rápidamente posible acerca de un fenómeno aparentemente nuevo. También se multiplicaron las publicaciones sobre terrorismo desde el mundo pseudoacadémico y, lo que es quizás más serio, desde el mundo académico.

Por una parte, los atentados del 11-S provocaron una urgente necesidad de información que explicara lo ocurrido. En combinación con la absoluta ausencia de expertos en la materia, esto llevó a que los medios de comunicación suspendieran aparentemente y de forma temporal su capacidad crítica. Multitud de informaciones acerca de Al Qaeda, a menudo de carácter contradictorio, se vertieron en los medios de comunicación de todo el mundo. Unos medios comenzaron a citar a otros aparentemente sin contrastar las informaciones. Los periodistas se convirtieron en expertos en Al Qaeda de la noche a la mañana en función de la rapidez con la que podían hacer llegar sus informaciones y no de su conocimiento real de la materia.

Por otra parte, el mundo académico, ignorante hasta entonces del fenómeno Al Qaeda, vio abrirse ante sí un nuevo campo de estudios con una gran demanda y grandes posibilidades de reconocimiento y financiación a corto plazo. Por ello, también se produjo una suerte de carrera por ser el primero en ocupar la preciada posición de experto en Al Qaeda.

En mayo de 2002, 9 meses después de los atentados, Rohan Gunaratna, hasta entonces dedicado al estudio de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil, publicaba el primer libro centrado en Al Qaeda: *Inside al Qaeda, global network of terror*. Esto le convirtió en el principal experto en Al Qaeda y el terrorismo islamista a nivel mundial. Por desgracia, algunos de los hechos reflejados en el libro citan fuentes que no pueden ser comprobadas.³

Un caso un tanto flagrante es el de Alexis Debat, aclamado experto en terrorismo, de quien se comprobó había falsificado sus titulaciones académicas y su currículum

1 RANSTORP, Magnus, *Mapping terrorism research: state of the art, gaps and future directions*, Londres, Routledge, 2007, p.4.

2 SILKE, Andrew, *Research on Terrorism: trends, achievements and failures*, Londres, Routledge, 2004, p.40.

3 RANSTORP, 2007, pp.28-30.

profesional. Debat llegó a ser el director del Programa de Terrorismo y Seguridad Nacional en el Nixon Center de Washington, hasta que fue puesto en evidencia por una serie de artículos de investigación en la revista francesa *rue89*.⁴

Desafortunadamente, la repetición de informaciones acerca de Al Qaeda, aunque con dudosa base, ha llevado a que se tomen ciertas afirmaciones por probadas. A esto contribuye el hecho de que la mayor parte de la producción académica acerca del terrorismo de carácter islamista se basa en la citación de publicaciones previas de otros autores consagrados como expertos en la materia. La escasez de fuentes primarias hace que no pueda ser de otra manera, pero se echa en falta cierto espíritu crítico a la hora de aproximarse al tema de estudio.

Incluso entre los reconocidos como mayores expertos en Al Qaeda se aprecian diferencias de opinión tan marcadas, que inducen a pensar si se deben a un distinto análisis de las fuentes o a una ausencia de las mismas. Cabe mencionar el debate surgido entre Marc Sageman y su teoría de una organización terrorista sin una estructura de mando clara y Bruce Hoffman, quien considera Al Qaeda como una organización jerárquica perfectamente estructurada. Además de todos los puntos de vista intermedios imaginables.⁵ O las distintas posiciones de quienes hacen de Al Qaeda algo de escasa relevancia hoy en día (Jason Burke) o quienes magnifican su amenaza (Rohan Gunaratna).

El gran número de expertos en yihadismo que han aparecido en el mundo académico y pseudoacadémico constituye otra barrera para una aproximación seria a la materia. La necesidad de publicar para conservar un estatus y de aprovechar eventos que incrementen el interés por el tema de estudio lleva a que se produzcan análisis en masa de los ataques o los intentos de ataques terroristas, estudios que priman la inmediatez sobre la profundidad⁶. Habitualmente se elaboran *ad hoc*, y sus conclusiones son, por lo general y como consecuencia, simplistas.

Por otra parte, hemos de lamentar la existencia preeminente de artículos con un solo autor en cuestiones de terrorismo, debido al amplio rango de campos de estudio que su comprensión requiere. Especialmente en el caso del que presenta un

4 FAURE, Guillemette y RICHÉ, Pascal, “How Alexis Debat managed to cheat everyone in Washington”, *Rue89*, 15 de septiembre de 2007.

5 NEUMANN, Peter, EVANS, Ryan y PANTUCCI, Raffaello, “Locating al Qaeda’s center of gravity: the role of middle managers”, *Studies in Conflict and Terrorism*, No.34, 2011, pp.825-842.

6 Esa búsqueda de la inmediatez provoca, en ocasiones, deslices, como el que llevó a la publicación de un artículo donde se adelantaba la hipótesis de la autoría yihadista del atentado en la isla noruega de Utoya. Publicado escasas horas después del ataque, se ponía en relación con amenazas expresadas por Ayman al Zawahiri contra Noruega en 2003. El artículo fue rápidamente retirado del periódico y se publicó una rectificación del autor: REINARES, Fernando, “Matanza terrorista en Noruega”, *El País*, 27 de julio de 2011.

trasfondo religioso, como sucede con Al Qaeda. No se puede esperar que expertos en relaciones internacionales o ciencias políticas lo sean también en teología islámica o antropología cultural, o a la inversa. El hecho de que el estudio del fenómeno haya estado generalmente en manos de los dos primeros campos de conocimiento ha llevado a la asunción de algunos términos como lugares comunes para definir el terrorismo que siguen siendo un tanto vagos.⁷

Conceptos como wahabismo o salafismo yihadista, a menudo empleados para describir Al Qaeda y lo que se han denominado grupos afines, son complejos y sujetos a considerable controversia. De ninguna manera se trata de escuelas de pensamiento monolíticas que algunos pretenden que sean de cara a explicar Al Qaeda.⁸

Esta tendencia a la simplificación ha pasado de Al Qaeda al terrorismo islamista en general. En palabras de Martha Crenshaw previas al 2001 pero plenamente vigentes hoy: “se han definido categorías generales de actores terroristas agrupando motivaciones, organizaciones, recursos y contextos totalmente diferentes entre sí”.⁹ De esta manera, la coletilla “afines a Al Qaeda” se ha convertido en un lugar común para describir grupos insurgentes en Mali, Boko Haram en Nigeria, o al Shabab en Somalia, por poner solo algunos ejemplos; obviando en ocasiones cualquier esfuerzo por un estudio en profundidad del contexto que rodea cada una de estas organizaciones.

Por lo general, las fuentes primarias de Al Qaeda a disposición del investigador académico han sido las declaraciones públicas de sus integrantes o portavoces más relevantes.¹⁰ En su análisis, se ha tendido también a conferir demasiada credibilidad a estos testimonios y a tomarlos muy a menudo al pie de la letra. Particularmente remarcable para España son las menciones a Al Ándalus hechas por algunos de los líderes de Al Qaeda y 7 otras organizaciones terroristas. Hay una tendencia a interpretar estas amenazas como un riesgo directo de ataque en nuestro país sin detenerse a analizar seriamente las capacidades reales de quienes las emiten.

Como grupo enfrentado asimétricamente a EE. UU., y Occidente, la fuerza de Al Qaeda no se basa en su poderío militar en un sentido tradicional, sino que reside en su habilidad para manipular a la audiencia, para inspirar miedo y provocar una respuesta. Por tanto, discursos públicos llamando a la yihad no pueden tomarse al pie de la letra.

7 HELMICH, Christina, “Creating the ideology of al Qaeda: from hypocrites to salafi-jihadists”, *Studies in Conflict and Terrorism*, No.31, 2008, pp.111-124.

8 *Ibíd.*

9 CRENSHAW, Martha, “The psychology of terrorism: an agenda for the 21st century”, *Political Psychology*, Vol.21, no.2, 2000, p.405.

10 Excepto por honrosas excepciones, como el libro de Peter Bergen, *The Osama bin Laden I Know*, basado en entrevistas realizadas a personas con una conexión directa con el líder de al Qaeda, y al propio bin Laden y miembros de su organización.

Deben analizarse como una forma de establecer cierto estatus entre su audiencia. Parece obvio que los terroristas traten de presentarse tan unidos, competentes y poderosos como les sea posible.¹¹

Igualmente, la habilidad de Al Qaeda para reivindicar actos de terrorismo como propios, o aparecer al menos como su responsable, continúa siendo un efectivo medio de publicidad para la organización; para sus simpatizantes y para el resto del mundo.¹²

A partir de 2005, el Departamento de Defensa de EE. UU., comienza a hacer accesible al mundo académico fuentes primarias sobre Al Qaeda, en forma de documentos capturados en los campos de batalla de Afganistán e Irak. Cedidos inicialmente al *Combating Terrorism Center* (CTC) de West Point, se han ido poniendo desde entonces a disposición del público. La divulgación en 2012 de 17 documentos capturados en la casa de bin Laden en Abbottabad daría una de las primeras perspectivas de la organización desde su interior. La difusión de estas fuentes primarias ha ido acompañada de un trabajo ímprobo de traducción y análisis, produciendo una serie de interesantes informes por parte de miembros del programa Harmony del CTC.

La producción académica del CTC respecto a Al Qaeda es la primera que se basa en fuentes internas de la propia organización.¹³ Hasta el momento, el estudio desde el ámbito académico no ha podido disfrutar del acceso a fuentes primarias, originando una Al Qaeda “académica” que podría no estar totalmente en consonancia con la real. Se ha tendido a otorgar al grupo unas capacidades organizativas en ocasiones de carácter casi omnipotente, atribuyéndosele cualquier acción terrorista yihadista perpetrada en cualquier lugar y un liderazgo en el terrorismo islamista mundial que podría no ser, ni de lejos, cierto.

Por desgracia, el conocimiento basado en fuentes primarias de Al Qaeda sigue siendo reducido en el ámbito académico al ser estas fuentes, así como los miembros de la organización detenidos, materia reservada en manos de los servicios de Inteligencia.

En los siguientes epígrafes se trata de recopilar una historia de Al Qaeda en función de las fuentes y los análisis considerados más fiables. En consecuencia, esta historia es por fuerza provisional y sujeta a la aparición de nuevas fuentes.

¹¹ HELLMICH, Christina, *Al Qaeda: from global network to local franchise*, Londres, Zed Books, 2011, p.17.

¹² Ídem, p.49.

¹³ Se excluyen aquí las propias declaraciones públicas de al Qaeda o sus miembros, que si bien proporcionan una ventana de observación al grupo y su ideología, están condicionadas por la subjetividad al constituir actos de propaganda en contraste con los documentos internos de la organización.

3. LOS ORÍGENES E IDEOLOGÍA DE AL QAEDA

Osama bin Laden llegó a Afganistán por primera vez en 1984, donde rápidamente entró en contacto y se convirtió en el número dos del *Maktab al-Khidamat* (MAK), dirigido por el palestino Abdullah Azzam. Sin embargo, el MAK no era una organización yihadista, sino un intermediario y facilitador entre los extranjeros, mayoritariamente árabes, que acudían a Pakistán para combatir en Afganistán y los grupos muyahidines afganos.

Osama bin Laden fundaría su propio grupo yihadista en 1986, junto con Abu Ubayda al-Banshiri y Rida al-Tunisi en las montañas de Jaji, al norte de Paktia.¹⁴ Los recursos económicos del saudí permitieron establecer una base propia, con el consentimiento del clan Haqqani, que controlaba esa región. La base y esta primera estructura yihadista fueron llamadas *masadat al-ansar*. En 1988 pasaría a denominarse Al Qaeda y a establecerse como una organización jerarquizada. A finales de 1989, bin Laden abandonó Afganistán para volver a Arabia Saudí. Sin embargo, los campos de entrenamiento y la actividad de Al Qaeda como grupo yihadista en Afganistán siguieron su curso.

A lo largo de la década de los noventa se fue conformando la ideología de la organización, incorporando los acontecimientos internacionales en su percepción del mundo. En 1989, bin Laden propuso al jefe de los servicios de inteligencia saudíes, el príncipe Turki bin Faisal al Saud, emplear a sus irregulares veteranos de Afganistán para derrocar al régimen comunista de Yemen del Sur.¹⁵ Esta propuesta fue rechazada. A finales de 1990, una vez más, las autoridades saudíes rechazaron la oferta de bin Laden de poner a su disposición a los yihadistas de Al Qaeda para defender el Reino, ante la amenaza presentada por la invasión iraquí de Kuwait.¹⁶ En cambio, la monarquía saudí pidió ayuda a su aliado, EE. UU., que envió cerca de medio millón de soldados a la península para recuperar Kuwait de manos iraquíes. Bin Laden entendió esto como una transgresión de las enseñanzas del Profeta, quien, según él, no permitía la presencia

14 LAHOUD, Nelly, "Beware of imitators, Al-Qa'ida through the lens of its Confidential Secretary", *CTC Harmony Program*, 2012. El trabajo de Lahoud se basa en el análisis de la autobiografía de Fadil Harun, miembro de Al Qaeda desde 1991. El manuscrito, 1.156 páginas en 2 volúmenes escritos en árabe, apareció en internet en febrero de 2009 y constituye una de las fuentes más interesantes para el estudio de Al Qaeda en ese periodo. Para una evaluación del interés y fiabilidad del documento, ver pp.15-29 del análisis de Lahoud. El manuscrito original, en árabe, está disponible en <http://www.ctc.usma.edu/posts/the-war-against-islam-the-story-of-fazul-harun-part-1-original-language-2> y <http://www.ctc.usma.edu/posts/the-war-against-islam-the-story-of-fazul-harun-part-2-original-language-2>.

15 WRIGHT, Lawrence, *The looming tower, Al-Qaeda's road to 9/11*, Londres, Penguin, p.153.

16 COLL, Steve, *Ghost wars, the secret history of the CIA, Afghanistan, and bin Laden, from the soviet invasion to September 10, 2001*, Nueva York, Penguin, 2005, pp.222-223.

e infieles en Arabia. Además, las tropas estadounidenses en defensa de la península suponían, a sus ojos, una humillación para el Reino y para el Islam. Las subsecuentes actividades de bin Laden, buscando apoyo entre los académicos religiosos, acabaron con la paciencia de las autoridades saudíes, que lo expulsaron en 1991.

Bin Laden se trasladó a Sudán en 1992, tras un breve paso por Peshawar donde asistiría al comienzo de la guerra civil de los muyahidines afganos. En Jartum, el régimen del general al Bashir, influenciado por el ideólogo islamista Hasan al-Turabi, lo recibió con los brazos abiertos. Durante los siguientes cuatro años, bin Laden reubicó Al Qaeda en Sudán, un refugio seguro desde el que planear la continuación de la yihad. Allí se le unió Ayman al-Zawahiri, el líder de la organización egipcia Yihad Islámica. Ambos habían coincidido en Afganistán en los años ochenta, si bien Zawahiri no había tomado parte en la fundación de Al Qaeda. Zawahiri se convertiría, con el tiempo en importante ideólogo y número dos de la organización, tras la fusión de su formación con al Qaeda de 1998.

En 1996, bin Laden y la cúpula de al Qaeda abandonaron Sudán, expulsados por su Gobierno debido a las presiones internacionales y a la pérdida del patronazgo del Sheick Turabi, tras caer en desgracia ante el Presidente al Bashir. De allí se dirigieron a Afganistán, donde inicialmente buscaron refugio en el área de Jalalabad, en aquel entonces todavía fuera del control talibán. Desde aquí se planearían y se llevarían a cabo las acciones terroristas que dieron a al Qaeda fama mundial y un puesto preeminente sobre el resto de organizaciones yihadistas.

Al Qaeda se formó alrededor de un núcleo de combatientes de diversa procedencia que coincidieron en Afganistán, centrados en la yihad contra el invasor soviético. Más tarde se uniría con un grupo egipcio, buena parte de cuyos integrantes también habían combatido en Afganistán con objetivo era la yihad contra los regímenes “apóstatas”, comenzando por el egipcio. Esta disparidad en la procedencia de sus miembros se inscribe en la raíz de su ideología. Hay dos elementos que marcan a Al Qaeda: la yihad afgana y el conflicto israelí-palestino.

La retirada soviética de Afganistán fue entendida por la comunidad yihadista en todo el mundo como una victoria de la fe islámica sobre la superpotencia atea. La derrota de la URSS, aunque dudosamente atribuible solo a la actuación de los muyahidines, se grabó en la ideología yihadista como un éxito que demostraba lo que la yihad podía hacer por los musulmanes. Fue también en Afganistán donde la doctrina de la yihad de Abdullah Azzam¹⁷ penetró en los fundamentos ideológicos de Al Qaeda.

17 Abdullah Azzam postulaba que la yihad en defensa del islam era una obligación individual de todo musulmán y que debía ser emprendida a título personal. Sobre la influencia de Azzam en el entorno extremista árabe durante la década de los ochenta ver BERGER, Peter L., *The Osama Bin Laden I Know*, Nueva York, Free Press, 2006, pp.24-48.

Por otra parte, el conflicto árabe-israelí, particularmente importante en la ideología de la Yihad Islámica de Zawahiri, está muy presente en el fondo del pensamiento de Al Qaeda.¹⁸ El grupo de Zawahiri aportó las convicciones de Sayyid Qutb¹⁹ con respecto a los dirigentes de los países musulmanes. No en vano, Zawahiri formaba parte de la organización que asesinó a Anwar el Sadat en 1981. Un objetivo de la Yihad Islámica era derrocar al presidente egipcio Hosni Mubarak. Esta mezcla ideológica llevó a que Al Qaeda señalara a un culpable de los problemas que sufren los musulmanes en el mundo: según la organización, tienen su origen en la división de la comunidad musulmana mediante fronteras artificiales impuestas por los poderes occidentales a principios y mediados del siglo XX. Asimismo, cree que los dirigentes de los países surgidos de esa fragmentación del mundo musulmán carecen de autoridad alguna y son el “enemigo cercano”. En sí mismas, estas concepciones ideológicas son compartidas por muchas corrientes de pensamiento islamista, sin necesidad de ser estas radicales o yihadistas.

Lo que quizá marca la diferencia de aquellas respecto a Al Qaeda es el pragmatismo de esta y la primacía de objetivos prácticos en su guerra/yihad, por encima del fanatismo religioso. Al Qaeda era una organización combatiente, no una organización religiosa.²⁰

A finales de la década de los ochenta, Peshawar era un hervidero de actividad yihadista, con numerosos recién llegados buscando un pasaje hacia el frente afgano. La ciudad estaba llena de albergues para yihadistas procedentes del extranjero, donde eran recibidos y esperaban a ser enviados para combatir junto a uno u otro grupo muyahidín. Normalmente, estos alojamientos recibían a personas de una nacionalidad o ideología religiosa determinadas, o pertenecientes a un grupo combatiente concreto. En cambio, los alojamientos mantenidos por Al Qaeda en Peshawar, al igual que sus campos de entrenamiento en Afganistán, acogían a cualquiera, independientemente de afiliaciones sectarias, ideológicas o nacionales. En las bases de Al Qaeda se producía una especie de “multiculturalismo”.²¹

En contraste con otros grupos yihadistas de miras más estrechas, Al Qaeda pretendía estar por encima de cualquier sectarismo, regionalismo, nacionalismo o etnocentrismo. Originalmente, esto podía obedecer a consideraciones prácticas, permitiendo a la organización distanciarse del fraccionalismo evidente a finales de los ochenta entre las diferentes facciones muyahidines afganas, que desilusionó y alejó de la yihad a muchos combatientes extranjeros. La diversa procedencia de sus miembros creó una organización cosmopolita, alejada del rigorismo de otras corrientes yihadistas.

18 RIEDEL, Bruce, *The search for Al Qaeda, its leadership, ideology and future*, Washington, Brookings Institution Press, 2010, p.136.

19 Es decir, la legitimidad de llevar a cabo una yihad contra los regímenes de países musulmanes, considerados apóstatas por Qutb.

20 LAHOUD, 2012.

21 *Ibíd.*, 2012, p.36.

Al Qaeda proclamaba encarnar la *ahl al-sunna wa-al-jama'a*,²² es decir: su visión del mundo se basaba en el Corán y la Sunna. Sus miembros no distinguían entre las cuatro escuelas de jurisprudencia islámica, y eran flexibles en materia de credo y doctrina religiosa. Al Qaeda rechazaba oficialmente el regionalismo y el fanatismo.²³ La organización estableció una relación cordial pero distante con los eruditos religiosos o *ulemas*. Dentro de la organización, el comité legal, encargado de la valoración religiosa de acuerdo con la jurisprudencia islámica de las actividades del grupo, estaba supeditado al comité militar, el más importante dentro de Al Qaeda. El comité legal decidía si las operaciones planeadas por Al Qaeda cumplían los requisitos desde la perspectiva del Islam clásico sobre las leyes de la guerra, además de tener derecho de veto. Sin embargo, los expertos en jurisprudencia no dictaban la gestión ni la dirección de las operaciones.²⁴

Al Qaeda, a diferencia de otros grupos yihadistas, no seguía ninguna doctrina emanada de las enseñanzas de su líder. Osama bin Laden, como líder de la organización, era considerado un musulmán más; su cargo no era inamovible ni se le consideraba infalible. Tampoco los miembros de la organización debían jurarle obediencia. La adhesión a Al Qaeda se basaba en un compromiso con la yihad y el objetivo último de establecer el califato, además de aceptar el secreto de sus actividades y ejercer responsablemente en el desempeño de sus actividades dentro del grupo. Los miembros de Al Qaeda podían abandonar la organización cuando quisieran.²⁵

El grupo se definía en sus orígenes como una entidad internacional y fuente de recursos para otras organizaciones yihadistas, principalmente en materia de entrenamiento militar y combate. En las décadas de los ochenta y noventa, cuando al Qaeda ya operaba abiertamente, hizo que sus alojamientos y campos de entrenamiento

22 Podría traducirse como “los seguidores de las prácticas correctas y la solidaridad dentro de la comunidad”. Este concepto aparece en el siglo IX, cuando la comunidad musulmana aún empezaba a definir sus diferencias políticas y teológicas. El concepto, en su sentido clásico, pretende ser inclusivo de todos los musulmanes, pudiendo estos no compartir la misma orientación religiosa. Aunque esta definición es empleada por numerosos grupos, yihadistas o no, hoy en día, pocos parecen entenderla en su sentido clásico. El Ahle Sunna Wal Jamaat (ASWJ) pakistaní, por ejemplo, es el nuevo nombre adoptado por el Sipah-e Sahaba Pakistan (SSP) tras su ilegalización. El ASWJ, al igual que el SSP, es una organización sectaria anti chií.

23 AFGP-2002-600048, disponible en <http://www.ctc.usma.edu/posts/al-qaida-bylaws-english-translation>.

24 LAHOUD, 2012, p.34.

25 *Ibid.*, 2012, p.39. En el tema del juramento de lealtad o *bayat* existe cierta controversia. La referencia de Lahoud se basa en la autobiografía de Fadil Harun. Abu Jandal, recluta de al Qaeda a finales de los ochenta, habla de la necesidad de realizar ese juramento, ver BERGEN, Peter, *The Osama bin Laden I Know*, Nueva York, Free Press, 2006, p.86. Por otra parte, Abdal Rashim al Nashiri, cerebro del ataque contra el USS *Cole*, se negó reiteradamente a jurar lealtad a bin Laden, sin que esto constituyera un impedimento para su integración en al Qaeda, BERGEN, 2006, p.252.

en Afganistán y Pakistán fueran accesibles a todo aquel que buscara adiestramiento militar para participar en la yihad ya fuera en Afganistán o en cualquier otro lugar. Esto no significa que todo el que pasara por un campo de entrenamiento de Al Qaeda inmediatamente fuera a formar parte de la organización. La cooperación con otras organizaciones yihadistas tampoco estaba condicionada a la integración de estas en Al Qaeda.²⁶

A pesar de esta cooperación, Al Qaeda nunca buscó formalizar estas relaciones bajo un liderazgo unificado. Los miembros de Al Qaeda se veían a sí mismos como una entidad separada y superior a otros grupos yihadistas. Dentro de su objetivo de promover la yihad a nivel global, proporcionando apoyo a todo tipo de grupos, Al Qaeda se reservaba para sí la puesta en práctica de “operaciones especiales”, es decir: ataques terroristas de especial relevancia e impacto mediático.

Sorprendentemente, según la autobiografía de Fadil Harun, *al-Harb ‘ala al-Islam: Quissat Fadil Harun*,²⁷ Al Qaeda consideraba que la mayoría de los grupos yihadistas sufrían de una seria vulgaridad ideológica. Ya en los años noventa, los líderes de la organización se horrorizaban, siempre según Harun, de la proliferación de los *takfiris*²⁸ y su creciente influencia en los entornos yihadistas de Peshawar.²⁹ Igualmente, Al Qaeda rechazaba el salafismo, al considerarlo tendente al fanatismo. Curiosamente, el grupo ha sido calificado de salafista de manera habitual desde el mundo académico. Aun así, Al Qaeda se cuidaba de criticar a otros musulmanes y apostaba por una especie de guía mediante el ejemplo. Según Harun,³⁰ el grupo tampoco ha sentido nunca una hostilidad particular contra cristianos o judíos, como a veces se ha afirmado. Esto es difícil de sostener a la vista de algunos comunicados oficiales de Al Qaeda, aunque en algunos casos podrían estar abiertos a cierta interpretación.

Como se ha visto más arriba, la ocupación de territorios musulmanes por fuerzas infieles, fundamentalmente Palestina en manos judías y las tropas estadounidenses en Arabia Saudí, así como el apoyo norteamericano a los regímenes dictatoriales en la región, constituyen el principal leitmotiv de al Qaeda. En un comunicado de 1996, bin Laden autorizaba la yihad defensiva contra los americanos por su presencia en

26 LAHOUD, N., CAUDILL, S., COLLINS, L., KOEHLER-DERRICK, G., RASSLER, D., AL-‘UBAYDI, M., “Letters from Abbottabad: Bin Laden sidelined?”. *CTC Harmony Program*, 2012.

27 Fadil Harun era el “Secretario Confidencial” de al Qaeda hasta su muerte en 2011.

28 Los *takfiris* son musulmanes que se arrogan el derecho de acusar a otros musulmanes de apostasía, declarándoles por lo tanto impuros.

29 LAHOUD, 2012, p.43. No en vano, bin Laden sufrió un intento de asesinato en Sudán en 1994 a manos de un grupo *takfir* que le consideraba infiel, BERGER, 2006, pp.135-136. También evidencia la rivalidad entre al Qaeda y los *takfiris* el testimonio de Abu Jandal, quién fue nombrado guardaespaldas de Laden tras protegerle de un *takfiri* sudanés en Kandahar, BERGER, pp.259-261.

30 LAHOUD, 2012, p.38.

Arabia Saudí. También se denunciaba la opresión e injusticias que los musulmanes sufrían a manos de la alianza judeo-cristiana o judeo-cruzada.³¹ En otro comunicado, a comienzos de 1998, anunciaba la formación del Frente Islámico Mundial y la yihad contra judíos y cruzados hasta su expulsión de las tierras del islam.³² En ambos casos las motivaciones dadas para justificar la yihad contra judíos y cristianos – nótese que parece existir equivalencia entre cristiano y americano en estas referencias – son de carácter más político que religioso. No expresan un odio contra los judíos y cristianos debido a diferencias religiosas; más bien, basado en argumentos provenientes de su percepción de la política internacional.

Por otra parte, se ha tendido a presentar a Al Qaeda como una organización que odia a Occidente y los valores que proclama, como la libertad. El propio bin Laden salió al paso de esta interpretación con un comunicado,³³ en el que ridiculizaba dichas asunciones y se preguntaba si acaso era cierto que Al Qaeda odiaba las libertades de Occidente, ¿por qué no había atacado Suecia? En este comunicado, aparecido en al Jazeera a finales de octubre de 2004, bin Laden reconocía por primera vez su responsabilidad por los ataques del 11-S y explicaba, en un discurso dirigido a la audiencia occidental, el porqué de los mismos. Una vez más se aprecian obvias motivaciones políticas teñidas de retórica religiosa.

Al Qaeda surgió y se mantuvo como una especie de organización un tanto elitista, abierta a toda corriente ideológica dentro del Islam, sin consideraciones a barreras regionales o nacionales y con el objetivo de defender a la *umma*, reinstaurándola en el nivel de las glorias pasadas, situadas en un utópico e idealizado periodo califal. Los impedimentos para la consecución de sus objetivos se encontraron en la división del mundo musulmán, cuya unidad no podía ser conseguida mientras sus dirigentes siguieran en el poder. Al considerar que estos gobernantes contaban con el apoyo occidental, se identificó a Occidente como el enemigo que combatir. Paradigma del poder y la influencia occidental era EE. UU., la única superpotencia del momento. La seguridad de que la derrota de la Unión Soviética en Afganistán y su posterior desmembramiento fueron logrados por la yihad, llevó a Al Qaeda a considerar seriamente que podría doblegar a EE. UU. Los medios empleados en esta nueva yihad serían los propios del terrorismo.

La falta de dogmatismo de Al Qaeda y su capacidad integradora de yihadistas provenientes de diversas nacionalidades diferenciaron a la organización de los demás grupos yihadistas. Además, le permitieron extender rápidamente una red de militantes en varias zonas del mundo. Por otra parte, su promoción de la yihad global, apoyando

31 LAWRENCE, Bruce (ed.), *Messages to the world, the statements of Osama bin Laden*, Londres, Verso, 2005, pp.23-30.

32 *Ibíd.*, pp.58-62.

33 *Ibíd.*, pp.238-244.

con todas sus capacidades a grupos yihadistas de diversa procedencia, permitieron a la organización crear una red de contactos, muchas veces de carácter personal, que abarcaba la mayor parte del panorama del radicalismo islamista militante a nivel global. No obstante, el núcleo de Al Qaeda como organización diferenciada y estructurada jerárquicamente siguió siendo reducido.³⁴

Todas las características mencionadas hasta el momento permitieron a Al Qaeda convertirse en una organización global que alcanzaría un fugaz éxito y la notoriedad internacional entre 1998 y 2002. Sus ataques contra objetivos estadounidenses, primero en África y Yemen y después en su propio territorio, le convirtieron, a ojos de la comunidad yihadista internacional, en un grupo diferenciado y referente de la yihad.

Los ataques contra las embajadas estadounidenses de Nairobi y Dar es Salam en 1998 hicieron que el nombre de Al Qaeda apareciera por primera vez en los medios de comunicación. La respuesta de Washington, lanzando misiles Tomahawk contra campos de entrenamiento del grupo en Afganistán y una supuesta fábrica de armas químicas en Sudán, elevaron todavía más la estatura de la organización a ojos de otros grupos yihadistas. El 12 de octubre de 2000, Al Qaeda atacó al aparato militar de EE.UU., al tratar de hundir el destructor estadounidense USS *Cole* frente a la costa de Yemen. Si bien no logró su objetivo de hundir el barco, el atentado provocó la muerte de 17 de sus tripulantes y heridas a otros 39, dejando al buque en dique seco durante casi dos años.

Pero el ataque que supuso la culminación de la -hasta entonces- exitosa carrera de Al Qaeda, y su práctico desmantelamiento en los años posteriores, fue el perpetrado el 11 de septiembre de 2001 contra EE.UU. Poco nuevo hay que decir acerca de estos atentados o de la implicación de Al Qaeda en su planificación y ejecución, una vez publicado en 2004 el informe de la comisión oficial de investigación creada por el Congreso de EE.UU. en 2002.³⁵ Sin embargo, el objetivo perseguido por Al Qaeda sigue estando abierto a la libre interpretación.

El origen del plan para el ataque de septiembre de 2001 se encuentra en un yihadista que podría ser calificado de autónomo, Khalid Sheikh Mohammed, o KSM. Pakistán de origen baluchi, había crecido en Kuwait, donde pronto se vio influenciado por la ideología de los Hermanos Musulmanes, muy extendida especialmente entre los

34 Si bien en 2002, en pleno alarmismo internacional tras los ataques del 11 de septiembre del año anterior, Rohan Gunaratna, citando fuentes de la CIA, cifraba entre 6 y 7 millones los musulmanes que apoyaban a al Qaeda en el mundo, de los cuales unos 120.000 estarían dispuestos a tomar las armas. En GUNARATNA, 2002, p.95.

35 NATIONAL Commission on terrorist attacks upon the United States (VV.AA.), *the 9/11 commission report. Final report of the national commission on terrorist attacks upon the United States*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 2004. La calidad narrativa del informe oficial, así como su rigurosidad, llevaron a varias editoriales a publicar éste en formato de libro.

refugiados palestinos. KSM pasó por la yihad afgana entre 1987 y 1989, donde combatiría junto a bin Laden. Mohammed planeó desde Filipinas su primera operación terrorista junto con su sobrino, Ramzi Yousef.³⁶ Ésta, conocida más tarde como operación Bojinka, consistía en introducir explosivos en 12 vuelos transoceánicos, haciéndolos detonar sobre el Pacífico. La operación fue descubierta por las autoridades filipinas, pero Yousef y Mohammed lograron escapar.³⁷

En 1996, Khalid Sheikh Mohammed, ya en el radar de las autoridades estadounidenses por su relación con Yousef, se trasladó a Afganistán, donde entraría en contacto con Al Qaeda. En reuniones mantenidas con bin Laden, KSM planteó la posibilidad de una operación que incluyera el empleo de aviones comerciales como misiles contra objetivos en EE.UU. Fue tras los atentados de Kenia y Tanzania, (1998) cuando la dirección de Al Qaeda dio su visto bueno al plan de KSM. Desde entonces, y durante los primeros meses de 1999, comenzó a desarrollarse la operación que desembocaría en el 11-S.³⁸

En los años transcurridos desde el 11-S, los estudios sobre Al Qaeda han ido dilucidando la posibilidad de que el ataque contra EE. UU., tuviera como objetivo último atraer a las fuerzas militares de Occidente a Afganistán. Influidos, como se ha visto, por la derrota infligida a los soviéticos en los años ochenta, los líderes de Al Qaeda habrían planteado desangrar a las tropas estadounidenses de la misma manera.³⁹ Otros autores van más allá, trazando la justificación ideológica de Al Qaeda para buscar la batalla contra EE. UU., en Afganistán hasta algunos *haddiths*⁴⁰. Según estos, las batallas que precederán al fin de los tiempos comenzarán en Khurasan, denominación que, durante el Islam clásico, se aplicaba al Este en general, abarcando regiones de lo que hoy es Irán, Afganistán, Pakistán y Asia Central.⁴¹

36 Ramsi Yousef, tres años menor que Mohammed y terrorista autónomo a su vez, ganó notoriedad por planear y llevar a cabo el primer atentado contra el World Trade Center en 1993. Los explosivos colocados en el aparcamiento subterráneo de una de las torres pretendía derribarla. Yousef sería arrestado en Islamabad por las autoridades pakistaníes en febrero de 1995, para ser después extraditado a EE. UU.

37 RIEDEL, 2010, p.58.

38 VV.AA., *The 9/11 commission report. Final report of the national commission on terrorist attacks upon the United States*, pp.145-150.

39 RIEDEL, 2010, pp.7 y 78.

40 Dichos o hechos del profeta.

41 SHAHZAD, Syed Saleem (2011), *Inside Al Qaeda and the Taliban, beyond bin Laden and 9/11*, pp.200-201. Shahzad fue periodista en varios medios de comunicación pakistaníes así como en la publicación online Asia Times, hasta su asesinato, aún no esclarecido, en mayo de 2011. Si bien sus artículos de prensa se caracterizaron por un cercano conocimiento de los grupos yihadistas pakistaníes así como de los talibanes de las áreas tribales, su libro, aquí citado, otorga una omnisciencia difícil de justificar a Al Qaeda. Sin querer poner en duda sus conocimientos o sus fuentes, quizás su análisis de

El discurso que presenta la intervención estadounidense en Afganistán como consecuencia planeada y deseada de los ataques del 11-S podría haber sido asumido a posteriori. Este sería el caso de los miembros adheridos a la organización con posterioridad a 2001, como Ilyas Kashmiri.⁴² Con las fuentes disponibles de manera abierta, hoy en día es difícil valorar si efectivamente Al Qaeda pretendía atraer a EE.UU., a Afganistán. Sin embargo, según expresa Fadil Harun en su autobiografía en 2000 fue enviado, junto con Sayf al 'Adl, otro alto cargo de Al Qaeda, en una misión de exploración de las áreas fronterizas entre Afganistán y Pakistán. Su objetivo era identificar posibles lugares donde el liderazgo del grupo pudiera refugiarse en caso de un empeoramiento de la situación de seguridad, como consecuencia del planeado ataque contra EE. UU. Según Harun, Waziristán fue rápidamente identificado como uno de estos lugares.⁴³ Si bien la previsión de un ataque de represalia como el llevado a cabo por EE. UU., en 1998, podría explicar estas actividades.

Según el informe de la comisión del congreso de EE. UU., citando fuentes de sus servicios de inteligencia, el atentado contra el USS *Cole* de 2000 también pretendía provocar la respuesta norteamericana, igual que había ocurrido tras los ataques contra las embajadas en Kenia y Tanzania.⁴⁴ Según las fuentes citadas en el informe, bin Laden se quejaba frecuentemente de la falta de respuesta y sostenía que, de no producirse un ataque estadounidense, lanzaría algo más grande.

Otro dato que aporta una posible evidencia sobre la previsión de Al Qaeda de lo que pudiera acontecer, tras atacar a EE. UU., se halla en el asesinato de Ahmed Shah Masud, el líder y más hábil comandante militar de la Alianza del Norte, el 9 de septiembre de 2001. Masud fue asesinado en su base del valle de Panjshir por dos miembros de Al Qaeda, quienes lograron acceder a él haciéndose pasar por periodistas. Aún en el caso de que Al Qaeda buscara la intervención militar estadounidense, según Riedel,⁴⁵ bin Laden no habría anticipado el escaso número de tropas americanas sobre el terreno, la rápida derrota del régimen talibán ante las fuerzas de la Alianza del Norte apoyadas por la aviación norteamericana o la “traición” de Pakistán a la causa yihadista, al dar su inmediato apoyo a EE. UU.

las mismas no haya sido el más acertado.

42 SHAHZAD, Syed Saleem, “Al-Qaeda’s guerrilla chief lays out strategy”, *Asia Times Online*, 15 de octubre de 2009.

43 LAHOUD, 2012, p.26.

44 VV.AA., 2004, p.191.

45 RIEDEL, 2010, p.9.

4. AL QAEDA EN PAKISTÁN DESDE 2001

La cúpula original de Al Qaeda huyó de Afganistán en los primeros compases de la invasión estadounidense. Parte de la organización se dirigió a Irán desde Herat,⁴⁶ donde permaneció bajo custodia de las autoridades iraníes desde 2001 hasta su ralentizada liberación, a partir de 2009.⁴⁷ Sin embargo, el grueso de la organización original se trasladó a Pakistán, donde se asentaría inicialmente en las áreas tribales para distribuirse por el resto del país poco después. Si bien Al Qaeda fue tomada por sorpresa, como ya se ha mencionado, por la rapidez de la derrota talibán y por la “traición” de Pakistán, dos acontecimientos vinieron a proporcionar cierto respiro al grupo: la invasión estadounidense de Irak, que redujo considerablemente la presión en Afganistán y la crisis entre India y Pakistán, que estalló a finales de 2001 y se prolongó a lo largo de todo 2002, obligando a Pakistán a retirar a buena parte de sus tropas de la frontera occidental.

Desde entonces, se ha considerado que Al Qaeda estaba en el centro de una red que controlaba la actividad yihadista en todo el mundo, desde su base de operaciones en Waziristán. Se le han atribuido repetidamente numerosos actos de terrorismo de inspiración yihadista, llevados a cabo en lugares tan dispares como Yemen, Londres o Bali. Sin embargo, en vista de los documentos internos de la organización hechos públicos desde 2011, es posible que la cúpula de Al Qaeda original estuviera más desvinculada de los acontecimientos internacionales de lo que se pensaba.

Un importante número de miembros de Al Qaeda, de diversa relevancia dentro de la jerarquía de la organización, murieron durante los bombardeos estadounidenses en Afganistán a finales de 2001. Los que consiguieron escapar a Pakistán contaron con la ayuda de los grupos yihadistas de este país. Como se ha venido mencionando, las vinculaciones personales aunque no organizativas entre los miembros de los círculos yihadistas eran estrechas. La esposa de Zawahiri murió en un bombardeo estadounidense mientras se refugiaba en un alojamiento del clan Haqqani en Khost, de camino a la frontera pakistaní.⁴⁸ Miembros de Al Qaeda fueron ayudados por el *Jaish-e-Mohammad*, el *Lashkar-e-Jhangvi* y otras organizaciones a salir del país.⁴⁹

46 JONES, Seth G., “Al Qaeda in Iran. Why Tehran is accommodating the terrorist group”, *Foreign Affairs*, 2012.

47 SOCOM-2012-0000012-HT, “Letter from `Atiyatullah al-Libi”..

48 WRIGHT, 2007, p.371.

49 RASHID, *Descent into chaos, the United States and the failure of nation building in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*, Nueva York, Viking., 2008, p.224.

Durante los primeros meses de 2002, numerosos miembros de Al Qaeda fueron detenidos en las ciudades de Pakistán. El primer elemento importante del grupo detenido por las autoridades pakistaníes fue Ibn al-Sheikh al-Libi, comandante de un campo de entrenamiento en Afganistán, quien daría las primeras informaciones acerca de los autores del 11-S. Sin embargo, el primer golpe importante contra la banda ocurrió el 28 de marzo de 2002, con la detención en Faisalabad de Abu Zubaydah (también conocido como Zayn al-Abidin Muhammed Husayn). Zubaydah había estado a cargo del reclutamiento de Al Qaeda y vivía desde 1997 en Peshawar, donde gestionaba la recepción de reclutas extranjeros. A finales de 2001 fue nombrado jefe de operaciones militares, tras la muerte de su predecesor, Muhammed Atef, en un bombardeo estadounidense sobre Kabul. Zubaydah también supervisó la operación contra el USS *Cole* en 2000. Su detención fue seguida en los días siguientes por el arresto de más de 60 presuntos terroristas en Faisalabad y Lahore, cerca de la mitad de ellos extranjeros, principalmente árabes y afganos. Zubaydah, además, conocía la identidad y el paradero de numerosos operativos de Al Qaeda en todo el mundo. El alojamiento donde se encontraba cuando fue arrestado, había sido dado a conocer por *Lashkar-e-Taiba*.⁵⁰

Poco después, el 30 de abril de 2002, Khalid al-Atash, un yemení implicado en el ataque contra el USS *Cole*, era detenido junto a cinco pakistaníes en Karachi. El 11 de septiembre de ese mismo año, una operación conjunta del ISI⁵¹ y la Oficina de Investigación Federal norteamericana (FBI capturaba en Karachi a Ramzi bin al-Shibh, uno de los líderes de la célula de Al Qaeda en Hamburgo que había llevado a cabo los ataques del 11-S. Otros miembros de menor relevancia dentro de la organización fueron detenidos a lo largo de 2002 en Karachi, donde habían contado con la ayuda de grupos yihadistas locales para establecerse.

A comienzos de 2003, se produjeron detenciones de miembros de Al Qaeda con grandes repercusiones para su liderazgo en Pakistán. El 1 de marzo fueron detenidos en Rawalpindi Khalid Sheikh Mohammed, el cerebro del 11-S, y Mustafa al-Hawsawi (alias Abu Zuheir al-Maliki), miembro del aparato de comunicación del grupo y principal captador de fondos para la organización. Mohammed estaba al tanto del paradero de la mayor parte de los líderes de Al Qaeda en Pakistán. Dos semanas más tarde, el 15 de marzo, fue arrestado en Lahore el argelino Abu Yasir al-Jazairi.

Jazairi ocupaba un puesto de especial relevancia para la organización como supervisor en Pakistán. Podría haber actuado desde finales de los años noventa como vínculo entre Al Qaeda y los servicios de inteligencia pakistaníes. Su detención marcó un punto y aparte en cualquier relación entre AQ y el ISI que pudiera haber existido

⁵⁰ HUSSAIN, *Frontline Pakistan, the struggle with militant Islam*, Nueva York, Columbia University Press, 2007, p.127.

⁵¹ Inter-Services Intelligence Directorate, la principal agencia de inteligencia pakistaní.

previamente. Es más, Jazairi estaba al tanto de la ubicación de muchos miembros de la organización en aquel momento, incluido Osama bin Laden. Fue retenido por las autoridades pakistaníes durante tres años y transferido después a Argelia, a pesar del interés estadounidense en obtener su custodia.⁵² En aquellos momentos, se habló incluso de su posible e inmediata liberación,⁵³ lo cual podría apuntar a un interés por parte del ISI de mantener ocultas sus relaciones con Al Qaeda a través de Jazairi.

La caída en manos de las fuerzas de seguridad de dos elementos tan importantes dentro de la organización obligó a ocultarse a los miembros de alto nivel de Al Qaeda, pasando a una completa clandestinidad. Asimismo, según Harun, se vieron forzados a cesar sus comunicaciones durante casi tres años.⁵⁴ Desde ese momento, Al Qaeda dejó de ocupar un puesto preeminente en la yihad global. Por otra parte, siempre según Harun, prácticamente ninguno de los ataques terroristas que se atribuyen a Al Qaeda desde el 11-S contaban con la aprobación de bin Laden o la cúpula de la organización. Harun niega específicamente la participación de Al Qaeda en los atentados de Bali en 2002 y Madrid en 2004.⁵⁵ En el caso del 11-M, de particular importancia para nuestro país, sigue abierto el debate acerca de la implicación de Al Qaeda. Mientras el presidente del tribunal que juzgó el caso, el juez Javier Gómez Bermúdez, sostiene que no existe evidencia de una inspiración directa de Al Qaeda,⁵⁶ el experto en terrorismo internacional Fernando Reinares halla vínculos claros con la organización⁵⁷ y afirma que el atentado fue planeado en Karachi.⁵⁸

Sin embargo, buena parte de los planes de atentados evitados por la intervención de las fuerzas de seguridad occidentales cuentan con algún vínculo con Pakistán, y se han atribuido a la difusa denominación de Al Qaeda y sus aliados. En un artículo para la New America Foundation,⁵⁹ Paul Cruickshank estudia 21 de estos atentados -o intentos-, ocurridos entre 2004 y 2009. En 11 de los casos, sostiene, los implicados habían recibido instrucciones desde o entrenamiento en Pakistán. Son de destacar los

52 LAHOUD, 2012, pp.106-107.

53 BBC, "Pakistan suspects ordered freed", 18 de febrero de 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/south-asia/2772337.stm>.

54 LAHOUD, 2012, p.8.

55 LAHOUD, 2012, p.75.

56 GARCÍA-ABADILLO, Casimiro, "Diez años después, no sabemos quién dio la idea de atentar el 11-M", entrevista a Javier Gómez Bermúdez, *El Mundo*, 7 de marzo de 2014, <http://www.elmundo.es/espana/2014/03/07/5318f100e2704e2e028b457d.html>.

57 REINARES, Fernando, "The evidence of al-Qa'ida's role in the 2004 Madrid attack", *CTC Sentinel* 5(3), 2012.

58 REINARES, Fernando, ¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2014, p.145.

59 CRUICKSHANK, Paul, "The militant pipeline", *New America Foundation*, 2010.

atentados de Londres de julio de 2005,⁶⁰ el plan para derribar al menos siete aviones de pasajeros en vuelo entre el Reino Unido y EE.UU. desmantelado en 2006 o el plan para atacar, en 2008, el metro de Barcelona. A todos estos intentos de atentado se les atribuye una vinculación con Al Qaeda en Pakistán. Además, habría que incluir la tentativa de hacer detonar un coche con explosivos en la plaza Times Square de Nueva York el 1 de mayo de 2010.⁶¹ Éste fue reivindicado por el *Tehreek-e-Taliban*, y su vinculación con Pakistán sería, asimismo, directa.⁶²

Esta dicotomía entre lo que dice Harun en su biografía y las pruebas de vinculación de atentados a nivel internacional con al Qaeda o miembros de Al Qaeda en Pakistán podría tener una explicación. Es posible que la situación de clandestinidad de los miembros de la cúpula de Al Qaeda, efectivamente, redujera o anulara por completo las comunicaciones dentro del grupo. En esta situación, los operativos de segundo o tercer nivel habrían continuado con planes previos o diseñando nuevos planes para cometer atentados.⁶³

Tras el 11-S, Al Qaeda continuaba teniendo un renombre importante dentro del mundo yihadista. Afganistán se había convertido nuevamente en un foco de atracción para la yihad global; esta vez, para combatir al invasor estadounidense. Esto causó que el flujo de futuros yihadistas que llegaban a Pakistán desde 2001 se mantuviera constante; aunque sin alcanzar, ni mucho menos, los niveles de los años ochenta. Parte de estos futuros yihadistas procedían de países occidentales, donde podrían haber sido dirigidos para cometer atentados allí.

60 Con respecto a este atentado, en opiniones que aparentemente pudieran resultar contradictorias, Rohan Gunaratna entiende que Ayman al Zawahiri, quien reivindicaría el ataque, no estaba al tanto del plan. Gunaratna se basa en la lentitud para efectuar la reivindicación y a la ausencia de un comunicado preparado de antemano. Por su parte, Bruce Hoffman ve como absolutamente clara la participación de al Qaeda en el ataque. Ver: GUNARATNA, Rohan y NIELSEN, Anders, "Al Qaeda in the Tribal Areas of Pakistan and beyond", *Studies in Conflict and Terrorism*, No.31, 2008, pp.705-807 y HOFFMAN, Bruce, *Studies in Conflict and Terrorism*, No.32, 2009, pp.1.100-1.116.

61 MASUIKE, Hiroko, "Times Square bomb attempt", *The New York Times*, 24 de mayo de 2010. En este caso es de resaltar la preocupación mostrada por bin Laden de que el autor del intento de atentado, Faysal Shahzad, admitiese haber jurado en falso al adoptar la ciudadanía estadounidense. Bin Laden expresa su desaprobación al considerar que el islam prohíbe romper un juramento, ver SOCOM-2012-0000015-HT, "Letter from UBL to Atiyatullah al-Libi 3", p.7.

62 Cuando se atribuyen acciones al TTP basadas en sus propias declaraciones, hay que tener en cuenta su historial de falsas reivindicaciones. El caso más destacable fue la llamada de Baitullah Mehsud a un medio de comunicación para atribuirse un tiroteo ocurrido en Nueva York en abril de 2009. En realidad el atacante a un centro de inmigración era un norteamericano de origen vietnamita sin relación alguna con el TTP. Igualmente, Hakeemullah Mehsud aprovechó para atribuirse un papel desproporcionado en el ataque de un doble agente jordano contra una base de la CIA en Khost, cuando se trató en realidad de una operación de al Qaeda, ver WARRICK, Joby, *The triple agent*, Nueva York, Doubleday, 2011, 186-187.

63 NEUMANN, Peter, EVANS, Ryan y PANTUCCI, Raffaello, "Locating al Qaeda's center of gravity: the role of middle managers", *Studies in Conflict and Terrorism*, No.34, 2011, pp.825-842.

Por otra parte, la situación de Al Qaeda en las áreas tribales de Pakistán nunca ha sido demasiado cómoda. Parte de la organización se había dedicado a consolidar sus bases en Waziristán del Sur entre 2002 y 2003, mientras otros operativos se desperdigaban por el resto de Pakistán o salían del país. Tras los golpes sufridos por la organización en las áreas urbanas de Pakistán, sus miembros debieron trasladarse a Waziristán del Sur en busca de refugio.⁶⁴ Aquí sufrieron el embate de las tropas pakistaníes a partir de 2004, que llevarían a cabo varias operaciones en la zona entre ese año y 2006. Una vez más según Harun, cuya esposa se encontraba en las áreas tribales hasta 2006, la situación de Al Qaeda en la zona era penosa.⁶⁵ Los acuerdos de paz de 2006 y 2007 entre los talibanes y el Ejército relajaron la presión militar en la región, permitiendo a los miembros de Al Qaeda reasentarse, principalmente en Waziristán del Norte, territorio que constituía a su vez la base del clan Haqqani y varios grupos talibanes pakistaníes.

Sin embargo, la campaña de ataques mediante aviones no tripulados estadounidenses de 2005 se intensificó a partir de la llegada a la Casa Blanca de la Administración Obama a finales de 2008. Sus efectos sobre las operaciones de Al Qaeda y otras organizaciones en las áreas tribales serían considerables.⁶⁶ El interrogatorio de varios yihadistas belgas, que habían recibido entrenamiento en las áreas tribales en 2008, demuestra las limitaciones a las que los talibanes y los miembros de Al Qaeda se veían forzados como causa de los *Predator* estadounidenses. También evidencia la decepción de los yihadistas belgas ante las condiciones en las que se encontraba la organización.⁶⁷

Entre 2003 y 2005, se produjeron todavía algunas detenciones más de importantes miembros de Al Qaeda por las fuerzas de seguridad pakistaníes. En julio de 2004, fue capturado en Lahore Naeem Noor Mohammed Khan. La información encontrada en su ordenador desencadenó una serie de arrestos de miembros de Al Qaeda en Gran Bretaña. Dos semanas más tarde, las informaciones obtenidas de Khan llevaron a la captura de otro importante operativo de Al Qaeda en Gujrat, Punjab. El tanzano Ahmed Khalfan Ghailani, buscado por su relación con los atentados de Kenia y

64 SUDE, Bárbara, “Al-Qaeda Central”, *New America Foundation*, 2010.

65 LAHOUD, 2012, p.108.

66 Sobre la efectividad de la campaña de ataques aéreos con aviones no tripulados estadounidense en las FATA ver: POZO SERRANO, Pilar, *La guerra de Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales*, Pamplona, Eunsa, 2011, pp.243-288 y JORDÁN, Javier, “La campaña de ataques con drones contra Al Qaeda en Pakistán”, *Inteligencia y Seguridad*, No.14, julio-diciembre de 2013, pp.73-102

67 CRUICKSHANK, Paul, “The 2008 Belgium cell and the FATA’s terrorist pipeline”, *CTC Sentinel* 2(4), 2009. Ver también, SOCOM-2012-0000015-HT, p.2, donde bin Laden recomienda que los miembros de al Qaeda que no sean capaces de mantener un perfil bajo y las medidas de seguridad adecuadas abandonen Waziristán por regiones más seguras como Kunar, Nuristán, Gazni o Zabul en el vecino Afganistán.

Tanzania de 1998. En mayo de 2005 sería detenido en Mardan, Khyber-Pakhtunkhwa, el sucesor de Khalid Sheikh Mohammed dentro de Al Qaeda, Abu Faraj al-Libbi.⁶⁸ En diciembre, el sucesor de este, Abu Hamza Rabia, moría en el ataque de un *drone* estadounidense en Waziristán del Norte.⁶⁹ Estos serían los primeros de una larga lista de “números tres” de Al Qaeda eliminados en Pakistán. Si bien no está muy claro que éstos mantuvieran contacto con al Zawahiri u Osamba bin Laden, parece que la captura de Libbi proporcionó los primeros indicios que llevarían a la muerte de bin Laden en 2011.⁷⁰

El caso de Noor Mohammed Khan es curioso, ya que fue puesto en libertad sin cargos en 2007.⁷¹ Se da la circunstancia de que el abogado que representó a Khan era Babar Awan, entonces senador y secretario de finanzas del Pakistan People's Party, partido en el poder en Pakistán en ese momento. Que una figura tan relevante llevara el caso de Khan podría indicar el interés institucional en su liberación, como contrapartida por la colaboración prestada por el detenido.

A raíz del 11-S y la pérdida del santuario afgano por parte de la Al Qaeda original, comenzaron a surgir grupos yihadistas empleando su nombre en otras partes del mundo. La primera de estas denominadas “franquicias” sería Al Qaeda en la Península Arábiga (AQAP, en sus siglas en inglés), que surgiría en 2003.⁷² Fue seguida por Al Qaeda en Mesopotamia o Al Qaeda en Irak, dirigida por el jordano al-Zarqawi, y única de estas “franquicias” reconocida oficialmente por bin Laden. Más tarde aparecerían Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQIM, en sus siglas en inglés), proveniente de la fusión de varios grupos, entre ellos el Grupo Islámico Combatiente Libio (GICL) y el argelino

68 Al momento de redactar este artículo, Libbi seguía detenido en la prisión estadounidense de Guantánamo. Ver el proyecto del New York Times, The Guantánamo docket en <http://projects.nytimes.com/guantanamo/detainees/10017-abu-faraj-al-libi>, accedido el 11 de marzo de 2014.

69 Junto a él murió también Amer Azizi, miembro hasta 2001 de la célula de Al Qaeda en España encabezada por Abu Dahdah y principal conexión entre el 11-M y la organización Al Qaeda, REINARES, 2014, pp.127-143.

70 FINN, Peter y KORNBLUT, Anne E., “Al-Qaeda couriers provided trail that led to bin Laden”, *The Washington Post*, 2 de mayo de 2011.

71 HASAN, Syed Shoaib, “Pakistan’s extraordinary prisoner”, *BBC News*, 21 de agosto de 2007.

72 El papel de bin Laden en esta organización parece haber estado limitado al de consejero moral sin ninguna función en la toma de decisiones del grupo. Incluso en este papel, no parece haber tenido una gran influencia, como se aprecia en una carta escrita por él mismo o por `Atiyya al líder de AQAP. En esta se recomienda centrarse en la lucha contra EE.UU. y no atacar a las fuerzas de seguridad yemeníes. Las actividades de AQAP en Yemen en la práctica van totalmente en contra de estos consejos, ver SOCOM-2012-0000016-HT, “Letter to Nasir al-Wuhayshi”, p.5.

Grupo Salafista para la Predicación y el Combate,⁷³ y el somalí al-Shabab,⁷⁴ a veces denominado Al Qaeda en el Cuerno de África.⁷⁵

Ante la multitud de grupos adoptando la “marca” Al Qaeda, se hizo común tanto en los medios de comunicación occidentales como en el mundo académico la denominación Al Qaeda Central (AQC), para designar al comando central de la organización original en Pakistán. Esta denominación implicaba, en muchas ocasiones, un grado de control o una posición de jefatura de AQC con respecto a los demás grupos usando su nombre, que parece haberse demostrado lejano a la realidad. Se ha tendido a identificar a la organización creada y dirigida por bin Laden con sus homónimos regionales con demasiada regularidad y quizás cierta tendencia al alarmismo y la magnificación de la amenaza.

Curiosamente, el propio Osama bin Laden, en uno de los documentos de su autoría capturados en Abbottabad y puestos a disposición del público, acepta esta denominación de Al Qaeda Central, acuñada según él por los medios. Considera que el término es útil a la hora de distinguir entre Al Qaeda en Afganistán y Pakistán y Al Qaeda en otros lugares.⁷⁶ Según se desprende de los documentos de Abbottabad y de la autobiografía de Fadil Harun,⁷⁷ el control operativo de esta Al Qaeda Central sobre las “franquicias” que emplean su nombre es nulo. En vista de la ideología de la Al Qaeda original que se ha visto más arriba, no parece posible considerar a sus franquicias como una extensión de esta organización. Principalmente, los objetivos de todas estas organizaciones tienen un marcado componente regional o local, en contraste con el desprecio por el regionalismo de la ideología de Al Qaeda.

Bin Laden pretendía, según se desprende de los documentos capturados, revitalizar su organización, recuperando un papel central en el conglomerado yihadista. Es posible que quisiera hacer realidad el papel de Al Qaeda como núcleo central de la yihad, para lo que pretendía redactar un documento marco que estableciera las normas

73 Tanto el GSPC, proveniente del Grupo Islámico Armado (GIA), como el GICL, contaban entre sus filas con antiguos combatientes de la yihad afgana en sus inicios.

74 Respecto a al-Shabab es muy interesante la carta dirigida por Osama bin Laden a su líder Mukhtar Abu al-Zubayr, donde el saudí rechaza educadamente la petición somalí de integrarse en Al Qaeda. Al-Shabab sería finalmente aceptada dentro de la organización por Ayman al-Zawahiri tras la muerte de bin Laden. Ver SOCOM-2012-0000005-HT.

75 LAHOUD, N., CAUDILL, S., COLLINS, L., KOEHLER-DERRICK, G., RASSLER, D., AL-‘UBAYDI, M., 2012.

76 SOCOM-2012-0000019-HT, “Letter from UBL to Atiyatullah al-Libi 4” p.17.

77 Las traducciones al inglés de los “documentos de Abbottabad” están disponibles en <http://www.ctc.usma.edu/posts/publications/harmony-documents>. En cuanto al testimonio de Harun, es necesario valorar el hecho de que, según el mismo admite, perdió contacto con la organización en Pakistán a partir de 2003.

de conductas para los grupos que quisieran usar su “marca”. Bin Laden intentaría sacar partido de una situación fuera de su control y tratar de centralizar las actividades de la yihad global en manos de Al Qaeda.⁷⁸ Su muerte, el 2 de mayo de 2011, por disparos de comandos estadounidenses, cerró esta línea de actuación que, en cualquier caso, se habría enfrentado seguramente a las reticencias de las “franquicias”, poco dispuestas a ser controladas por nadie.

Por otra parte, las relaciones de Al Qaeda en Pakistán, con sus supuestos afiliados como el TTP o los talibanes afganos eran, cuanto menos, tensas. AQC se mostraba muy crítica con las actividades del TTP, particularmente en lo referente a sus ataques indiscriminados contra civiles.⁷⁹ Con los talibanes afganos la cooperación habría sido muy limitada desde la huida de Afganistán en 2001.⁸⁰

Tras la muerte de bin Laden en Abbottabad, surgieron inmediatas dudas acerca del nivel de implicación de Pakistán con Al Qaeda.⁸¹ Al encontrarse la casa donde residía bin Laden en un área residencial a escasa distancia de la Academia Militar de Kakul, se planteó el posible encubrimiento de la presencia del líder de Al Qaeda por parte de miembros de los servicios de inteligencia pakistaníes. La propia operación estadounidense puso en evidencia algunas carencias en los sistemas de defensa del Ejército de Pakistán, lo que provocó un considerable deterioro en las relaciones entre ambos países.

78 LAHOUD, N., CAUDILL, S., COLLINS, L., KOEHLER-DERRICK, G., RASSLER, D., AL-‘UBAYDI, M., 2012.

79 Ilustrativo de esto es la carta escrita por Mahmud al-Hasan (Atiyya) y Abu Yahya al-Libi al entonces líder del Tehreek-e-Taliban Pakistán Hakeemullah Mehsud. En ella, los dos relevantes miembros de al Qaeda critican duramente las actividades del TTP y de su líder. El documento está disponible como SOCOM-2012-0000007-HT, “Letter to Hakimullah Mahsud”, en la página web del proyecto Harmony. Otro documento donde las críticas al TTP son muy explícitas es el escrito por el portavoz de AQ Adam Gadahn. En él, se enumera una larga lista de acciones reprobables llevadas a cabo por los talibanes pakistaníes y que afectan a la imagen de la yihad, SOCOM-2012-0000004-HT, “Letter from Asam Gadahn”, pp.12-14.

80 STENERSEN, Anne, “Al-Qaeda’s allies, explaining the relationship between al-Qaeda and various factions of the Taliban after 2001”, *New America Foundation*, 2010.

81 Dichas dudas siguen sin aclararse y nuevas informaciones podrían cambiar totalmente la perspectiva sobre la cuestión, en cuyo caso parte de las conclusiones de este artículo deberán ser revisadas. Ver: GALL, Carlotta, “What Pakistan knew about Bin Laden”, *The New York Times*, 19 de marzo de 2014, o el libro de la misma autora *The Wrong Enemy: America in Afghanistan, 2001-2014*, pp.248-249, donde afirma que la agencia de inteligencia pakistaní ISI mantenía una oficina de un solo hombre dedicada a manejar al líder de al Qaeda. Según Gall, la operación era tan secreta, que no se conocía ni siquiera dentro del ISI, y el oficial responsable solo respondía a los cargos más altos del ISI y el Ejército de Pakistán. Por desgracia, las fuentes de donde proviene esta información se mantienen ocultas en el libro por motivos de seguridad.

Sin embargo, el éxito en el ocultamiento de bin Laden puede ser achacado a una estricta observancia de las medidas de seguridad. Bin Laden estaba muy preocupado por los sistemas de inteligencia estadounidenses, y no confiaba en absoluto en los servicios pakistaníes. No usaba teléfonos ni comunicaciones a través de internet, manteniendo un limitado contacto con el exterior a través de correos. Estos correos transportaban mensajes orales o sistemas de almacenamiento digitales, como lápices de memoria, que no habían contenido nada previamente y que eran desechados después. Se evitaban reuniones o encuentros personales con otros líderes de la organización y cada líder desconocía la ubicación del resto. El intercambio de mensajes se realizaba de correo a correo, de los cuales ningún líder debía tener más de dos y las visitas no debían superar las dos a la semana. Para evitar brechas o filtraciones, los líderes que se consideraban poco capaces de mantener la disciplina que requería este nivel de seguridad eran enviados a combatir a Afganistán, donde el riesgo de ser drenados de información importante era menor.⁸² En estas circunstancias, es de suponer que las capacidades operativas de esta organización se vieran reducidas al mínimo.

5. CONCLUSIONES

Como se ha visto en la primera parte de este artículo, la enorme cantidad de información sobre Al Qaeda producida desde 2001, lejos de facilitar la comprensión de esta organización y sus actividades, contribuye a ofuscar lo que realmente se sabe. La labor de emprender un estudio académicamente riguroso de la cuestión va a quedar en manos de los historiadores de las próximas décadas. Estos, con la ventaja que otorga la perspectiva y, posiblemente, un acceso mucho más fácil a fuentes primarias, deberán enfrentar la ardua tarea de separar el grano, con el fin de generar un retrato claro y verosímil de Al Qaeda.

Las muertes de miembros de Al Qaeda causadas por ataques de los *drones* estadounidenses en las áreas tribales se han seguido produciendo desde el primer ataque en 2005. Aún después de la muerte de bin Laden, los ataques no han reducido su frecuencia. Para Pakistán, Al Qaeda fue, desde un primer momento, un claro enemigo al que combatir a instancias de EE. UU., al contrario que los talibanes, con quienes se mezclaban intereses contrapuestos. Desde los golpes sufridos en 2003-2004, Al Qaeda en Pakistán ha supuesto una amenaza menor a nivel local, en nada comparable al TTP o a otros grupos yihadistas de Punjab. Se podría decir que la Al Qaeda original

82 COLLINS, Liam (2012), “The Abbottabad documents: bin Laden’s security measures”, *CTC Sentinel* 5(5), 2012. Ver también: SOCOM-2012-0000010-HT, “Letter from UBL to ‘Atiyatullah Al-Libi 2”, p.8.

fue desmantelada en 2003, con el golpe final, más bien simbólico, de la muerte de bin Laden, en 2011. Los grupos o individuos que dicen pertenecer a Al Qaeda hoy en día, tanto en Pakistán como en otros países, siguen constituyendo una amenaza como terroristas yihadistas, pero distan mucho de la organización que llevó a cabo los ataques del 11-S y de la que toman su nombre.

Al Qaeda fue capaz de crear y desarrollar una organización eficaz gracias a su ideología, como se ha visto antes, a la preparación y al elitismo de sus miembros; y, sobre todo, a contar con bases seguras en Estados tolerantes con sus actividades. Pakistán, Afganistán y Sudán proporcionaron esta seguridad en distintos momentos. Cuando la organización dejó de contar con esa seguridad, y los Estados que temporalmente le prestaron su apoyo se lo retiraron, Al Qaeda perdió sus capacidades operativas y su posición preeminente en el panorama yihadista.

A pesar de los desesperados intentos de Ayman al Zawahiri por mantener la preeminencia de Al Qaeda en el panorama yihadista global, sobre todo tras la considerable publicidad obtenida por el Estado Islámico recientemente, es posible que Al Qaeda se haya convertido finalmente, como erróneamente se la quiso calificar desde el mundo académico tras el 11-S, en una ideología. Una ideología distorsionada que ha dado pie, y lo seguirá haciendo en el futuro, al surgimiento de muchos otros grupos o individuos radicalizados y dispuestos a emplear el terrorismo como forma de yihad.

BIBLIOGRAFÍA

- AFGP-2002-600048, Al-Qa`ida Bylaws (English Translation), documento disponible en el proyecto Harmony, <http://www.ctc.usma.edu/posts/al-qaeda-bylaws-english-translation>.
- BERGER, Peter L., *The Osama Bin Laden I Know*, Nueva York, Free Press, 2006.
- BURKE, Jason, *Al-Qaeda: the true history of radical Islam*, Londres, Penguin, 2009. *The 9/11 wars*, Londres, Penguin, 2012.
- COLL, Steve, *Ghost wars, the secret history of the CIA, Afghanistan, and bin Laden, from the soviet invasion to September 10, 2001*, Nueva York, Penguin, 2005.
- COLLINS, Liam, “The Abbottabad documents: bin Laden’s security measures”, *CTC Sentinel* 5(5), mayo de 2012, <http://www.ctc.usma.edu/posts/may-2012>.
- CRENSHAW, Martha, “The psychology of terrorism: an agenda for the 21st century”, *Political Psychology*, Vol.21, no.2, 2000.
- CRUICKSHANK, Paul, “The 2008 Belgian cell and the FATA’s terrorist pipeline”, *CTC Sentinel* 2(4), abril de 2009, <http://www.ctc.usma.edu/posts/volume-2-issue-4>. “The militant pipeline”, *New America Foundation*, 25 de febrero de 2010, http://counterterrorism.newamerica.net/publications/policy/the_militant_pipeline.
- FAURE, Guillemette y RICHERÉ, Pascal, “How Alexis Debat managed to cheat everyone in Washington”, *Rue89*, 15 de septiembre de 2007, <http://rue89.nouvelobs.com/2007/09/15/how-alexis-debat-managed-to-cheat-everyone-in-washington>
- FINN, Peter y KORNBLUT, Anne E., “Al-Qaeda couriers provided trail that led to bin Laden”, *The Washington Post*, 2 de mayo de 2011, http://articles.washingtonpost.com/2011-05-02/national/35264458_1_al-qaeda-couriers-osama-bin-laden-abu-faraj.
- GALL, Carlotta, “What Pakistan knew about Bin Laden”, *The New York Times*, 19 de marzo de 2014, <http://mobile.nytimes.com/2014/03/23/magazine/what-pakistan-knew-about-bin-laden.html?src=longreads&r=0&referrer>. *The wrong enemy. America in Afghanistan, 2001-2014*, Boston, Houghton, Mifflin, Harcourt, 2014.
- GARCÍA-ABADILLO, Casimiro, “Diez años después, no sabemos quién dio la idea de atentar el 11-M”, entrevista a Javier Gómez Bermúdez, *El Mundo*, 7 de marzo de 2014, <http://www.elmundo.es/espana/2014/03/07/5318f100e2704e2e028b457d.html>.
- GUNARATNA, Rohan, *Inside al Qaeda, global network of terror*, Nueva York, Columbia University Press, 2002.
- GUNARATNA, Rohan y NIELSEN, Anders, “Al Qaeda in the Tribal Areas of Pakistan

- and beyond”, *Studies in Conflict and Terrorism*, No.31, 2008, pp.705-807.
- HASAN, Syed Shoaib, “Pakistan’s extraordinary prisoner”, *BBC News*, 21 de agosto de 2007, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6956712.stm.
- HELMICH, Christina, “Creating the ideology of al Qaeda: from hypocrites to salafi-jihadists”, *Studies in Conflict and Terrorism*, No.31, 2008, pp.111-124. Al Qaeda: from global network to local franchise, Londres, Zed Books, 2011.
- HOFFMAN, Bruce, *Studies in Conflict and Terrorism*, No.32, 2009, pp.1.100-1.116.
- HUSSAIN, Zahid, *Frontline Pakistan, the struggle with militant Islam*, Nueva York, Columbia University Press, 2007.
- JONES, Seth G., “Al Qaeda in Iran, why Teheran is accommodating the terror group”, *Foreign Affairs*, 29 de enero de 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137061/seth-g-jones/al-qaeda-in-iran>.
- JORDÁN, Javier, “La campaña de ataques con drones contra Al Qaeda en Pakistán”, *Inteligencia y Seguridad*, No.14, julio-diciembre de 2013.
- LAHOUD, Nelly, “Beware of imitators, Al Qaeda through the lens of its confidential secretary”, *CTC Harmony Program*, 4 de junio de 2012, <http://www.ctc.usma.edu/posts/beware-of-imitators-al-qaeda-through-the-lens-of-its-confidential-secretary>.
- LAHOUD, N., CAUDILL, S., COLLINS, L., KOEHLER-DERRICK, G., RASSLER, D., AL-‘UBAYDI, M., “Letters from Abbottabad, bin Laden sidelined?” *CTC Harmony Program*, 3 de mayo de 2012, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letters-from-abbottabad-bin-ladin-sidelined>.
- LAWRENCE, Bruce (ed.), *Messages to the world, the statements of Osama bin Laden*, Londres, Verso, 2005.
- NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, *The 9/11 commission report. Final report of the national commission on terrorist attacks upon the United States*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 2004.
- NEUMANN, Peter, EVANS, Ryan y PANTUCCI, Raffaello, “Locating al Qaeda’s center of gravity: the role of middle managers”, *Studies in Conflict and Terrorism*, No.34, 2011, pp.825-842.
- POZO SERRANO, Pilar, *La guerra de Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales*, Pamplona, Eunsa, 2011.
- RANSTORP, Magnus, *Mapping terrorism research: state of the art, gaps and future directions*, Londres, Routledge, 2007.
- RASHID, Ahmed, *Descent into chaos, the United States and the failure of nation building in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*, Nueva York, Viking, 2008.

- REINARES, Fernando, “Matanza terrorista en Noruega”, El País, 27 de julio de 2011, http://elpais.com/diario/2011/07/27/opinion/1311717607_850215.html.
The evidence of al-Qaida’s role in the 2004 Madrid attacks”, CTC Sentinel 5(3), marzo de 2012, <http://www.ctc.usma.edu/posts/march-2012>. ¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2014.
- RIEDEL, Bruce, The search for Al Qaeda, its leadership, ideology and future, Washington, Brookings Institution Press, 2010.
- SAGEMAN, Marc, Leaderless Jihad; Terror networks in the twenty-first century, Pennsylvania, University of Pennsylvania Press, 2008.
- SHAHZAD, Syed Saleem, “Al-Qaeda’s guerrilla chief lays out strategy”, Asia Times Online, 15 de octubre de 2009, http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/KJ15Dfo3.html.
- Inside al-Qaeda and the Taliban, beyond bin Laden and 9/11, Norwich, Pluto Press, 2011.
- SILKE, Andrew, Research on Terrorism: trends, achievements and failures, Londres, Routledge, 2004.
- SOCOM-2012-0000004-HT, “Letter from Asam Gadahn”, documento disponible en el proyecto Harmony, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-from-adam-gadahn-english-translation-2>.
- SOCOM-2012-0000005-HT, “Letter from Usama bin Laden to Mukhtar Abu al-Zubayr”, documento disponible en el proyecto Harmony, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-from-usama-bin-laden-to-mukhtar-abu-al-zubayr-english-translation-2>.
- SOCOM-2012-0000007-HT, “Letter to Hakimullah Mahsud”, documento disponible en el proyecto Harmony, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-to-hakimullah-mahsud-english-translation-2>.
- SOCOM-2012-0000010-HT, “Letter from UBL to `Atiyatullah Al-Libi 2”, documento disponible en el proyecto Harmony, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-from-ubl-to-atiyatullah-al-libi-2-english-translation-2>.
- SOCOM-2012-0000012-HT, “Letter from `Atiyatullah al-Libi”, documento disponible en el proyecto Harmony, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-from-atiyatullah-al-libi-english-translation-2>.
- SOCOM-2012-0000015-HT, “Letter from UBL to `Atiyatullah al-Libi 3”, documento disponible en el proyecto Harmony, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-from-ubl-to-atiyatullah-al-libi-3-english-translation-2>.
- SOCOM-2012-0000016-HT, “Letter to Nasir al-Wuhayshi”, documento disponible en el proyecto Harmony, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-to-nasir-al>

[wuhayshi-original-language-2.](#)

SOCOM-2012-0000019-HT, “Letter from UBL to `Atiyatullah al-Libi 4” documento disponible en el proyecto Harmony, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-from-ubl-to-atiyatullah-al-libi-4-english-translation-2>.

STENERSEN, Anne, “Al-Qaeda’s allies, explaining the relationship between al-Qaeda and various factions of the Taliban after 2001”, *New America Foundation*, 19 de abril de 2010, http://counterterrorism.newamerica.net/publications/policy/al_qaeda_s_allies.

SUDE, Bárbara, “Al-Qaeda central”, *New America Foundation*, Febrero de 2010, <http://www.newamerica.net/sites/newamerica.net/files/policydocs/sude.pdf>.

WARRICK, Joby, *The triple agent: the al-Qaeda mole who infiltrated the CIA*, Nueva York, Doubleday, 2011.

WRIGHT, Lawrence, *The looming tower, al-Qaeda’s road to 9/11*, Londres, Penguin, 2006.



Bardera, M. P. , García-Silgo, M.** y Pastor, A****

Comandante Psicólogo UME, ** Capitán Psicólogo IGESADEF, * Teniente Psicólogo ET (USAC “General Arroquia”).*

- Artículo recibido: Julio de 2014.

- Artículo aceptado: Octubre de 2014.

GESTIÓN DE ESTRÉS EN LAS FUERZAS ARMADAS

Resumen

El presente trabajo aborda las fuentes de estrés a las que se enfrenta el personal militar y las variables que pueden amortiguar su efecto sobre la salud, la seguridad y la eficacia en el desempeño de su trabajo. Estas variables (como el afecto y pensamiento positivo, las estrategias de afrontamiento, el autocontrol, el realismo, la personalidad *hardiness*, la autoeficacia, el altruismo, o la espiritualidad, entre otras) están siendo incorporadas por diferentes ejércitos de nuestro entorno en programas de fortalecimiento psicológico para su personal (por ejemplo, el *Comprehensive Soldier Fitness*, o el *Trauma Risk Management*).

En esta misma línea, una variable que está tomando gran relevancia es el liderazgo. El liderazgo transformacional es buen protector frente al estrés laboral, pero su aplicación en organizacionales rígidas o excesivamente jerarquizadas, como los ejércitos, es muy cuestionada. La alternativa está en los estilos de liderazgo basados en valores (por ej., liderazgo ético, liderazgo auténtico).

Palabras clave

Estrés laboral, riesgos psicosociales, resiliencia, liderazgo, psicología positiva.

Abstract

This paper addresses the sources of stress that military personnel face and discusses the variables that serve to buffer its impact on health, safety and effective job performance. These variables (such as a positive outlook, positive thinking, coping strategies, self-control, realism, personality hardiness, self-efficacy, altruism and spirituality, amongst others) are being incorporated by the different surrounding armed forces into psychological strengthening programmes for their staff (for instance, the programmes Comprehensive Soldier Fitness or Trauma Risk Management).

In this spirit, one variable that is proving to be of great relevance is leadership. Transformational leadership shields well against occupational stress, yet its application in rigid or excessively hierarchical organisations, such as armies, often comes under question. The alternative lies in value-based leadership styles (for instance, ethical leadership and authentic leadership).

Keywords

Occupational stress, psychosocial hazards, resilience, leadership, positive psychology.

GESTIÓN DE ESTRÉS EN LAS FUERZAS ARMADAS

I. INTRODUCCIÓN

En la última década han aparecido diferentes programas de fortalecimiento psicológico en contextos militares, el objetivo de este tipo de intervenciones es amortiguar el efecto que los estresores vinculados al ejercicio de la profesión militar tienen sobre este personal. Sin embargo, el interés por incorporar técnicas procedentes de la psicología en el entrenamiento militar no es tan reciente como pudiera parecer. Así por ejemplo, está documentado que el ejército norteamericano ya utilizó programas de gestión y resistencia al estrés, dirigidos a personal militar que desarrollaría puestos de contrainteligencia, durante la II Guerra Mundial.¹

Los programas actuales de fortalecimiento psicológico en el marco de la OTAN utilizan modelos basados en la evidencia (se ha probado de forma empírica su eficacia) y emergen de la Psicología Positiva. Algunos de estos programas son bastante conocidos, como el CSF (*Comprehensive Soldier Fitness*)² del Ejército Norteamericano o el TRiM (*Trauma Risk Management*) de los *Royal Marines*.³

Una de las variables que más peso tiene en estos programas es el liderazgo.⁴ Los estilos de liderazgo que sirvieron en otros tiempos, están ahora siendo cuestionados. Los conflictos del Siglo XXI y la milicia en contextos adversos, requieren de líderes que inspiren las capacidades psicológicas positivas, motiven y generen compromiso en sus subordinados, estos son “los líderes auténticos”.

1 Citado por Bardera y Silgo (2013): “los candidatos a puestos de espía eran enviados a un centro de evaluación en una granja de Washington, donde no sólo realizaban pruebas de lápiz y papel o entrevistas, sino que también realizaban ejercicios para ver si podían soportar el estrés y el rigor del trabajo detrás de las líneas enemigas. Esta semana en la granja se dedicaba a sacar todas las fortalezas y debilidades que pudieran tener los sujetos. El estudio de la personalidad era clave en esos centros”.

2 Sobre el CFS, se recomienda ver: JUANES-CUARTERO, Antonio P.: “Comprehensive fitness Soldier. En busca del soldado resiliente”, *Boletín electrónico del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 42, 2012.

3 Para una revisión de programas de resiliencia en los ejércitos ver: GARCÍA SILGO, Mónica: “Revisión de programas de resiliencia basados en la evidencia en los ejércitos”, *Sanidad Militar*, nº 69 (3), 2013..

4 Ver GARCÍA SILGO, Mónica y CASTELLANOS, Jose Luis: “Preparación psicológica a través del liderazgo”, *Revista Ejército*, nº 863, 2013.

El presente documento abordará estos temas, distribuidos en tres grandes bloques: Riesgos psicosociales en contextos militares, programas de entrenamiento psicológico para gestionar el estrés y el rol del líder auténtico como amortiguador del estrés en los ejércitos.

2. RIESGOS PSICOSOCIALES EN CONTEXTOS MILITARES

En la última década, la Unión Europea ha venido alertando sobre la emergencia de riesgos de naturaleza psicosocial en contextos laborales, centrandose en este tipo de riesgos las estrategias comunitarias sobre salud y seguridad laboral, desde el año 2002.

En nuestro país, la VII Encuesta Nacional de Condiciones Trabajo (2011) apunta que los profesionales que trabajan en el ámbito de la Seguridad y Defensa (donde han sido incluidos los militares) son uno de los colectivos más expuestos a riesgos laborales, especialmente a los de naturaleza psicosocial. Estos datos no son diferentes a los obtenidos en otros ejércitos de nuestro entorno, lo que ha generado que la sección del *Human Factors and Medicine* (HFM) de la OTAN, creara los *Mental Health Advisory Team* (MHAT) para la investigación e intervención en esta problemática.

Sus investigaciones han permitido conocer las variables psicológicas implicadas en la salud y el bienestar de los militares, así como validar de forma empírica intervenciones para mejorarlas. Aunque pocos, en nuestras Fuerzas Armadas también se han desarrollado investigaciones e intervenciones en esta misma línea y se hará alusión a ellos más adelante.

Llegado a este punto, es preciso definir que entendemos por riesgos de naturaleza psicosocial. La Organización Internacional del Trabajo (1986) define los riesgos psicosociales como las interacciones entre el contenido de trabajo, la gestión y organización del trabajo y las condiciones ambientales, por un lado, y las competencias y necesidades de los trabajadores, por otro. Cox y Griffiths (1995) definen los factores psicosociales como los aspectos relativos al diseño del trabajo, así como su organización y gestión, y a sus contextos sociales y ambientales, que tienen el potencial de causar daños de tipo físico, social o psicológico.

Según la bibliografía de referencia, hay seis fuentes de estrés para los trabajadores que pueden suponer riesgos de naturaleza psicosocial, estas son:

1. Los “aspectos intrínsecos del trabajo”, que se relacionan con el contenido del mismo; como por ejemplo: sobrecarga del trabajo o largas jornadas laborales. En un estudio con soldados españoles del Ejército de Tierra, realizado por Bardera en 2010, se encontró que las demandas del puesto en habilidades específicas

se relacionaban directamente con el absentismo, la satisfacción laboral, la percepción de riesgo y la accidentalidad.

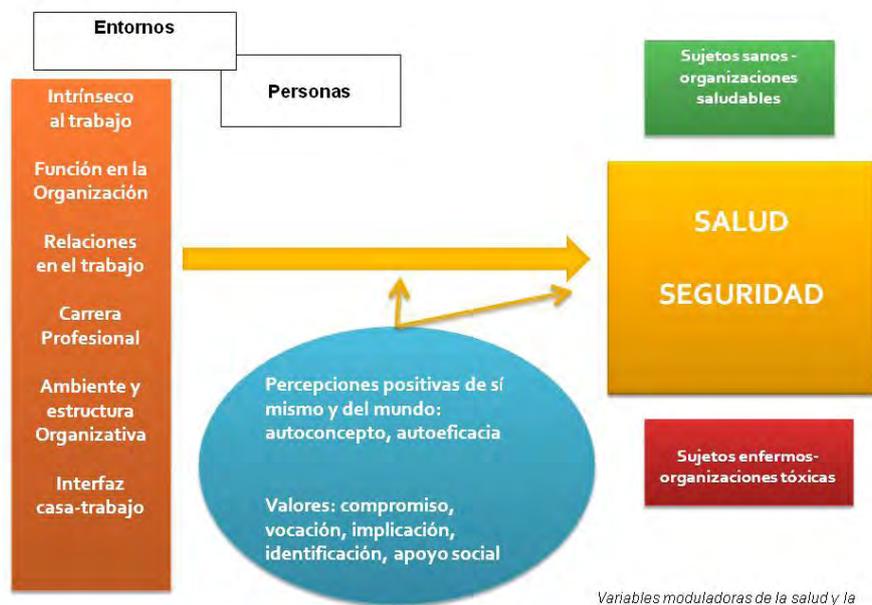
2. Los “estresores de rol”, vinculados a la ambigüedad y al conflicto de rol, es decir, cuando no están claras las tareas que debe realizar el trabajador o entran en conflicto entre ellas. Osca y col. encontraron que, los soldados que conocen claramente sus tareas sufren menor agotamiento emocional y menor malestar, pero mayor autorrealización personal y profesional, resultados que ya habían encontrado Bliese y Castro, en soldados de la OTAN.
3. Las “relaciones en el trabajo” son un estresor de gran relevancia en la profesión militar, aunque también pueden constituir un factor protector. En esta dirección, Stetz, Stetz y Bliese estudiaron el efecto del apoyo social de compañeros y superiores sobre la satisfacción laboral y el bienestar en la “policía militar”, encontrando que aunque el apoyo social es un buen amortiguador del estrés, no funciona igual en todas las situaciones ni con todos los sujetos.
4. El “desarrollo profesional” puede ser una fuente de estrés por diferentes motivos, como puede ser la inseguridad laboral o la incongruencia en la posición. Hay escasez de estudios sobre el impacto de estos estresores en el personal militar. En un estudio realizado hace unos años con militares españoles, las variables vinculadas al desarrollo de carrera, lejos de ser un estresor, eran una fuente de motivación laboral ⁵ si bien es cierto que el estudio se realizó con normativas de personal y ascensos que actualmente ya no están en vigor.
5. Los estresores derivados del “clima organizacional”, incluirían aspectos como la comunicación o las relaciones. López-Araujo, Osca y Peiró confirmaron la influencia de estos estresores de clima sobre la satisfacción laboral de soldados españoles.
6. Por último, respecto a los estresores del “eje familia-trabajo”, las investigaciones más recientes han puesto de manifiesto que este tipo de variables están muy vinculadas a aspectos socioeconómicos. Aunque la normativa puede amortiguar este tipo de estresores, en contextos militares es siempre complicado, pues como dicen algunos autores, familia y ejército son dos “instituciones voraces”, que requieren de una prestación individual muy completa a nivel psicológico, temporal y existencial, tanto que pueden llegar a exigirle la vida.⁶

⁵ Bardera, Pilar: *Antecedentes psicosociales en la salud laboral de militares españoles*, Tesis Doctoral, Madrid: UNED, 2010.

⁶ MOSKOS, Charles y WOOD, Frank R.: *The Military: More than just a job?* McLean, Va.: Pergamon-Brassey's, International Defense Publishers, 1988.

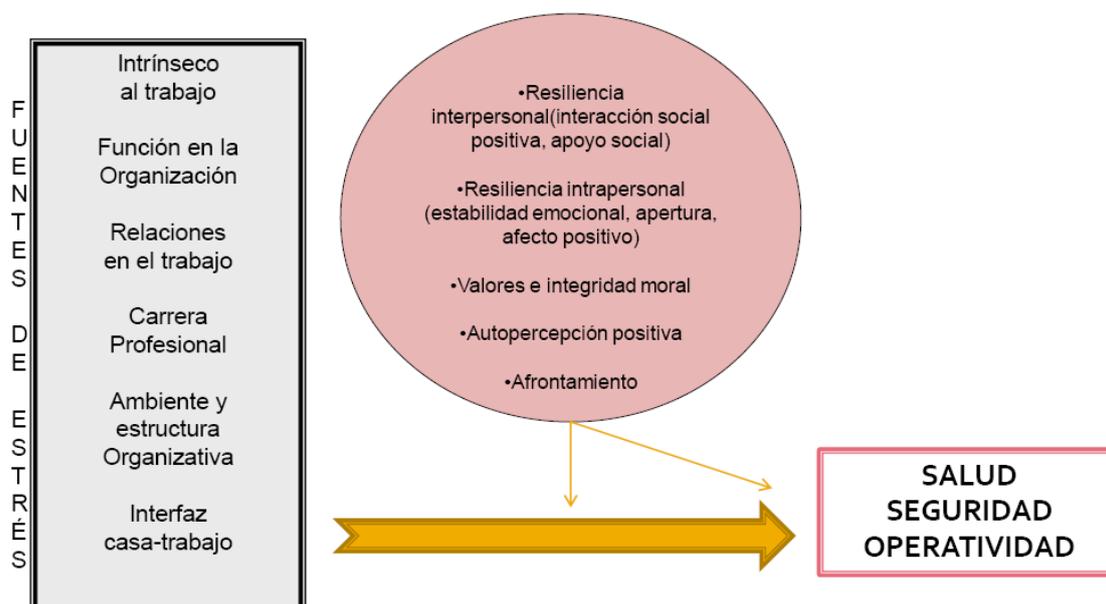
Es importante entender que la presencia de estos estresores en contextos militares no tiene por qué perjudicar la salud, la seguridad o la operatividad del personal, ya que existen una serie de variables individuales y grupales capaces de amortiguar o modular el impacto de los estresores sobre los sujetos. Algunas de estas variables están claramente identificadas y forman parte de los programas de entrenamiento psicológicos que se emplean los ejércitos. Por ejemplo, Thomas y col. encontraron que los sujetos más optimistas presentaban menor número de síntomas post- traumáticos, en situaciones de despliegue en zona de operaciones, incluso entrando en combate, que aquellos sujetos menos optimistas. También Bardera y Osca comprobaron que los sujetos con una percepción más positiva de sí mismos están protegidos frente a estos estresores (ver gráfico 1). El gráfico 2 presenta un modelo global.

Gráfico 1. Modelo de Bardera y Osca



Variables moduladoras de la salud y la seguridad en militares españoles (Bardera y Osca, 2010)

Gráfico 2. Modelo general



3. PROGRAMAS DE ENTRENAMIENTO PSICOLÓGICO PARA GESTIONAR EL ESTRÉS

El entrenamiento psicológico es un método de intervención empleado por psicólogos, o personal formado, que consiste en instruir a otras personas para que desarrollen determinadas habilidades psicosociales con el fin de que sean eficaces abordando una situación adversa actual, pasada o futura. Según Bates y col. el entrenamiento psicológico en ambientes militares es la integración y potenciación de las capacidades y habilidades mentales, emocionales y conductuales para optimizar el desempeño y fortalecer la resiliencia de los guerreros. Aunque esta metodología surgió inicialmente como técnica de tratamiento para casos clínicos, con el auge de la Psicología Positiva, el modelo centrado en intervenir para curar se ha transformado en un modelo más positivo, de tipo intervenir para fortalecer, generar competencias, bienestar, satisfacción y, de paso, prevenir. En la actualidad ambos modelos coexisten. El modelo positivo de salud mental fue reconocido inicialmente por la OMS⁷ y es la tendencia adoptada

7 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, Nueva York, 19 de junio- 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 y entró en vigor el 7 de abril de 1948.

en gran parte de los organismos nacionales^{8,9} e internacionales^{10,11,12,13} implicados en la salud y el bienestar de las personas en general y de los trabajadores, militares o personas en riesgo en particular. Hay que destacar que el entrenamiento psicológico se ha convertido en parte de las estrategias de seguridad y defensa de algunos países^{14,15}, ampliándose el tradicional entrenamiento centrado exclusivamente en lo físico y técnico a otro en el que se incluyen, además, los aspectos psicosociales.¹⁶ En los últimos años, este modelo positivo, aglutinado muchas veces en la palabra “resiliencia”, se ha hecho muy popular en el área político, social, empresarial o económico, aunque el concepto ya se empleaba tiempo antes en el mundo de la ingeniería y tratamiento de los materiales. En psicología, dicho modelo ha supuesto una revolución, dando lugar a un nuevo paradigma.

Estos programas de entrenamiento están dirigidos a desarrollar la capacidad de resiliencia innata y adquirida de las personas ante los estresores físicos y psicosociales más o menos cotidianos. En este contexto psicológico, la Real Academia de la Lengua Española (22º ed.) define la resiliencia como “la capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas”. Mientras, la literatura científica

8 Estrategia en Salud Mental del Sistema Nacional de Salud, Ministerio de Sanidad y Consumo, 2007.

9 Estrategia en Salud Mental del Sistema Nacional de Salud, Ministerio de Sanidad, política Social e Igualdad, 2011.

10 Organización Internacional del Trabajo: Riesgos emergentes y nuevos modelos de prevención en un mundo de trabajo en transformación. Ginebra, 2010.

11 Organización Mundial de la Salud: IV International Conference on Health Promotion, “New Players for a New Era: Leading health promotion into the 21st century”, *The Jakarta Declaration on Health Promotion in the 21st. Century*, Jakarta, Indonesia, July 1997.

12 Declaración Europea de Salud Mental, Declaración de los Ministros de Sanidad de los Estados Miembros en la Región Europea de la OMS, reunidos en Conferencia Ministerial celebrada en Helsinki del 12 al 15 de enero de 2005.

13 Libro Verde: Mejorar la salud mental de la población: Hacia una estrategia de la Unión Europea en materia de salud mental, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 2005.

14 National Security Research Division, *Annual Report 2011-2012*, Santa Mónica, CA: RAND Corporation, National Defense Research Institution, 2012.

15 Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido, Departamento del Seguridad Nacional, Presidencia del Gobierno, Gobierno de España, 2013.

16 Adler, Amy B., Delahaj, Roos, Bailey, Suzanne M., Van den Berge, Carlo, Parmak, Merle, Tussenbroek, Barend, PUENTE, Jose M., LANDRATOVA Sandra, KRAL, Pavel, KREIM, Guenter, RIETDIJKL, Deirdre, MCGURK, Dennis y CASTRO, Andrew: “NATO Survey of mental health training in Army recruits”, *Military Medicine*, nº 178 (7), 2013.

y especializada concibe la resiliencia ante la adversidad de tres maneras.^{17,18} Como proceso o capacidad básica de resistir; como capacidad de recuperación, adaptación y vuelta al equilibrio inicial; o como crecimiento tras un acontecimiento traumático.

En cuanto a la merecida relevancia del entrenamiento psicológico en la actualidad, cabe subrayar numerosas investigaciones (las citadas aquí entre otras) en donde se observa que determinados programas de resiliencia protegen de la depresión y facilitan un mejor ajuste y adaptación, disminuyen los niveles de cortisol en los estados de estrés elevado y muestran efectos positivos a largo plazo. En muestras militares se ha señalado que estos entrenamientos mejoran las estrategias de afrontamiento, así como la inteligencia emocional, los pensamientos positivos en situaciones estresantes, el optimismo o la búsqueda de apoyo social cuando se necesita.

Los factores concretos que se incluyen en los programas de resiliencia más relevantes de la actualidad, han demostrado efectos moduladores significativos entre los estresores o riesgos y la salud y el bienestar. Dichos factores se pueden agrupar en tres grandes áreas de resiliencia (biológica, psicológica y social) y se abordan según su naturaleza interna o externa al sujeto. Los factores internos hacen referencia a cualidades que dependen únicamente de la persona, tanto desde un punto de vista biológico, como psicológico. Mientras que los externos tienen que ver con su entorno y, por tanto, no dependen tanto de él aunque éste (a través de sus competencias internas) pueda influir, a veces, en ellos.

Entre los factores externos con más evidencias empíricas se encuentra el apoyo social.^{13,19,20} Dicho factor se puede desarrollar en distintos escenarios, como son los familiares, los organizacionales o los comunitarios. El apoyo familiar es uno de los factores externos con más impacto en la resiliencia individual. En cuanto a los contextos organizacionales, como por ejemplo el militar, la cohesión grupal, junto al trabajo en equipo y al clima positivo de unidad, constituyen subfactores prioritarios. Es por ello que el liderazgo (dimensión incluida en el clima laboral) cobra tanta relevancia en la enseñanza y formación de los mandos militares. De este modo, una de las estrategias de prevención de riesgos laborales por un lado y de desarrollo de la resiliencia de los subordinados por otro, consiste en entrenar al Mando en aquellos

17 Reich, John W., Zautra, Alex J. y Hall, John S. (Eds.): *Handbook of Adult Resilience*, New York: Guilford Press, 2010.

18 Meredith, Lisa S., Sherbourne, Cathy D., Gaillot, Sarah J., Hansell, Lydia, Ritschard, Hans V., Parker, Andrew M. y Wrenn, Glenda: *Promoting psychological resilience in the U.S. military*, Santa Monica, CA. RAND Corporation, 2011.

19 Lee, Jennifer E. C., Sudom, Kerry A. y McCreary, Donald R.: "Higher-Order model of resilience in the Canadian forces", *Canadian Journal of Behavioural Science*, nº 43 (3), 2011.

20 García Silgo, Mónica: "Revisión de programas de resiliencia basados en la evidencia en los ejércitos", *Sanidad Militar*, nº 69 (3), 2013.

factores de liderazgo que tienen efectos positivos sobre la moral, el rendimiento, la eficacia, el bienestar, la satisfacción o la salud de los soldados. Así, el entrenamiento del liderazgo es un tipo de intervención indirecta de la resiliencia de los recursos humanos de las Fuerzas Armadas. Otros factores externos de resiliencia organizacional son (entre otros): El apoyo de medios materiales y tecnológicos; la información y el acceso a ella; la formación técnica; o el desarrollo de protocolos de actuación e instrucciones técnicas. Por último, el apoyo comunitario se asocia con tener amistades, estar integrado en grupos, participar en actividades sociales, espirituales, ceremonias, etc. Algunos de los programas de resiliencia implementados en poblaciones militares tienen en cuenta estos factores externos (además de los internos que se mencionaran a continuación), llegando a entrenar psicológicamente a las familias en las propias unidades o creando redes de apoyo comunitario. En esta línea se concibió el programa de entrenamiento del ejército de los Estados Unidos *Comprehensive Soldier and Family Fitness* (CSF2).

En cuanto a los factores internos que han demostrado efectos moduladores sobre la salud y el rendimiento, se encuentran los biológicos, como por ejemplo, la fortaleza física (comprendida por el entrenamiento físico y los hábitos nutricionales y el estilo de vida sanos) y los psicofisiológicos, entre los que destacan^{1,13,21,22} el afecto positivo; el pensamiento positivo; las estrategias positivas de afrontamiento; el autocontrol; el realismo, la aceptación o la autoconciencia; el estilo de personalidad *hardiness* (compuesta por las dimensiones de compromiso, control y reto); la autoeficacia; el altruismo; la espiritualidad (relacionada, o no, con la religión); y la experiencia laboral. Algunos factores internos están directamente relacionados, a su vez, con tener relaciones interpersonales positivas o con dar y recibir apoyo social (factor social), mientras que otros lo están con la capacidad de controlar y reducir las respuestas fisiológicas de ansiedad en situaciones de estrés (factor biológico).

Respecto a las sesiones en las que se desarrollan los programas de entrenamiento psicológico, estas pueden ser intensivas en un corto período de tiempo o distribuidas a lo largo de varios meses. A su vez, pueden ser de tipo grupal o individual aunque, en academias o unidades militares son las sesiones grupales las empleadas normalmente. La metodología didáctica debe ser interactiva, evitándose las conferencias en las que sólo hable el entrenador e incluyéndose casos prácticos, ejemplos personales de los propios sujetos y la identificación de los estresores psicosociales que afecten cada uno. Es por este motivo que los grupos no pueden ser muy numerosos. Se deberá hacer especial hincapié en practicar las estrategias cognitivas y conductuales de cada factor de resiliencia, así como en ejercitar las competencias de resiliencia ante los estresores psicosociales que puedan aparecer entre sesiones, compartiendo la experiencia posteriormente y analizándolo con el psicólogo o entrenador y el grupo. Dependiendo de cuales sean los objetivos que se quieran conseguir con el programa, se implementarán más o menos módulos de entrenamiento, entendiéndose que a mayor cuantía de factores tratados y más áreas bio-psico-sociales entrenadas, más aumentará la capacidad de resiliencia ante la adversidad de los sujetos. Es recomendable, no

solo para obtener un índice de la eficacia del programa sino, también, de cara a la consolidación del sentimiento de autoeficacia de los sujetos, contar con indicadores objetivos y cuantitativos del cambio, es decir, con instrumentos de evaluación en las fases previas al programa y posteriores a corto y a largo plazo. Finalmente, se pueden incluir fases de seguimiento para afianzar los cambios positivos conseguidos.

Existen distintos programas de entrenamiento biopsicosocial o psicosocial llevados a cabo en el contexto de la seguridad y defensa, como el CSF2 antes nombrado. Podemos citar más ejemplos, entre otros: *National Guard Resiliency Program*, *Mindfulness-based Mind Fitness Training*, *Mindfulness Based Stress Reduction*, *Air Force Landing Gear*, *Marine Corps Operational Stress Control*, *Gallup*, *Heartmath*, *National Security Agency Employee Engagement Program*, o *Trauma Risk Management*. En esta línea, la *Science and Technology Organization* de la OTAN está desarrollando y validando un programa de entrenamiento psicológico con el objetivo de aumentar la resiliencia de los militares cuando estos están todavía en fases iniciales de reclutamiento.

Se debe exigir que los programas de entrenamiento psicológico, antes de implementarse, tengan demostrada su eficacia en ensayos aleatorios controlados y que el adiestramiento de los entrenadores haya sido, también, validado. La psicología es una ciencia y, como tal, sus intervenciones deben estar basadas en la evidencia. Por otra parte, el entrenamiento psicológico (conocido y popularizado en los últimos años como *coaching*) ha sido (antes de la era del *coaching*), y es una técnica muy dada a las prácticas basadas en la intuición, la tradición, las corrientes subjetivas, el intrusismo profesional, así como a la banalización de sus principios, instrumentos y métodos. Por último, para hacer entrenamientos psicológicos eficaces y de calidad, es necesario elaborarlos desde la ética profesional, lo que está directamente relacionado con basar las intervenciones en criterios demostrados científicamente.

4. LIDERAZGO Y ESTRÉS EN CONTEXTOS MILITARES

El liderazgo emerge como una variable fundamental en la gestión del estrés, ya sea como factor de protección, o como causa principal de éste. Para Ivancevich y Matteson, el liderazgo representa posiblemente la capacidad de influencia más poderosa de entre todos los aspectos relacionados con el trabajo. Pero qué es el liderazgo, qué implica liderar a otras personas, o cómo la influencia del líder puede determinar el desarrollo de potencialidades o debilidades en los subordinados. Según la definición de Northouse, el liderazgo es un “proceso por el cual un individuo influye a un grupo de sujetos para alcanzar un objetivo común”. Podemos encontrar matices a esta definición según

la perspectiva teórica en la que nos posicionemos, ya sea situacional, transaccional, transformacional u otras; pero en líneas generales, todas incluyen los elementos esenciales de la definición de Northouse en su composición.

El estudio de la relación entre el liderazgo y el estrés lleva presente varias décadas. Los primeros estudios,²¹ ya señalaban la posibilidad de que el comportamiento de los líderes pudiera influir en el nivel de estrés experimentado por los subordinados. En la actualidad, son muchos los estudios que han aflorado respecto a la figura del líder dentro de las organizaciones. Los jefes o directivos que ejercen esta figura, juegan un papel fundamental tanto en la salud y las conductas de la organización, como en la de los seguidores o subordinados. Las conductas de los líderes pueden tener un efecto amortiguador o potenciador sobre los estresores que influyen en el bienestar de los empleados, de hecho, hasta podría considerarse a los comportamientos del líder como estresores en sí mismos. En esta línea Peiró y González-Roma, descubrieron que el estrés del líder predice de manera significativa y positiva el nivel medio de estrés de los miembros de los equipos. Es por tanto en la relación entre líderes y seguidores, donde radica una de las fuentes más comunes de estrés en las organizaciones. Shamir, Zakay, Brainin y Popper, señalan que las relaciones entre los líderes y los seguidores pueden tener una influencia directa o indirecta en el rendimiento laboral y en el bienestar laboral de todos los miembros de la organización. Una conducta inadecuada del líder puede contribuir al surgimiento de experiencias negativas en los empleados que perjudiquen su bienestar, desembocando en bajos niveles de satisfacción general y laboral, y en mayores niveles de conflicto trabajo-familia.²² Se pueden encontrar en la literatura evidencias de la relación del liderazgo negativo o tóxico con el *burnout*.²³ Por otro lado, teniendo en cuenta el papel modulador de las conductas del líder sobre el estrés, la tensión o el bienestar de los empleados, también podemos señalar que las conductas positivas de los líderes pueden mejorar el ambiente laboral, y tener una influencia directa y positiva tanto en la satisfacción como en la implicación de los subordinados,²⁴ afectando directamente al rendimiento y compromiso organizacional de los trabajadores.

21 Oaklander, Harold y Fleishman, Edwin A.: "Patterns of leadership related to organizational stress in hospital settings", *Administrative Science Quarterly*, nº 8 (4), 1964.

22 TEPPER, Bennett J.: "Consequences of abusive supervision", *Academy of Management Journal*, nº 43 (2), 2000.

23 Por ej. Seltzer, Joseph y Numerof, Rita E.: "Supervisory leadership and subordinate burnout", *Academy of Management Journal*, nº 31, 1986; Gil-Monte, Pedro y Peiró, Jose María: "Un estudio comparativo sobre criterios normativos y diferenciales para el diagnóstico del síndrome de quemarse por el trabajo (burnout) según el MBI-HSS en España", *Revista de Psicología del trabajo y de las Organizaciones*, nº 16(2), 2000.

24 Van Knippenberg, Dan, De Cremer, David y Van Knippenberg, Barbara: "Leadership and Fairness: The State of the Art", *European Journal of Work and Organizational Psychology*, nº 16 (2), 2007.

El modelo de liderazgo que mayor evidencia empírica parece haber alcanzado, relacionado con las conductas positivas del líder como promotoras de satisfacción laboral, compromiso y rendimiento laboral, en su papel como antagonistas o moduladoras del estrés, es el liderazgo transformacional. Este estilo de liderazgo va más allá de los modelos basados en recompensas y castigos, logrando inspirar en los subordinados altos niveles de implicación y esfuerzo hacia los objetivos establecidos.²⁵ Los líderes transformacionales van más allá de las relaciones de intercambio con sus subordinados, mediante la influencia idealizada, la motivación inspiracional, la estimulación intelectual y la consideración individualizada. Aplicando este estilo, se modifican las percepciones y valores de los subordinados, así como sus expectativas y aspiraciones profesionales, alineando sus propias creencias o autoconceptos con la visión del líder o de la organización.²⁶ Díaz, Gómez y De la Garza, identifican una serie de conductas claves en el liderazgo transformacional: “Identificar y articular una visión, exhibir en sus actos un modelo de valores a seguir, unificar esfuerzos cooperativos hacia una meta común, motivar y entusiasmar para mejorar la calidad del desempeño de los seguidores, brindar apoyo a los seguidores respetándolos y preocupándose por sus necesidades y sentimientos, y finalmente estimular la reflexión sobre las tareas realizadas”.

En relación al estrés, se ha demostrado que los líderes transformacionales promueven enfoques o evaluaciones positivas de los subordinados hacia las situaciones de estrés, percibiéndolas como retos o desafíos.²⁷ Schultz, Greenly y Brown, descubrieron que este tipo de liderazgo favorecía la congruencia de metas, la claridad del puesto de trabajo y la satisfacción laboral, influyendo en las creencias e interpretaciones de los trabajadores hacia su puesto de trabajo. De este modo, se incrementa en líneas generales el bienestar, se reduce la percepción de estrés, contribuyendo a la aparición de un afrontamiento laboral proactivo, lo que redundaría irremediablemente, además de en la satisfacción, en el aumento de la implicación organizacional y del rendimiento laboral.

Sin embargo, a pesar de la evidencia empírica existente sobre las bondades de este estilo de liderazgo, se han señalado algunas críticas hacia el modelo, planteando que las estrategias utilizadas por los líderes transformacionales podrían ser manipuladoras o utilizadas en beneficio de los propios líderes, lo que ha llevado en cierto modo a tratar

25 Ver: Bass, Bernard: *Transformational leadership: industrial, military, and educational impact*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, 1998; BASS, B. y RIGGIO, Ronald: *Transformational Leadership*, 2nd ed. Mahwah, New Jersey: Erlbaum, 2006.

26 Ver: Burns, James: *Leadership*, New York, Harper & Row, 1978; Shamir, Boas, Brainin, Esther, Zakay, Eliav y Popper, Micha: “Perceived combat readiness as collective efficacy: Individual- and group-level analysis”, *Military Psychology*, nº 12, 2000.

27 LYONS, Joseph B. y SCHNEIDER, Tamera R.: “Leadership and stress: The effects of leadership style on stress outcomes”, *Leadership Quarterly*, nº 20, 2009.

de diferenciar los “verdaderos” líderes transformacionales de aquellos “interesados”. Este hecho, sumado a la decepción de muchos ciudadanos y o subordinados hacia la actuación de sus líderes, en el contexto actual de crisis económica y social, ha llevado al surgimiento de modelos de liderazgo que sin alejarse en lo nuclear de los postulados del liderazgo transformacional, redundan en la importancia de la ejemplaridad del comportamiento del líder, así como en la moralidad y ética de éste, como prototipo de actuación para los seguidores, como pueden ser el liderazgo ético propuesto por ejemplo por Brown, Trevino y Harrison en 2005, o el liderazgo auténtico de Avolio y col. (2004). Además, han reaparecido modelos de liderazgo “aparentemente” olvidados, y que, sin embargo, vuelven a tener un protagonismo en la actualidad, como son el liderazgo compartido,²⁸ en el que la función de liderazgo se asume de manera colectiva por el grupo; y el *supportive leadership* o liderazgo de apoyo,²⁹ que resalta las conductas del líder orientadas a satisfacer las necesidades de sus subordinados y a proporcionar las herramientas necesarias para su eficaz desempeño, postulado que se identifica en cierta manera con la “consideración individualizada” del liderazgo transformacional.

A pesar de la eficacia demostrada de estos tipos de liderazgo hacia la protección y disminución del estrés laboral, existen dudas de que éstos puedan ser aplicados en estructuras organizacionales rígidas o excesivamente jerarquizadas, como pueden ser los ejércitos. Y en caso de ser aplicados, se plantea la duda de si tendrían el mismo nivel de protección hacia el estrés que en el resto de organizaciones.

Los líderes militares no sólo se encargan de la protección y bienestar de sus soldados. También de su preparación física, técnica y táctica, que debe ser adecuada a las características de cada uno de los puestos que ocupan sus subordinados. Además, deben preocuparse por su propia formación militar, en la que deben de conjugar su papel como combatientes, a la par que se encargan de la gestión de su personal, con todas las vicisitudes que ello pueda implicar, como son los problemas familiares, económicos o profesionales. El contexto es cambiante, teniendo que adaptarse y conjugar los periodos de entrenamiento o instrucción con los de despliegue en zonas de operaciones durante prolongados periodos de tiempo. El carácter cada vez más modernizado de los despliegues militares está cambiando en cierta manera la doctrina tradicional del “arte de la guerra”, tomando protagonismo la utilización cada vez mayor de alta tecnología, acompañada de unidades de combate pequeñas, ágiles y tremendamente especializadas. Esto obliga a que los líderes tengan que ser cada vez más versátiles y capaces de aplicar sus habilidades en una gran variedad de contextos.³⁰

28 Ver: YUKL, Gary: *Leadership in organizations*, 4th ed. Englewood Cliffs, N. J: Prentice Hall, 1998; PEARCE, Craig L. y CONGER, Jay A. (Eds): *Shared Leadership: Reframing the hows and whys of leadership*. Thousand Oaks, CA: Sage Pub, 2003.

29 RAFFERTY, Alannah E. y GRIFFIN, Mark A.: “Dimensions of transformational leadership: Conceptual and empirical extensions”, *The Leadership Quarterly*, nº 15, 2004.

30 BROWN, Robert y SIMS, Douglas: “Transforming in peace and war”, *Military Review*, May-

Además, como señala Bass (1998), los líderes del futuro deberán ganarse la confianza, lealtad y aprecio de sus subordinados, ocupándose de sus necesidades, y transmitiendo desafíos, sentido de unidad y trabajo, comunicando objetivos de manera compartida y atractiva hacia el futuro. Se ha de entender entonces que el liderazgo militar es “el proceso de influenciar a otros proporcionando propósitos, motivación y dirección para cumplir las misiones y mejorar la organización” (*Department of the Army*, 2006).

En esta emergente forma de liderazgo militar, la facilitación de la información y la participación en el proceso de toma de decisiones, se convierten en elementos cruciales a la hora de prevenir o reducir el estrés de los subordinados.³¹ El líder no se puede conformar con dirigir a sus subordinados sin más, tiene que tratar de implicarlos en el trabajo, potenciar la persecución de objetivos comunes, tiene que ser cercano a ellos y traspasar las relaciones; de tal modo, que se produzca el mejor afrontamiento de las situaciones de estrés. El liderazgo transformacional parece poder dar una respuesta positiva a estas demandas, aunque siempre ha existido la duda de si en situaciones de combate, donde el estrés es máximo, un líder debe aplicar un modo de actuación transformacional, o de apoyo, en vez de uno más directo adaptado al tipo de situación en la que se encuentra. Es por ello que se ha considerado que, aunque parece probado un mejor afrontamiento de las situaciones estresantes a través de un estilo de liderazgo transformacional, es posible que en ocasiones, conjugar este tipo de liderazgo con el transaccional, basado en un intercambio contingente de recompensas y castigos, puede redundar en un liderazgo más efectivo como el propuesto recientemente por Alarcón, Lyons, Schlessman y Barelka.

Otro aspecto que parece cobrar cada vez más relevancia, sobre todo en la búsqueda del tipo de liderazgo militar efectivo, son las motivaciones, ética y valores del líder, que a través de la influencia de éste hacia el grupo, pueda tener un efecto ejemplar que ayude o sirva de prototipo para los subordinados. Principalmente porque la transmisión de dichos valores, son un elemento fundamental en la transformación de los intereses individuales de cada subordinado, en intereses colectivos. Para Shamir, House y Arthur, la conducta ejemplar del líder, sustentada en valores éticos y morales, inspira a los seguidores a implicarse más en las misiones, a realizar sacrificios personales en el cumplimiento de la misión y a actuar más allá de lo concerniente a su tarea o servicio. Por tanto, no podemos descartar la eficacia de estilos de liderazgo como el ético o el auténtico, como alternativas a los modelos tradicionales de liderazgo, ya que además de compartir con el liderazgo transformacional y de apoyo las bases teóricas relativas a trascender las relaciones con los subordinados, apoyándoles en lo necesario para que tanto su implicación como su satisfacción laboral sea mayor, siempre en la

June, 2005.

31 FALLESEN, Jon J., KELLER-GLAZE, Heidi y CURNOW, Christina K.: “A selective review of leadership studies in the U.S. Army”, *Military Psychology*, nº 23, 2011. DOI: 10.1080/08995605.2011.600181..

búsqueda de un mejor afrontamiento del estrés; añaden un componente ético que parece también ahondar en el bienestar y compromiso organizacional.

Lo que sí que parece predominar, incluso traspasar el posible nivel de eficacia del liderazgo transformacional u otros, en lo relativo al mejor afrontamiento posible de los diferentes estresores tanto por parte del líder como de sus subordinados, es la presencia en el líder de personalidad “resistente” (*hardy-personality* o *hardiness*), y la formación de una identidad social común con el grupo de subordinados.

Las personas resistentes, por lo general, interpretan las experiencias estresantes como interesantes y provechosas, sobre las que pueden ejercer cierto control, afrontándolas como retos personales de los que pueden aprender y crecer como personas. Por tanto, los líderes resistentes podrán facilitar a través de su propia influencia, que sus subordinados realicen un afrontamiento positivo de las situaciones de estrés, a través de compartir su razonamiento sobre la situación y sobre las experiencias del grupo, de un modo positivo y constructivo.³² Este estilo de afrontamiento no sólo redundará en un mayor rendimiento y bienestar de los subordinados, sino que ayudará a mitigar uno de los efectos que más ha preocupado a los ejércitos después de los despliegues, como es el abandono del servicio en las fuerzas armadas, por parte de sus miembros. Este tipo de personalidad en el líder, al ser percibida como prototípica por los subordinados, tendrá un efecto positivo en el fortalecimiento del grupo y de mejora de la cohesión de las unidades, incrementando el nivel de preparación de éstas para el combate. Las investigaciones muestran que los líderes no sólo influyen en el estrés de sus subordinados de manera individual, sino también colectiva, lo que redundará directa e indirectamente en la sensación de bienestar, al crearse un sentido compartido de realidad social, es decir: un sentido compartido de valores, misiones y prioridades.³³ Este afrontamiento colectivo es especialmente importante en los ambientes donde no se pueden controlar los eventos estresantes. En el caso de los ambientes militares de combate, la identificación de los soldados con su unidad, fortaleciendo la cohesión del grupo, jugará un papel fundamental en la reducción de los efectos del estrés, y en el máximo rendimiento de la unidad. Para Shamir, Brainin, Zakay y Popper, la identificación de los soldados con su unidad es posiblemente el mejor predictor de la eficacia y preparación para el combate.

A pesar de la incipiente aparición de estudios sobre liderazgo en los ejércitos de diferentes países estos últimos años, el fenómeno no parece haber hecho más que empezar. La preocupación por el impacto del liderazgo en la gestión del personal militar, parece haber tomado una especial relevancia, trasladándose las investigaciones

32 BARTONE, Paul: “Resilience under military operational stress: can leaders influence hardiness?” *Military Psychology*, nº 18(Suppl.), 2006.

33 BRITT, Thomas, DAVISON, James, BLIESE, Paul y CASTRO, Carl: “How leaders can influence the impact that stressors have on soldiers”, *Military Medicine*, nº 169 (7), 2004.

de campo a las propias academias generales. Allí se forman los oficiales del futuro que, a medio y largo plazo, ocuparán los lugares clave para el desarrollo del liderazgo efectivo. Podemos encontrar en la literatura numerosos ejemplos de estudios sobre liderazgo en futuros oficiales de West Point, así como cadetes de las *Israeli Defense Forces* (IDF), entre otros. Pero sin lugar a dudas, la consecuencia más significativa de los resultados obtenidos de tal prominente investigación, ha sido la aplicación de programas específicos de formación en liderazgo, especialmente del estilo transformacional, como puede ser el amplio programa desarrollado por el Ejército Canadiense, impulsado por el *Canadian Forces Leadership Institute*; o por ejemplo, con la inclusión en la Real Academia de Oficiales de Noruega de entrenamiento en liderazgo durante los ejercicios de instrucción.

5. CONCLUSIONES

El entrenamiento integral de los soldados no debe pasar por alto el fortalecimiento psicológico. El personal ha de recibir formación e información respecto a los riesgos de naturaleza psicosocial a los que se deberá enfrentar, deben proporcionarse estrategias para afrontarlos y mecanismos de ajuste y adaptación, para que el impacto de estas amenazas no cause merma en su salud, su seguridad o su operatividad.

Estos programas de fortalecimiento psicológico deben validarse empíricamente y abordar variables cuyo impacto sobre los sujetos haya sido probado. Algunas de las variables sugeridas han sido abordadas en los apartados anteriores, la mayoría surgen del enfoque de la Psicología Positiva y de los conceptos de personalidad resistente, estrategias de afrontamiento o resiliencia.

Se debe destacar especialmente el impacto del líder. Algunos estilos de liderazgo pueden resultar “tóxicos” para quienes los “sufren”, reduciendo el rendimiento, el compromiso o la implicación en el trabajo o aumentando el estrés. La mayor parte de la bibliografía reconoce que el estilo de liderazgo transformacional es el que logra los mayores niveles de implicación, esfuerzo y bienestar en los subordinados. Estos son los líderes que motivan, inspiran, entusiasman y apoyan a quienes tienen bajo su mando, mostrando un modelo de valores claramente definido y una consideración individualizada de las personas. No obstante, también han sido criticados por su capacidad de manipulación.

En contextos militares los líderes deberán ser versátiles y ganarse la confianza, lealtad y compromiso de los subordinados. El liderazgo transformacional parece el más adecuado en estos casos, aunque siempre ha existido la duda sobre si en situaciones de combate, un líder debe aplicar un modo de actuación transformacional, o de apoyo, en vez de uno más directo adaptado al tipo de situación en la que se encuentre.

En la actualidad, emerge el interés por el estudio que el impacto de la ética y los valores en los ejércitos tienen sobre el compromiso, la implicación y el bienestar del personal. Entre los trabajos que están empezando a publicarse en esta línea, destacan aquellos centrados en el ejercicio del liderazgo ético. Así los valores, siempre presentes en los ejércitos, retornan con fuerza como protectores frente a la salud y estrés, y como garantía del éxito de la misión.

BIBLIOGRAFÍA

- ADLER, Amy B., DELAHAIJ, Roos, BAILEY, Suzanne M., VAN DEN BERGE, Carlo, PARMAK, Merle, TUSSENBROEK, Barend, PUENTE, Jose M., LANDRATOVA Sandra, KRAL, Pavel, KREIM, Guenter, RIETDIJKL, Deirdre, MCGURK, Dennis y CASTRO, Andrew: "NATO Survey of mental health training in Army recruits", *Military Medicine*, nº 178 (7), 2013.
- ALARCON, Gene M., LYONS, Joseph B., SCHLESSMAN, Bradley R. Y BARELKA, Alexander: "Leadership and coping among Air Force officers", *Military Psychology*, nº 24, 2012. DOI: 10.1080/08995605.2012.639674.
- AVOLIO, Bruce J., GARDNER, William L., WALUMBWA, Fred O., LUTHANS, Fred y MAY, Douglas R.: "Unlocking the mask: A look at the process by which authentic leaders impact follower attitudes and behaviors", *The Leadership Quarterly*, nº 15, 2004.
- ARMY DEPARTMENT: *Army Leadership Field Manual*. Washington, DC: Author, 2006.
- BARDERA, Pilar: *Antecedentes psicosociales en la salud laboral de militares españoles*, Tesis Doctoral, Madrid: UNED, 2010.
- BARDERA, Pilar y OSCA, Amparo: "Estrés laboral, autoconcepto y salud en una muestra de militares españoles". *Revista de Sanidad Militar*, nº 65 (3), 2009.
- BARDERA, Pilar y GARCÍA SILGO, Mónica: "Preparación psicológica y variables organizacionales", *Revista Ejército*, nº 863, 2013.
- BARTONE, Paul: "Resilience under military operational stress: can leaders influence hardiness?" *Military Psychology*, nº 18(Suppl.), 2006.
- BASS, Bernard: *Transformational leadership: industrial, military, and educational impact*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, 1998.
- BASS, B. y RIGGIO, Ronald: *Transformational Leadership*, 2nd ed. Mahwah, New Jersey: Erlbaum, 2006.
- BATES, Mark J., BOWLES, Stephen, HAMMERMEISTER, Jon, STOKES, Charlene, PINDER, Evette, MOORE, Monique, FRITTS, Matthew, VYTHILINGAM, Meena, YOSICK, Todd, RHODES, Jeffrey, MYATT, Craig, WESTPHAL, Richard, FAUTUA, David, HAMMER, Paul y BURBELO, Greg: "Psychological Fitness", *Military Medicine*, nº 175 (8), 2010.
- BLIESE, Paul y CASTRO, Carl: "Role Clarity, work overload and organizational support: multilevel evidence of the importance of support", *Work & Stress*, nº 14 (1), 2000.

- BRITT, Thomas, DAVISON, James, BLIESE, Paul y CASTRO, Carl: "How leaders can influence the impact that stressors have on soldiers", *Military Medicine*, nº 169 (7), 2004.
- BROWN, Robert y SIMS, Douglas: "Transforming in peace and war", *Military Review*, May-June, 2005.
- BROWN, Michael E., TREVINO, Linda y HARRISON, David A.: "Ethical Leadership: a social learning perspective for construct development and testing", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, nº 97, 2005.
- BURNS, James: *Leadership*, New York, Harper & Row, 1978.
- COX, Tom y GRIFFITHS, Amanda: "The assessment of psychosocial hazards at work", *Handbook of Work and Health Psychology*. Chichester: Wiley and Sons, 1995.
- COX, Tom, GRIFFITHS, Amanda y RIAL-GONZALEZ, Eusebio: *Research on Work-Related Stress*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000.
- DECLARACIÓN EUROPEA DE SALUD MENTAL, Declaración de los Ministros de Sanidad de los Estados Miembros en la Región Europea de la OMS, reunidos en Conferencia Ministerial celebrada en Helsinki del 12 al 15 de enero de 2005.
- DÍAZ, Héctor R., GÓMEZ Ramón y DE LA GARZA, Jorge: "La relación entre comportamientos de liderazgo transformacional, contenidos de comunicación y factores de estrés en el trabajo", *La investigación Administrativa*, nº 102, 2008.
- DUCKWORTH, Angela L., STEEN, Tracy A. y SELIGMAN, Martin E. P.: "Positive Psychology in Clinical Practice", *Annual Review of Clinical Psychology*, nº 1, 2005.
- VII ENCUESTA NACIONAL DE CONDICIONES DE TRABAJO, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2011.
- ESTRATEGIA EN SALUD MENTAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD, Ministerio de Sanidad y Consumo, 2007.
- ESTRATEGIA EN SALUD MENTAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD, Ministerio de Sanidad, política Social e Igualdad, 2011.
- ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL: UN PROYECTO COMPARTIDO, Departamento del Seguridad Nacional, Presidencia del Gobierno, Gobierno de España, 2013.
- FALLESEN, Jon J., KELLER-GLAZE, Heidi y CURNOW, Christina K.: "A selective review of leadership studies in the U.S. Army", *Military Psychology*, nº 23, 2011. DOI: 10.1080/08995605.2011.600181.

- FREDRICKSON, Barbara L. y TUGADE, Michele M.: “What Good are Positive Emotions in Crises? A Prospective Study of Resilience and Emotions Following the Terrorist Attacks on the USA on September 11th, 2001”, *Journal of Personality and Social Psychology*, nº 84, 2003.
- GARCÍA SILGO, Mónica: “Revisión de programas de resiliencia basados en la evidencia en los ejércitos”, *Sanidad Militar*, nº 69 (3), 2013.
- GARCÍA SILGO, Mónica (*en prensa*): “Las prácticas basadas en la evidencia en psicología militar”, *Sanidad Militar*.
- GARCÍA SILGO, Mónica y CASTELLANOS, Jose Luis: “Preparación psicológica a través del liderazgo”, *Revista Ejército*, nº 863, 2013.
- GIL-MONTE, Pedro y PEIRÓ, Jose María: “Un estudio comparativo sobre criterios normativos y diferenciales para el diagnóstico del síndrome de quemarse por el trabajo (burnout) según el MBI-HSS en España”, *Revista de Psicología del trabajo y de las Organizaciones*, nº 16(2), 2000.
- HAMMERFALD, Karin, EBERLE, C., GRAU, M., KINSPIERGER, A., ZIMMERMANN, Alan, EHLERT, Ulrike y GAAB, Jens: “Persistent effects of cognitive-behavioral stress management on cortisol responses to acute stress in healthy subjects –A randomized controlled trial”, *Psychoneuroendocrinology*, nº 31, 2006.
- IVANCEVICH, John M. y MATTESON, Michael T.: *Estrés y trabajo*. México: Editorial del Valle de México, 1985.
- JUANES-CUARTERO, Antonio P.: “Comprehensive fitness Soldier. En busca del soldado resiliente”, *Boletín electrónico del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 42, 2012.
- LIBRO VERDE: *Mejorar la salud mental de la población: Hacia una estrategia de la Unión Europea en materia de salud mental*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 2005.
- LEE, Jennifer E. C., SUDOM, Kerry A. y MCCREARY, Donald R.: “Higher-Order model of resilience in the Canadian forces”, *Canadian Journal of Behavioural Science*, nº 43 (3), 2011.
- LYONS, Joseph B. y SCHNEIDER, Tamera R.: “Leadership and stress: The effects of leadership style on stress outcomes”, *Leadership Quarterly*, nº 20, 2009.
- LESTER, Paul B., HARMS, Peter D., HERIAN, Mitchel N., KRASIKOVA, Dina V. y BEAL, Sarah J.: “Longitudinal Analysis of the impact of Master Resilience Training on self-reported resilience and psychological health data”, *The Comprehensive Soldier Fitness program evaluation: Report #3: (Tech. Rep. 3)*, 2011.

- LÓPEZ-ARAUJO, Blanca, OSCA, Amparo y PEIRÓ Jose María: “El papel modulador de la implicación con el trabajo en la relación entre el estrés y la satisfacción laboral”, *Psicothema*, nº 19(1), 2007.
- MEREDITH, Lisa S., SHERBOURNE, Cathy D., GAILLOT, Sarah J., HANSELL, Lydia, RITSCHARD, Hans V., PARKER, Andrew M. y WRENN, Glenda: *Promoting psychological resilience in the U.S. military*, Santa Monica, CA. RAND Corporation, 2011.
- MOSKOS, Charles y WOOD, Frank R.: *The Military: More than just a job?* McLean, Va.: Pergamon-Brassey's, International Defense Publishers, 1988.
- NATIONAL SECURITY RESEARCH DIVISION, *Annual Report 2011-2012*, Santa Mónica, CA: RAND Corporation, National Defense Research Institution, 2012.
- NORTHHOUSE, Peter G.: *Leadership: Theory and practice*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.
- OAKLANDER, Harold y FLEISHMAN, Edwin A.: “Patterns of leadership related to organizational stress in hospital settings”, *Administrative Science Quarterly*, nº 8 (4), 1964.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD: Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, Nueva York, 19 de junio- 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 y entró en vigor el 7 de abril de 1948.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Factores psicosociales en el trabajo: reconocimiento y control*, Ginebra: OIT., 1986.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Riesgos emergentes y nuevos modelos de prevención en un mundo de trabajo en transformación*. Ginebra, 2010.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD: IV International Conference on Health Promotion, “New Players for a New Era: Leading health promotion into the 21st century”, *The Jakarta Declaration on Health Promotion in the 21st Century*, Jakarta, Indonesia, July 1997.
- OSCA, Amparo, GONZÁLEZ-CAMINO, Genoveva, BARDERA, Pilar y PEIRÓ, Jose María: “Estrés de rol y su influencia sobre el bienestar psíquico y físico en soldados profesionales”, *Psicothema*, nº 15 (1), 2003.
- OSCA, Amparo, BARDERA, Pilar, URIEN, Begoña, DIEZ, Vicente y RUBIO, Cándido: “Riesgos psicosociales y accidentalidad laboral: investigación y propuestas de actuación”, *Papeles del Psicólogo*, nº 35(2), 2014.
- PEARCE, Craig L. y CONGER, Jay A. (Eds): *Shared Leadership: Reframing the hows*

- and whys of leadership*. Thousand Oaks, CA: Sage Pub, 2003.
- PEIRÓ, Jose María y GONZÁLEZ-ROMÁ, Vicente: *Collective stress appraisal in health care units. Does leader-members interaction matter?*, VIII European Conference on Organizational Psychology and Health Care, del 8 al 11 de Octubre de 2003 en Vienna, Austria.
- PETERSON, Christopher, PARK, Nansook y SELIGMAN, Martin E. P.: "Greater strengths of character and recovery from illness", *Journal of Positive Psychology*, nº 1, 2006.
- PETERSON, Christopher, RUCH, Willibald, BEERMANN, Ursula, PARK, Nansook y SELIGMAN, Martin E. P.: "Strengths of character, orientation to happiness, and life satisfaction", *Journal of Positive Psychology*, nº 2, 2007.
- RAFFERTY, Alannah E. y GRIFFIN, Mark A.: "Dimensions of transformational leadership: Conceptual and empirical extensions", *The Leadership Quarterly*, nº 15, 2004.
- REICH, John W., ZAUTRA, Alex J. y HALL, John S. (Eds.): *Handbook of Adult Resilience*, New York: Guilford Press, 2010.
- SELTZER, Joseph y NUMEROF, Rita E.: "Supervisory leadership and subordinate burnout", *Academy of Management Journal*, nº 31, 1986.
- SELIGMAN, Martin E. P., STEEN, Tracy A., PARK, Nansook y PETERSON, Christopher: "Positive psychology progress: Empirical validation of interventions", *American Psychologist*, nº 60 (5), 2005.
- SHAMIR, Boas, BRAININ, Esther, ZAKAY, Eliav y POPPER, Micha: "Perceived combat readiness as collective efficacy: Individual- and group-level analysis", *Military Psychology*, nº 12, 2000.
- SHAMIR, Boas, HOUSE, Robert J. y ARTHUR, Michael B.: "The motivational effects of charismatic leadership: A self-concept based theory", *Organization Science*, nº 4, 1993.
- SHAMIR, Boas, ZAKAY, Eliav, BRAININ, Esther y POPPER, Micha: "Leadership and social identification in military units: Direct and indirect relationships", *Journal of Applied Social Psychology*, nº 30, 2000.
- SCHULTZ, Rockwell, GREENLEY, James R. y BROWN, Roger: "Organization. Management and client effects on staff burnout", *Journal of Health and Social Behavior*, nº 36, 1995.
- STETZ, Thomas, STETZ, Melba y BLIESE, Paul: "The importance of self-efficacy in the moderating effects of social support on stressor-strain relationship", *Work & Stress*, nº 20 (1), 2006.

TEPPER, Bennett J.: “Consequences of abusive supervision”, *Academy of Management Journal*, nº 43 (2), 2000.

THOMAS, Jeffrey L., BRITT, Thomas, ODLE-DUSSEA, Heather y BLIESE, Paul: “Dispositional optimism buffers combat veterans from the negative effects of warzone stress on mental health symptoms and work impairment”, *Journal of Clinical Psychology*, nº 67 (9), 2011.

VAN KNIPPENBERG, Dan, DE CREMER, David y VAN KNIPPENBERG, Barbara: “Leadership and Fairness: The State of the Art”, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, nº 16 (2), 2007.

YUKL, Gary: *Leadership in organizations*, 4th ed. Englewood Cliffs, N. J: Prentice Hall, 1998.



Guillem Colom Piella

Profesor del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla) y co-director de THIBER, the cybersecurity think tank.

- Artículo recibido: Septiembre de 2014.

- Artículo aceptado: Octubre de 2014.

DEFINIENDO LA ARMADA ESTADOUNIDENSE DEL SIGLO XXI

Resumen

Desde el fin de la Guerra Fría la Armada estadounidense ha realizado profundos cambios en su concepción estratégica, estructura operativa, doctrina naval y medios de combate para acomodarse al cambiante entorno de riesgos y amenazas y a una Revolución en los Asuntos militares que prometía transformar la guerra en el mar. Se analiza el conjunto de cambios dirigidos a adaptar la flota a la guerra litoral y a garantizar el acceso a cualquier punto del globo en el marco de la batalla aero-naval – enfocados a mantener la relevancia de la Armada en el contexto de la política exterior del país.

Palabras clave

Armada estadounidense, posguerra fría, transformación, guerra litoral, batalla aero-naval, revolución en los asuntos militares antiacceso, negación de área

Abstract

Since the end of the Cold War, the U.S. Navy has made profound changes in its strategic concepts, operating structures, naval doctrines and combat systems to adapt its forces to both the changing security environment and to achieve the Revolution in Military Affairs that promised to transform the war at sea. This article examines those changes – firstly oriented towards littoral warfare, later to achieve the revolution and nowadays to secure its access to any point of the globe by contributing to the Air-Sea Battle – aimed at maintaining the relevance of the U.S. Navy in the American foreign policy.

Keywords

U.S. Navy, post-Cold War, transformation, littoral warfare, air-sea battle – Revolution in Military Affairs – anti-access – area denial

DEFINIENDO LA ARMADA ESTADOUNIDENSE DEL SIGLO XXI

I. INTRODUCCIÓN

Hoy en día, las fuerzas armadas de todo el planeta se hallan inmersas en procesos de transformación, adaptando sus estructuras de fuerzas y catálogos de capacidades a unos entornos estratégicos, operativos y tácticos en constante evolución. Inicialmente, este proceso se enfocó al logro de una Revolución en los Asuntos Militares (RMA) que prometía inaugurar un nuevo estilo de combatir característico de la Era de la Información.¹ Posteriormente, la transformación pasó a definir el proceso mediante el cual los ejércitos procedentes de la Guerra Fría adaptaban sus capacidades militares a los requerimientos operativos de un mundo en constante evolución.²

El presente artículo centrará su interés en las transformaciones que ha realizado la Armada estadounidense desde 1991 hasta hoy en día. Se observará como, inicialmente, se descartó la existencia de cualquier revolución militar susceptible de convertir en obsoleta su formidable flota aeronaval y antisubmarina construida durante la Guerra Fría para ejercer el control de los mares y la presencia avanzada en cualquier punto del planeta. La Armada se aferró así a sus cometidos tradicionales, mientras reforzaba su vocación expedicionaria y enfocaba sus capacidades existentes para operar en la región

1 En términos generales, una RMA puede definirse como un profundo cambio en la forma de combatir que, motivado por la explotación de nuevos sistemas armamentísticos, conceptos operativos, doctrinas de empleo de la fuerza o maneras de organizar y administrar los medios militares, convierte en obsoleto el estilo militar anterior. En la década de 1990, esta posibilidad articuló el análisis estratégico internacional y el planeamiento de la defensa estadounidense, puesto que se asumía que esta revolución – posibilitada por las tecnologías de la información, fundamentada en la obtención de un pleno conocimiento del campo de batalla y configurada en torno a la generación de una fuerza conjunta capaz de dominar las esferas terrestre, naval, aéreo, espacial y ciberespacial – permitiría incrementar la brecha militar entre Estados Unidos y sus potenciales adversarios y contribuir al mantenimiento de su hegemonía política. Un análisis más detallado de esta idea puede hallarse en COLOM, Guillem: *Entre Ares y Atenea, el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008.

2 Estados Unidos concibe la capacidad militar como el producto resultante de la integración de la Doctrina, Organización, Adiestramiento, Material, Liderazgo y Educación, Personal e Infraestructuras (DOTMLPF). Mientras en España se entiende como el conjunto de Material, Infraestructuras, Recursos Humanos, Adiestramiento, Doctrina y Organización (MIRADO).

litoral. Sin embargo, cuando a mediados de la década de 1990 el Almirante Cebrowski – basándose en el “sistema de sistemas” que el Almirante Owens había propuesto años atrás – sugirió que la guerra en red era la esencia de la RMA, la Armada apadrinó inmediatamente esta idea y la situó en la cúspide de la revolución naval. La vocación expedicionaria, la guerra litoral, las operaciones en red, la supremacía oceánica y la controvertida batalla aero-naval – son requisitos recientemente planteados, temiendo Estados Unidos que países como China puedan disputarle el control del mar y negar el acceso a ciertas zonas de interés del planeta – constituyen los ejes de una transformación naval condicionada por la herencia de la Guerra contra el Terror y la grave crisis económica que nos afecta.

Teniendo esto en cuenta, realizaremos una vista panorámica de los cambios tecnológicos, operativos y orgánicos desarrollados por la *U.S. Navy* desde el fin de la Guerra Fría, para enfrentarse con éxito a los inciertos retos del siglo XXI.

2. LOS FUNDAMENTOS DE LA TRANSFORMACIÓN NAVAL

La Armada ha sido históricamente uno de los principales resortes de la política exterior americana. Durante la Guerra Fría, tuvo un papel central en la estrategia militar,³ protegiendo las líneas de comunicación marítimas entre Estados Unidos y sus aliados, acechando a la flota soviética mientras se le negaba el control del mar y custodiando los submarinos lanzamisiles, el más temible elemento de la tríada nuclear.⁴

3 Un completo análisis de la Armada estadounidense durante la Guerra Fría puede hallarse en: MAROLDA, Edward: “Cold War to Violent Peace”, en HOLLAND, William (ed.): *The Navy*, Washington DC: Naval Historical Foundation, 2000, pp. 105-132). No obstante, es importante recordar que los fundamentos de la *U.S. Navy* actual se establecieron en la década de 1980, cuando para contrarrestar la estrategia naval soviética planteada por el Almirante Gorskhov, la Administración Reagan propuso la construcción de más y mejores buques; entonces, se propuso la *Armada de los 600 navíos*, se integraron en red los elementos de la flota y el sistema antiaéreo *Aegis* y el misil de crucero *Tomahawk* entraron en servicio) e implementó una agresiva estrategia orientada a negar el control del mar a la flota soviética y obligarla a replegar los submarinos lanzamisiles a las sus costas o el Mar Negro, posibilitando con ello su destrucción en caso de guerra nuclear (HATTENDORF, John: *The Evolution of the U.S. Navy's Maritime Strategy, 1977-1986*, Newport: Naval War College, 2003).

4 Este concepto se forjó en Estados Unidos durante la Guerra Fría para definir los tres vectores – misiles balísticos intercontinentales de lanzamiento terrestre (ICBM), misiles balísticos de lanzamiento submarino (SLBM) y bombarderos – de ataque nuclear estratégico. Contar con esta tríada nuclear garantizaba la supervivencia del arsenal atómico en caso de ataque preventivo y posibilitaba la capacidad de contraataque, reforzando así la disuasión. Además, la difícil ‘detectabilidad’ de los submarinos lanzamisiles, y su capacidad para lanzar misiles desde cualquier punto del océano, convertían a los

No obstante, en 1991 eran muchos los políticos, militares y analistas americanos que se preguntaban cuál sería la utilidad de su poderosa flota de superficie y submarina una vez desaparecida la Unión Soviética y consolidada esta incipiente RMA que prometía transformar el arte militar y revolucionar la guerra naval.⁵

El primer intento para fijar las líneas maestras de estrategia naval estadounidense tras la caída del Telón de Acero, el espectacular triunfo contra Irak y la popularización de esta revolución se produjo en el año 1992, cuando el Estado Mayor de la Armada presentó el libro blanco *From the Sea*.⁶ Esta hoja de ruta asumía los preceptos políticos establecidos por la Estrategia Nacional de Seguridad de 1991 y la Fuerza Base de 1989-92.⁷ Éstas proponían la sustitución de la estrategia de lucha global contra la Unión Soviética por un nuevo enfoque regional y la conservación de capacidades suficientes como para garantizar la disuasión estratégica, mantener la presencia avanzada en áreas sensibles, responder a crisis de todo tipo que pudieran iniciarse en cualquier punto del planeta y estar en disposición de reconstituirse, o la capacidad para volver a los volúmenes de fuerza previos al final de la Guerra Fría, suponiendo que Rusia experimentara una involución y se convirtiera en un riesgo para la estabilidad regional, una amenaza para la paz internacional y un escollo para la creación del nuevo orden global.⁸

SLBM en una arma de represalia o contra-golpe y en el más temible elemento de esta tríada nuclear.

5 A muy grandes rasgos, los paladines de la revolución naval propugnaban que la integración de sensores, plataformas y armas permitiría dominar los océanos y las líneas marítimas manteniendo una limitada presencia física. Así, no sólo acabaría con la necesidad de poseer grandes flotas oceánicas para ejercer el control del mar; también se convertiría a los grupos aeronavales – calificados por muchos como los mejores embajadores de Estados Unidos dada su capacidad para garantizar la presencia avanzada y la respuesta a crisis en cualquier punto del globo – en algo irrelevante en la guerra del siglo XXI (FRIEDMAN, George y Meredith: *The Future of War: Power, Technology and American World Dominance in the Twenty-First Century*, Nueva York, St. Martin's Griffin, 1997, pp. 331-76).

6 Department of the Navy: *From the Sea*, Washington DC: GPO, 1992.

7 Recuérdese que, mientras la Estrategia Nacional de Seguridad era un documento político que planteaba las grandes líneas que debían seguirse en el campo de la seguridad y la defensa, la Fuerza Base era un trabajo técnico que revisaba la estructura de fuerzas y catálogo de capacidades de las fuerzas armadas para adaptarlas a la nueva realidad estratégica. Mientras un interesante análisis del contexto en el que se realizó la Fuerza Base puede hallarse en COLLINS, John: *National Military Strategy, the DoD Base Force and U.S. Unified Command Plan: An Assessment*, Washington DC: Congressional Research Service, 1992; un exhaustivo estudio sobre sus efectos puede hallarse en: “The Base Force: From Global Containment to Regional Forward Presence”, en LARSON, Eric; ORLETSKY, David y LEUSCHNER, Kristin: *Defense Planning in a Decade of Change: Lessons from the Base Force, Bottom-Up Review, and Quadrennial Defense Review*, Santa Monica: RAND Corporation, 2001, pp. 5-39.

8 Estos mismos principios trazados en la controvertida *Doctrina Wolfowitz* y consolidados en la *Base Force* guiarán la Estrategia Militar Nacional de 1992 que, publicada pocos meses después del *From the Sea*, constituye el último documento americano en considerar como amenaza el hipotético resurgimiento de la Unión Soviética.

En respuesta, este libro blanco manifestaba que la Armada salida de la Guerra Fría – con una imponente flota oceánica, una temible arma submarina, una poderosa infantería de marina y un eficaz apoyo a la fuerza – no sólo podía desempeñar estos cometidos con gran efectividad; sino que estaba especialmente capacitada para la presencia avanzada y la respuesta a crisis gracias a sus grupos aeronavales y anfibios capaces de ofrecer una amplia gama de respuestas para hacer frente a cualquier eventualidad. No obstante, el *From the Sea* también juzgaba necesario realizar pequeños ajustes en su estructura de fuerzas, medios materiales y concepción operativa con los siguientes objetivos:

- Incrementar la capacidad de despliegue y sostenimiento de la Armada para reforzar su vocación expedicionaria, modernizando el transporte estratégico, integrando la logística y anticipando los materiales.
- Realizar operaciones conjuntas de proyección del poder en la costa y control de la región litoral⁹ mediante la implementación de una doctrina conjunta, la mejora de las capacidades de mando, control, comunicaciones, ordenadores, inteligencia, observación, adquisición de objetivos y reconocimiento (C4ISTAR), la adaptación de los medios materiales existentes y la adquisición de nuevos sistemas optimizados para estos nuevos cometidos.¹⁰
- Proyectar el poder naval tierra adentro potenciando la capacidad de ataque a tierra de la aviación embarcada, el incremento de los arsenales de misiles de crucero de lanzamiento naval y submarino, la adquisición de nuevas armas de precisión y el refuerzo del Cuerpo de Marines.

Dos años después, el Estado Mayor de la Armada presentó el *Forward From the Sea*, que ampliaba las tesis expuestas en el trabajo anterior. Basándose en la Bottom-Up Review de 1993 y la Estrategia Nacional de Seguridad de 1994¹¹ – que descartaban

9 Téngase en cuenta que en las costas se concentran el grueso de la población, intereses, tráfico marítimo, piratería y contrabando mundiales. Un análisis más detallado de esta realidad estratégica y de las razones por las que la Armada debía orientar sus esfuerzos hacia la guerra litoral puede hallarse en: MUNDI, Carl: “Thunder and Lightning: Joint Litoral Warfare”, *Joint Forces Quarterly*, nº 5, 1994, pp. 45-50.

10 Aunque las llamadas estrategias anti-acceso (*Anti-Access*) y de negación de área (*Area-Denial*) que tantos temores están suscitando actualmente todavía no se habían definido, el documento advierte que las fuerzas navales operando en la región litoral deberán hacer frente a una variada gama de medidas (misiles de crucero y balísticos, minas marinas, submarinos, ataques terroristas, etc.) encaminadas a dificultar o impedir el acercamiento de las fuerzas americanas a la costa.

11 La Estrategia Nacional de Seguridad de 1994 formalizó la doctrina política de “*engagement & enlargement*” que guió la acción exterior estadounidense durante el primer mandato del Presidente Clinton. Para conocer con más detalle los objetivos marcados por este trabajo y las enormes diferencias con el último que realizó la Administración Bush (1988-92), véase SNIDER, Don: *Strategy, Forces and Budgets: Dominant Influences in Executive Decision Making, Post-Cold War 1989-91*, Carlisle Barracks, U.S. Army Strategic Studies Institute, 1993, pp. 9-11.

definitivamente la amenaza soviética, confirmaban la nueva orientación regional y planteaban como gran amenaza el posible estallido de un conflicto regional en cualquier punto del globo que requiriera una respuesta rápida y decisiva por parte de EE UU¹² – esta hoja de ruta deducía que la contribución de la Armada, definida como un “... indispensable, único y excepcional instrumento de la política exterior de la Nación”,¹³ debía materializarse en la presencia avanzada, la proyección del poder, la disuasión estratégica, el control del mar, la supremacía marítima y el despliegue estratégico. Y para satisfacer estos cometidos, se sostenía que la Armada debería realizar pequeños ajustes en su estructura de fuerzas, capacidades y procedimientos:

- Dividir la flota en distintos bloques o módulos que, constituidos a partir de los catorce grupos aeronavales y anfibios existentes, pudieran intervenir de forma autónoma en cualquier operación; desde labores de ayuda humanitaria hasta misiones de combate. De ser necesario, estos grupos podrían agregarse e integrarse en una fuerza combinada de mayor entidad, capaz de librar una guerra limitada.
- Modernizar e incrementar las fuerzas de apoyo para ampliar tanto la capacidad de despliegue y sostenimiento autónomo de los nuevos módulos aeronavales y anfibios como el transporte estratégico de fuerzas terrestres.
- Mejorar las capacidades antiaéreas y antimisil de la flota para aportar una cobertura integral a las fuerzas que operen cerca de la costa¹⁴ y desarrollar una

12 Más concretamente, la *Bottom-Up Review* propuso una estructura de fuerzas capaz de intervenir en dos conflictos regionales (*Major Regional Contingencies*) que pudieran surgir de forma casi simultánea en dos regiones distintas del planeta, supuestamente Corea del Norte e Irán/Irak. Tomando como base la Operación Tormenta del Desierto, el Pentágono trazó un escenario tipo según el cual las fuerzas armadas estadounidenses deberían estar preparadas para enfrentarse a un ejército enemigo con los siguientes volúmenes de fuerzas: entre 400.000 y 750.000 efectivos, 2.000-4.000 carros de combate, 3.000-5.000 vehículos de combate de infantería, 2.000-3.000 piezas de artillería, 500-1.000 aviones de combate, 100-200 buques de guerra y entre 100 y 1.000 misiles balísticos de corto o medio alcance armados con ojivas convencionales, químicas, biológicas, nucleares o radiológicas. Asimismo, esta guerra también sirvió para que Washington la tomara como ejemplo de contingencia regional y estableciera los requerimientos de defensa del país fundamentándose en la capacidad para combatir y triunfar en dos conflictos de estas dimensiones, geográficamente dispersos y que se produjeran de forma casi-simultánea. Para luchar contra unos ejércitos de estas características, fácilmente identificable con el iraquí o el norcoreano, los estrategas americanos realizaron la siguiente estimación de fuerza: 4-5 divisiones del Ejército de Tierra, 4-5 brigadas expedicionarias del Cuerpo de Marines, 10 escuadrones de caza y ataque, 100 bombarderos, 4-5 grupos aeronavales y un número indeterminado de fuerzas de operaciones especiales (O'HANLON, Michael: *Defense Planning for the Late 1990s. Beyond the Desert Storm Framework*, Washington DC: The Brookings Institution Press, 1995, pp. 41-56).

13 Department of the Navy: *Forward... From the Sea*, Washington DC: GPO, 1994, p. 3.

14 Para conocer la amenaza que representan, entre otros, los misiles antibuque o los misiles de crucero en el contexto de operaciones litorales, véase KREPINEVICH, Andrew; WATTS, Barry y WORK, Robert: *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge*, Washington DC, Center for

defensa contra misiles balísticos capaz de cubrir todo el teatro de operaciones y contribuir a la defensa del territorio nacional estadounidense.¹⁵

- Incrementar la capacidad de acción conjunta entre la Armada y el Cuerpo de Marines en operaciones de guerra litoral y de proyección del poder tierra adentro; y la conjunto-combinada con fuerzas de otros países en misiones de gestión de crisis y apoyo a la paz.

Finalmente, esta hoja de ruta no sólo reivindicaba la utilidad de los programas de armamento y material desarrollados en aquellos momentos y sobre los que existían serias dudas políticas acerca de su viabilidad técnica y económica – en particular el convertiplano V-22 *Osprey*, el cazabombardero F-35 *Lightning II*, el submarino de ataque *Seawolf* o los proyectos de catamaranes rápidos para transportar tropas, el CVN21 para construir una nueva serie de portaaviones de propulsión nuclear, el CS-21 para dotarse de una familia de buques de ataque a tierra¹⁶ o el proyecto *Expeditionary Fighting Vehicle* (EFV), proporcionando un nuevo vehículo anfibio al Cuerpo de Marines); sino también proclamaba que estos cambios en la orientación, estructura, procedimientos, medios y capacidades de la Armada la convertirían a corto plazo en una fuerza expedicionaria capaz de realizar operaciones conjuntas combinadas, proyectar el poder en la costa y tierra adentro, con una estructura y capacidades adecuadas para satisfacer los requerimientos estratégicos en la posguerra fría.

Strategic and Budgetary Assessments, 2003 y FREIER, Nathan: *The Emerging Anti-Access/Area-Denial Challenge*, Washington DC, Center for Strategic and International Studies, 2012.

15 Esta necesidad se plasmó en el proyecto *Aegis Ballistic Missile Defense* que, basado en el sistema de combate *Aegis* que montan los buques de la Armada estadounidense junto con el misil *Standard SM-2* o *SM-3*, pretendía proporcionar tanto una defensa de teatro a las fuerzas navales y anfibias desplegadas en el exterior como formar parte de la *Ballistic Missile Defense* de Bush. Hoy en día, este programa constituye un pilar del escudo antimisiles de Obama, y es a un tiempo la piedra angular del sistema antimisiles de la Alianza Atlántica. Asimismo, la base naval de Rota albergará cuatro buques, – atracando el primero a principios de 2014. Un análisis más detallado del mismo puede hallarse en O'ROURKE, Ronald: *Navy Aegis Ballistic Missile Defense (BMD) Program: Background and Issues for Congress*, CRS-RL33745, Washington DC: Congressional Research Service, 2013.

16 El proyecto CS-21 (*Combatant Ship for the 21st Century*) fue una ambiciosa iniciativa planteada por la Armada en 1994 para crear una familia de buques – corbetas, fragatas, destructores y cruceros – optimizados para operar en la región litoral y batir objetivos tierra adentro. Este proyecto no sólo fue el antecedente directo de los modelos de crucero CG(X), destructor DD(X) o *Littoral Combat Ship* (LCS) actualmente en desarrollo; sino que uno de los diseños del CS-21 era el buque *Arsenal*, una plataforma semifurtiva armada con misiles de crucero y calificada como el paradigma de la revolución naval por numerosos analistas de defensa, el Panel de Defensa Nacional de 1997 y el Secretario Rumsfeld. Aunque este controvertido proyecto fue cancelado por su cuantía, vulnerabilidad y valor militar, muchas de las soluciones previstas para este buque están aplicándose en los destructores de la clase *Zumwalt*. Un completo análisis de estos programas navales puede hallarse en: SCOTT, Truver: "A Selected View of U.S. Navy Programs: Transformation for the Future", *Sea Power*, n° 144, 1998, pp. 33-50.

Los dos trabajos anteriores trazaban la hoja de ruta conjunta de la Armada y el Cuerpo de Marines porque ambos dependen funcionalmente del Departamento de la Armada. No obstante, en 1996 éste último editó su primer libro blanco que, titulado *Operational Maneuver From the Sea: A Concept for the Projection of Naval Power Ashore*,¹⁷ ofrecía su punto de vista sobre cómo deberían conducirse las operaciones anfibia en la guerra litoral. Asumiendo los principios identificados en el *Forward From the Sea*, el informe reafirmaba la vocación expedicionaria del Cuerpo de Marines. Detallaba además su nueva composición modular (basada en Unidades Expedicionarias formadas por un componente terrestre, aéreo y de apoyo y capaces de agregarse en Brigadas o Fuerzas Expedicionarias de mayor entidad); su especial habilidad en operaciones conjunto-combinadas y sus recientes desarrollos doctrinales para realizar eficazmente cualquier tipo de labor de estabilización y apoyo; desde rescate de no-combatientes y asistencia humanitaria a operaciones apoyo a la paz y respuesta a crisis.

3. LA ARMADA SE SUMA A LA REVOLUCIÓN

En noviembre de 1997, el Estado Mayor de la Armada editó el *Navy Operational Concept: Operating Forward From the Sea*.¹⁸ Presentado por sus responsables como la adaptación de la hoja de ruta de 1994 al nuevo contexto revolucionario, calificado por muchos como la aceptación tácita de la Armada de la RMA,¹⁹ este trabajo es mucho más moderado y conservador de lo que podría suponer. En efecto, se elaboró un año después de que la *Joint Vision 2010* (1996) estableciera los pilares de la Revolución estadounidense en los Asuntos Militares y ocho meses después de que la primera Revisión Cuadrienal de la Defensa admitiera políticamente la existencia de la revolución y proclamara que la guerra en red guiaría la transformación naval;²⁰ y en

17 Department of the Navy: *Operational Maneuver from the Sea: A Concept for the Projection of Naval Power Ashore*, Washington DC: GPO, 1996.

18 Department of the Navy: *Navy Operational Concept: Operating Forward From the Sea*, Washington DC: GPO, 1997.

19 DOMBROWSKI, Peter: "Transforming the Navy: Punching a Feather Bed?", *Naval War College Review*, vol. 56 n° 3, 2003, pp. 103-123 y TANGREDI, Sam: "Assessing New Missions", en BINNENDIJK, Hans (ed.): *Transforming America's Military*, Washington DC, National Defense University, 2002, pp. 9-13.

20 En efecto, la Revisión Cuadrienal de la Defensa declaraba que: "*The Navy has embraced an RMA concept called network-centric warfare, the ability of widely dispersed but robustly networked sensors, command centers, and forces to have significantly enhanced massed effects. Combining forward presence with network-centric combat power, the Navy will close timelines, decisively alter initial conditions, and*

un momento en que importantes sectores de la Armada no sólo abrazaban la RMA²¹ sino que se habían convertido – gracias al Almirante Owens y su *sistema de sistemas*²² y el Almirante Cebrowski con la *guerra en red*²³ – sus máximos promotores.

Similar en forma y contenido a la hoja de ruta de 1996, este documento continuaba ratificando el papel de la Armada como pilar de la política exterior estadounidense y establecía como principales cometidos la presencia avanzada, la disuasión estratégica, el control del mar, la supremacía marítima o el despliegue estratégico. No obstante, el grueso del informe trataba de la guerra litoral y la proyección del poder tierra adentro, pues era en la región costera donde las nuevas tecnologías, procedimientos, conceptos y estructuras orgánicas prometían revolucionar la manera de conducir las operaciones.²⁴

Tomando como base el marco para las operaciones conjuntas determinado en la *Joint Vision 2010* – donde el dominio de la maniobra, los ataques de precisión, la protección multidimensional y la logística focalizada junto con la superioridad en la información

seek to head off undesired events before they start. (Department of Defense [DoD]: *Quadrennial Defense Review 1997*, Washington DC: GPO, 1997, p. 11).

21 Véase, por ejemplo, la gran variedad de artículos escritos por oficiales de la Armada que analizaban el impacto de la RMA en el mar y publicados en revistas especializadas como *Sea Power*, *Proceedings* o *Joint Forces Quarterly*; o los numerosos trabajos de investigación y monografías realizadas por alumnos, profesores e investigadores de la Escuela de Guerra Naval de EE UU.

22 Calificado como la esencia de la RMA, el *sistema de sistemas* se fundamenta en la conectividad en red que posee cualquier soldado, sensor, arma o plataforma o equipo para acumular una inmensa cantidad de información sobre el área de operaciones, convertirla en inteligencia útil para las fuerzas que operan sobre el terreno y aprovecharla de inmediato para derrotar al adversario. Al proporcionar un pleno conocimiento del campo de batalla, el *sistema de sistemas* no sólo permite reducir la fricción inherente de cualquier conflicto armado, sino también disipar la *niebla de la guerra* que envuelve cualquier a operación militar desde el inicio de los tiempos (OWENS, William: “The Emerging System-of-Systems”, *Proceedings*, vol. 121 nº 1.105, 1995, pp. 35-39).

23 Considerada como la teoría de los conflictos de la era de la información, ésta se fundamenta en las posibilidades que brinda el *sistema de sistemas* para desarrollar un nuevo estilo de lucha que, organizado en torno a pequeñas fuerzas conjuntas, integradas en red y distribuidas geográficamente por el campo de batalla, permita operar con una coordinación, flexibilidad, rapidez, precisión y seguridad sin precedentes en la historia, pudiendo identificar, fijar y batir los objetivos enemigos antes de que éstos se percaten de que han sido descubiertos. Precisamente, *la guerra en red* se convertirá en uno de los elementos centrales de la RMA y en uno de los pilares del nuevo estilo americano de combatir (CEBROWSKI, Arthur y GARSTKA, John: “Network-Centric Warfare: Its Origin and Future”, *Proceedings*, vol. 124 nº 1.139, 1998, pp. 28-35).

24 Es interesante apuntar que el *Forward From the Sea* es el primer documento oficial que explica las razones de fondo del interés de la Armada en la guerra litoral, motivos que años antes ya habían sido expuestos en numerosas publicaciones técnicas y académicas. Así, según reza el documento, “... *the landward side of the littoral [...] encompasses areas of strategic importance to the United States. Seventy-five percent of the Earth's population and a similar proportion of national capitals and major commercial centres lie in the littorals. These are the places where American influence and power have the greatest impact and are needed most often.*” (Department of the Navy, *Operational Maneuver...op. cit.*, p. 3).

se constituían en los pilares de la Revolución estadounidense en los Asuntos Militares – esta hoja de ruta afirmaba que la mayor, más decisiva e indudablemente revolucionaria contribución de la Armada a la hoja de ruta conjunta se produciría en la región litoral. ¿Por qué? Porque las nuevas tecnologías (sistemas C4 e ISTAR, sistemas aéreos y submarinos no-tripulados, misiles de crucero y armamento de precisión) y los nuevos procedimientos (operaciones en red y basadas en efectos,²⁵ guerra litoral, dominio de la maniobra anfibia, ataques de precisión tierra adentro, protección multidimensional o eficiencia logística) permitirían a la Armada dominar toda la región litoral.

En este sentido, la Armada podría proporcionar la protección y apoyo necesario (cobertura antiaérea y antimisil de teatro,²⁶ fuegos de precisión contra las defensas enemigas, cuarteles generales avanzados y capacidades de mando y control, observación y adquisición de objetivos) para garantizar que la fuerza conjunta pudiera operar libremente en el litoral; además, sus propios medios aeronavales y anfibios le permitirían batir con gran precisión cualquier objetivo situado en la costa o en tierra adentro, desplegar en tierra firme una poderosa fuerza capaz de enfrentarse a cualquier rival y de realizar ataques en profundidad contra los objetivos estratégicos del adversario.

Sin embargo, esta hoja de ruta que el Almirante Jay Johnson – Jefe de Operaciones de la Armada entre 1996 y 2000 – concibió como la piedra angular de la transformación naval estadounidense, tuvo un recorrido muy breve, pues pocos meses después fue sustituida por un nuevo trabajo mucho más revolucionario. Esta decisión, debida posiblemente a las enormes críticas que suscitó entre los analistas la extrema moderación del documento anterior,²⁷ y a las recomendaciones del Panel de Defensa Nacional

25 Aunque en ningún momento este trabajo menciona explícitamente la guerra en red o a las operaciones basadas en efectos, son muchas las referencias a ambas ideas. En relación a la integración de la flota en red, véase el siguiente pasaje: “*We take advantage of the reach of our sensors and weapons to project power over vast areas from a dispersed networked force – concentrating combat power rather than our platforms and delivering firepower far inland when required by the mission.*” (*Ibid.*, p. 5). Y para la capacidad de alcanzar los objetivos sin tener que recurrir a la destrucción física del adversario, véase: “*We deliver precision naval fires to accomplish strategic, operational and tactical objectives. Precision means having the desired effects on the enemy, limiting collateral damage, lessening the risk to our forces, and achieving maximum impact with our combat resources.*” (*Ibid.*, p. 8). No obstante, mientras el concepto de guerra en red se introducirá oficialmente un año después en la doctrina oficial de la Armada, las operaciones basadas en efectos nunca se emplearán; probablemente por razones corporativas, al ser una idea desarrollada por la Fuerza Aérea. Sin embargo, en 2002, la hoja de ruta *SeaPower 21* introdujo el concepto de Ataque Basado en Efectos (*Effects-Based Striking Power*). Para conocer con más detalle, COLOM, Guillem: “La evolución de la concepción operativa basada en efectos”, *Política y Estrategia*, nº 117, 2011, pp. 66-88.

26 Para conocer todos los aspectos relativos a la defensa antimisil de teatro y el papel que ésta tiene en la guerra litoral, véase NICKERSON, Brian: *Theater Missile Defense: Operating Forward From the Sea*, Maxwell AFB: Air University Press, 1997.

27 DOMBROWSKI, Peter y ROSS, Andrew: *Naval Transformation: Prospects and Implications*,

motivó la publicación del *Vision Presence Power*.²⁸ Este libro blanco no sólo establecía las bases de la revolución y la transformación naval estadounidense, sino que convirtió a la Armada en la más firme valedora y defensora de la revolución.

En efecto, el Panel de Defensa Nacional – una comisión independiente de expertos creada *ad hoc* para examinar la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 1997 – había concluido que los planteamientos futuros de la Armada eran poco revolucionarios, considerando al tiempo que su plan de adquisiciones estaba anclado en el paradigma bélico industrial.²⁹ Para enmendar esta situación, la comisión realizó un conjunto de recomendaciones que, orientadas a promover la transformación en la Armada para que ésta pudiera alcanzar la RMA, serían recogidas por Donald Rumsfeld cuatro años después cuando elaboró la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 2001. Entre estas recomendaciones se hallaba la cancelación del último portaaviones nuclear de la clase *Nimitz*, los aviones de combate F-18E/F *Hornet* y F-35 *Lightning II* y el convertiplano V-22 *Osprey*, la reducción en los planes de adquisición de los cruceros de la clase *CG(X)* y los destructores del tipo *DD(X)* o la redefinición del vehículo de combate expedicionario *EFV* de los Marines; y en su lugar adquirir sistemas aéreos y submarinos no-tripulados de ataque, pequeños portaaviones donde operarían estos *drones*, submarinos equipados con misiles de crucero o buques *Arsenal* casi invisibles a los radares y fuertemente armados con misiles balísticos y de crucero.³⁰ Igualmente,

Boston, American Political Science Association, 2002 o KREPINEVICH, Andrew: *National Defense Panel Report: First Shot in the Debate Over Transforming the U.S. Military*, Washington DC: Center for Strategic & Budgetary Assessments, 1997, pp. 5-8.

28 Department of the Navy, *Vision...Presence...Power*, Washington DC: GPO, 1998.

29 National Defense Panel: *Transforming Defense: National Security in the 21st Century*, Washington DC: Department of Defense, 1997. Más precisamente, este trabajo sostenía que Estados Unidos se hallaba en una encrucijada estratégica, puesto que por un lado estaba en la cúspide de una revolución capaz de transformar el arte de la guerra y garantizar la supremacía militar del país en el nuevo siglo, mientras por otro la aparente estabilidad mundial ocultaba la gestación de nuevos riesgos y amenazas de muy distinta naturaleza, intensidad y procedencia que se manifestarían en las primeras décadas del siglo XXI. En consecuencia, la conquista de la RMA y la preparación de las fuerzas armadas para combatir en el entorno operacional futuro requerían identificar los retos emergentes – guerra convencional contra adversarios avanzados, contrainsurgencia, contraterrorismo, guerra asimétrica, operaciones de información, guerra en el espacio, ciberguerra, capacidad de acceso a zonas hostiles con independencia de las defensas enemigas, protección de las fuerzas desplegadas en el exterior o defensa del territorio nacional frente ataques directos o la disrupción de las redes informáticas – y desarrollar e implementar capacidades militares distintas a las requeridas durante la Guerra Fría. El informe consideraba pues esencial que el Pentágono lanzara una ambiciosa “estrategia de transformación” para alcanzar la revolución y anticiparse a los retos que podrían presentarse en el horizonte 2010-2020; logrando así una fuerza futura flexible, furtiva, veloz, modular, integrada en red, altamente desplegable, capaz de realizar ataques de precisión y conducir operaciones combinadas e interagencias en cualquier escenario. En otras palabras, este informe sentó las bases de la transformación de la defensa.

30 Considerado como el acorazado del siglo XXI, el buque *Arsenal* era la estrella del proyecto CS-21 para dotar a la Armada de una familia de buques optimizados para el ataque a tierra. Concebido

también recomendaba avanzar en la integración de plataformas, sensores y sistemas de armas e implementar la guerra en red.

Teniendo estos elementos en cuenta, el *Vision Presence Power* se proyectó como una guía de los programas de modernización y adquisición de material en curso de la Armada para cumplir con los cometidos planteados en el *Forward From the Sea* siguiendo los preceptos de la *Joint Vision 2010*.³¹ Este informe no sólo respondía a las voces críticas reivindicando la larga tradición revolucionaria de la Armada; sino que reconocía explícitamente la existencia de la RMA y subrayaba la necesidad de acometer una transformación para conquistar la revolución y adaptar los medios y las capacidades de la Armada a los retos del siglo XXI.

En relación a la RMA, el trabajo manifestaba – siguiendo la línea marcada por el Panel de Defensa Nacional – que las fuerzas armadas estadounidenses se encontraban en el estadio inicial de una revolución que, condicionada por la aplicación militar de las tecnologías de la información y las comunicaciones, transformaría el arte de la guerra en las primeras décadas del siglo XXI. Este profundo cambio tecnológico, doctrinal, operativo, organizativo e institucional y vertebrado alrededor de un nuevo estilo de guerra en red,³² se combinaría con una Revolución en los Asuntos de los Negocios³³

como una plataforma semi-furtiva con un desplazamiento comprendido entre las 20.000 y 30.000 toneladas, fuertemente protegido y armado con más de 500 misiles para batir con precisión los objetivos terrestres, este buque era considerado el paradigma de la revolución naval. En este sentido, véase: DRIESBACH Dawn: *The Arsenal Ship and the U.S. Navy: A Revolution in Military Affairs Perspective*, Monterrey, Naval Postgraduate School, 1996; LANCE, Joseph: *Can the Arsenal Ship Replace the Battleship?*, Fort Leavenworth, U.S. Army Command and General Staff College, 1997 o FRIEDMAN, George y Meredith: *The Future of War. op. cit.*, pp. 180-204.

31 Un interesante análisis de estos programas, enumerados en el capítulo 3 del *Vision...Presence...Power* y divididos en plataformas, sensores, armas, sistemas C⁴I y equipos de guerra antiminas, puede hallarse en: SCOTT, Truver: “*A Selected View of...*”, *op. cit.*, 33-50.

32 Para un estudio más completo de la *Network Centric Warfare* de la Armada y de todos los programas que la conforman – el *Cooperative Engagement Capability*, el *Joint Fires Network*, el *Information Technology for the 21st Century*, el *FORCEnet* y el *Navy-Marine Corps Intranet* – véase el siguiente trabajo: O’ROURKE, Ronald: *Navy Network-Centric Warfare Concept: Key Programs and Issues for Congress*, RS-20557, Washington DC: Congressional Research Service, 2001.

33 La Armada se tomó muy en serio la necesidad de externalizar funciones, racionalizar las adquisiciones, flexibilizar la financiación o emplear un diseño en espiral para sus productos con el fin de ahorrar costes en I+D y acelerar su entrada en servicio. Ejemplo de ello ha sido el proceso seguido para diseñar, adquirir, financiar y planear el ciclo de vida de los LCS de las clases *Independence* y *Freedom* o los destructores de la clase *Zumwalt*. No obstante, estos programas no han estado exentos de retrasos, sobrecostes y redefiniciones de las especificaciones técnicas. Para más información véase: Government Accountability Office [GAO]: *Significant Investments in the Littoral Combat Ship Continue amid Substantial Unknowns about Capabilities, Use, and Cost*, GAO-13-738T, Washington DC: GAO, 2013 u O’ROURKE, Ronald: *Navy DDG-51 and DDG-1000 Destroyer Programs: Background and Issues for Congress*, RL-32109, Washington DC: Congressional Research Service, 2013.

que mejoraría la gestión financiera de la defensa externalizando numerosas funciones de apoyo (logística, intendencia, mantenimiento o administración); el empleo de tecnologías comerciales o de uso dual en los sistemas militares, la introducción de técnicas empresariales de gestión, la reducción del gasto corriente en infraestructuras o la reforma del proceso de adquisición de armamento y material. Dicho de otra forma:

“...hoy en día, la Armada y el Cuerpo de Marines se hallan en el umbral de una revolución motivada por los enormes avances producidos en el campo de la información y las comunicaciones. Esta revolución, condicionada por la explotación de la superioridad en la información y el desarrollo de una arquitectura C4ISTAR integrada, se alcanzará cuando se adquieran nuevos sistemas militares e implementen nuevos conceptos, procedimientos y doctrinas. En este sentido, el concepto de guerra en red constituye el pilar sobre el que se explotará la presente y futura Revolución en los Asuntos Militares. Esta revolución se acompañará de otra en los Asuntos de los Negocios que, orientada a la transformación de los procesos desarrollo, adquisición y mantenimiento de la flota, facilitará la adaptación de la Armada al siglo XXI.”³⁴

En cuanto a la transformación, amparándose en estructura de fuerzas planteada por la Revisión Cuadrienal de la Defensa³⁵ y en la hoja de ruta trazada por el Panel de Defensa Nacional, este trabajo consideraba que la Armada debería apoyarse en la Revolución en los Asuntos de los Negocios³⁶ – que sanearía las arcas de la Armada, aceleraría la entrada en servicio de nuevos equipos, abarataría el ciclo de vida de los sistemas y flexibilizaría la adquisición y financiación del material – para acometer este proceso encaminado a lograr la Revolución en los Asuntos Militares y adaptar sus medios, capacidades y fuerzas a los retos del siglo XXI. Estos cambios permitirían construir una Armada con vocación expedicionaria, autosuficiente logísticamente, organizada de forma modular, integrada en red, preparada para operar en toda la gama de operaciones y capaz de imponerse sobre cualquier adversario en cualquier contingencia presente y futura.

Para emprender este proceso sin degradar la capacidad de la flota para cumplir con sus cometidos presentes, el documento planteaba trabajar de forma paralela en tres

34 Department of the Navy, *Vision...op. cit.*, p. 2.

35 La estructura de fuerzas planteada consistía en doce grupos aeronavales, once alas embarcadas, doce grupos anfibios, cincuenta submarinos nucleares de ataque, catorce submarinos lanzamisiles y ciento dieciséis navíos de guerra.

36 Condicionada por la aplicación de las tecnologías de la información en la gestión empresarial, la *Revolution in Business Affairs* se fundamenta en la promoción de economías de escala, la centralización de los procesos de obtención de armamento y material, la simplificación y flexibilización de los procedimientos administrativos, el empleo de tecnologías duales o la externalización de ciertos servicios para optimizar la gestión de la defensa y garantizar los fondos necesarios para sufragar la RMA (CARTER, Ashton y WHITE, John (eds.): *Keeping the Edge: Managing Defense for the Future*, Cambridge: MIT Press, 2001).

áreas distintas: preparación de la fuerza (*Force Readiness*); estructura de la fuerza (*Force Structure*); y la transformación de la fuerza (*Force Transformation*). Esta estrategia, coherente con la que propuso la Revisión Cuadrienal de la Defensa y avaló el Panel de Defensa Nacional un año antes, garantizaría el mantenimiento de un volumen de fuerzas suficiente como para asegurar la presencia avanzada, la disuasión o la respuesta a crisis durante la “pausa estratégica” que vivía Estados Unidos en los años noventa,³⁷ mientras se procedía a la obtención de nuevas capacidades, la modernización selectiva de ciertos sistemas y el desarrollo, experimentación e implementación de nuevos conceptos, doctrinas y procedimientos con el fin de preparar la Armada a los retos del futuro.³⁸

Aunque esta guía de los programas en curso de la Armada fue sustituida al cabo de un año por una edición revisada del *Vision...Presence...Power*, que fijaba un nuevo orden de prioridades para la adquisición y financiación de material, este trabajo no sólo establece los pilares de la revolución naval estadounidense; sino que también constituye la hoja de ruta que guiará el proceso de transformación de la Armada hasta la elaboración del *Sea Power 21* (2002), que, a fecha de hoy, continúa constituyendo la hoja de ruta definitiva del proceso de transformación naval estadounidense.

Mientras el Cuerpo General de la Armada empleaba esta hoja de ruta provisional para guiar su transformación, el Cuerpo de Marines editó en el año 2000 el *Marine Corps Strategy 21*,³⁹ que sustituía al *Operational Maneuver From the Sea* publicado cuatro años antes. Planteado como una actualización de este trabajo siguiendo las líneas definidas por el *Vision...Presence...Power* para la transformación naval y los principios de la Visión Conjunta 2020 (2000) para las operaciones conjuntas entre los tres ejércitos, este documento mantenía las mismas ideas que guiaron la hoja de ruta anterior (vocación expedicionaria, composición modular, capacidad para operar en ambientes conjunto-combinados y en labores de estabilización y apoyo), introduciendo la guerra en red como pilar de su transformación y la necesidad de mejorar su capacidad para operar en entornos urbanos y acciones de baja intensidad; algo que se demostrará básico durante la Guerra contra el Terror.

37 El concepto *Strategic Pause* – entendida como el periodo comprendido entre la desaparición de la Unión Soviética y la emergencia de una nueva potencia capaz de disputarle la hegemonía a EE UU – fue empleado por primera vez de manera oficial por el Secretario de Defensa Les Aspin (1993-94) en la *Bottom-Up Review*. Ampliamente utilizada por la Administración Clinton para justificar sus decisiones en materia de defensa, fue muy criticada por la oposición republicana, que pretendía aprovechar la aparente estabilidad que brindaba la posguerra fría para transformar – tal y como planteó con sumo detalle el *think tank* neoconservador *Project for a New American Century* en el año 2000 – la maquinaria bélica del país para enfrentarse a los retos futuros.

38 Un análisis crítico de este proceso puede hallarse en: DOMBROSKY, Peter: *Transforming the Navy...op. cit.*, pp. 117-121.

39 Department of the Navy: *Marine Corps Strategy 21*, Washington DC: GPO, 2000.

Finalmente, el Departamento de la Armada publicó en 2002 el libro blanco definitivo de la transformación naval estadounidense: el *Sea Power 21*.⁴⁰ Este trabajo, sustituto del *Power and Access From the Sea* de 1997, se elaboró en paralelo al *Naval Transformation Roadmap: Power and Access From the Sea*,⁴¹ un documento técnico que concretaba los programas prioritarios de la Armada para el periodo 2003-2007 para alcanzar los objetivos de transformación marcados por la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 2001 y precisados en la Guía de Planeamiento de la Defensa de 2002. Por esta razón, la hoja de ruta y el libro blanco se fundamentan en los mismos principios, plantean los mismos conceptos y definen las mismas prioridades y objetivos para la transformación de la Armada estadounidense.

Inspirado en los pilares de la revolución naval fijados en el *Vision Presence Power*, las líneas maestras de la transformación militar delineadas en la Visión Conjunta 2020⁴² y los objetivos estratégicos de este proceso establecidos en la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 2001, este documento pretendía diseñar la hoja de ruta para implementar la transformación naval estadounidense. Este proceso tendría dos grandes objetivos:

- Diseñar una moderna y poderosa flota con vocación expedicionaria, organizada de forma modular e integrada en red, preparada para enfrentarse a cualquier adversario presente o futuro y con capacidades suficientes como para ejercer el control de los mares y proyectar el poder tierra adentro.
- Contribuir a la estrategia de una guerra y media propuesta por Rumsfeld mediante la provisión de medios navales de combate y apoyo suficientes como

40 Department of the Navy: *Sea Power 21*, Washington DC: GPO, 2002. Mientras una buena síntesis de esta hoja de ruta puede hallarse en: CLARK, Vernon: "Sea Power 21: Projecting Decisive Joint Capabilities", *Proceedings*, vol. 128 nº 1.196, 2002, pp. 32-41; una feroz crítica al mismo puede encontrarse en: HUBER, Jeff: "The Invasion of the Transformers", *Proceedings*, vol. 129 nº 1.208, 2003, pp. 25-34.

41 Es interesante comentar que, paradójicamente, el *Naval Transformation Roadmap: Power and Access From the Sea*, no sustituye al trabajo con el mismo nombre editado en 1997, antecedente natural al *Sea Power 21* – sino al *Vision...Presence...Power*.

42 Este documento sustituía a la *Joint Vision 2010* publicada cuatro años antes. Menos tecnocéntrica que su antecesora, que desarrollaba las ideas presentadas en el trabajo anterior y alertaba – tras los intentos de los tres ejércitos para priorizar la adquisición de materiales en detrimento de otros cambios organizativos o doctrinales – de que la innovación tecnológica, por sí sola, difícilmente tendría efectos revolucionarios. Éstos sólo podrían producirse si las tecnologías de la información se combinaban con cambios en la doctrina, organización, táctica, adiestramiento, estructura de fuerzas o instrucción de mandos y tropa. Para lograr ese objetivo, se mantenían los principios fundamentales de la hoja de ruta de 1996 y articulaba las líneas maestras de la transformación militar americana, enfocada al logro de una fuerza conjunta capaz de imponerse sobre cualquier adversario futuro en toda la gama de operaciones (Chief of the Joint Chiefs of Staff: *Joint Vision 2020*, Washington DC: GPO, 2000).

para defender las aguas y el territorio norteamericano, mantener la disuasión avanzada en cuatro teatros de operaciones distantes, combatir en dos guerras regionales de forma simultánea y triunfar decisivamente en una de ellas.⁴³

El documento planteaba la necesidad de emprender un ambicioso proceso de transformación que explotara los avances tecnológicos de la RMA (el documento hacía referencia explícita a los sistemas C⁴ISTAR, al armamento inteligente, los sistemas no-tripulados, la integración de plataformas y la interconexión de redes) para acomodar la estrategia, los medios y las capacidades de la Armada a las amenazas presentes y emergentes. Ello garantizaría el cumplimiento de sus tradicionales cometidos (control del mar, proyección del poder, disuasión, despliegue estratégico y presencia avanzada) y reforzaría su control absoluto de los océanos y la proyección del poder naval tierra adentro de forma rápida y decisiva. Para lograr este objetivo, el libro blanco proponía trabajar en tres grandes áreas:

- Ofensiva (*Sea Strike*), definida como la capacidad para proyectar el poder ofensivo de manera flexible, precisa, decisiva y con plena autonomía por la utilización de medios letales y no-letales.
- Defensiva (*Sea Shield*), entendida como la capacidad para proporcionar plena protección – en especial una cobertura antiaérea y antimisil – tanto a las fuerzas desplegadas en el exterior como al territorio nacional estadounidense.⁴⁴
- Logística (*Sea Basing*), planteada como la habilidad para sostener cualquier despliegue militar mediante un apoyo a la fuerza flexible, eficiente y seguro gracias al empleo de bases flotantes situadas dentro del teatro de operaciones.⁴⁵

43 Fijado en la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 2001, sustituía al patrón de dos conflictos regionales planteado al terminar la Guerra Fría, Vigente durante toda la Guerra contra el Terror, este estándar ha sido sustituido en la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 2014.

44 Este trabajo se refería explícitamente tanto a iniciativa de defensa de teatro de la Armada ya planteada en trabajos anteriores como su contribución – mediante el programa *Aegis Ballistic Missile Defense* orientado a la destrucción de misiles balísticos enemigos durante la fase central de su vuelo hacia el objetivo – a la Defensa de Misiles Balísticos propuesta por el Presidente Bush.

45 Repetidas veces se ha planteado la posibilidad de construir grandes bases logísticas que, situadas en tiempo de paz en mar abierto, pudieran ser remolcadas al teatro de operaciones en caso de conflicto (FRIEDMAN, George y Meredith: *The Future of War...op. cit.*, p. 379). No obstante, el concepto *Sea Basing* se refiere al empleo de buques de apoyo logístico como bases flotantes, para incrementar la seguridad de los suministros y la autonomía logística al ahorrar la necesidad de disponer de puertos dentro del área de operaciones. Para conocer con más detalle esta iniciativa, véase: HENNING, Mark: *U.S. Navy Transformation: Sea Basing as Sea Power 21 Prototypes*, Carlisle Barracks, U.S. Army Strategic Studies Institute, 2005 o el estudio de viabilidad realizado para el Secretario Rumsfeld: Defense Science Board: *Task Force on Sea Basing*, Washington DC: Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, 2003.

Las capacidades ofensivas del *Sea Strike*, las defensivas del *Sea Shield* y las logísticas del *Sea Basing* se integrarían mediante la *ForceNet* que, definida como “...la arquitectura de sistemas y el concepto operativo para la guerra naval de la era de la información que integrará, en una fuerza dispersa y organizada en red, a combatientes, sistemas de mando y control, plataformas y sistemas de armas.”,⁴⁶ constituye la iniciativa de la Armada para hacer realidad la guerra en red.⁴⁷

Para integrar estas iniciativas orientadas a incrementar la flexibilidad, modularidad, autonomía logística y potencia de fuego de la flota en la estructura de fuerzas de la Armada, el trabajo propuso implementar un nuevo *Concepto Global de Operaciones Navales* (2003). Compuesto por un total de 375 buques – mucho menor que la *Armada de los seiscientos buques* propuesta por Ronald Reagan en la década de 1980 pero sensiblemente mayor que la flota de la inmediata posguerra fría⁴⁸ – ésta se constituiría de la siguiente manera:

- Doce grupos aeronavales (más dos en situación de reserva) para el control del mar y la proyección del poder.
- Doce grupos expedicionarios anfibios, más dos en situación de reserva, para la respuesta a crisis y la entrada inicial en el teatro de operaciones. Aunque estas fuerzas estarían diseñadas para operar de forma independiente, como punta de lanza de cualquier operación naval, los grupos aeronavales y los expedicionarios podrían integrarse en fuerzas de ataque expedicionarias en caso de guerra.
- Nueve grupos de acción de superficie y cuatro de submarinos para realizar ataques de precisión, contribuir al control del mar, realizar labores de interdicción marítima, observación e inteligencia.
- Nueve grupos de defensa antiaérea y antimisil para proteger a las fuerzas desplegadas y contribuir a la Defensa de Misiles Balísticos.

46 Department of the Navy, *Sea Power 21...op. cit.*, p. 6.

47 Esta iniciativa para implementar las operaciones en red (*Network Centric Warfare/Operations*) en la Armada adopta el mismo nombre que su antecesor conceptual: el proyecto *FORCEnet* (mediados de los 80), que pretendía integrar a buques de superficie, submarinos, instalaciones terrestres y aviones en una red que incrementara la coordinación y descentralización de la flota, y que, años después, se integró en el proyecto *Information Technologies for the 21st Century* (IT-21).

48 Para conocer la evolución de la flota estadounidense desde 1886 hasta 2011, es interesante la consulta de la página web “U.S. Navy Active Ship Force Levels” elaborada por el Mando Histórico y de Patrimonio de la Armada estadounidense, en: <http://www.history.navy.mil/branches/org9-4.htm>. No obstante, Aclaremos que solamente se contemplan los buques en servicio activo (no los que se hallan en situación de reserva activa) y no están incluidos ni los submarinos, los cazaminas, las patrulleras o los buques auxiliares.

- Una numerosa fuerza de apoyo que, compuesta tanto por bases flotantes como por buques de transporte, permitiera proyectar rápidamente y sostener las fuerzas estadounidenses.

Para lograr este objetivo de capacidades, el documento proponía un plan de transformación dividido en tres grandes áreas: una primera orientada al desarrollo y experimentación de nuevos equipos, conceptos operativos, procedimientos y formas de organización (*Sea Trial*); una segunda encaminada a incrementar el nivel de instrucción, entrenamiento y preparación del personal civil y militar (*Sea Warrior*) y una tercera enfocada a mejorar la gestión económica y organizativa de la Armada para optimizar los recursos humanos y materiales disponibles y garantizar los fondos necesarios para adquirir las plataformas, sistemas y armas del siglo XXI (*Sea Enterprise*).

Aunque el *Sea Power 21* supuso el canto del cisne de la revolución naval estadounidense, aún constituye formalmente la hoja de ruta de referencia de la transformación naval del país a falta de un nuevo trabajo que integre las enseñanzas de la Guerra contra el Terror y asuma los preceptos establecidos por el presidente Obama en la Guía Estratégica de la Defensa de 2012⁴⁹, las capacidades requeridas para explotar la Batalla Aero-Naval⁵⁰ y la reorientación hacia la región Asia-Pacífico plasmada en la Revisión Cuadrienal de la Defensa que el ejecutivo presentó en Marzo de 2014.⁵¹

Sin embargo, a pesar de que las áreas focales y las líneas maestras de la transformación continúan vigentes, muchos de los planteamientos del *Sea Power 21* han quedado

49 Aunque este informe estableció las líneas maestras de la política de defensa y la organización militar estadounidense, carece de cualquier valor legislativo. De hecho, fue simplemente una hoja de ruta que el ejecutivo demócrata elaboró para presentar un plan de ajuste previo al debate sobre los presupuestos federales de 2013 y bloquear la acción de la Cámara de Representantes, controlada por el Partido Republicano. No obstante, sus contenidos ya se han formalizado en la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 2014 y posiblemente también lo harán en la Estrategia Nacional de Seguridad que el ejecutivo debería presentar a muy tardar el próximo año (Office of the Secretary of Defense: *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Washington DC, GPO, 2012).

50 Básicamente, la *Batalla Aero-Naval* se basa en la cooperación entre la Fuerza Aérea y la Armada para garantizar la entrada en fuerza y la capacidad de movimientos estadounidense en teatros de operaciones hostiles y se plantea como la solución a las estrategias anti-acceso para impedir la entrada de fuerzas en un teatro de operaciones hostil y las acciones de negación de área para dificultar sus movimientos en la zona de operaciones (VAN TOL, Jan; GUNZINGER, Mark; KREPINEVICH, Andrew y THOMAS, Jim: *Air Sea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, Washington DC, Center for Strategic & Budgetary Assessments, 2010; OSD: *Air Sea Battle. Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges*, Washington DC, GPO, 2013 o TANGREDI, Sam: *Anti-Access Warfare: Countering A2/AD Strategies*, Annapolis, U.S. Naval Institute Press, 2013).

51 En efecto, aunque la Guía Estratégica de la Defensa de 2012 ya sugirió este cambio de orientación, se consolidó políticamente con la publicación de la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 2014 y donde la Armada deberá redefinir su patrón de despliegue global, replantear su presencia avanzada e incrementar la presencia naval – hasta el 80% de la flota – en la región Asia-Pacífico (DoD: *Quadrennial Defense Review 2014*, Washington DC: GPO, 2014, pp. 13-17).

obsoletos. Por un lado, la búsqueda de la RMA hace tiempo que desapareció de la agenda del Pentágono, aunque los desarrollos militares de estos últimos años sugieren que ésta puede consolidarse pronto, siendo cada vez más quienes esperan su conquista para solventar los problemas estratégicos que debe afrontar EE UU tras la Guerra contra el Terror.⁵² Además, varios de los proyectos de investigación y programas de adquisición de material – detallados en el *Naval Transformation Roadmap: Power and Access From the Sea* – han sido cancelados, redefinidos o pospuestos. Por su parte, el *Concepto Global de Operaciones Navales* resulta imposible de implementar tras la desactivación de dos grupos aeronavales, tres grupos expedicionarios y la posible inmovilización de tres de los diez portaaviones actualmente en servicio a raíz de la crisis económica; los aspectos estratégicos y operativos de esta hoja de ruta han sido redefinidos a raíz de la elaboración de una nueva estrategia naval⁵³ y un nuevo concepto de operaciones navales y anfibas⁵⁴ que con toda probabilidad serán refinados en los

52 De hecho, hay quien asume que esta revolución podría consolidarse entre 2025 y 2035 (WATTS, Barry: *The Maturing Revolution in Military Affairs*, Washington DC: Center for Strategic & Budgetary Assessments, 2011). Igualmente, para observar cómo la búsqueda de la RMA y la consolidación de una visión tecnocéntrica del conflicto se está volviendo a integrar tímidamente en el pensamiento estratégico tras el paréntesis que supuso la Guerra contra el Terror, véase COLOM, Guillem: “Cambio y continuidad en el pensamiento estratégico estadounidense desde el final de la Guerra Fría”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33 nº 3, 2013, pp. 675-692.

53 En efecto, en 2007 se presentó el documento *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* que traza las líneas maestras de la estrategia naval para el tercer milenio. Elaborado conjuntamente por la Armada, el Cuerpo de Marines y el Servicio de Guardacostas, el trabajo identifica nuevos imperativos: una respuesta eficaz a crisis regionales; mantener la disuasión naval sobre China; salvaguardar la libertad de navegación; y el libre acceso a cualquier puerto del globo o la defensa en profundidad del país; y nuevas necesidades operativas, como fortalecer la acción conjunta entre los tres ejércitos, la combinada con las fuerzas de los países aliados y la interagencias con otros actores civiles nacionales e internacionales. Para ello, la estrategia propone centrar los esfuerzos navales en tres áreas: el control del mar para garantizar que Estados Unidos pueda operar libremente por los océanos; la proyección del poder para desplegar rápidamente y sostener eficazmente una fuerza capaz de batir a cualquier adversario en cualquier punto del globo; y la seguridad marítima para proteger el tráfico marítimo mundial de cualquier acto de terrorismo, piratería, crimen organizado o ataque deliberado y combatir cualquier actividad ilícita que pueda producirse en el mar y en la región costera (Department of the Navy: *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, Washington DC: GPO, 2007).

54 El *Naval Operations Concept 2010* – que reemplaza a la edición de 2006, realizada en plena Guerra contra el Terror y coincidiendo con el deterioro de la situación afgana e iraquí – asume los principios establecidos en la estrategia naval para detallar el catálogo de cometidos de la Armada, el Cuerpo de Marines y el servicio de Guardacostas. Éste se fundamenta en la presencia avanzada, la seguridad marítima, la asistencia humanitaria y la respuesta a desastres, el control del mar, la proyección del poder y la disuasión extendida para garantizar que la Armada continúa disfrutando del dominio de los mares en un mundo incierto (Department of the Navy: *Naval Operations Concept 2010: Implementing the Maritime Strategy*, Washington DC: GPO, 2010). Por otro lado, para conocer con más detalle los efectos de esta estrategia marítima encaminada a revitalizar la importancia de la Armada en la posguerra contra el terror, véase COLOM, Guillem: “La seguridad marítima y el renacimiento del poder naval estadounidense”, *Revista General de Marina*, vol. 259 nº 3, 2010, pp. 449-458.

próximos meses en línea con los principios establecidos en la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 2014 y la Estrategia Nacional de Seguridad que Obama debería presentar en 2015.⁵⁵

4. CONCLUSIONES

Como hemos podido observar, en un primer momento la Armada estadounidense mostró profundas reticencias a aceptar esta revolución que prometía acabar con la necesidad de poseer una gran flota oceánica para ejercer el control de los mares y, con ello, convertir en obsoleta su formidable marina de guerra. En consecuencia, juzgó necesario mantener los medios heredados de la Guerra Fría para continuar satisfaciendo sus tradicionales cometidos mientras reforzaba su vocación expedicionaria y desarrollaba capacidades específicas para combatir en la región litoral y proyectar el poder tierra adentro: nuevos procedimientos, conceptos operativos y sistemas de combate.

Sin embargo, en la segunda mitad de la década de los noventa, cuando las élites políticas y militar del país aceptaron la Revolución en los Asuntos Militares, la Armada y el Cuerpo de Marines ya disponían de capacidades adecuadas a los nuevos requerimientos operativos. En efecto, no sólo habían reforzado la acción conjunta y combinada, consolidado su perfil expedicionario, implementado la guerra costera e incrementado su habilidad para combatir en toda la gama de operaciones; sino que también estaban adquiriendo tecnologías *revolucionarias* como sistemas C⁴ISTAR, plataformas avanzadas y armas inteligentes. No obstante, la escalada de costes de los sofisticados materiales, junto con la necesidad de mantener y modernizar los sistemas heredados de la Guerra Fría, no sólo aconsejaron abaratar los diseños existentes – los proyectos vinculados al *SC-21* migraron hacia el crucero *CG(X)*, el destructor *DD(X)*, el portaaviones *CV(X)*, el buque de combate litoral *LCS*, el submarino de ataque *Virginia* o la transformación de varios submarinos lanzamisiles *Ohio* para servir como plataforma para el lanzamiento de misiles de crucero – sino también iniciar una Revolución en los Asuntos de los Negocios que permitiera sanear las finanzas de la Armada, reducir sus gastos corrientes y garantizar la viabilidad de los programas de armamento y material.

55 Para conocer con detalle los contenidos de esta hoja de ruta para el periodo 2014-18 y las implacables críticas realizadas por el National Defense Panel – un grupo independiente de expertos constituido para evaluar sus planteamientos y propuestas – acerca de las carencias de esta estrategia, véase: COLOM, Guillem: “La Nueva Revisión Cuadrienal de la Defensa Estadounidense”, *Boletín Meridiano* 47, vol. 15 n° 144, pp. 32-36.

Sin embargo, A finales de los noventa, coincidiendo con la identificación de la guerra en red como pilar de la RMA y su inclusión en el programa *ForceNET*, la Armada aceptó definitivamente la revolución y se situó en la cabeza de la misma. Tal decisión le permitió acentuar la conectividad entre los sistemas, en detrimento de unas plataformas que, exceptuando las construidas específicamente para labores litorales y ataque a tierra, difícilmente podían calificarse de revolucionarias.

Aunque el nombramiento de Donald Rumsfeld como Secretario de Defensa pudo significar un cambio de rumbo en la transformación naval, los trágicos sucesos de septiembre de 2001 y las guerras de Afganistán e Irak congelaron los planteamientos transformadores de Rumsfeld, redujeron sensiblemente el presupuesto disponible para adquirir nuevos equipos y revitalizaron la centralidad del portaaviones, una plataforma heredada de la Guerra Fría y condenada a desaparecer por su supuesta inadecuación a la revolución, como arma de indudable valor estratégico a pesar de los peligros que entraña su uso en ciertos escenarios.⁵⁶

Aunque la transformación de la Armada continúa formalmente anclada en una hoja de ruta completamente obsoleta, y la crisis económica ha hecho mella en sus capacidades tras perder dos grupos aeronavales, tres grupos anfibios, varios buques de combate y apoyo o reducir el volumen de efectivos del Cuerpo de Marines; ésta no sólo ha sufrido una menor erosión que la Fuerza Aérea o el Ejército de Tierra a raíz de las campañas afgana e iraquí; Además, vuelve a alzarse como uno de los puntales de la nueva estrategia estadounidense posterior a la Guerra contra el Terror y muchas de las iniciativas planteadas en plena euforia revolucionaria están tomando forma.

En un contexto marcado por la erosión que han generado en la opinión pública americana las guerras de Afganistán e Irak; la redistribución de la presencia avanzada y la reducción de las bases en el exterior; la reorientación de su interés hacia la región Asia-Pacífico o los crecientes riesgos que se ciernen sobre el tráfico marítimo y el acceso a cualquier punto del globo; en especial, al estrecho de Ormuz y el mar de la China. El poder naval está recuperando su protagonismo como herramienta de la política exterior. La Armada y el Cuerpo de Marines no sólo están especialmente capacitados para mantener una presencia avanzada creíble, selectiva y sin tener que recurrir a bases en el exterior, responder rápidamente a crisis o garantizar la seguridad de las líneas de comunicación marítimas; sino también para acceder por la fuerza a cualquier teatro de operaciones, según propone la controvertida Batalla Aero-Naval, que a fecha de hoy constituye la principal prioridad de la Armada y la base sobre la cual está articulando tanto su transformación como su estrategia para mantener su *statu quo* y luchar por los menguantes recursos del Pentágono.

56 HOLST, Henry: "The U.S. Military's Ultimate Fear: Are Aircraft Carriers Too Big to Fail", *The National Interest*, 12 de Agosto de 2014.

Muchas iniciativas vinculadas a la revolución y algunos de los proyectos más revolucionarios de Rumsfeld están actualmente tomando forma, como el escudo antimisiles *Aegis*, que no sólo se ha convertido en uno de los pilares del sistema nacional estadounidense sino también del escudo aliado; los *drones*, uno de los cuales despegó y apuntó de forma completamente autónoma mediante su inteligencia artificial en un portaaviones; los *robots* navales y submarinos empleados en labores de control de costas, antiminas o protección de infraestructuras; los submarinos *Ohio* armados con misiles de crucero, solución más barata y efectiva que los buques *Arsenal*; los destructores *Zumwalt* y buques de combate litoral *LCS* herederos del proyecto *SC-21*; los proyectos de los nuevos buques de asalto anfibio *LX(R)* y los submarinos lanzamisiles *SSBN(X)*, la plena integración en red de la Armada en el *ForceNET* o la creación de una flota virtual encargada de operar en el ciberespacio.

Tres décadas después del final de la Guerra Fría, la Armada estadounidense continúa siendo uno de los puntales de la estrategia del país. Aunque su volumen de fuerzas ha menguado sensiblemente y la pérdida de varios grupos aeronavales hará mella en sus capacidades, su mera presencia es suficiente para disuadir a sus adversarios y sus portaaviones son –como en los recientes ataques al Califato Islámico en Irak– unas magníficas plataformas para proyectar el poder militar estadounidense. Queda por ver cómo realizará la Armada su cambio hacia la región Asia-Pacífico, cómo consolidará sus transformaciones tecnológicas, cómo se adaptará a la pérdida de capacidades motivadas por la crisis económica y cómo afrontará la creciente asertividad rusa en su área de influencia, una situación que intenta ser aprovechada para revertir el giro hacia Asia-Pacífico, mantener la presencia militar en Europa como demostración del vínculo trasatlántico y alterar las propuestas y prioridades de gasto fijadas antes de los sucesos de Crimea y Ucrania.

BIBLIOGRAFÍA

- CARTER, Ashton y WHITE, John (eds.): *Keeping the Edge: Managing Defense for the Future*, Cambridge, MIT Press, 2001.
- CEBROWSKI, Arthur y GARSTKA, John: "Network-Centric Warfare: Its Origin and Future", *Proceedings*, vol. 124 nº 1.139, 1998, pp. 28-35.
- Chief of the Joint Chiefs of Staff [CJCS]: *Joint Vision 2020*, Washington DC, GPO, 2000. *Joint Vision 2010*, Washington DC, GPO, 1996.
- CLARK, Vernon: "Sea Power 21: Projecting Decisive Joint Capabilities", *Proceedings*, vol. 128 nº 1.196, 2002, pp. 32-41.
- COLLINS, John: *National Military Strategy, the DoD Base Force and U.S. Unified Command Plan: An Assessment*, Washington DC, CRS, 1992.
- COLOM, Guillem: "La Nueva Revisión Cuadrienal de la Defensa Estadounidense", *Boletín Meridiano 47*, vol. 15 nº 144, pp. 32-36. "La seguridad y defensa estadounidenses tras la guerra contra el terror", *Colombia Internacional*, nº 81, 2014, pp. 267-290. "Cambio y continuidad en el pensamiento estratégico estadounidense desde el final de la Guerra Fría", *Revista de Ciencia Política*, vol. 33 nº 3, 2013, pp. 675-692.
- "La evolución de la concepción operativa basada en efectos", *Política y Estrategia*, nº 117, 2011, pp. 66-88.
- "La seguridad marítima y el renacimiento del poder naval estadounidense", *Revista General de Marina*, vol. 259 nº 3, 2010, pp. 449-458.
- Entre Ares y Atenea, el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008.
- Defense Science Board: *Task Force on Sea Basing*, Washington DC, Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, 2003.
- Department of Defense [DoD]: *Quadrennial Defense Review 2014*, Washington DC, GPO, 2014.
- Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Washington DC, GPO, 2012.
- Quadrennial Defense Review 2001*, Washington DC, GPO, 2001.
- Quadrennial Defense Review 1997*, Washington DC, GPO, 1997.
- Department of the Navy: *Naval Operations Concept 2010: Implementing the Maritime Strategy*, Washington DC, GPO, 2010.

- A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, Washington DC, GPO, 2007.
- Sea Power 21*, Washington DC, GPO, 2002a.
- Marine Corps Strategy 21*, Washington DC, GPO, 2002b.
- Vision...Presence...Power*, Washington DC, GPO, 1998.
- Navy Operational Concept: Operating Forward...From the Sea*, Washington DC, GPO, 1997.
- Operational Maneuver From the Sea: A Concept for the Projection of Naval Power Ashore*, Washington DC, GPO, 1996.
- Forward...From the Sea*, Washington DC, GPO, 1994.
- From the Sea*, Washington DC, GPO, 1992.
- DOMBROWSKI, Peter: “Transforming the Navy: Punching a Feather Bed?”, *Naval War College Review*, vol. 56 n° 3, 2003, pp. 103-123.
- DOMBROWSKI, Peter y ROSS, Andrew (2002): *Naval Transformation: Prospects and Implications*, Boston, American Political Science Association.
- DRIESBACH, Dawn: *The Arsenal Ship and the U.S. Navy: A Revolution in Military Affairs Perspective*, Monterrey, Naval Postgraduate School, 1996.
- FREIER, Nathan: *The Emerging Anti-Access/Area-Denial Challenge*, Washington DC, Center for Strategic and International Studies, 2012.
- FRIEDMAN, George y Meredith: *The Future of War: Power, Technology and American World Dominance in the Twenty-First Century*, Nueva York, St. Martin's Griffin, 1997.
- Government Accountability Office [GAO]: *Significant Investments in the Littoral Combat Ship Continue Amid Substantial Unknowns about Capabilities, Use, and Cost*, GAO-13-738T, Washington DC, GAO, 2013.
- HATTENDORE, John: *The Evolution of the U.S. Navy's Maritime Strategy, 1977–1986*, Newport, Naval War College, 2003.
- HENNING, Mark: *U.S. Navy Transformation: Sea Basing as Sea Power 21 Prototypes*, Carlisle Barracks, U.S. Army Strategic Studies Institute, 2005.
- HOLST, Henry: “The U.S. Military's Ultimate Fear: Are Aircraft Carriers Too Big To Fail”, *The National Interest*, 12 de Agosto de 2014 [en línea] <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-us-militarys-ultimate-fear-are-aircraft-carriers-too-big-11066>.
- HUBER, Jeff: “The Invasion of the Transformers”, *Proceedings*, vol. 129 n° 1.208, 2003, pp. 25-34.

- KAGAN, Frederick: *Finding the Target: the Transformation of American Military Policy*, Nueva York, Encounter Books, 2006.
- KREPINEVICH, Andrew; WATTS, Barry y WORK, Robert: *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge*, Washington DC, Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2003.
- LANCE, Joseph: *Can the Arsenal Ship Replace the Battleship?*, Fort Leavenworth, U.S. Army Command and General Staff College, 1997.
- LARSON, Eric, ORLETSKY, David y LEUSCHNER, Kristin: *Defense Planning in a Decade of Change: Lessons from the Base Force, Bottom-Up Review, and Quadrennial Defense Review*, Santa Monica, RAND Corporation, 2001.
- MAROLDA, Edward: "Cold War to Violent Peace", en HOLLAND, William (ed.): *The Navy*, Washington DC, Naval Historical Foundation, 2000, pp. 105-132.
- MUNDI, Carl: "Thunder and Lightning: Joint Littoral Warfare", *Joint Forces Quarterly*, nº 5, 1994, pp. 45-50.
- National Defense Panel: *Transforming Defense: National Security in the 21st Century*, Washington DC, Department of Defense, 1997.
- NICKERSON, Brian: *Theater Missile Defense: Operating Forward From the Sea*, Maxwell AFB, Air University Press, 1997.
- Office of the Secretary of Defense [OSD]: *Air Sea Battle. Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges*, Washington DC, GPO, 2013.
- Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Washington DC, GPO, 2012.
- O'HANLON, Michael: *Defense Planning for the Late 1990s. Beyond the Desert Storm Framework*, Washington DC, The Brookings Institution Press, 1995.
- O'ROURKE, Ronald: *Navy Aegis Ballistic Missile Defense (BMD) Program: Background and Issues for Congress*, CRS-RL33745, Washington DC, Congressional Research Service, 2013a.
- Navy DDG-51 and DDG-1000 Destroyer Programs: Background and Issues for Congress*, RL-32109, Washington DC, Congressional Research Service, 2013b.
- Navy Network-Centric Warfare Concept: Key Programs and Issues for Congress*, RS-20557, Washington DC, Congressional Research Service, 2001.
- OWENS, William: "The Emerging System-of-Systems", *Proceedings*, vol. 121 nº 1.105, 1995, pp. 35-39.
- PERRY, William y AVIZOID, John (coords.): *National Defense Panel Report: Ensuring a Strong U.S. Defense for the Future*, Washington DC, U.S. Institute for Peace.

- SCOTT, Truver: “A Selected View of U.S. Navy Programs: Transformation for the Future”, *Sea Power*, nº 144, 1998, pp. 33-50.
- SNIDER, Don: *Strategy, Forces and Budgets: Dominant Influences in Executive Decision Making, Post-Cold War 1989-91*, Carlisle Barracks, U.S. Army Strategic Studies Institute, 1993.
- TANGREDI, Sam: *Anti-Access Warfare: Countering A2/AD Strategies*, Annapolis, U.S. Naval Institute Press, 2013.
- “Assessing New Missions”, en BINNENDIJK, Hans (ed.): *Transforming America’s Military*, Washington DC, National Defense University, 2002, pp. 5-35.
- VAN TOL, Jan; GUNZINGER, Mark; KREPINEVICH, Andrew y THOMAS, Jim: *AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, Washington DC, Center for Strategic & Budgetary Assessments, 2010.
- WATTS, Barry: *The Maturing Revolution in Military Affairs*, Washington DC, Center for Strategic & Budgetary Assessments, 2011.



Fernando Ibáñez Gómez

Universidad de Zaragoza. Miembro de la Geostrategic Maritime Task Force (GMTF) y del Consejo científico del Observatory of the Black, Gulf and Mediterranean Seas (OBGMS).

Correo: ferigom@unizar.es

- Artículo recibido: Septiembre de 2014.

- Artículo aceptado: Octubre de 2014.

INSEGURIDAD MARÍTIMA EN EL GOLFO DE GUINEA: LECCIONES APRENDIDAS DE LA LUCHA CONTRA LA PIRATERÍA SOMALÍ

Resumen

El objetivo del artículo es analizar qué factores han contribuido de manera fundamental a la casi desaparición de la piratería somalí en los últimos dos años y descubrir qué lecciones aprendidas podemos obtener con el fin de comprobar si podrían aplicarse a la lucha contra la piratería en el golfo de Guinea. Para ello se estudian los cuatro elementos que se consideran críticos: la mayor efectividad de la presencia militar internacional, el papel de las medidas de autoprotección (en particular, el embarque de vigilantes armados), los cambios en la situación interna de Somalia y la implementación de programas de fortalecimiento de las capacidades de los países de la región puestos en marcha por distintos organismos multilaterales. Se concluye que algunas de las medidas resultan de difícil aplicación en el golfo de Guinea, en concreto, la posibilidad de un despliegue militar internacional o el embarque de equipos de seguridad privada. Sin embargo, en ámbitos como la cooperación regional, el fortalecimiento de las capacidades de los países del área o la mejora de la gobernanza queda mucho por hacer para propiciar un entorno marítimo más seguro.

Palabras clave

Piratería marítima, Seguridad marítima, Somalia, Nigeria Crimen organizado.

Abstract

The objective of this article is to analyse what were the principal contributory factors in bringing about the almost total disappearance of Somali piracy in the last two years and to discover the lessons we have learnt so as to ascertain whether these can be applied in the struggle against piracy in the Gulf of Guinea. In doing so, we shall study the four elements considered critical: the greater effectiveness of an international military presence, the role of protection measures (in particular, the boarding of armed security personnel), the changes in Somalia's domestic situation and the implementation of programmes put in place by various multilateral organisations designed to strengthen the capacities of the countries in the region. The conclusion reached is that some of the measures could be applied in the Gulf of Guinea but only with considerable difficulty, one example being the possibility of international military deployment or carrying private security teams on board. Nevertheless, in areas such as regional cooperation, strengthening the capacity of countries in the region or improving governance, much remains to be done in order to bring about a more secure maritime environment.

Keywords

Maritime piracy, maritime security, Somalia, Nigeria organised crime.

INSEGURIDAD MARÍTIMA EN EL GOLFO DE GUINEA: LECCIONES APRENDIDAS DE LA LUCHA CONTRA LA PIRATERÍA SOMALÍ

I. INTRODUCCIÓN

El 90% del comercio mundial transita por el mar. Nuestra economía depende, en buena medida, de que los buques puedan navegar sin problemas a través de las principales rutas marítimas. La piratería nos ha acompañado desde siempre, pero en este siglo XXI ha resurgido con fuerza en aguas de Somalia y del golfo de Guinea. Sin embargo, en el momento de escribir estas líneas el declive de la piratería somalí es ya un hecho. Hace dos años y medio que los piratas somalíes no consiguen secuestrar un buque gracias al cual obtener un rescate. La piratería en Somalia ya no es un negocio. Las cifras hablan por sí solas. 237 ataques reportados en 2011, 15 incidentes en 2013 y apenas una decena en los nueve primeros meses de 2014.¹ Sin embargo, en el caso del golfo de Guinea, la preocupación se mantiene alta. No tanto porque el número de ataques se incremente más o menos. En realidad, lo que preocupa es que los piratas nigerianos han demostrado una notable capacidad para ampliar estos últimos años su área de operaciones desde Costa de Marfil (por el oeste) hasta Angola (por el sur). Su actividad delictiva se centra en el asalto de buques petroleros, el robo y transferencia de su carga, y su posterior venta en el mercado negro. Asimismo, suelen secuestrar a oficiales de la tripulación, a quienes conducen a tierra para solicitar un rescate. En las próximas páginas analizaremos las causas que han propiciado esa notable reducción de la piratería en el Índico occidental. E intentaremos exponer qué lecciones podemos aprender² y pueden ser aplicables al caso del golfo de Guinea.

1 INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. 'Piracy and armed robbery against ships. Quarterly and Annual reports' (London, 2005-2014).

2 Como señala NAVARRO BONILLA, "una lección aprendida es un tipo de conocimiento generado como resultado de una metodología basada en la observación sistemática de hechos retrospectivos con fines de mejora continua y de aprendizaje" en IEEE (2012), Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, número 0, Madrid, p.82: <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/issue/view/1/showToc> [Consultado: 14/10/2014].

2. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA REDUCCIÓN DE LOS ATAQUES Y SECUESTROS POR PIRATAS SOMALÍES

Las causas que explican la práctica desaparición de los incidentes de piratería en el Índico occidental son múltiples. En este artículo nos centraremos en las cuatro que consideramos más notables.

2.1. Una mayor efectividad y contundencia de la presencia militar internacional

Desde el año 2008 se han desplegado tres misiones militares internacionales, lideradas por la Unión Europea (operación *EUNAVFOR-Atalanta*), la OTAN (en la actualidad la misión *Escudo oceánico*) y la fuerza multinacional *Combined Task Force 151*. En aquel momento, los ataques piratas se estaban desplegando de forma muy exitosa, particularmente en el golfo de Adén. Se calcula que unos 23.000 buques atraviesan cada año esta importante ruta marítima, que comunica el Índico con Europa y América gracias al canal de Suez. De ahí que se decidiese la puesta en marcha de un corredor de seguridad; una especie de carretera de doble sentido. En dicho pasillo, se encuentran estratégicamente desplegadas unidades militares, con el fin de proporcionar escolta a los convoyes de buques mercantes que atraviesan el golfo. Aviones de patrullas marítima, fragatas e, incluso, submarinos son algunas de las unidades enviadas por distintos países para proteger la navegación.

Sin embargo, esta presencia naval no ahuyentó a los piratas. En los años siguientes, los ataques y secuestros se siguieron produciendo; tanto en el golfo de Adén como en el propio corredor de seguridad.³

La existencia de varias misiones militares desplegadas para conseguir un mismo objetivo se manifestó, en un primer momento, en ciertos problemas de coordinación. Incluso, algunos países dispondrán de presencia militar en más de una misión. Razones políticas parecen estar detrás de estas decisiones, difíciles de explicar desde un punto de vista estrictamente operativo.

Habríamos de esperar más de tres años, hasta 2012, para que no se produzca ningún secuestro en el propio corredor de seguridad. En la siguiente figura pueden verse las

3 IBÁÑEZ, Fernando y ESTEBAN, Miguel Ángel. “Análisis de los ataques piratas somalíes en el océano Índico (2005-2011): evolución y modus operandi”, Ministerio de Defensa, Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, nº 1, junio de 2013, p.15: <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/download/36/33>.

localizaciones de los ataques ocurridos en el golfo de Adén en 2012 (en amarillo, se señalan los asaltos fallidos y en rojo los secuestros).

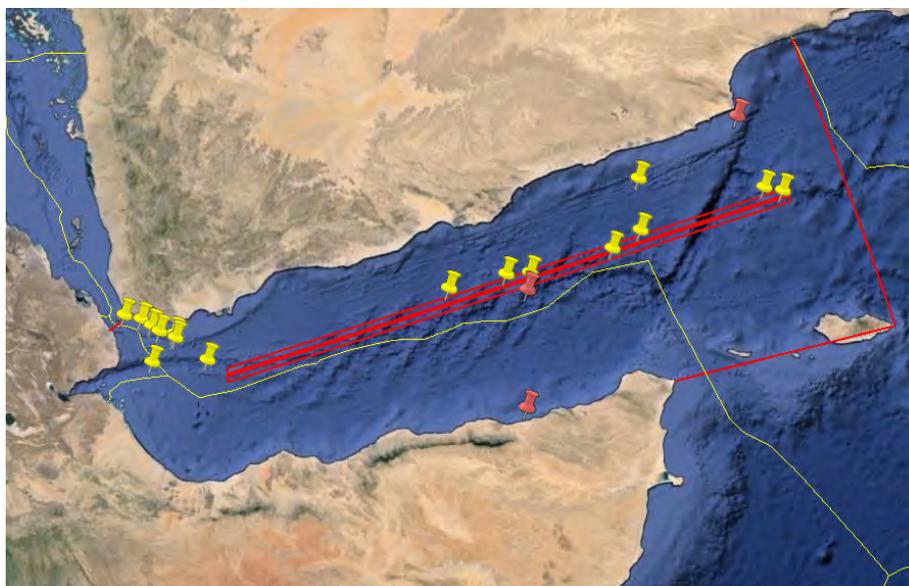


Figura 1: Ataques piratas en 2012 en el golfo de Adén, localización del corredor de seguridad y de los límites del área considerada como golfo de Adén por el autor

(Fuente: elaboración propia a partir de datos de IMB, IMO y NGA)

Los piratas somalíes solo fueron capaces de desplegar siete ataques en el propio corredor en 2012 (frente a 30 en 2011). Es significativo que se sucedieran más ataques en el resto del área del golfo de Adén (particularmente en las proximidades del estrecho de Bab el-Mandeb) que en el propio pasillo de seguridad. Este hecho parece confirmar que el sistema de convoyes y escoltas del corredor de seguridad resultaba, para entonces, mucho más eficaz.

Otro fenómeno que debe ser destacado hace referencia a la mayor contundencia de las acciones de los efectivos militares presentes en la zona de operaciones de los piratas somalíes. El 15 de mayo de 2012, la misión EUNAVFOR-Atalanta atacó por primera vez una base pirata somalí. Aunque la operación tuvo más un efecto psicológico que real, fue un salto cualitativo notable. Mayor efecto tuvieron las denominadas *disruptions*, que comenzaron a desarrollarse desde el año 2011. En estas operaciones de desbaratamiento de los grupos de acción pirata, los efectivos militares se aproximan a embarcaciones sospechosas, detienen a los piratas y decomisan o destruyen sus equipos, esquifes y, en ocasiones, sus buques nodriza. La OTAN y EUNAVFOR llevaron a cabo 127 *disruptions* en 2011 y otras 55 en 2012: casi una por cada dos ataques piratas. Estas acciones han afectado notablemente a la logística de los piratas somalíes.

En los dos únicos secuestros registrados en 2013 (un pesquero iraní y un *dhow* indio), la actuación de las fuerzas militares obligó a los piratas a abandonar ambos barcos en apenas unas horas. Asimismo, el 9 de noviembre de 2013 el centro de alertas

de la operación Atalanta (MSCHOA) reportó un ataque fallido contra un mercante, a unas 600 millas al este de Dar es Salam (Tanzania). Dos días más tarde, el grupo era arrestado. El 17 de enero de 2014 también informaba de otro ataque fallido, desplegado por un buque nodriza y dos esquifes. En menos de 24 horas, el propio MSCHOA reportaba igualmente su desbaratamiento. Se trata de hechos muy significativos, que contrastan notablemente con lo que venía ocurriendo años atrás.

En estos momentos, y dada la práctica ausencia de incidentes de piratería, los efectivos militares se centran, particularmente, en labores de inteligencia y en un estrecho conocimiento del entorno. Cabe destacar los denominados *friendly approaches*, mediante los cuales las fuerzas navales entran en contacto con embarcaciones locales, particularmente pesqueros y *dhow*s, a los que suministran asistencia y con los que comparten información de primera mano para hacer frente a la piratería.⁴

2.2. Medidas de autoprotección de los buques

La industria naviera ha promovido diversas medidas de autoprotección, con el fin de proveer a los buques mercantes de una guía de actuación en el caso de sufrir un ataque pirata.⁵ Se trata pues de evitar que los piratas secuestren el buque. Dos de las medidas que se han mostrado más eficaces son el uso de una zona segura o ciudadela y la contratación de vigilantes armados.

Se conoce como ciudadela la estrategia consistente en el encierro de toda la tripulación en un lugar seguro al que no pueden acceder los asaltantes. Dado que los piratas somalíes no son capaces de manejar un mercante, necesitan a los miembros de la tripulación para que conduzcan al buque hasta su base pirata. Desde allí, iniciarán las negociaciones para conseguir un rescate. El encierro de la tripulación en una ciudadela ha evitado el secuestro de decenas de buques en los últimos años. Se trata de la medida de seguridad no letal más efectiva de las que han sido desplegadas hasta ahora para luchar contra los piratas somalíes.

Sin embargo, en ocasiones los piratas han sido capaces de acceder a la ciudadela, o de obligar a la tripulación a abandonar su refugio. Por lo tanto, para que una ciudadela sea realmente efectiva debe cumplir con una serie de requisitos:

4 Por ejemplo, el Buque de Acción Marítima español “Meteoro” visitó 23 embarcaciones en sólo tres días: <http://eunavfor.eu/esps-meteoro-enhances-understanding-of-local-sea-area-with-23-friendly-approaches-in-3-days/> [Consultado: 08/09/2014].

5 Véanse las distintas versiones del documento *Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy*. La última de ellas fue publicada en septiembre de 2011: <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/piracy/Documents/1339.pdf> [Consultado: 03/09/2014].

- Haber sido construida con materiales que impidan el acceso de los piratas, garantizando la seguridad de toda la tripulación en el más breve plazo de tiempo.
- La tripulación del buque ha de conocer el funcionamiento de la ciudadela. Esto requiere de la realización de simulacros y ejercicios para que, si es necesario, todas las personas a bordo del barco sepan cómo actuar.
- Dentro del espacio de la ciudadela, la tripulación debe contar con provisiones suficientes: alimentos, agua, equipo de primeros auxilios....
- Desde la propia ciudadela, debería ser posible mantener el control del buque.
- Es imprescindible disponer de un sistema de comunicaciones con el exterior.

Sin embargo, la acción que ha demostrado una eficacia del 100% ha sido el despliegue de vigilantes de seguridad armados. A pesar de que la industria se mostró reacia durante años, finalmente ha pesado más la evidencia de que ningún buque con seguridad privada armada ha sido secuestrado por piratas somalíes. Esta realidad puede confirmarse con los siguientes datos. En el año 2011, uno de cada tres barcos atacados repelió el abordaje gracias a la presencia de un equipo armado de seguridad privada. En 2012 ocurrió lo mismo en casi dos de cada tres ataques; y desde 2013, en más del 90% de los casos. Tal y como muestra la figura 2, puede correlacionarse el dato de una mayor presencia de seguridad privada en los barcos atacados con la correspondiente disminución en el número de secuestros. No se ha producido un secuestro gracias al cual los piratas hayan obtenido un rescate desde mayo de 2012.

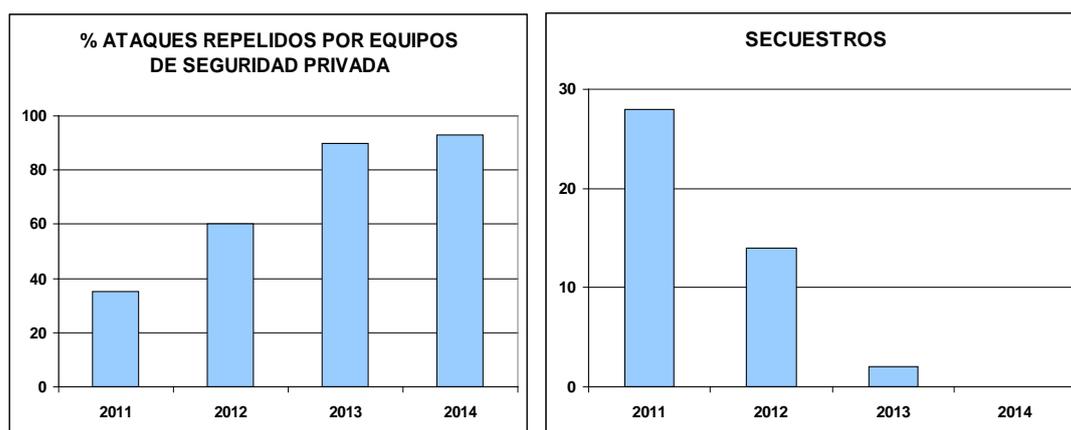


Figura 2. Ataques con presencia de guardias armados y número de secuestros (Fuente: elaboración propia a partir de datos de IMB, IMO y NGA)

2.3. Cambios en la situación interna de Somalia

En agosto de 2014, las autoridades somalíes anunciaron la detención en Mogadiscio de Mohamed Abdi Gafaje, segundo responsable de un grupo pirata. También fueron arrestadas otras quince personas, siendo decomisadas sus armas y vehículos.⁶ Poco después, se supo que había sido liberado.

Apenas dos años antes, el presidente somalí había concedido pasaporte diplomático (con su consiguiente inmunidad) a Mohamed Abdi Hassan, conocido como Afweyne (“boca grande”). Según el Grupo de Naciones para el Monitoreo en Somalia y Eritrea, Afweyne lo presentó en la frontera de Malasia en abril de 2012, al ser requerido por las autoridades de dicho país.

Del cambio drástico de la situación que estaba sufriendo el negocio de la piratería es un buen dato el hecho de que Afweyne anunciara, en enero de 2013, que se retiraba de dicha actividad. Según sus propias declaraciones, se iba a dedicar a rehabilitar piratas. Sin embargo, le sirvió de bien poco. Su participación en el secuestro del *Pompei*, un buque draga que navega bajo bandera de Bélgica, hizo que las autoridades belgas le tendieran una trampa. Le propusieron rodar una película sobre su vida y, en cuanto puso pie en el aeropuerto de Bruselas, fue arrestado. La vanidad pudo con el pirata, que sería condenado a 20 años de prisión.⁷

Otro caso sangrante fue el de Abshir Boyah, quien desde su base pirata en Puntlandia, se dedicó durante años a la piratería. A pesar de ser capturado por las autoridades somalíes, fue condenado solo a cinco años de prisión, una sentencia más bien benévola.

Por otra parte, los posibles contratos de explotación de petróleo pueden haber influido en las decisiones de algunas autoridades somalíes para actuar de un modo más contundente contra los piratas. Particularmente, en el caso de Puntlandia, donde, a principios del año 2012, se desarrollaron con éxito las primeras perforaciones de pozos petrolíferos.⁸ Las autoridades de esa región también parecen haber trabajado con

6 “Number two Somali pirate leader arrested in Mogadishu”, 18 de agosto de 2014: <http://www.somalicurrent.com/2014/08/18/number-two-somali-pirate-leader-arrested-in-mogadishu/> [Consultado: 18/08/2014].

7 “The Rise and Fall of Somalia’s Pirate King”, *Foreign Policy*, 4 de noviembre de 2013: http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/11/04/the_rise_and_fall_of_somalia_s_pirate_king [Consultado: 18/08/2014].

8 “Crude Findings: the Forgotten Factor in the Fall and Fall of Somali Piracy”, *Think Africa Press*, 18 noviembre de 2013: <http://thinkafricapress.com/somalia/piracy-oil-decrease-puntland> [Consultado: 20/08/2014].

ancianos y líderes de los clanes, dado que los piratas habrían erosionado la autoridad tradicional de ambos grupos gracias a la corrupción.⁹

También merece ser destacada la creación, en 2010, de una fuerza policial marítima en la región semiautónoma de Puntlandia (*Puntland Maritime Police Force*, PMPF). Su puesta en marcha fue financiada por un grupo de donantes, liderados por Emiratos Árabes Unidos, y recomendada por Erik Prince, fundador de la conocida empresa de seguridad privada *Blackwater*, a través de su nueva firma *Sterling Corporate Services*. En un informe fechado en julio de 2012,¹⁰ Naciones Unidas denunciaba que las acciones de *Sterling Corporate Services* habrían supuesto la más descarada violación, por parte de una empresa de seguridad privada, del embargo de armas establecido sobre Somalia desde 1992. De hecho, la base establecida por la empresa cerca de la localidad de Bosaso se habría convertido en la más importante base militar en Somalia, después de la de la misión de la Unión Africana (AMISOM) en Mogadiscio.

Sin embargo, la PMPF pudo demostrar sus capacidades durante la liberación del carguero *Iceberg I*, propiedad de la firma emiratí *Azal Shipping*. El buque había sido secuestrado en marzo de 2010 por piratas somalíes. En diciembre de 2012 la PMPF, gracias al uso de varias embarcaciones, un helicóptero y un francotirador, logró liberar al carguero tras una batalla de varios días. Según algunas fuentes, el propietario habría pagado 1,5 millones de dólares al responsable de la PMPF, el hijo de Farole, el entonces presidente de Puntlandia.¹¹

A pesar del escepticismo de la comunidad internacional respecto al rol de la PMPF, parece que dicha fuerza policial ha sido capaz de desplegar importantes acciones contra la piratería. Cabe destacar el arresto, en abril de 2013, de cinco pesqueros de pabellón iraní por faenar ilegalmente: 78 iraníes (y 12 somalíes que los protegían) fueron igualmente detenidos.¹² La sentencia, conocida un mes más tarde, impuso multas de 100.000 dólares a los propietarios, de hasta 5.000 dólares a los capitanes y de hasta 2.000 dólares a los otros 73 ciudadanos iraníes. También fueron castigados

9 WELDEMICHAEL, A.T. (2014). Dalhousie Marine Piracy Project. When Elephants Fight, the Grass Suffers: A report on the Local Consequences of Piracy in Puntland. (Marine Affairs Program Technical Report 12): <http://www.dal.ca/faculty/science/marine-affairs-program/research/research-news/map-technical-series-reports.html> [Consultado: 19/08/2014].

10 Letter dated 11 July 2012 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 751 (1992) and 1907 (2009) concerning Somalia and Eritrea addressed to the President of the Security Council http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/544 [Consultado: 13/10/2014].

11 “The Wild West in East Africa”, *Foreign Policy*, 30 de mayo de 2013: http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/05/30/pirates_mercenaries_somalia_east_africa_executive_outcomes [Consultado: 13/10/2014].

12 “Somalia: Puntland Seizes Five Illegal Fishing Boats, 78 Iranians Arrested”, 24 de abril de 2013: <http://allafrica.com/stories/201304250101.html> [Consultado: 19/08/2014].

los somalíes implicados.¹³ De nuevo, en septiembre de 2013, la PMPF confiscó tres pesqueros yemeníes y arrestó a sus 25 ocupantes por pesca ilegal.¹⁴

En marzo de 2014, imágenes captadas por satélite permitieron saber que en la base de la PMPF existían tres aviones de segunda mano, del modelo *Ayres S2R Thrush*, dispuestos para desarrollar patrullas de vigilancia marítima contra la piratería. Al parecer, los aviones habrían pertenecido al Departamento de Estado norteamericano, y habían sido ya empleados para fumigar defoliantes en las operaciones antidroga en Latinoamérica. La PMPF también contaría con un avión de transporte *An-26*, de fabricación rusa, otro avión de transporte *CD-3* y tres *rhibs*. También se informó de la presencia de dos helicópteros *Mil Mi-17*, manejados por tripulación norteamericana, que podrían pertenecer a la CIA o a las fuerzas especiales estadounidenses desplegadas en la región.¹⁵

En abril de 2014 el nuevo presidente, Abdiweli Mohamed Ali Gaas, decidió despedir al hijo de Farole como director de la PMPF.¹⁶ En los últimos meses, los contactos entre la PMPF y algunos actores internacionales han sido más fluidos. A bordo de un navío de la OTAN, se produjo una reunión entre Gaas y varios miembros de su gabinete con representantes europeos en Somalia. A su término, se anunció que la Unión Europea daría formación a la PMPF en Yibuti, y que asignaría una contribución financiera directa a Puntlandia.¹⁷

Prácticamente suprimida la piratería somalí, la PMPF estaría planteándose iniciar acciones de lucha contra el terrorismo de Al Shabab, la filial de Al Qaeda en Somalia.¹⁸

13 “Somalia: Iranians Convicted of Illegal Fishing in Puntland State Waters”, 19 de mayo de 2013: <http://allafrica.com/stories/201305200146.html> [Consultado: 19/08/2014].

14 “Somalia: Puntland Forces Seize Illegal Fishing Vessels, Arrest 25 Yemenis”, 28 septiembre de 2013: <http://allafrica.com/stories/201309290442.html> [Consultado: 19/08/2014].

15 “Puntland Maritime Police Force operating three Thrush aircraft for maritime surveillance”, 19 de marzo de 2014: <http://www.defenceweb.co.za> [Consultado: 19/08/2014].

16 “Somalia: President Gaas Sacks Puntland Marine Forces Director”, 5 de abril de 2014: <http://allafrica.com/stories/201404060004.html> [Consultado: 19/08/2014].

17 “SOMALIA: EU to start training Puntland Marine Forces”, 27 de marzo de 2014: <http://www.raxanreeb.com/2014/03/somalia-eu-to-start-training-puntland-marine-forces/> [Consultado: 19/08/2014].

18 “The Wild West in East Africa”, *Foreign Policy*, 30 de mayo de 2013: http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/05/30/pirates_mercenaries_somalia_east_africa_executive_outcomes [Consultado: 19/08/2014].

2.4. Programas internacionales de construcción de capacidades regionales

Son varios los programas y acciones que, financiadas por diversas organizaciones internacionales, se han puesto en marcha con el objetivo de fortalecer las capacidades de los países de la región para que puedan enfrentarse con éxito al fenómeno de la piratería somalí. Aquí citaremos algunos de los más destacados.

En enero de 2009, la *International Maritime Organization* (IMO), agencia de Naciones Unidas dedicada a la seguridad marítima, patrocinó una reunión en Yibuti con representantes de 16 gobiernos de la región del océano Índico occidental, golfo de Adén, mar Rojo y Francia, en la que se aprobó el Código de Conducta de Yibuti relativo a la represión de la piratería y el robo a mano armada contra buques en el océano Índico occidental y el golfo de Adén. En septiembre de 2009, Japón donó 14 millones de dólares para un fondo fiduciario destinado a apoyar la implementación del Código de Conducta de Yibuti. Dicho Código pretende mejorar la comunicación entre los Estados, fortalecer las capacidades de los países de la región para disuadir, detener y enjuiciar a los piratas, promover la concienciación sobre la situación marítima y reforzar el nivel de las guardias costeras locales. Los países firmantes también se comprometen a revisar sus legislaciones, con el fin de asegurar que el delito de piratería quede contemplado en su normativa, así como el ejercicio de sus jurisdicciones, la realización de investigaciones y el procesamiento de los presuntos piratas.

En realidad, el Código de Conducta de Yibuti parece haber seguido los pasos del conocido Acuerdo regional de cooperación para combatir la piratería y el robo armado contra barcos en Asia (ReCAAP, por sus siglas en inglés). Este acuerdo se puso en marcha en 2006 para coordinar las respuestas de Malasia, Indonesia y Singapur ante el auge experimentado por la piratería en el Estrecho de Malaca. La implementación de medidas concretas, como el desarrollo de patrullas conjuntas, propició un importante descenso de la piratería marítima en la región; este parece ser el modelo en el que se mira el Código de Conducta de Yibuti.

También es relevante la actividad desplegada por el Grupo de Contacto sobre la Piratería frente a las Costas de Somalia (*Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*, GCPCS). Este Grupo fue creado en 2009, de conformidad con la resolución 1851 (2008) de las Naciones Unidas, para facilitar la discusión y coordinación de las acciones de los Estados y de las organizaciones que luchan contra la piratería somalí.

Sus actuaciones se desarrollan a través de cinco grupos de trabajo, abarcando aspectos como la coordinación de las operaciones navales, los marcos jurídicos, penales y marítimos de los Estados de la región o hacer frente al negocio pirata en tierra. Para desarrollar la actividad del GCPCS y de otros organismos, se ha creado un fondo fiduciario a partir de las donaciones de los Estados miembros. Para mayo de 2014 el

fondo había recibido casi 21 millones de dólares, de los cuales había ya comprometido y desembolsado el 90% en más de una treintena de proyectos.¹⁹

Cabe reseñar el programa contra la piratería, iniciado en 2009 por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), con el fin de ayudar a Kenia a enfrentarse a los piratas somalíes, y que, posteriormente, se ha ido ampliando a otros países de la región. Su objetivo es detener y procesar a los supuestos piratas bajo el imperio de la ley y el respeto a los derechos humanos, siguiendo estándares internacionales. Para ello, este programa se ha centrado en promover juicios justos y en que el encarcelamiento se produzca en centros regionales, construyendo en varios países prisiones y otras instalaciones.

También es necesario citar por su importancia el programa de Rutas Marítimas Críticas (*Critical Maritime Routes Programme*, CMR) puesto en marcha en 2011 por la Unión Europea con el objetivo de afrontar globalmente el problema de la seguridad marítima. Pretende suministrar asistencia legal y formación a nivel regional, al tiempo que fomentar el intercambio de información y la cooperación entre diversos países. De los cinco proyectos puestos en marcha por este programa, tres se centran en el área del Índico occidental. Uno de ellos (*Enhancing maritime security and safety through information sharing and capacity building*, MARSIC), busca poner en práctica las resoluciones adoptadas en el Código de Conducta de Yibuti, a través de la creación de una red de centros regionales en Kenia, Tanzania y Yemen. El objetivo es que los países compartan información. Asimismo, un centro en Yibuti se dedica a labores de formación.

El segundo proyecto del programa CMR (*Law enforcement capacity building in East Africa*, CRIMLEA) pretende fortalecer las capacidades de los organismos que deben hacer cumplir la ley, dotándoles de formación y de los equipos necesarios para ello. Este programa está siendo implementado en la práctica por INTERPOL. Se pretende que sirva de complemento a las actividades de la UNODC en la región. INTERPOL también ha puesto en marcha su propia *Maritime Piracy Task Force*, focalizada en mejorar la recogida de pruebas, facilitar el intercambio de información y fortalecer las capacidades a nivel regional. Asimismo, dispone de una base de datos para identificar y detener piratas, que recoge ya más de 4.000 registros, relativos a datos personales, números de cuenta usados en pagos de rescates, etc. También posee un álbum de fotografías con más de 300 sospechosos.

Un tercer proyecto del programa CMR (*Critical Maritime Routes in the Indian Ocean*, CRIMARIO) se encuentra ahora en fase de planificación; con la pretensión de ampliar la cooperación entre los países del océano Índico y del sur de Asia.

19 Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia. Sixteenth Plenary Session, United Nations Head Quarters, 14 May 2014, Communiqué: <http://www.thecgpcs.org/download.do?path=plenary/26/Communique%20-%20FINAL.doc> [Consultado: 21/08/2014].

Por otra parte, el Programa de Seguridad Marítima Regional de la Unión Europea (*European Union Regional Maritime Security Programme*, MASE) es el de mayor dotación de los financiados por Europa (casi 40 millones de euros). Entre sus objetivos, destacan el fortalecimiento de las capacidades de los países de la región para procesar y enjuiciar a los piratas, la lucha contra redes financieras de los líderes piratas y la mejora en el intercambio de información. Su característica principal es que el liderazgo en la implementación del programa corresponde a distintas organizaciones regionales (IGAD, COMESA, EAC e IOC²⁰).

Otro programa se está ejecutando a través de una misión civil apoyada por expertos militares, denominada EUCAP NESTOR. Su objetivo es fortalecer las capacidades de la guardia costera en países como Yibuti, Kenia, Tanzania y Seychelles, si bien también está suministrando formación y equipamiento a las fuerzas policiales marítimas de Somalilandia y Puntlandia.

3. LECCIONES APRENDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA PIRATERÍA EN EL GOLFO DE GUINEA

Siguiendo con la estructura establecida previamente, nos centraremos ahora en plantear cuáles de las acciones desplegadas para luchar contra la piratería somalí podrían ser eficaces para hacer frente a las actividades de los piratas nigerianos.

3.1. ¿Una misión militar internacional contra la piratería en el golfo de Guinea?

La primera cuestión que puede plantearse es si sería factible establecer una misión militar internacional para luchar contra la piratería en el golfo de Guinea. El primer problema que surge es que una parte importante de los ataques de los piratas nigerianos se suceden en las aguas territoriales y los dominios marítimos de los países de la región. Por ello, algunos Estados muestran sus reticencias a la presencia de buques de guerra de otras naciones navegando en sus espacios marítimos.

20 La Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental (IGAD), el Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA), la Comunidad de África Oriental (EAC) y la Comisión del Océano Índico (IOC) son organizaciones regionales dedicadas a la cooperación en materia de seguridad, unión económica y aduanera, asuntos comerciales, diplomáticos, medioambientales y culturales, entre otros.

Por otra parte, no nos encontramos actualmente en una situación similar a la que se da en Somalia. Nigeria tiene serios problemas internos, como está confirmando la lucha contra el grupo islamista radical *Boko Haram*; pero no es un Estado fallido, como Somalia. No sólo es la primera economía africana sino que es el país del área del golfo de Guinea con más recursos en materia de seguridad marítima. Sus fuerzas armadas han sido capaces de arrestar a decenas de piratas.²¹

Un elemento añadido, pero que no debe dejar de tenerse en cuenta, es el alto coste que implica una presencia militar permanente. Se calcula que el despliegue militar de buques de guerra para hacer frente a la piratería somalí cuesta unos 1.000 millones de dólares anuales.²² Además, el impacto económico que provoca la piratería nigeriana es cinco veces inferior a la afección que supone su homóloga somalí.²³ Por lo tanto, la comunidad internacional tampoco parece tener, desde un punto de vista estrictamente económico, incentivos para iniciar una operación militar.

Por todas estas razones, no resulta extraño que en diciembre de 2013 el comisario de Transporte de la UE, Siim Kallas, declarara que la propuesta realizada por la Asociación Europea de Armadores de establecer una misión naval europea en el golfo de Guinea no sería tenida en cuenta.²⁴

En el corto plazo, no cabe prever que navíos de distintos países patrullen dentro de una misión europea o internacional las aguas del golfo de Guinea. Quizá dicha posibilidad podría ser planteada una vez que concluya el mandato de la operación EUNAVFOR-Atalanta, previsto para diciembre de 2016. Si esta misión termina para entonces, como parece probable, y los países de la región aceptan la presencia de buques extranjeros en sus aguas, podría replantearse una posibilidad que, hoy por hoy, parece descartada.

21 Véase, por ejemplo, “2013: JTF killed 82 sea pirates, nabbed 1,857 crude oil thieves in N-Delta-Commander”, *Vanguard*, 27 de diciembre de 2013: <http://www.vanguardngr.com/2013/12/2013-jtf-killed-82-sea-pirates-nabbed-1857-crude-oil-thieves-n-delta-commander/> y “NIMASA Intercepts 244 Vessels over Piracy”, *This Day*, 16 de mayo de 2014: <http://www.thisdaylive.com/articles/nimasa-intercepts-244-vessels-over-piracy/178609/> [Consultado: 19/08/2014].

22 “The Economic Cost of Somali Piracy 2012”, *Oceans Beyond Piracy*: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/View%20Full%20Report_1.pdf [Consultado: 19/08/2014].

23 “The State of Maritime Piracy 2013”, *Oceans Beyond Piracy*, 2014: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/SoP2013-2PagerDigital_0.pdf [Consultado: 20/08/2014].

24 “No EU naval force to be sent to West Africa”, *Shippingwatch*, 6 de diciembre de 2013: <http://shippingwatch.com/carriers/article6314690.ece> [Consultado: 19/08/2014].

3.2. Medidas de autoprotección: el posible rol de las empresas de seguridad privada

Siguiendo el ejemplo del documento *Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy*, la industria, en colaboración con la OTAN, promovió en diciembre de 2012 la publicación de *Interim Guidelines for Owners, Operators and Masters for protection against piracy in the Gulf of Guinea region (To be read in conjunction with BMP4)*.²⁵ El documento adapta algunas de las recomendaciones expuestas para hacer frente a la piratería somalí a las circunstancias del golfo de Guinea.

En el ámbito de las medidas de autoprotección no letales, parece imprescindible equipar a los buques que navegan en el golfo de Guinea con una ciudadela. A diferencia de sus colegas somalíes, los piratas nigerianos son capaces de manejar barcos. Es imprescindible pues impedir su acceso al puente de mando del buque. Si no pueden acceder allí, no podrán robar la carga. En el golfo de Guinea, disponer de una buena ciudadela puede evitar el secuestro del barco, en más ocasiones incluso que en el Índico occidental, donde el mero avistamiento de guardias armados por parte de los piratas somalíes suele ser suficiente para que éstos busquen presas menos protegidas.

En el Índico occidental, los ataques suelen producirse mientras el barco se encuentra navegando en aguas internacionales. En este contexto el trabajo de los vigilantes armados es relativamente sencillo, dado que se centra fundamentalmente en la observación del radar, así como en una vigilancia permanente de las proximidades del buque. Sin embargo, las acciones de los piratas nigerianos suelen desarrollarse contra petroleros o buques de suministros mientras se encuentran fondeados u operando en aguas internas o territoriales. Las legislaciones de los países de la región no permiten la presencia de vigilantes armados extranjeros en sus aguas. Por ello, la única opción viable para la industria es la contratación de fuerzas policiales o militares de Nigeria, Togo o Benín con el fin de que proporcionen escolta a los mercantes mientras permanezcan en sus aguas.²⁶ Sin embargo, se ha llegado a producir algún caso de secuestro de un buque por parte de piratas nigerianos quienes incluso habrían matado a la escolta proporcionada por el gobierno. Por consiguiente, no parece evidente que la presencia de vigilantes armados pueda tener el mismo efecto disuasorio que en el caso de la piratería somalí.

25 Puede consultarse el citado documento en el siguiente enlace: https://www.bimco.org/-/media/Security/Piracy/Gulf_of_Guinea/2012-12-20_RT_agreed_GoG_anti-piracy_guidance.ashx [Consultado: 08/09/2014].

26 Esta opción también conlleva ciertos problemas. Véase, por ejemplo, “Troubled Waters? The Use of Nigerian Navy and Police in Private Maritime Security Roles”, *Center for International Maritime Security*, 1 de julio de 2014: <http://cimsec.org/troubled-waters-use-nigerian-navy-police-private-maritime-security-roles> [Consultado: 21/08/2014].

Si se desea que los buques que navegan por el golfo de Guinea lleven embarcados guardias armados, habría que cambiar la legislación de buena parte de los países de la región, con el fin de que se autorizase la presencia de armas en las aguas territoriales.

Esto, además, requeriría de la cooperación entre los Estados con el fin de armonizar dichas legislaciones para que los protocolos de actuación fueran similares y no hubiera que ir cambiando un equipo de seguridad por otro cada vez que se entra en las aguas territoriales de cada uno de ellos.

Dado que los países de la región están obteniendo ingresos gracias a la contratación de equipos policiales o militares por parte de los armadores, no parece que dispongan de incentivos para introducir cambios legales en esta materia.

3.3 Mayor compromiso de las autoridades locales y regionales

En junio de 2013, en la cumbre de Yaundé (Camerún), 22 Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron un código de lucha contra la piratería que parece inspirarse en el firmado por los países del este de África en Yibuti, en enero de 2009. Es un primer paso, necesario, en el que los Estados de la región manifiestan su compromiso de hacer frente a las amenazas a la seguridad marítima en la zona. Sin embargo, no está resultando sencillo convertir las palabras en hechos.

El 22 de enero de 2014 se supo que un petrolero de bandera liberiana y de nombre *Kerala* había sido secuestrado por piratas nigerianos frente a Luanda, capital de Angola. El capitán Augusto Alfredo, portavoz de la Marina angoleña, declaró: “Fue todo falso. No ha habido actos de piratería en aguas angoleñas (...). La tripulación deshabilitó las comunicaciones a propósito”.²⁷ Sin embargo, el petrolero fue conducido hasta Nigeria, donde, como suele ser habitual, los piratas nigerianos transfirieron su carga a otro buque con el fin de venderla en el mercado negro. Además, un miembro de la tripulación del *Kerala* resultó herido. Una investigación posterior, liderada por INTERPOL, confirmó el secuestro y el robo de la carga. En julio de 2014, Nigeria entregó a los sospechosos a INTERPOL.²⁸

27 “Pirates hijacked tanker off Angola, stole cargo: owners”, *Reuters*, 26 de enero de 2014: <http://www.reuters.com/article/2014/01/26/us-angola-piracy-idUSBREAoPoQY20140126> [Consultado: 19/08/2014].

28 “Nigeria hands over suspected sea pirates to Interpol”, *Premium Times*, 10 de julio de 2014: <https://www.premiumtimesng.com/news/164688-nigeria-hands-over-suspected-sea-pirates-to-interpol.html#sthash.fPgQsmHm.dpbs> [Consultado: 21/08/2014].

Esta respuesta inicial de las autoridades angoleñas resultó muy preocupante y confirma que, en ocasiones, puede haber una falta de concienciación o un compromiso insuficiente para hacer frente a la inseguridad marítima en la región.

Con todo, el papel de Nigeria es crítico. Allí surgió la piratería que más preocupa en estos momentos: la dedicada al secuestro de petroleros para transferir su carga a barcos gobernados por piratas y venderla en el mercado negro. Los piratas nigerianos también se están dedicando a secuestrar oficiales de los buques, a quienes conducen a tierra firme. Suelen ser liberados al cabo de unos días, previo pago de un rescate. En 2006 surgió el Movimiento de Emancipación del delta del Níger (MEND) que desplegó acciones de sabotaje y piratería con el fin de reclamar una mayor participación de esta región nigeriana, rica en hidrocarburos, en los beneficios generados por la explotación de crudo. El 80% de los ingresos del gobierno nigeriano provienen de esta zona. Hasta el año 2011, estos piratas atacaban barcos en el dominio marítimo de Nigeria, así como en sus aguas interiores (en particular, en el delta del Níger). Desde entonces, han ido aumentando su radio de acción. En 2013 desplegaron sus ataques en lugares habituales, como el puerto de Lagos (en Nigeria) o la zona próxima al delta del Níger (Port Harcourt, Calabar). Pero, hacia el Oeste, se atrevieron a adentrarse en lugares tan alejados como Costa de Marfil (frente a Abiyán); y hasta Gabón por el Sur (Port Gentil).

Los ataques dañaron notablemente la economía de algunos de estos países. Las aguas de Togo y Benín fueron calificadas de alto riesgo por las aseguradoras, lo que disparó el coste de recalar en los puertos de ambos países. El tráfico de mercantes se redujo así notablemente, afectando particularmente a la economía de Benín. El 80% de los ingresos por impuestos al comercio de ese país provienen de la actividad del puerto de Cotonú, en torno al cual se produjeron la mayor parte de los ataques piratas.²⁹ Como ya hemos comentado, en enero de 2014 los piratas nigerianos llegaron desde el Sur hasta Angola. Este hecho disparó las alarmas no sólo porque se trataba del asalto más meridional llevado a cabo por los piratas nigerianos, sino porque la llamada “petropiratería” parecía implicar a los dos productores africanos de crudo más importantes. El salto cualitativo en las acciones de los piratas parece evidente. Estos hechos deberían bastar para que las autoridades de la región tomaran conciencia del problema de inseguridad marítima que sufren.

Por todo lo expuesto, la respuesta angoleña puede ser aquí un elemento clave. En agosto de 2014, el Vicepresidente angoleño manifestó en la cumbre Estados Unidos-África la necesidad de reforzar la cooperación internacional para hacer frente a la inseguridad de la navegación en el golfo de Guinea. También anunció que Angola organizaría, en colaboración con Estados Unidos, una cumbre dedicada a este asunto

29 UNODC: “Transnational Organized Crime in West Africa. A threat assessment”, febrero de 2013, p.51. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_EN.pdf [Consultado: 19/08/2014].

antes de finalizar el presente año. De aquellas declaraciones parece desprenderse un cambio en la postura angoleña respecto al problema de la seguridad marítima en la región.³⁰

Dado que la posibilidad de establecer una misión internacional para patrullar un escenario tan amplio como el golfo de Guinea resulta poco viable, en particular, por su elevado coste, la cooperación regional aparece como el elemento más importante para poder afrontar esta amenaza. En este sentido, las lecciones aprendidas son abundantes, no sólo por lo acontecido en Somalia, sino en especial por la lucha contra la piratería que tuvo lugar en el Estrecho de Malaca. En el año 2004, Singapur y Malasia pusieron en marcha patrullas conjuntas mediante las que lograron reducir de forma significativa los incidentes piratas en el Sudeste asiático. En este punto, algunas medidas se han llevado ya a término, destacando las patrullas conjuntas desplegadas por Nigeria y Benín en 2011, que provocaron un descenso notable de los incidentes piratas en el área de Cotonú. Nigeria asumió entonces la mayor parte del coste. Sin embargo, no puede descartarse que el aumento de la presión sobre los piratas en Benín provoque el desplazamiento de su actividad hacia Togo. En este sentido, un aumento de la presión en aguas próximas a Nigeria podría provocar que se amplíe el área de operaciones de los piratas, como se ha visto en el caso del secuestro acaecido en Angola.

Otro elemento fundamental en la aproximación regional es incrementar la confianza entre los países de la región, con el fin de que compartan información e inteligencia. No es un asunto sencillo. Incluso entre países desarrollados y aliados resulta difícil generar los vínculos que permitan compartir información sensible. Pero lo consideramos un paso imprescindible si se quiere afrontar con éxito la inseguridad marítima en la región.

Por otra parte, la corrupción es uno de los puntos críticos a la hora de luchar contra la piratería en Nigeria. En 2006, quien fuera responsable de la policía contra la corrupción denunció que las élites nigerianas habían “robado o malgastado” 380.000 millones de dólares a lo largo de cuatro décadas.³¹ En 2005, responsables de alto nivel de la Marina fueron despedidos por su participación en el robo de crudo y en el comercio ilegal. En octubre de 2009, un antiguo director de la autoridad portuaria y varios responsables fueron condenados por cargos relacionados con el abuso de poder.³² Durante la década del 2000, diversos oficiales militares retirados, incluido un Vicealmirante, fueron arrestados bajo la sospecha de haber participado en el robo de petróleo. Todos ellos fueron liberados sin cargos. En 2006 un General de Brigada,

30 “Angola Defends Reinforcement of Security in Gulf of Guinea”, 7 de agosto de 2014: <http://allafrica.com/stories/201408080398.html> [Consultado: 19/08/2014].

31 BBC News, ‘Nigerian leaders “stole” \$380 billion’, 20 October 2006.

32 The Gulf Of Guinea: The New Danger Zone, *Africa Report* N°195 – 12 December 2012: <http://goo.gl/k44VtX> [Consultado: 19/08/2014].

entonces comandante de la *Joint Task Force*,³³ que patrulla partes del delta del Níger, fue relevado de su puesto por su participación en el robo y contrabando de petróleo.³⁴

También cabe reseñar que los ingresos petrolíferos obtenidos por Nigeria no han dejado de incrementarse estas últimas décadas, lo que ha convertido recientemente al país en la primera potencia económica de África, superando a Sudáfrica. Sin embargo, el nivel de pobreza no se reduce; incluso desde que el país recuperara la democracia en 1999. Según un estudio del Banco Mundial, Nigeria ingresaba en 1999 unos 15.000 millones de dólares gracias a las exportaciones de crudo, mientras casi el 70% de la población vivía con menos de 1,25 dólares diarios. En 2011, las exportaciones de crudo alcanzaban los 90.000 millones de dólares, manteniéndose no obstante el porcentaje de personas que vivían en la pobreza.³⁵

El problema de la piratería en el golfo de Guinea tiene su origen fundamentalmente en Nigeria. Por lo tanto, es este país quien debe protagonizar las acciones necesarias para acabar con la inseguridad marítima. La amnistía decretada por el presidente nigeriano, en 2009, consiguió que casi 30.000 excombatientes del MEND se acogieran a su amparo, a cambio de formación y puestos de trabajo.³⁶ Este hecho tuvo notables efectos positivos, tanto en la reducción del número de ataques como en la producción de crudo.³⁷ Empero, han aparecido nuevas bandas de piratas que quieren acogerse a dichos beneficios, mientras los problemas de corrupción y buena gobernanza siguen patentes. En febrero de 2014, el presidente destituyó a Lamido Sanusi, gobernador del Banco Central. Poco antes, éste había denunciado que, entre enero de 2012 y julio de 2013, habían desaparecido unos 20.000 millones de dólares procedentes de los ingresos del petróleo.³⁸

33 La *Joint Task Force* combina unidades de la Marina, el Ejército, la Fuerza aérea y la Policía, y fue puesta en marcha para hacer frente al terrorismo y otras amenazas en el delta del Níger.

34 KATSOURIS, Christina and SAYNE, Aaron: "Nigeria's Criminal Crude: International Options to Combat the Export of Stolen Oil", Chatham House, September 2013: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0913pr_nigeriaoil.pdf [Consultado: 19/08/2014].

35 CAMPBELL, John et alia (2013). *Pathways to Freedom*. Ed. Isobel Coleman and Terra Lawson-Remer. New York: Council on Foreign Relations Press, 2013: <http://www.cfr.org/democratization/nigeria/p30819> [Consultado: 03/09/2014].

36 El presupuesto de 2014 del programa de amnistía asciende a casi 400 millones de dólares. Véase ABAZIE-HUMPHREY, I. "Margaret Engaging the Nigerian Niger Delta Ex-Agitators: The Impacts of the Presidential Amnesty Program to Economic Development". Office of the Special Adviser to the Nigeria President on Niger Delta. 14th EADI General Conference, 23-26 June 2014, Bonn: http://www.eadi.org/fileadmin/Documents/Events/General_Conference/2014/gc2014-abazie-humphrey-41.pdf [Consultado: 08/09/2014].

37 UNODC. "Transnational Organized Crime in West Africa. A threat assessment", febrero de 2013. p. 52.

38 "Nigeria central bank head Lamido Sanusi ousted", BBC, 20 de febrero de 2014: <http://www>.

Según algunas fuentes, el 80% de las llamadas de auxilio que realizan los capitanes de los barcos no son contestadas.³⁹ Este dato podría tener relación no sólo con los problemas de inseguridad en los puertos nigerianos, sino también con posibles vínculos entre funcionarios portuarios y los propios piratas.

Por consiguiente, desplegar patrullas conjuntas y compartir información e inteligencia son dos de los ejes sobre los que puede ponerse en marcha una auténtica estrategia regional de lucha contra la piratería en el golfo de Guinea. Las otras dos patas deberían centrarse, por un lado, en la lucha contra la corrupción y en la mejora de la gobernanza dentro de la propia Nigeria, y, por otra parte, en que los países dispongan de medios materiales y humanos para patrullar sus aguas, así como de una base legal que permita procesar y enjuiciar a los delincuentes.

3.4 Programas de fortalecimiento de las capacidades de los países de la región

El Código de conducta relativo a la represión de los actos de piratería, los robos a mano armada contra buques y la actividad marítima ilícita en África occidental y central fue aprobado por 22 países de la región en la cumbre de Yaundé de junio de 2013. El papel de Naciones Unidas, a través de la IMO, ha sido fundamental, y ha tenido en cuenta tanto las resoluciones 2018 (2011) y 2039 (2012) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que mostraban su preocupación por la situación de la piratería en la región del golfo de Guinea, como las distintas iniciativas y roles de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS), la Comunidad Económica de Estados de África Central (ECCAS), la Comisión del Golfo de Guinea (GGC) y la Organización Marítima de África Central y Occidental (MOWCA).

Los objetivos de estas iniciativas se centran, sobre todo, en el fortalecimiento de tres grandes capacidades: compartir y comunicar información entre los países; interceptar los buques sospechosos de participar en actos de piratería, terrorismo o pesca ilegal; y conseguir que los delincuentes sean detenidos y procesados.

Con el fin de implementar el citado Código de conducta en la primera de esas capacidades (compartir información), se ha creado en 2014 el MTISC-GoG (*Maritime Trade Information Sharing Centre for the Gulf of Guinea*). Este nuevo centro, probablemente el de mayor proyección de los existentes, sigue el modelo de la oficina de UKMTO (*United Kingdom Marine Trade Operations*), puesta en marcha en Dubai

bbc.com/news/world-africa-26270561 [Consultado: 19/08/2014]..

39 The Gulf Of Guinea: The New Danger Zone, *Africa Report* N°195 – 12 December 2012, p. 8: <http://goo.gl/k44VtX> [Consultado: 19/08/2014]..

como parte de la respuesta británica a los atentados contra Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001. Desde 2007, la actividad de UKMTO se ha centrado en la piratería marítima, que sirve actualmente sirve de enlace de la industria con las fuerzas marítimas presentes para luchar contra la piratería somalí. Es este el organismo al que los capitanes de los buques que navegan en el Índico occidental reportan que están sufriendo un ataque pirata. También desarrolla un programa por el que barcos de cualquier bandera o propietario son invitados a enviar informes diarios a UKMTO sobre su posición, rumbo, velocidad y fecha prevista de llegada a su próximo puerto. Con esa información, UKMTO rastrea la situación de los buques y la envía a los cuarteles de las fuerzas navales desplegadas en la zona.

También el MTISC establece un área de alto riesgo, a partir de la cual se propone que los mercantes informen de manera voluntaria al centro de su posición. Se pretende también que, en caso de sufrir un ataque pirata, los oficiales de seguridad de los barcos informen inmediatamente al MTISC, que a su vez advertiría a los buques próximos mediante alertas. Aunque no dispondrá del control operativo de navíos, el MTISC podría suministrar información a los centros marítimos de los países de la región para que provean asistencia. De hecho, al momento de escribir estas líneas (noviembre de 2014), la página *web* del MTISC ya está comunicando incidentes de piratería específicos, de los cuales no informan las fuentes habituales (por ejemplo, el *International Maritime Bureau-Piracy Reporting Centre*). El MTISC, con sede en la Universidad Marítima Regional de Accra (Ghana), tiene el apoyo de distintos actores internacionales, organizaciones regionales y de la propia industria, a través del *Oil Companies International Marine Forum* (OCIMF). De hecho, el propio centro es operado por efectivos de las Marinas de la región y por personas pertenecientes a la industria.

Sin embargo, cabe preguntarse si la iniciativa del MTISC puede ser compatible con la propuesta realizada recientemente desde ECOWAS que persigue establecer distintas zonas marítimas en el golfo de Guinea con el fin de luchar contra la piratería. La primera de estas áreas -conocida como Zona E- incluiría las aguas de Nigeria, Togo, Benín y Níger. La denominada Zona F comprendería Ghana, Costa de Marfil, Liberia y Sierra Leona, mientras que la Zona G incluiría Gambia, Cabo Verde, Senegal y Guinea Bissau.⁴⁰ También se plantea la creación de un centro de coordinación regional. Otro centro de coordinación inter-regional fue inaugurado en septiembre de 2014, y tiene su sede en Camerún.

En cuanto a las capacidades para interceptar buques sospechosos de desarrollar acciones de delincuencia marítima, cabe destacar que varios Estados de la región están adquiriendo distintas unidades navales y aéreas para garantizar la vigilancia de

⁴⁰ ECOWAS sigue aquí la pauta iniciada por la otra gran organización regional, ECCAS, que también ha establecido tres zonas geográficas, denominadas A, B y D, que se prolongan desde Angola hasta Camerún.

sus aguas.⁴¹ Igualmente, diversos países han donado equipos y embarcaciones, o bien están realizando programas de adiestramiento dedicados a las Marinas de los países de la región. Por ejemplo, en julio de 2014, el Ministro de Defensa español anunció que España estaba preparando programas de asesoramiento y adiestramiento militar dirigidos a los países del golfo de Guinea que se muestren interesados.⁴²

Uno de los proyectos del programa *Critical Maritime Routes* de la Unión Europea se dedica específicamente a esta región: el proyecto *CMR Gulf of Guinea* (CRIMGO) pretende establecer un centro regional (*Gulf of Guinea Maritime Information Sharing*, GoGMIS) para compartir información y enlazar los diferentes centros nacionales ya existentes. CRIMGO también desarrolla labores de formación en el ámbito de la seguridad marítima. Están dirigidos a miembros de distintos cuerpos gubernamentales (Marina, Policía, Pesca, etc.) de siete países de la región: Benín, Camerún, Gabón, Guinea Ecuatorial, Nigeria, Togo y Santo Tomé y Príncipe. Los cursos se desarrollan en francés e inglés, aprovechando las instalaciones facilitadas por dos centros ya existentes: la *Académie Régionale des Sciences et Techniques de la Mer* (ARSTM), en Abiyán (Costa de Marfil) y la *Regional Maritime University* (RMU) en Accra (Ghana). El proyecto persigue también la implementación de ejercicios conjuntos para que los países desarrollen y coordinen sus capacidades operacionales.

Otros programas que se encuentran en fase de desarrollo pretenden asistir a los países de la región en materia legal con el fin de establecer una legislación antipiratería homogénea que permita fortalecer sus capacidades para perseguir y enjuiciar a los piratas. Esto requeriría una evaluación previa de la situación legal existente en cada país y el apoyo a los cambios legislativos necesarios con el fin de adaptar el derecho interno a las convenciones internacionales. Y, por último, obtener de las autoridades locales el compromiso de implementar las nuevas normativas. Este es un momento crucial, que requiere una decidida voluntad política por parte de los gobiernos implicados, al tiempo que disponer de medios suficientes para llevar a los delincuentes ante los tribunales de Justicia. La experiencia previa de la UNODC en el área del este de África puede ser determinante en este sentido.

Uno de los asuntos que más preocupaciones causa tiene relación con la existencia de programas y proyectos en marcha -o en fase de planificación- que parecen realizar

41 Véase, por ejemplo, “Nigeria: NIMASA Unveils Three Patrol Boats to Fight Piracy”, *This Day*, 11 de octubre de 2013: <http://allafrica.com/stories/20131010593.html>, “China launches first Nigerian offshore patrol Wessel”, *Defenceweb*, 30 de enero de 2014: http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&task=view&id=33409&Itemid=106 y “Piracy: US to give Nigeria another vessel —Envoy”, *Vanguard*, 4 de mayo de 2014: <http://www.vanguardngr.com/2014/05/piracy-us-give-nigeria-another-vessel-envoy/> [Consultados: 21/08/2014].

42 “Morenés informa sobre la situación y las misiones españolas en África”, 9 de julio de 2014: <http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2014/07/DGC-140709-morenes-comparecencia-congreso.html> [Consultado: 19/08/2014].

propuestas o tener fines similares con el riesgo de duplicación que ello conlleva.⁴³ En este sentido, la coordinación de los distintos esfuerzos se intenta llevar a cabo a través del Grupo de amigos del golfo de Guinea, puesto en marcha bajo iniciativa del G8. A partir de la aprobación, en marzo de 2014, de la Estrategia de la Unión Europea para el golfo de Guinea,⁴⁴ algunos autores han propuesto el nombramiento de un representante especial europeo para la región que permita garantizar la coordinación entre los diversos organismos y Estados con interés en la seguridad marítima en la región de África occidental.⁴⁵

43 Sólo en el ámbito de *information sharing* las distintas acciones existentes en el área del golfo de Guinea pueden consultarse en el mapa realizado por el proyecto *Oceans Beyond Piracy*: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/WestAfricaInfoSharingMap_o.pdf [Consultado: 20/08/2014].

44 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. “EU Strategy on the Gulf of Guinea”, 17 de marzo de 2014: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141582.pdf. [Consultado: 08/09/2014].

45 ANYIMADU, Adjoa. “Maritime Security in the Gulf of Guinea: Lessons Learned from the Indian Ocean”, Chatham House, julio de 2013, p. 16: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0713pp_maritimesecurity_o.pdf [Consultado: 19/08/2014].

4. CONCLUSIONES

Si quisiéramos hacer un resumen de la situación actual, aplicando a la piratería en el golfo de Guinea la técnica del análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), el resultado podría expresarse en la siguiente imagen.

Figura 3. Análisis DAFO de la piratería en el golfo de Guinea.

(Fuente: elaboración propia)

ANÁLISIS DAFO PIRATERÍA EN EL GOLFO DE GUINEA	
Debilidades	Fortalezas
<ul style="list-style-type: none"> • Pobre gobernanza. • Inseguridad portuaria. • Escasa transparencia de la industria. • Reticencias de algunos países a presencia militar. • Ausencia de convoyes. • Regulación seguridad privada. • Escasos ataques reportados. • Falta de respuesta ante ataques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidades militares de Nigeria. • No Estado fallido como Somalia. • Acuerdo político regional. • Respuesta colectiva posible. • Apoyo internacional.
Amenazas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • Extensión área de acciones piratas. • Alta tasa de éxito de los piratas. • Piratas saben manejar buques. • Generalización uso buques nodriza. • Ataques a pesqueros. • Riesgo alto cerca de puertos. • Corrupción. • Empeoramiento situación en Nigeria. • Degradación medioambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación regional. • Patrullas conjuntas. • Fuerza de respuesta inmediata. • Misión militar internacional. • Compartir información entre todos los actores. • Capacidades para enjuiciar piratas. • Seguridad privada.

La toma de conciencia por parte de los distintos Estados y actores regionales del golfo de Guinea es crítica para hacer frente al fenómeno de la inseguridad marítima. Dado que no nos encontramos en el contexto propio de Somalia y que algunos países (Nigeria) disponen de notables medios, la respuesta a la inseguridad marítima en el área debería ser, preferentemente, de carácter regional.

Los piratas nigerianos han mostrado una cierta capacidad de adaptación a la presión desarrollada por algunos países. Las patrullas conjuntas de Nigeria y Benín (2011) lograron reducir los ataques en el área de Cotonú pero los piratas parecieron moverse hacia Togo. El secuestro de un petrolero en aguas de Angola, en enero de 2014, confirma el riesgo de expansión de esta “petropiratería”.

Enfrentarse decididamente a la corrupción y propiciar la buena gobernanza en

Nigeria son elementos a tener en cuenta en la evolución del fenómeno de la piratería en el golfo de Guinea. Sin embargo, ni organizaciones internacionales ni gobiernos extranjeros tienen, en realidad, demasiada influencia sobre aquellos factores que se encuentran detrás del robo de crudo en Nigeria: la corrupción, la pobreza y el desempleo.

El importante papel que han tenido las empresas de seguridad privada en la lucha contra la piratería somalí no parece fácilmente aplicable sin embargo a las aguas del golfo de Guinea. El modus operandi de los piratas nigerianos es distinto, en concreto, en lo referente a la localización de los ataques (aguas interiores y territoriales, aunque cada vez realizan más asaltos en aguas internacionales). Ningún país desea la presencia en sus aguas de armas en manos de extranjeros. Y, por otra parte, Nigeria, Togo y Benín consiguen ingresos a través de la contratación de su propio personal policial y militar a las navieras que lo solicitan. Facilitar la presencia de guardias armados en los buques que navegan en la región requeriría cambios en las legislaciones nacionales, que, además, deberían armonizarse para facilitar la operatividad y el trabajo de los equipos de seguridad privada. En el ámbito de las medidas de autoprotección, parece aconsejable equipar a los buques que navegan en estas aguas con una ciudadela que permita garantizar la seguridad de las personas a bordo en el más breve plazo de tiempo posible ante la eventualidad de un ataque pirata.

No parece previsible, a corto plazo, el despliegue de una fuerza naval internacional para patrullar las aguas territoriales de los países afectados por los ataques piratas. Algunos países de la región tampoco apoyan esta medida.

La cooperación internacional se está canalizando, fundamentalmente, a través de programas de formación de las fuerzas armadas de la región, particularmente, de las Marinas y de las guardias costeras, así como en la asistencia legal para propiciar un marco que permita la persecución, procesamiento y encarcelamiento de los delincuentes. También se pretende favorecer que los países compartan información e inteligencia, lo que no siempre resulta sencillo. Tampoco es una tarea fácil promover la coordinación interna entre los distintos organismos gubernamentales de cada país (Ministerios, Marina, Guardia costera...). De igual forma, se corre el riesgo de que algunos países no se muestren dispuestos a cooperar con los proyectos que se proponen desde instancias supranacionales. Por otra parte, dada la existencia de diversos proyectos promovidos por distintas organizaciones, pero con fines similares, el riesgo de duplicación de esfuerzos y de provocar cierta fatiga en los países beneficiarios es evidente.

Por último, el brote del virus de Ébola, que ha estallado en 2014 en África occidental, puede poner en riesgo o ralentizar algunos de los programas previstos o en desarrollo en el área del golfo de Guinea.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAZIE-HUMPHREY, I. “Margaret Engaging the Nigerian Niger Delta Ex-Agitators: The Impacts of the Presidential Amnesty Program to Economic Development”. Office of the Special Adviser to the Nigeria President on Niger Delta. 14th EADI General Conference, 23-26 June 2014, Bonn: http://www.eadi.org/fileadmin/Documents/Events/General_Conference/2014/gc2014-abazie-humphrey-41.pdf. Consultado: 08/09/2014].
- ANYIMADU, Adjoa. “Maritime Security in the Gulf of Guinea: Lessons Learned from the Indian Ocean”, Chatham House, julio de 2013: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0713pp_maritimesecurity_o.pdf [Consultado: 19/08/2014].
- BIMCO et ALIA (2012). “Interim Guidelines for Owners, Operators and Masters for protection against piracy in the Gulf of Guinea region (To be read in conjunction with BMP4)”, https://www.bimco.org/-/media/Security/Piracy/Gulf_of_Guinea/2012-12-20_RT_agreed_GoG_anti-piracy_guidance.ashx [Consultado: 08/09/2014].
- BMP4. Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy, Witherby Publishing Group Ltd, septiembre de 2011: <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/piracy/Documents/1339.pdf> [Consultado: 03/09/2014].
- CAMPBELL, John et alia (2013). Pathways to Freedom. Ed. Isobel Coleman and Terra Lawson-Remer. New York: Council on Foreign Relations Press, 2013: <http://www.cfr.org/democratization/nigeria/p30819> [Consultado: 03/09/2014].
- IBÁÑEZ, Fernando and ESTEBAN, Miguel Ángel. “Analysis of the Somali pirate attacks in the Indian Ocean (2005-2011): evolution and modus operandi”. Ministry of Defence, Journal of the Spanish Institute of Strategic Studies, number 1, June 2013: <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/download/36/75> [Consultado: 03/09/2014].
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2012). “The Gulf Of Guinea: The New Danger Zone”, Africa Report N°195, 12 de diciembre de 2012: <http://goo.gl/k44VtX> [Consultado: 19/08/2014].
- INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. ‘Piracy and armed robbery against ships. Annual reports’ (London, 2005-2014).
- KATSOURIS, Christina and SAYNE, Aaron: “Nigeria’s Criminal Crude: International Options to Combat the Export of Stolen Oil”, Chatham House, septiembre de 2013: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0913pr_nigeriaoil.pdf [Consultado: 19/08/2014].

- NAVARRO, Diego (2012). “Lecciones aprendidas (y por aprender): metodologías de aprendizaje y herramientas para el análisis de inteligencia” en IEEE, Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, nº0, Madrid, pp. 61-86: <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/issue/view/1/showToc> [Consultado: 14/10/2014].
- OCEANS BEYOND PIRACY (2013). “The Economic Cost of Somali Piracy 2012”, working paper: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/View%20Full%20Report_1.pdf [Consultado: 19/08/2014].
- OCEANS BEYOND PIRACY (2014). “The State of Maritime Piracy 2013”, report: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/SoP2013-2PagerDigital_0.pdf [Consultado: 20/08/2014].
- UNODC: “Transnational Organized Crime in West Africa. A threat assessment”, febrero de 2013. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_EN.pdf [Consultado: 19/08/2014].
- WELDEMICHAEL, A.T. (2014). Dalhousie Marine Piracy Project. When Elephants Fight, the Grass Suffers: A report on the Local Consequences of Piracy in Puntland. (Marine Affairs Program Technical Report 12): <http://www.dal.ca/faculty/science/marine-affairs-program/research/research-news/map-technical-series-reports.html> [Consultado: 19/08/2014].



Esther Salamanca Aguado

Doctora y profesora de la Universidad de Valladolid. Facultad de CC. Sociales, Jurídicas y de la Comunicación. Campus María Zambrano de Segovia.

Correo: festher_salamanca@yahoo.com

- Artículo recibido: Septiembre de 2014.

- Artículo aceptado: Octubre de 2014.

EL RESPETO A LA VIDA PRIVADA Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL CONTEXTO DE LA VIGILANCIA MASIVA DE COMUNICACIONES

Resumen

La información filtrada por Edward Snowden, sobre el uso por los Estados Unidos de América y el Reino Unido de tecnologías que permiten la captura indiscriminada de grandes cantidades de datos de comunicación ha suscitado en toda Europa una gran inquietud y un debate sobre el impacto de los programas de vigilancia masiva de comunicaciones en los derechos humanos. Según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ese tipo de actividades suponen una injerencia en la vida privada de miles de ciudadanos europeos. El presente artículo analiza las garantías que el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos ofrece para que dicha injerencia esté justificada y valora si dichas salvaguardas son suficientes en los casos de una vigilancia extraterritorial. También plantea si los Estados miembros del Convenio están obligados a adoptar medidas para proteger a sus ciudadanos de la vigilancia contraria a los requisitos establecidos.

Palabras clave

Derecho al respeto de la vida privada, derecho a la protección de datos, vigilancia masiva de comunicaciones, obligaciones positivas, seguridad nacional

Abstract

The information leaked by Edward Snowden, on the use by the United States and the United Kingdom of technologies that allow the indiscriminate capture of large amounts of data communications has caused great concern across Europe and it has opened a debate on the impact of programs of mass surveillance of communications on human rights. According to the jurisprudence of the European Court of Human Rights, such activities are interference in the private lives of thousands of European citizens. This article analyzes the guarantees that Article 8 of the European Convention on Human Rights provides for such interference and it assesses whether these safeguards are sufficient in the case of extraterritorial surveillance. It also asks whether the member States of the Convention are obliged to take measures to protect their citizens from the surveillance contrary to the requirements.

Keywords

Right to privacy, right to data protection, mass surveillance, positive obligations, national security

Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación: “El diálogo judicial multinivel en Espacio Europeo Multinivel: Las relaciones del TJUE con los tribunales constitucionales, el TEDH y otros tribunales internacionales” (DER 2012-36703) Plan Nacional de I+D+I (2004-2007), Ministerio de Ciencia y Tecnología. Investigador principal: Dr. José Martín y Pérez de Nanclares (Universidad de Salamanca).

EL RESPETO A LA VIDA PRIVADA Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL CONTEXTO DE LA VIGILANCIA MASIVA DE COMUNICACIONES

1. LOS PROGRAMAS DE VIGILANCIA MASIVA DE COMUNICACIONES Y SU IMPACTO EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

En un momento en que la amenaza de nuevos atentados terroristas se cierne sobre Europa, la divulgación de programas secretos de vigilancia¹ destinados a la lucha contra el terrorismo y a la defensa de la seguridad nacional ha abierto un debate a escala global sobre sus consecuencias en la esfera de los derechos humanos² y ha puesto en evidencia que, en la mayoría de los Estados, los marcos normativos son inadecuados. Tampoco están claras las vías de protección internacional de derechos como el derecho al respeto a la vida privada o la protección de datos personales, debido, principalmente, al componente de extraterritorialidad que caracterizan dichas actividades.³ Es un hecho que los Estados no habían tenido nunca la capacidad de que

1 Se trata de los programas de vigilancia de la NSA (Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos) y del GCHQ (Cuartel General de Comunicaciones del Gobierno del Reino Unido): PRISM, XKeyscore, Bullrun, MUSCULAR, Tempora y Edgehill. Sobre los detalles de los mismos véase BOWDEN, C. *The US surveillance programmes and their impact on EU citizens' fundamental rights*, Study for the European Parliament, PE 474.405, Brussels: September 2013.

2 Sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo existe abundante bibliografía, véase, en particular, PÉREZ GONZÁLEZ, M., "Derechos humanos y lucha contra el terrorismo", en A. Pastor Palomar (coord.), C. Escobar (dir.), *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI*, Madrid: Escuela Diplomática, 2009, pp. 39-62; COSTAS TRASCASAS, M., "Seguridad nacional y derechos humanos en la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en materia de terrorismo internacional: ¿hacia un nuevo equilibrio?", E. Conde Pérez (dir.), *Terrorismo y legalidad internacional*, Madrid: Dykinson, 2012, pp. 187-207; CORNAGO PRIETO, N., "Lucha contra el terrorismo y derechos humanos", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 2009, 2010, pp. 347-361; SHEININ, M. (coord.), "European and United States Counter-Terrorism Policies, the rule of law and Human Rights", RSCAS Policy Papers 2011/03, European University Institute, 2011; COUNCIL OF EUROPE, *Human Rights and the fight against terrorism: the Council of Europe guidelines*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005.

3 Véanse las conclusiones del Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de opinión y de expresión (Frank La Rue) en su *Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, 17 April 2013, A/HRC/23/40 y los informes del Relator Especial sobre la

disponen actualmente para realizar actividades de vigilancia simultáneas, invasivas, con objetivos precisos y a gran escala”.⁴

Tras las primeras revelaciones de Edward Snowden, ex administrador de sistemas de la Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos (NSA),⁵ los relatores especiales para la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos manifestaron, en una declaración conjunta, “su preocupación por la existencia de programas y prácticas de seguridad que pueden generar un perjuicio serio a los derechos a la intimidad y a la libertad de pensamiento y expresión”, y en la que “instan a las autoridades correspondientes a que revisen la legislación pertinente y modifiquen sus prácticas, con la finalidad de asegurar su adecuación a los principios internacionales en materia de derechos humanos”.⁶

promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (Martin Scheinin), en los que ya se pone de manifiesto que “la mayoría de las leyes antiterroristas promulgadas desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 se han centrado en ampliar el poder de vigilancia de los gobiernos”, y que según los Estados “al ser el terrorismo una actividad mundial, la búsqueda de terroristas debe realizarse también más allá de las fronteras nacionales, con ayuda de terceras partes que dispongan de información abundante sobre ciertos individuos, que se pueda utilizar como recurso para identificar y vigilar a terroristas sospechosos”, A/HRC/13/37, 28 de diciembre de 2009, párr. 20. Véase igualmente la “Recopilación de buenas prácticas relacionadas con los marcos y las medidas de carácter jurídico e institucional que permitan garantizar el respeto de los derechos humanos por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, particularmente en lo que respecta a su supervisión, A/HRC/14/46, 17 de mayo de 2010 y los Principios Globales sobre seguridad nacional y derecho de la información (“Los Principios Tshwane”) emitidos el 12 de junio de 2013.

4 A/HRC/23/40, párr. 33.

5 Véanse los artículos publicados en *The Guardian* y *The Washington Post*, entre junio y agosto de 2013, entre otros, “NSA collecting phone records of millions of Verizon customers daily”, Glenn Greenwald, *The Guardian*, Thursday 6 June 2013; “U.S., British intelligence mining data from nine U.S. Internet companies in broad secret program”, Barton Gellman and Laura Poitras, *The Washington Post*, June 7, 2013; “NSA Prism program taps in to user data of Apple, Google and others”, Glenn Greenwald and Ewen MacAskill, *The Guardian*, 7 June 2013; “UK gathering intelligence via covert NSA operation”, Nick Hopkins, *The Guardian*, 7 June 2013; “GCHQ tapped fibre optic cables for data, says newspaper”, *The Guardian*, 22 June 2013; “GCHQ taps fibre optic cables for secret access to world’s communications”, Ewen MacAskill, Julian Borger, Nick Hopkins, Nick Davies and James Ball, *The Guardian*, 21 June 2013; “The legal loopholes that allow GCHQ to spy on the world”, Ewen MacAskill, Julian Borger, Nick Hopkins, Nick Davies and James Ball, *The Guardian*, 21 June 2013; “GCHQ: Inside the Top Secret World of Britain’s Biggest Spy Agency”, Nick Hopkins, Julian Borger and Luke Harding, *The Guardian*, 1 August 2013; “BT and Vodafone among telecoms companies passing details to GCHQ”, James Ball, Luke Harding and Juliette Garside, *The Guardian*, 2 August 2013.

6 *Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión*, 21 de junio de 2013, (disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=927&c>).

A raíz de la preocupación expresada por los Estados Miembros de Naciones Unidas por las repercusiones negativas de esas prácticas de vigilancia para los derechos humanos, el 18 de diciembre de 2013 la Asamblea General aprobó, sin votación, su resolución 68/167, “sobre el derecho a la privacidad en la era digital”. En la resolución, que fue copatrocinada por 57 Estados Miembros, la Asamblea afirmó que los derechos de las personas también debían estar protegidos en Internet, y exhortó a todos los Estados a respetar y proteger el derecho a la privacidad en las comunicaciones digitales. También a que examinaran sus procedimientos, prácticas y legislación relativos a la vigilancia y la interceptación de las comunicaciones y la recopilación de datos personales, haciendo hincapié en la necesidad de que los Estados velasen por que se dé cumplimiento pleno y efectivo a sus obligaciones, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.⁷

En el marco de la Unión Europea, las revelaciones producidas desde junio de 2013 han suscitado gran inquietud⁸ y están teniendo especial trascendencia política y jurídica.⁹ El Parlamento Europeo (PE) aprobó el 4 de julio de 2013 una resolución en

7 “El derecho a la privacidad en la era digital”, A/RES/68/167, 21 de enero de 2014. Véase también el *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, “El derecho a la privacidad en la era digital”, A/HRC/27/37, 30 de junio de 2014. Véase, además, AKRIVOPOULOU, CH. (ed.), *Human rights and risks in the digital era: globalization and the effects of information technologies*, Hershey, PA: Information Science Reference, 2012; KLANG, M/ MURRAY, A. *Human rights in the digital age*, London; Portland, Or.; GlassHouse, 2005; DAVIS, F. *Surveillance, counter-terrorism and comparative constitutionalism*, Abingdon, Oxon: Routledge, 2014 (especialmente páginas 93 a 152).

8 Véase el *Informe sobre el programa de vigilancia de la Agencia Nacional de Seguridad de los EEUU, los órganos de vigilancia en diversos Estados miembros y su impacto en los derechos fundamentales de los ciudadanos de la UE y en la cooperación transatlántica en materia de Justicia y Asuntos de Interior*. (“Informe Moraes”) A7-0139/2014, 21.2.2014.

9 Véanse las Declaraciones de 10 de junio de 2013 de la Vicepresidenta de la Comisión Europea, Viviane Reding, exigiendo explicaciones al gobierno de los Estados Unidos sobre el programa PRISM y las declaraciones posteriores: “Mass surveillance is unacceptable – U.S. action to restore trust is needed now”, 9 December 2013 (SPEECH/13/1048); “Protecting EU citizens’ data from mass surveillance”, 11 March 2014 (SPEECH/14/209). Véase, también la declaración del Supervisor Europeo de Protección de Datos (EDPS) sobre la necesidad de restaurar la confianza entre Estados Unidos y la Unión Europea en la transferencia de datos: “EDPS: Enforcing EU data protection law essential for rebuilding trust between EU-US”, 21 february 2014 (EDPS/2014/04). Véanse también el *Report of 27 November 2013 on the findings by the EU Co-chairs of the ad hoc EU-US Working Group on Data Protection*, 16987/13 y las comunicaciones presentadas por la Comisión Europea el 27 de noviembre de 2013: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Rebuilding trust in EU-UE data flows*, COM (2013) 846 final; *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of the Safe Harbour from the perspective of EU citizens and companies established in the EU*, COM (2013) 847 final; *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the joint report from the Commission and the US Treasury Department regarding the value of TFTP provided data*, COM (2013) 843 final. Se puede consultar también el Informe Anual de 2013 de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, Fundamental

la que encargaba a su Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE), que llevara a cabo una investigación exhaustiva.¹⁰ En su informe de 21 de febrero de 2014 (“Informe Moraes”), la Comisión LIBE considera probada:

“la existencia de sistemas tecnológicamente muy avanzados, complejos y de amplio alcance diseñados por los servicios de inteligencia de los Estados Unidos y de algunos Estados miembros, para recopilar, almacenar y analizar datos de comunicaciones, incluidos datos de contenido y datos y metadatos de localización de todos los ciudadanos en todo el mundo a una escala sin precedentes y de una manera indiscriminada y no basada en sospechas”.¹¹

Entre sus recomendaciones, pide a los Estados miembros de la UE que prohíban las actividades de vigilancia masiva generalizada y que se aseguren de que todos sus marcos legislativos y mecanismos de control actuales y futuros por las que se rigen las actividades de los servicios de inteligencia se atengan a los estándares del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y a la legislación en materia de protección de datos de la Unión Europea.¹²

El asunto *Big Brother Watch y otros contra Reino Unido*¹³ es la primera demanda presentada ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que tiene su origen en la información filtrada por Edward Snowden, sobre el uso por los Estados Unidos de América y el Reino Unido de tecnologías que permiten la captura indiscriminada de grandes cantidades de datos de comunicación y su intercambio entre los dos Estados.¹⁴ Los demandantes alegan

rights: challenges and achievements in 2013, el capítulo que lleva por título “Information society, respect for private life and data protection”, pp. 81 -100.

10 Resolución de 4 de julio de 2013, sobre el programa de vigilancia de la Agencia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos, los órganos de vigilancia en diversos Estados miembros y su impacto en la privacidad de los ciudadanos de la UE, el PE encargó a su Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior [P7_TA-PROV (2013)0322].

11 A7-0139/2014 (1ª Conclusión). Se refiere, en concreto, a los programas de inteligencia de la Agencia Nacional de Seguridad estadounidense que permiten la vigilancia masiva de ciudadanos de la UE mediante un acceso directo a los servidores centrales de empresas estadounidenses líderes en Internet (programa PRISM); el análisis de contenido y metadatos (programa Xkeyscore); la elusión del cifrado en línea (BULLRUN); el acceso a redes informáticas y telefónicas y el acceso a los datos de localización, así como algunos sistemas de la agencia de inteligencia británica GCHQ, como por ejemplo la actividad preliminar de vigilancia (programa Tempora), el programa de descifrado (Edgehill; los ataques selectivos con intermediarios contra sistemas de información (programas Quantumtheory y Foxacid) y la recopilación y retención de 200 millones de mensajes de texto al día (programa Dishfire). *Ibid.* 2ª Conclusión.

12 *Ibid.* 22ª, 23ª y 27ª Conclusiones.

13 Application no. 58170/13 presentada el 4 de septiembre de 2013 y comunicada al gobierno del Reino Unido el 9 de enero de 2014. Los demandantes son las ONG británicas *Big Brother Watch*, *English Pen* y *Open Rights Group*, junto a la activista alemana Dr. Constanze Kurz.

14 En concreto, se hace referencia a los programas PRISM Y TEMPORA.

que es probable que hayan sido objeto de una vigilancia genérica por el Cuartel General de Comunicaciones del Gobierno del Reino Unido (GCHQ) y que los servicios de seguridad del Reino Unido pueden haber accedido a información interceptada por servicios de inteligencia extranjeros relacionada con sus comunicaciones electrónicas. Los demandantes sostienen que ha existido una injerencia no prevista por la ley en sus derechos garantizados por el artículo 8 del CEDH.¹⁵

El objeto de nuestro trabajo no es analizar en profundidad los términos de esta demanda; tampoco anticipar los posibles argumentos que pueda esgrimir el TEDH. Más bien, nos proponemos esclarecer cuales son los estándares mínimos de protección que exige el artículo 8 del CEDH y su adecuación a las nuevas circunstancias derivadas de la vigilancia masiva (nacional y extraterritorial) de las comunicaciones. Nos ocuparemos, en primer lugar, del alcance del derecho al respeto de la vida privada y del derecho a la protección de datos personales en dicho contexto, prestando especial atención a las condiciones que se exigen para limitar el ejercicio de estos derechos. Es decir, cualquier injerencia en estos derechos debe estar prevista por la ley, perseguir un fin legítimo y ser necesaria en una sociedad democrática. En segundo lugar, plantearemos la cuestión de si los Estados miembros del CEDH están obligados a adoptar medidas para proteger a sus ciudadanos de la vigilancia extraterritorial realizada por terceros Estados y contraria a los requisitos establecidos.

¹⁵ En su opinión, no hay ninguna base en el derecho interno para la recepción de información de las agencias de inteligencia extranjeras. Se denuncia la ausencia de control legislativo y de garantías en relación con las circunstancias en las que los servicios de inteligencia del Reino Unido pueden solicitar a los servicios de inteligencia extranjeros la interceptación de comunicaciones para dar acceso a los datos almacenados por el Reino Unido, obtenidos por la interceptación, y el grado en que los servicios de inteligencia británica pueden utilizar, analizar, difundir y almacenar los datos solicitados o recibidos de las agencias de inteligencia extranjeras y el proceso por el cual estos datos deben ser destruidos. Además, en relación a la interceptación de las comunicaciones directamente por el GCHQ, los demandantes alegan que el régimen legal aplicable a las órdenes de comunicaciones externas no cumple con los estándares mínimos establecidos por el Tribunal en su jurisprudencia. Por último, sostienen que la interceptación genérica de las comunicaciones por el GCHQ, simplemente sobre la base de que dichas comunicaciones han sido transmitidos a través de cables de fibra óptica transatlánticos, es una injerencia intrínsecamente desproporcionada con la vida privada de millones de personas, *Fourth Section, Application no. 58170/13, Big Brother Watch and others against the United Kingdom lodged on 4 September 2013. Statement of facts*, (disponible en, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-140713#{"itemid":\["001-140713"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-140713#{))).

2. DERECHOS GARANTIZADOS POR EL ARTÍCULO 8 DEL CEDH

El derecho internacional de los derechos humanos no solo reconoce el derecho al respeto de la vida privada y familiar como un derecho humano fundamental,¹⁶ sino que también se le considera un derecho humano que sirve de apoyo a otros derechos humanos y forma la base de toda sociedad democrática.¹⁷ En virtud del mismo, toda persona tiene derecho a ser protegida respecto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o sus comunicaciones, así como de ataques ilegales a su honra y reputación. Este derecho debe estar garantizado respecto de todas esas injerencias y ataques, provengan de las autoridades estatales o de personas físicas o jurídicas. Por lo tanto, el Estado está obligado a adoptar medidas legislativas y de otra índole para hacer efectiva la prohibición de esas injerencias y ataques.¹⁸

El desarrollo de la tecnología de la información y el aumento de la capacidad informática han permitido formas inimaginables de reunir, almacenar e intercambiar datos personales. Se han desarrollado así, principios internacionales de protección de datos fundamentales al amparo de la protección del derecho a la vida privada.¹⁹ Entre estos principios figuran la obligación de obtener la información personal por

16 En la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 12), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 17), en la Convención de los Derechos del Niño (art. 16), en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (art. 14), en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 11), en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (art. 8) y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 7).

17 A/HRC/13/37, p. 6.

18 Comité de Derechos Humanos, *Observación General Nº 16*, párr. 1. Por lo que se refiere al *derecho al respeto de las comunicaciones*, tres son los requisitos que determinan su ejercicio. En primer lugar, el carácter privado, es decir: que las personas sean capaces de intercambiar información e ideas en un espacio que está más allá del alcance de los otros miembros de la sociedad, del sector privado, y en última instancia, del propio Estado. En segundo lugar, el carácter seguro de las comunicaciones, vinculado a que las personas sean capaces de verificar que sus comunicaciones se reciben únicamente por sus destinatarios, sin interferencia o alteración, y que las comunicaciones que reciben son igualmente libres de la intrusión. Por último, el carácter anónimo de las comunicaciones, es decir: el anonimato, si se desea, permite a las personas expresarse libremente sin temor a represalias o condenas. A/HRC/23/40, párr. 23.

19 *Observación General*, Nº 16, “La recopilación y el registro de información personal en computadoras, bancos de datos y otros dispositivos, tanto por las autoridades públicas como por las particulares o entidades privadas, deben estar reglamentados por la ley. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para velar por que la información relativa a la vida privada de una persona no caiga en manos de personas no autorizadas por ley para recibirla, elaborarla y emplearla y porque nunca se la utilice para fines incompatibles con el Pacto”, párr. 10. Véase también, Council of Europe, Research Division. *Internet: case law of the European Court of Human Rights*, 2011.

procedimientos legales y justos; limitar el ámbito de su uso a los fines inicialmente especificados; asegurar un tratamiento adecuado, pertinente y no excesivo; garantizar su exactitud; mantenerla en seguridad; suprimirla cuando deja de ser necesaria y garantizar al individuo el derecho de acceder a los datos sobre su persona y a solicitar las correcciones oportunas.²⁰

En el sistema regional europeo de protección de derechos humanos se reconoce, junto al derecho fundamental del respeto a la vida privada, el derecho a la protección de los datos de carácter personal y el TEDH ha desarrollado al respecto una sólida jurisprudencia al amparo del artículo 8 del CEDH.²¹

2.1. El derecho al respeto de la vida privada

El derecho de toda persona a la vida privada y familiar, así como de su domicilio y de su correspondencia se encuentra protegido por el artículo 8 del CEDH. Por lo que se refiere al ámbito de la vida privada,²² el TEDH ha interpretado de forma amplia

20 Véanse las *Directrices sobre la protección de la intimidad y de los flujos transfronterizos de datos personales* (1980) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos; y los *Principios rectores para la reglamentación de los ficheros computarizados de datos personales* (resolución 45/95 de la Asamblea General y E/CN.4/1990/72).

21 Los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconocen el respeto de la vida privada y la protección de los datos de carácter personal como derechos fundamentales estrechamente relacionados, pero independientes. Por su parte, el Convenio n° 108 del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal fue el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante adoptado en el ámbito de la protección de datos.

22 El TEDH ha declarado reiteradamente que “la vida privada es un término amplio no susceptible de una definición exhaustiva. Aspectos como identidad de género, nombre, orientación y vida sexual, son elementos importantes de la esfera personal protegidos por el artículo 8. El artículo protege también el derecho a la identidad y al desarrollo personal, y el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otras personas y con el mundo exterior y puede incluir actividades de naturaleza profesional o comercial. Por lo tanto, existe una zona de interacción de una persona con las otras, incluso en un contexto público, que puede entrar en el ámbito de «vida privada»”, *Caso Perry c. Reino Unido*. Sentencia de 17 de julio de 2003, ap. 36. Véase también el *Caso Niemietz c. Alemania*. Sentencia de 16 de diciembre de 1992, ap. 29; *Caso Peck. c. Reino Unido*. Sentencia de 28 de enero de 2003, ap. 57. Sobre el concepto de vida privada, véanse, en particular, Rubinfeld, J. «The Right of Privacy», *Harvard Law Review*, 1989, vol. 102, p. 737; De Schutter, O. «La vie privée entre droit de la personnalité et liberté», *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1999, p. 827; Wachsmann, P. «Le droit au secret de la vie privée», en Sudre F.: *Le droit au respect de la vie privée au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 2005, p. 119, y Rigaux, F.: «La protection de la vie privée en Europe», en *Le droit commun de l'Europe et l'avenir de l'enseignement juridique*, de Witte B. y Forder, C., eds., Metro, Kluwer, 1992, p. 185.

el artículo 8, entendiendo que las nociones de «vida privada» y «correspondencia» incluyen las comunicaciones por teléfono, fax o correo electrónico.²³ Así mismo, ha considerado que la información derivada del seguimiento del uso personal de Internet,²⁴ el almacenamiento en un registro secreto y la comunicación de datos relativos a la vida privada de un individuo entran en el campo de aplicación del artículo 8.²⁵

El CEDH recoge, asimismo, la posibilidad de limitar el ejercicio de este derecho en el párrafo segundo del artículo 8:

“No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”.

En el contexto de la interceptación de comunicaciones por los servicios de inteligencia, el TEDH ha considerado que el poder de vigilar en secreto a los ciudadanos, característico del Estado policial, sólo es tolerable conforme al CEDH como medida estrictamente necesaria en la salvaguarda de las instituciones democráticas. En el caso *Klass y otros contra Alemania*, el TEDH reconoció que un Estado democrático “debe ser capaz de vigilar en secreto a los elementos subversivos que operan en su territorio”. Y reconoció que el legislador nacional disfruta de un cierto poder discrecional, aunque éste no es ilimitado, ya que “consciente del peligro de minar, de ver destruir la democracia con el motivo de defenderla (...) no podrían tomar, en nombre de la lucha contra el espionaje y el terrorismo, cualquier medida que juzguen apropiadas”. Por este motivo, cualquiera que sea el sistema de vigilancia adoptado, el Tribunal debe convencerse de que existen garantías adecuadas y suficientes contra los abusos.²⁶

En el caso de autos, los demandantes (nacionales alemanes) no rebatían el derecho del Estado a recurrir a las medidas de vigilancia secreta previstas por la legislación interna (“G 10”²⁷), pero consideraban que esta última, al permitir estas medidas sin

23 *Caso Liberty y otros contra Reino Unido*. Sentencia de 1 julio 2008, apdo. 57. Véase también *Weber y Saravia contra Alemania*. Sentencia de 29 junio 2006, apdo. 77; *Caso Klass y otros contra Alemania*. Sentencia de 6 septiembre 1978, apdo. 41; *Caso Malone c. Reino Unido*. Sentencia de 2 de agosto de 1984, apdo. 64; *Caso Valenzuela Contreras contra España*. Sentencia de 30 de julio de 1998, apdo. 64.

24 *Caso Copland contra Reino Unido*. Sentencia de 3 abril 2007, apdo. 41.

25 *Caso Rotaru contra Rumanía*. Sentencia de 4 mayo 2000, apdo. 43; *Caso Leander contra Suecia*. Sentencia de 26 de marzo de 1987, apdo. 48.

26 *Caso Klass y otros contra Alemania*. Sentencia de 6 septiembre 1978, apdos. 42, 48, 49 y 50.

27 Ley de 13 de agosto de 1978, relativa a la restricción del secreto de la correspondencia, de los envíos postales y de las telecomunicaciones, promulgada en virtud del artículo 10.2 de la Ley Fundamental.

obligar a las autoridades a avisar *a posteriori*, y en todos los casos a los interesados y por excluir cualquier recurso a los tribunales contra la adopción y ejecución de medidas semejantes violaba el artículo 8. Examinada dicha legislación y su interpretación por el Tribunal Constitucional Federal alemán, el TEDH juzgó inherente al sistema del CEDH una cierta forma de conciliación entre los imperativos de la defensa de la sociedad democrática y aquellos otros de la salvaguarda de los derechos individuales. En el contexto del artículo 8, esto significa “que hay que buscar un equilibrio entre el ejercicio por el individuo del derecho que le garantiza el párrafo 1 y la necesidad, según el párrafo 2, de imponer una vigilancia secreta para proteger a la sociedad democrática en su conjunto”.²⁸ Finalmente, el TEDH consideró la injerencia resultante de la legislación alemana en el ejercicio del derecho consagrado por el artículo 8, como necesaria en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la defensa del orden y la prevención de los delitos.²⁹

Con posterioridad, la legislación alemana que permite la vigilancia secreta de las comunicaciones por el Servicio Federal de Inteligencia fue examinada de nuevo por el TEDH, al amparo del artículo 8.³⁰ En el asunto *Weber y Saravia c. Alemania*, el Tribunal se ocupa por primera vez de lo que denomina “vigilancia estratégica generalizada” (*strategic monitoring*), así como la obtención de datos personales y su transmisión a otras autoridades.³¹ En primer lugar, afirma que la mera existencia de una legislación que autoriza un sistema para la vigilancia secreta de las telecomunicaciones implica una amenaza de control para todos aquellos susceptibles de que se les aplique la legislación. Esta amenaza lesiona necesariamente la libertad de comunicación entre los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y constituye una injerencia en el ejercicio de los derechos de las demandantes, en virtud del artículo 8.³² Esta consideración la encontramos de nuevo, dos años más tarde, en el caso *Liberty y otros c. Reino Unido*³³ en el que el TEDH juzga si la legislación inglesa aplicable en los años 90

28 *Caso Klass y otros contra Alemania*, apdo. 59.

29 *Ibid.*, apdo. 60.

30 “G 10” modificada por la Ley de lucha contra la criminalidad, de 28 de octubre de 1994. El 29 de junio de 2001 entró en vigor una nueva versión de la ley G 10 y la ley de 1994 dejó de aplicarse.

31 “Strategic monitoring is aimed at collecting information by intercepting telecommunications in order to identify and avert serious dangers facing the Federal Republic of Germany, such as an armed attack on its territory or the commission of international terrorist attacks and certain other serious offences (see in detail “Relevant domestic law and practice” below, paragraphs 18 *et seq.*). In contrast, so-called individual monitoring, that is, the interception of telecommunications of specific persons, serves to avert or investigate certain grave offences which the persons monitored are suspected of planning or having committed”. *Caso Weber and Saravia v. Germany*, apdo. 4.

32 *Caso Weber and Saravia c. Alemania*, ap. 78. Véase también *Caso Klass y otros contra Alemania*, apdo. 41 y *Caso Malone c. Reino Unido*, apdo. 64.

33 *Caso Liberty y otros c. Reino Unido*. Sentencia de 1 julio 2008, apdo. 56.

y que permitía, a través de una Utilidad de Prueba Electrónica (*Electronic Test Facility* «ETF»), interceptar 10.000 canales telefónicos simultáneos desde Dublín a Londres y al continente, cumplía las salvaguardas del artículo 8.³⁴

En ambos asuntos, el TEDH examina -aunque con distinto resultado- si tal injerencia está justificada, es decir: si cumple los requisitos del párrafo 2 del artículo 8: estar “prevista por la ley”, perseguir uno o más de los fines legítimos a los que hace referencia el apartado 2 y ser «necesaria en una sociedad democrática» al objeto de lograr dichos fines.³⁵

2.1.1. Previsibilidad de la ley

La expresión «prevista por la Ley» requiere no sólo que la medida de vigilancia impugnada tenga alguna base en el derecho interno, sino que se refiere también a la calidad de la ley en cuestión, exigiendo “que sea compatible con la preeminencia del derecho y accesible a la persona afectada quien, además, ha de poder prever sus consecuencias”.³⁶ En el contexto particular de las medidas secretas de vigilancia la previsibilidad no significa que una persona pueda prever cuándo es probable que las autoridades intercepten sus comunicaciones para adaptar su comportamiento en consecuencia; sino que, para evitar la arbitrariedad del Estado, y dado el carácter secreto de las medidas, “el derecho interno ha de emplear términos claros para indicar a todos de manera suficiente en qué circunstancias y bajo qué condiciones habilita a los poderes públicos a tomar tales medidas”.³⁷ Además, “ha de indicar el alcance y las modalidades de ejercicio de dicha facultad con suficiente claridad –teniendo en

34 Durante el período en cuestión la legislación aplicable eran los artículos 1-10 de la *Interception of Communications Act 1985* («la Ley de 1985»), que entró en vigor el 10 de abril de 1986 y fue derogada por la *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (Ley de Regulación de las Facultades de Investigación «la Ley de 2000»). La Ley de 2000 entró en vigor el 15 de diciembre de 2000. La memoria explicativa describía que el objetivo principal de la Ley era asegurar que las facultades de investigación pertinentes se usaran de conformidad con los derechos humanos. En cuanto a la intervención de las comunicaciones, la Ley de 2000 derogó, entre otros, los artículos 1-10 de la Ley de 1985, estableciendo un nuevo régimen para la intervención de las telecomunicaciones.

35 *Caso Weber and Saravia c. Alemania*, apdo. 80 -138; *Caso Liberty c. Reino Unido*, apdo. 58 – 70.

36 *Caso Weber and Saravia c. Alemania*, apdo. 84. Ver, entre otros, *Caso Kruslin contra Francia*. Sentencia de 24 abril 1990, apdo. 27; *Caso Huvig contra Francia*. Sentencia de 24 abril 1990, apdo. 26; *Caso Lambert contra Francia*. Sentencia de 24 agosto 1998, ap. 23; *Caso Perry contra Reino Unido*, apdo. 45; *Caso Dumitru Popescu contra Rumania*. Sentencia de 26 abril 2007, apdo. 61.

37 *Caso Weber and Saravia c. Alemania*, apdo. 93.

cuenta la legítima finalidad que se persigue— para facilitar así al individuo la adecuada protección contra las injerencias arbitrarias”.³⁸

En reiterada jurisprudencia sobre la intervención de las comunicaciones individuales, el TEDH ha exigido unas garantías mínimas que deben figurar en la ley: (1) la naturaleza de las infracciones que puedan dar lugar a una orden de interceptación; (2) la definición de las categorías de personas susceptibles de ser sometidas a vigilancia telefónica judicial; (3) la fijación de un límite a la duración de la ejecución de la medida; (4) el procedimiento que deberá seguirse para el examen, uso y conservación de los datos obtenidos; (5) las precauciones que se han de tomar al comunicar los datos a otras partes; (6) las circunstancias en las que se puede o se debe realizar el borrado o la destrucción de las cintas.³⁹ Pues bien, el TEDH no considera que exista ninguna razón para aplicar unos principios diferentes respecto a la accesibilidad y claridad de las normas a los programas de vigilancia generalizada,⁴⁰ y los aplica a las situaciones creadas por el desarrollo de nuevas tecnologías de vigilancia que, por ejemplo, en el caso británico, permitían interceptar todos los cables comerciales submarinos con una terminal en el Reino Unido y que llevan comunicaciones comerciales externas a Europa. De hecho, el Gobierno británico reconoció que, en principio, toda persona que enviase o recibiese algún tipo de telecomunicación fuera de las Islas británicas durante el período en cuestión, podía tener dicha comunicación físicamente interceptada.⁴¹ Además, la ley inglesa confería una amplia discreción a las autoridades del Estado en lo concerniente a qué comunicaciones del volumen total físicamente interceptado, habían de leerse o escucharse.

El TEDH recuerda su jurisprudencia, según la cual los procedimientos para examinar, utilizar y almacenar la información interceptada debían exponerse de forma que se sometiesen al escrutinio y el conocimiento del público.⁴² Además, pone como ejemplo la ley alemana, que establecía que “el Servicio Federal de Inteligencia estaba autorizado a controlar las comunicaciones con la única ayuda de términos de búsqueda que sirviesen, y fuesen adecuados, para la investigación de los riesgos descritos en la orden de vigilancia y cuyos términos habían de enumerarse en dicha orden”; esta ley, además, contiene “las normas de conservación y destrucción de los datos obtenidos a través de la vigilancia estratégica”. Las autoridades que almacenaban los datos habían de verificar cada seis meses si seguían siendo necesarios para lograr los fines previstos cuando habían sido obtenidos o transmitidos. En caso contrario, habían de ser destruidos y borrados de los archivos o, en última instancia, se debía

38 *Caso Weber and Saravia c. Alemania*, apdo. 94.

39 *Ibid.*, apdo. 95.

40 *Caso Liberty c. Reino Unido*, apdo. 63.

41 *Ibid.*, apdo. 64.

42 *Ibid.*, apdo. 67.

bloquear el acceso; la destrucción debía hacerse constar en acta y, en algunos casos, debía supervisarla el personal cualificado con capacidad para el ejercicio de funciones jurisdiccionales. Además, la Ley 610 establecía detalladamente las disposiciones que regían la transmisión, conservación y uso de los datos obtenidos a través de la intervención de las comunicaciones externas. A juicio del TEDH, en el Reino Unido ahora son del dominio público extensos fragmentos del *Code of Practice*, establecido en virtud del artículo 71 de la Ley de 2000, lo que sugiere que es posible para un Estado hacer públicos algunos detalles del funcionamiento de un esquema de vigilancia externa sin por ello comprometer la seguridad nacional.⁴³

En conclusión, en el *asunto Liberty c. Reino Unido*, a diferencia del asunto *Weber and Saravia c. Alemania*, el TEDH no considera que la legislación interna indicara con la claridad necesaria, para ofrecer la adecuada protección contra el abuso de poder, el alcance o el ejercicio de la amplia discreción conferida al Estado para interceptar y examinar las comunicaciones externas. En particular, “no indicaba de forma accesible al público, ningún procedimiento a seguir para seleccionar y examinar, intercambiar, conservar y destruir la información interceptada”. Por tanto, “la injerencia en los derechos de las demandantes, en virtud del artículo 8, no estaba prevista por la ley”.⁴⁴

En suma, si comparamos la aplicación del requisito de la previsibilidad de la ley en ambos asuntos observamos cómo el TEDH considera que la legislación alemana contiene las salvaguardas mínimas contra las interferencias arbitrarias según están definidas en su jurisprudencia y ofrece por tanto a los ciudadanos una indicación adecuada sobre las circunstancias y condiciones en que fueron habilitados los poderes públicos para recurrir a medidas de control, así como, el alcance y la forma de ejercicio de la discreción de las autoridades,⁴⁵ mientras que la legislación británica no las cumplía.

2.1.2. Necesidad en una sociedad democrática

La defensa de la seguridad nacional constituye, según el párrafo 2 del artículo 8, un fin legítimo que justifica una injerencia en la vida privada (secreto de las comunicaciones). Sin embargo, no basta con que los gobiernos invoquen este fin sino que deben justificar que dichas injerencias son necesarias en una sociedad democrática para lograr dicho fin (test de necesidad) y proporcionadas al fin perseguido (test de proporcionalidad).⁴⁶

43 *Ibid.*, apdo. 68.

44 *Ibid.*, apdo. 69.

45 *Caso Weber and Saravia c. Alemania*, apdo. 101.

46 *Caso Klass y otros contra Alemania* apdo. 49 y 50; *Caso Weber and Saravia c. Alemania*, apdos. 105 y 107.

En el asunto antes citado, *Weber and Saravia c. Alemania* el TEDH recuerda que las autoridades nacionales disfrutaban de cierto poder discrecional para elegir las modalidades del sistema de vigilancia, pero que, como estableció en el caso *Klass y otros*, los Estados contratantes no disponen de una discreción ilimitada. Cualquiera que sea el sistema de vigilancia adoptado, el TEDH debe convencerse de la existencia de garantías adecuadas y suficientes contra los abusos.⁴⁷ El gobierno alemán alegó que las medidas de vigilancia autorizadas por la ley G 10 (tras la reforma de 1994) eran necesarias para luchar contra el terrorismo internacional, por el contrario, los demandantes consideraban que el alcance de la vigilancia prevista era demasiado amplio⁴⁸ y el sistema de autorización y supervisión no eran adecuados.⁴⁹ Examinado el sistema alemán de vigilancia estratégica generalizada, el TEDH concluye, al igual que en el asunto *Klass y otros*, que en la legislación alemana existían garantías adecuadas y efectivas contra los abusos de los poderes de control estratégicos del Estado. Por tanto, se considera que el Estado demandado, dentro de su relativamente amplio margen de apreciación en la materia, tenía derecho a considerar las interferencias con el secreto de las telecomunicaciones que resulten de las disposiciones impugnadas siendo necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional y para la prevención de la delincuencia.⁵⁰

2.2. El derecho a la protección de datos de carácter personal

Según reiterada jurisprudencia del TEDH la protección de datos personales pertenece al ámbito de aplicación del artículo 8. El Tribunal realiza una interpretación extensiva de la noción “vida privada” que concuerda con la del *Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos con carácter personal*, de 28 de enero de 1981,⁵¹ cuyo fin es «garantizar, en el territorio de cada una de las partes, a toda persona física (...) el respeto a los derechos y libertades fundamentales, y especialmente su derecho a la vida privada, respeto al tratamiento automatizado

47 *Caso Weber and Saravia c. Alemania*, ap. 106; *Caso, y otros contra Alemania* apdo. 49 y 50.

48 *Caso Weber and Saravia c. Alemania* “The Federal Intelligence Service was entitled to monitor all telecommunications within its reach without any reason or previous suspicion. Its monitoring powers therefore inhibited open communication and struck at the roots of democratic society. It was irrelevant whether or not it was already possible from a technical point of view to carry out worldwide monitoring (apdo. 111). “In the applicant’s view, these wide monitoring powers did not correspond to a pressing need on the part of society for such surveillance” (apdo. 112).

49 *Ibid.*, apdo. 113.

50 *Caso Weber and Saravia c. Alemania*, apdo. 137.

51 *Caso Amman contra Suiza*. Sentencia de 16 febrero 2000, apdo. 65.

de datos de carácter personal que le conciernan» (artículo 1), siendo estos últimos definidos como «toda información concerniente a una persona física identificada o identificable» (artículo 2).

En el asunto *S. y Marper C. Reino Unido*, el TEDH recuerda que “el mero hecho de memorizar datos relativos a la vida privada de una persona constituye una injerencia en el sentido del artículo 8 (...),⁵² precisando que “poco importa que la información memorizada se utilice o no posteriormente”.⁵³ Y añade, que

“para determinar si la información de carácter personal conservada por las autoridades hace que entre en juego [algún aspecto] de la vida privada, el Tribunal tendrá debidamente en cuenta el contexto particular en el que ha sido recogida y conservada la información, el carácter de los datos consignados, la manera en la que son utilizados y tratados y los resultados que pueden extraerse de ellos”.⁵⁴

En el caso de autos, el TEDH señala que “las huellas dactilares, los perfiles de ADN y las muestras celulares, constituyen datos de carácter personal en el sentido de la Convención sobre la protección de datos, puesto que se refieren a personas identificadas o identificables”.⁵⁵ También ha considerado una injerencia en la vida privada dentro de la aplicación del artículo 8 la conservación por una autoridad pública de datos relativos a la vida privada de una persona por motivos de seguridad nacional,⁵⁶ memorizar datos relativos a la vida privada de un individuo obtenidos a través de intervenciones telefónicas,⁵⁷ la protección de datos médicos,⁵⁸ el seguimiento de un individuo por GPS y el tratamiento y utilización de los datos obtenidos de este modo,⁵⁹ la inclusión de información acerca de los movimientos por tren y avión de un individuo en la base de datos de la policía⁶⁰ o la inscripción de un individuo en los expedientes de un (antiguo) servicio de seguridad del Estado como «agente» de dicho organismo.⁶¹

52 Caso *S. y Marper c. Reino Unido*. Sentencia de 4 diciembre 2008, apdo. 67. Véase también caso *Leander c. Suecia*. Sentencia de 26 marzo 1987, apdo. 48.

53 *Ibid.* Véase también *Caso Amman contra Suiza*. Sentencia de 16 febrero 2000, apdo. 69.

54 *Ibid.*

55 *Ibid.* ap. 68 y ap. 86. Véase también *Caso M.K. c. Francia*. Sentencia de 18 de abril de 2013, apdo. 26.

56 *Caso Leander c. Suecia*, ap. 48. Véase también asunto *Rotaru c. Rumanía*, apdo. 43.

57 *Caso Amman c. Suiza*. Sentencia de 16 febrero 2000, apdos. 65, 69 y 80.

58 *Caso L.H. c. Letonia*, Sentencia de 29 de abril de 2014, apdo. 56.

59 *Caso Uzun c. Alemania*. Sentencia de 2 septiembre 2010, apdo. 52.

60 *Caso Shimovolos c. Rusia*. Sentencia de 21 junio 2011, apdo. 66.

61 *Caso Turek c. Eslovaquia*. Sentencia de 14 febrero 2006, apdo. 110.

El TEDH también ha entendido que “hay datos de naturaleza pública que pueden hacer referencia a la vida privada cuando, de manera sistemática, se recogen y se almacenan en ficheros llevados por los poderes públicos. Esto es todavía más relevante cuando los datos se refieren al pasado lejano de una persona”,⁶² “tales informaciones (estudios, actividades políticas y antecedentes penales), cuando son, de manera automática, recogidas y almacenadas en un fichero llevado por agentes del Estado, afectan a la «vida privada» en el sentido del artículo 8.1 del CEDH”.⁶³ Además, en el asunto *Weber y Saravia* antes citado, el TEDH entendió que la transmisión de datos (obtenidos por los servicios de inteligencia) y su uso por otras autoridades, que amplía el grupo de personas con conocimiento de los datos interceptados, constituye una injerencia autónoma en el ejercicio del derecho garantizado por el artículo 8.⁶⁴

Una vez determinada la aplicación del artículo 8 a la protección de datos de carácter personal, y la existencia de una injerencia en el disfrute de ese derecho, el TEDH aplica los requisitos exigidos en el párrafo 2, es decir, si esa injerencia está prevista por la ley, persigue un fin legítimo y es necesaria en una sociedad democrática para alcanzar tal fin.

2.2.1. Previsibilidad de la ley

Al igual que en el supuesto anterior, es constante la jurisprudencia del TEDH según la cual los términos «previstos por la Ley» significan que la medida litigiosa ha de tener una base en el derecho interno y ser compatible con la preeminencia del derecho, expresamente mencionada en el preámbulo del CEDH e inherente al objeto y fin del artículo 8. La ley ha de ser así suficientemente accesible y previsible, es decir: ha de estar enunciada con la suficiente precisión para permitir que la persona regule su conducta. Para que se la pueda juzgar conforme a estas exigencias, debe ofrecer una protección adecuada contra lo arbitrario; y, en consecuencia, definir con suficiente claridad el alcance y las modalidades de ejercicio de la facultad que se confiere a las autoridades competentes.⁶⁵ El nivel de precisión que requiere la legislación interna depende en gran medida del contenido del texto considerado, del ámbito que supuestamente

62 *Caso Rotaru c. Rumanía*. Sentencia de 4 mayo 2000, apdo. 43.

63 *Caso Rotaru c. Rumanía*. Sentencia de 4 mayo 2000, apdo. 44.

64 *Ibid.*, apdo. 79.

65 *Caso S. y Marper c. Reino Unido*, ap. 95. Véase también *Caso Malone c. Reino Unido*, apdos. 66 – 68; *Caso Rotaru c. Rumanía*. Sentencia de 4 mayo 2000, apdo. 55; *Caso Amann c. Suiza*. Sentencia de 16 de febrero de 2000, apdo. 56.

cubre y del número y la calidad de sus destinatarios.⁶⁶

El TEDH ha tenido la oportunidad de aplicar estos principios generales a la ley rumana que autoriza al Servicio Rumano de Información (SRI) a recoger, almacenar y utilizar informaciones relativas a la seguridad nacional. En el *caso Rotaru c. Rumania* el TEDH expresa sus dudas en cuanto a la pertinencia para la seguridad nacional de las informaciones guardadas con respecto al demandante. Sin embargo, recuerda que incumbe en primer lugar a las autoridades nacionales, y sobre todo a los tribunales, interpretar y aplicar el derecho interno y señala, a este respecto, que en su Sentencia de 25 de noviembre de 1997, el Tribunal de Apelación de Bucarest confirmó la legalidad de la posesión por parte del SRI de esos datos como depositario de los archivos de los antiguos servicios de seguridad. Así, el TEDH concluye que “el almacenamiento de datos sobre la vida privada del demandante tenía una base en el derecho rumano”.⁶⁷ En cuanto a la accesibilidad de la ley, el TEDH estima que esta exigencia se cumple ya que la ley rumana fue publicada en el Boletín Oficial Rumano el 3 de marzo de 1992.⁶⁸

El TEDH examina, a continuación, la calidad de las normas jurídicas invocadas en este caso, buscando en particular si el derecho interno rumano fijaba con una precisión suficiente en qué condiciones el SRI podía almacenar y utilizar las informaciones relativas a la vida privada del demandante. El Tribunal señala a este respecto que:

“la legislación interna no define ni el tipo de informaciones que pueden ser registradas, ni las categorías de personas susceptibles de ser objeto de medidas de vigilancia, tales como la recogida y conservación de datos, ni las circunstancias en las que se pueden tomar dichas medidas, ni el procedimiento que debe seguirse. Asimismo, la ley no fija límites en cuanto a la antigüedad de las informaciones que se poseen ni a la duración de su conservación”.⁶⁹

En cuanto a la existencia de garantías adecuadas y suficientes contra los abusos el TEDH considera, para que los sistemas de vigilancia secreta sean compatibles con el artículo 8 del CEDH: “deben contener las garantías establecidas por la ley y ser aplicables al control de las actividades de los servicios implicados”. Esto supone, entre otras cosas, “que una injerencia del ejecutivo en los derechos del individuo esté sometida a un control eficaz que debe normalmente garantizar, por lo menos en última instancia, el poder judicial, ya que ofrece las mejores garantías de independencia, de imparcialidad y de procedimiento regular”.⁷⁰ En el caso de autos, el TEDH señala que el sistema

66 Caso *S. y Marper c. Reino Unido*. Sentencia de 4 diciembre 2008, apdo. 96. Véase también *Caso Hassany Tchaouch contra Bulgaria*, apdo. 84.

67 *Caso Rotaru c. Rumanía*, apdo. 53.

68 *Ibid.*, apdo. 54.

69 *Caso Rotaru c. Rumanía*, apdos. 56 – 58.

70 *Ibid.*, apdo. 59. Véase también *Caso Klass y otros c. Alemania*, apdo. 55.

rumano de recogida y archivo de informaciones no aporta tales garantías, ya que la ley no prevé ningún procedimiento de control, ya sea mientras la medida ordenada esté en vigor, ya sea posteriormente. Así, el Tribunal estima que el derecho interno no indica con suficiente claridad la extensión y las modalidades de ejercicio del poder de apreciación de las autoridades en el campo considerado. El TEDH concluye que la posesión y la utilización por parte del SRI de informaciones sobre la vida privada del demandante no estaban «previstas por la Ley», lo que basta para constituir un desconocimiento del artículo 8.⁷¹ En varios asuntos posteriores contra Rumanía, el TEDH vuelve a examinar estos requisitos e insiste en la ausencia de garantías en el derecho interno rumano.⁷²

2.2.2. Necesidad en una sociedad democrática

Como se viene indicando, junto al requisito de la previsibilidad de la ley, la recogida, utilización, almacenamiento etc. de datos personales debe perseguir un fin legítimo y ser necesario en una sociedad democrática para alcanzar dicho fin. En el *caso Leander y Segerstedt contra Suecia*, el TEDH se ocupa de examinar si una injerencia prevista en la ley, es necesaria en una sociedad democrática para la defensa de la seguridad nacional. Por necesidad se entiende “una necesidad social imperiosa y sobre todo proporcionada al fin legítimo perseguido”.⁷³ A este respecto, el TEDH reconoce “que las autoridades nacionales gozan de un margen de apreciación cuya amplitud depende no solo de la finalidad, sino también del propio carácter de la injerencia”, y que hay “que sopesar el interés del Estado demandado de proteger su seguridad nacional con la gravedad de la vulneración del derecho del demandante al respeto de su vida privada”.⁷⁴ El TEDH insiste en que aun siendo amplio ese margen de apreciación en materia de seguridad nacional, “debe estar convencido de la existencia de garantías adecuadas y suficientes contra los abusos”.⁷⁵ En el caso de autos el TEDH entendió que el Gobierno sueco “estaba en su derecho de considerar que los intereses de la seguridad nacional prevalecían sobre los intereses individuales del demandante”, en consecuencia, la injerencia que el demandado sufrió “no podría, ser considerada como desproporcionada al fin legítimo

71 *Ibid.*, apdos. 60 – 63.

72 Véase *Caso Dumitru Popescu contra Rumania*. Sentencia de 26 de abril de 2007; *Caso Haralambie contra Rumania*. Sentencia de 27 de octubre de 2009; *Caso Asociación 21 de diciembre de 1989 y otros c. Rumanía*. Sentencia de 24 de mayo de 2011; *Caso Ioan Jarnea contra Rumania*. Sentencia de 19 de julio de 2011.

73 *Caso Leander contra Suecia*, apdo. 58.

74 *Ibid.*, apdo. 59.

75 *Ibid.*, apdo. 60.

perseguido”.⁷⁶ La legislación sueca que permite almacenar datos personales por los servicios de inteligencia (*Security Police*) en la lucha contra el terrorismo y el espionaje fue examinada de nuevo en el asunto *Segerstedt-Wiberg y otros*.⁷⁷ En esta ocasión, sin embargo, el TEDH concluye que el almacenamiento de datos por motivos de seguridad nacional fue necesario solo con respecto a uno de los demandantes pero no con respecto a los demás.⁷⁸

3. LAS OBLIGACIONES POSITIVAS DE LOS ESTADOS INHERENTES AL ARTÍCULO 8 DEL CEDH

El apartado 2 del artículo 8 del CEDH se refiere a las condiciones que se exigen para que las injerencias de las autoridades públicas en los derechos garantizados por el apartado 1 estén justificadas.⁷⁹ Pero, ¿qué ocurre cuando las injerencias provienen de terceros, sean estos particulares o Estados? En el contexto de la vigilancia masiva de comunicaciones, el PE ha pedido a los Estados miembros de la UE que:

“cumplan de inmediato con su obligación positiva, a tenor del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de proteger a sus ciudadanos de la vigilancia contraria a los requisitos establecidos – incluso cuando su objetivo sea salvaguardar la seguridad nacional – llevada a cabo por terceros países (...) y garanticen que el Estado de Derecho no se vea debilitado por la aplicación extraterritorial de la legislación de un tercer país⁸⁰”.

Las obligaciones positivas consisten en un deber de actuar con el objeto de garantizar la efectividad de los derechos enunciados en el CEDH.⁸¹ Estas obligaciones resultan

76 *Ibid.*, apdo. 67.

77 *Caso Segerstedt-Wiberg y otros contra Suecia*. Sentencia de 6 junio 2006, apdo. 87.

78 *Ibid.*, apdo. 92.

79 Sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Convenio, en general, véase FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *Las obligaciones de los Estados en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1987.

80 Informe Moares, apdo. 27.

81 Sobre las obligaciones positivas de los Estados en el marco del CEDH véase, entre otros, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. *Las obligaciones de los Estados en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, 1987; PAVAGEAU, S. “Les obligations positives dans les jurisprudences de cours européenne et ineraméricaine des droits de l’homme”, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, N° 6, julio-diciembre de 2005, pp. 201-246; XENOS, D. *The Positive Obligations of the*

de una interpretación dinámica del contenido, y corresponde al TEDH determinar su existencia y definir su alcance.⁸² El TEDH ha interpretado que aunque la principal finalidad del artículo 8 es proteger a la persona contra las intromisiones arbitrarias de los poderes públicos, puede imponer además obligaciones positivas inherentes a un respeto efectivo de la vida privada y familiar”.⁸³ En el *Caso X e Y contra Países Bajos*, el Tribunal recuerda que el artículo 8 no se limita a obligar al Estado a abstenerse de tales injerencias, “a esta obligación negativa pueden añadirse otras positivas, inherentes a un respeto efectivo de la vida privada o familiar. Pueden implicar la adopción de medidas tendentes a asegurar el respeto de la vida privada incluso en las relaciones de los individuos”.⁸⁴

Sin embargo, es difícil precisar cuándo el artículo 8 exige una acción positiva del Estado, se entiende que el Estado debe tener en cuenta si se ha alcanzado un justo equilibrio entre el interés general de la comunidad y los intereses del individuo.⁸⁵ En el *Caso Gaskin contra Reino Unido*, el TEDH considera que hay que averiguar en cada caso sí, teniendo en cuenta el margen discrecional del Estado, se ha mantenido un equilibrio justo entre los intereses opuestos, de una parte, el interés público en que funcione eficazmente el régimen de protección a la infancia; de otra, el propio del demandante en poder consultar una relación coherente de su historia personal.⁸⁶ Y añade que “en la búsqueda de este equilibrio, los fines enumerados en el apartado 2 del artículo 8 tienen su importancia, aunque en él se habla únicamente de las injerencias en el ejercicio del derecho protegido por el primer apartado y se refiere, por tanto, a las obligaciones negativas que del mismo se derivan”.⁸⁷ En la práctica, la mayoría de los casos planteados al TEDH se refieren al respeto de la vida familiar, y en ellos parece tener mayor peso el interés general de la comunidad; de tal forma que corresponde al individuo probar que predomina su interés particular.⁸⁸

No existe jurisprudencia en relación a la obligación positiva del Estado de asegurar el respeto a la vida privada de sus nacionales frente a las injerencias de un tercer

State under the European Convention of Human Rights, London and New York: Routledge, 2012.

82 PAVAGEAU, Stéphanie. “Les obligations positives...” *loc. cit.*, p. 206.

83 Véase, entre otros, *Caso Johnston y otros contra Irlanda*. Sentencia de 18 diciembre 1986, apdo. 55; *Caso Gaskin contra Reino Unido*. Sentencia de 7 julio 1989, apdo. 38.

84 *Caso X e Y contra Países Bajos*. Sentencia de 26 marzo 1985, apdo. 23.

85 *Caso Kroon y otros contra Países Bajos*. Sentencia de 27 octubre 1994, apdo. 31; *Caso Keegan contra Irlanda*. Sentencia de 26 mayo 1994, apdo. 21.

86 *Caso Gaskin contra Reino Unido*. Sentencia de 7 julio 1989, apdo. 40.

87 *Caso Gaskin contra Reino Unido*, apdo. 42.

88 KILKELLY, Ú. *The right to respect for private and family life. A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human Rights*, Human Rights Handbooks, N° 1, p. 21.

Estado y la doctrina no parece contemplar tal posibilidad. Así, Dimitris Xenos se refiere exclusivamente a la protección de los individuos frente a los actos de injerencia procedentes de particulares, incluyendo a actores estatales cuando actúan como tales.⁸⁹ Sin embargo, como se viene indicando uno de los elementos que caracterizan las actividades de vigilancia masiva y generalizada llevadas a cabo por los servicios de inteligencia de EEUU es la extraterritorialidad.⁹⁰ ¿Significa que si el acto de injerencia proviene de un Estado que no actúa como un particular no es responsable indirectamente el Estado territorial que debía haber protegido a sus ciudadanos? Según esta interpretación, nos moveríamos en el plano clásico del derecho internacional que exigiría al ciudadano recurrir ante los tribunales de un Estado extranjero por dicha injerencia en el ejercicio de sus derechos, con las dificultades que en el contexto de la acción de los servicios de inteligencia en el exterior conlleva.⁹¹ O más bien, ¿podemos pensar que, hasta el momento, no ha existido un supuesto de hecho en el que poder afirmar la existencia de tal obligación de protección? En nuestra opinión, una interpretación finalista y teleológica del CEDH nos llevaría a sostener la necesidad de afirmar la obligación de adoptar medidas por parte de los Estados miembros del CEDH, para garantizar la protección efectiva del artículo 8 en el contexto de la vigilancia masiva de comunicaciones por terceros Estados; puesto que significa, en última instancia, hacer prevalecer los derechos humanos sobre la soberanía de los Estados, interpretación que ya se ha utilizado en otras ocasiones.⁹²

89 XENOS, D. *The Positive Obligations of the State under the European Convention of Human Rights*, London and New York: Routledge, 2012.

90 Véase al respecto A/HRC/27/37, párrs. 31-36.

91 “Varios ordenamientos jurídicos distinguen entre las obligaciones para con los nacionales y las personas presentes en los territorios del Estado y las obligaciones para con los no nacionales y las personas que están fuera de dicho territorio, o establecen menores niveles de protección para las comunicaciones extranjeras o externas. En los casos en que no se sepa con certeza si los datos son extranjeros o nacionales, los servicios de inteligencia a menudo procesan los datos como extranjeros (ya que las comunicaciones digitales suelen cruzar las fronteras en algún momento), permitiendo así que sean recopilados y conservados. El resultado es un nivel de protección de la privacidad sustancialmente inferior —o incluso nulo— para los extranjeros y los no ciudadanos, en comparación con los ciudadanos”, A/HRC/27/37, párr. 35.

92 Véase al respecto las valoraciones de PASTOR RIDRUEJO, J. A. “La reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Temas escogidos”, *Curso de Derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2007, p. 251.

4. CONCLUSIONES

A la luz de la jurisprudencia del TEDH estudiada es innegable que los programas de vigilancia masiva y generalizada de las comunicaciones, por parte de los servicios de inteligencia, constituyen una injerencia en la vida privada de los ciudadanos. Esta injerencia puede ser sin embargo necesaria en una sociedad democrática, en la lucha contra el terrorismo internacional y en la defensa de la seguridad nacional, si el Estado ofrece garantías adecuadas y suficientes contra los abusos. Tales medidas de vigilancia solo están justificadas si se basan en el derecho interno del Estado, el cual, a su vez, debe respetar los estándares mínimos de derechos humanos en esta materia. Esto significa que la regulación de los sistemas de vigilancia masiva debe ser accesible a la persona afectada, debe prever las consecuencias para dicha persona y debe ser compatible con la preeminencia del derecho. La accesibilidad implica que la Ley debe utilizar términos bastante claros para indicar en qué circunstancias, y bajo qué condiciones, faculta al poder público para recurrir a tales medidas. Teniendo en cuenta el riesgo de abusos inherente a cualquier sistema de vigilancia secreta, dichas medidas deben basarse en una ley muy precisa, sobre todo considerando que la tecnología disponible es cada vez más sofisticada. Por último, el derecho interno debe ofrecer una protección adecuada frente a las injerencias arbitrarias que incluya procedimientos de control.

Ahora bien, en la era digital algunos derechos humanos fundamentales, como el derecho al respeto a la vida privada o a la protección de datos, necesitan ser entendidos en una nueva dimensión. En el caso de la vigilancia masiva y generalizada de las comunicaciones, que incluye una vigilancia extraterritorial, las injerencias en el ejercicio de los derechos garantizados por el artículo 8 del CEDH pueden provenir de terceros Estados. Las garantías que exige el TEDH en su jurisprudencia parecen suficientes para la vigilancia nacional, pero son de difícil aplicación en el contexto de actividades extraterritoriales de terceros Estados. Es por este motivo, que es necesaria la adopción de medidas destinadas a garantizar que no se producirán actividades de vigilancia secreta y masiva en el territorio de un Estado sin cumplir con las garantías previstas en su derecho interno. Sobre todo si atendemos a los diferentes estándares de protección que existen a un lado y al otro del atlántico. Por otro lado, la recepción, utilización, almacenamiento, etc..., de datos por parte de las autoridades nacionales, obtenidos por los servicios de inteligencia extranjeros, debe basarse, de nuevo, en el derecho interno del Estado receptor, ofreciendo las mismas garantías que las exigidas a las medidas adoptadas por los propios servicios de inteligencia.

BIBLIOGRAFÍA

- AKRIVOPOULOU, CH. (ed.), *Human rights and risks in the digital era: globalization and the effects of information technologies*, Hershey, PA: Information Science Reference, 2012.
- BOWDEN, C. *The US surveillance programmes and their impact on EU citizens' fundamental rights, study for the European Parliament*, PE 474.405, Brussels, September 2013.
- CORNAGO PRIETO, N., "Lucha contra el terrorismo y derechos humanos", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, 2010, pp. 347-361.
- COSTAS TRASCASAS, M., "Seguridad nacional y derechos humanos en la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en materia de terrorismo internacional: ¿hacia un nuevo equilibrio?", E. Conde Pérez (dir.), *Terrorismo y legalidad internacional*, Madrid: Dykinson, 2012, pp. 187-207.
- COUNCIL OF EUROPE, *Human Rights and the fight against terrorism: the Council of Europe guidelines*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005.
- DAVIS, F. *Surveillance, counter-terrorism and comparative constitutionalism*, Abingdon, Oxon: Routledge, 2014 (especialmente páginas 93 a 152).
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. *Las obligaciones de los Estados en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1987.
- KLANG, M/MURRAY, A. *Human rights in the digital age*, London; Portland, Or.; GlassHouse, 2005.
- KILKELLY, Ú. "The right to respect for private and family life. A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human Rights", *Human Rights Handbooks*, N° 1.
- PASTOR RIDRUEO, J. A. "La reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Temas escogidos", *Curso de Derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2007, pp. 240 – 276.
- PAVAGEAU, S. "Les obligations positives dans les jurisprudences de cours européenne et ineraméricaine des droits de l'homme", *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, N° 6, julio-diciembre de 2005, pp. 201-246.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. "Derechos humanos y lucha contra el terrorismo", en A. Pastor Palomar (coord.), C. Escobar (dir.), *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI*, Madrid: Escuela Diplomática, 2009, pp. 39-62.

- RIGAUX, F. «La protection de la vie privée en Europe», en *Le droit commun de l'Europe et l'avenir de l'enseignement juridique*, de Witte B. y Forder, C., eds., Kluwer, 1992.
- RUBENFELD, J. «The Right of Privacy», *Harvard Law Review*, 1989, vol. 102, pp. 737 – 807.
- DE SCHUTTER, O. «La vie privée entre droit de la personnalité et liberté», *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 40, octobre 1999, pp. 827-863.
- SHEININ, M. (Coord.), “European and United States Counter-Terrorism Policies, the rule of law and Human Rights”, *RSCAS Policy Papers 2011/03*, European University Institute, 2011.
- WACHSMANN, P. «Le droit au secret de la vie privée», en Sudre F.: *Le droit au respect de la vie privée au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 2005, pp. 119 – 156.
- XENOS, D. *The Positive Obligations of the State under the European Convention of Human Rights*, London and New York: Routledge, 2012.



José A Fernández Alfaro

Teniente Coronel Art. del Ejército de Tierra, Diplomado de Estado Mayor.

Correo: jferalf@et.mde.es

Artículo recibido: Junio de 2014.

- Artículo aceptado: Octubre de 2014.

ÉXITOS Y FRACASOS DE LA APLICACIÓN DE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD (SSR) A LAS FUERZAS AFGANAS DE SEGURIDAD NACIONAL (ANSF)

Resumen

Desde 2001, la presencia de fuerzas militares internacionales en Afganistán ha sido continua, En principio lideradas por Estados Unidos, mediante el *Combined Security Transition Command-Afghanistan* (CSTC-A) junto al *NATO Training Mission-Afghanistan* (NTM-A), han sido capaces de crear las actuales Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional (ANSF).

Podemos afirmar que ahora están cohesionadas y son capaces de frenar a la insurgencia, proporcionando estabilidad y seguridad, como hemos constatado durante las elecciones presidenciales de abril y junio. Pero también adolecen de graves deficiencias que han de solucionarse en los próximos años.

Hay a finales de 2014 tres hechos trascendentes: ISAF finalizará sus actividades, la OTAN iniciará su misión *Resolute Support* y las ANSF asumirán por completo la seguridad del país, cada vez con menos apoyo de la Comunidad Internacional. El momento es pues propicio para analizar los éxitos y fracasos de aplicar el modelo teórico de SSR a las ANSF, al Ejército Nacional afgano (*Afghan National Army*, ANA), y los desafíos a los que se enfrentará en la denominada Década de Transformación (2015-2024).

Palabras clave

Afganistán; Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional; ANSF; Ejército Nacional afgano; ANA; Seguridad; Reforma del Sector de Seguridad; SSR.

Abstract

International military forces have maintained a continuous presence in Afghanistan since 2001. Led by the United States through the Combined Security Transition Command–Afghanistan (CSTC-A), and together with the NATO Training Mission–Afghanistan (NTM-A), these international military forces created the Afghan National Security Forces (ANSF) we see today.

The Forces are now indeed cohesive and are capable of stopping insurgency and providing both stability and security, as was shown during the presidential elections in April and June. But they also have very serious deficits which will need to be resolved over the coming years.

Three major events will take place at the end of 2014: ISAF will finalise their activities, NATO will start its Resolute Support mission, and the ANSF will take over complete responsibility for the security of the country, with less and less support from the international community. The time is now ripe, therefore, to analyse the successes and failures of the implementation of the SSR technical model in the ANSF and, more specifically, in the Afghan National Army (ANA), and to look at the challenges they will face during the so-called Transformation Decade (2015-2024).

Keywords

Afghanistan; Afghan National Security Forces; ANSF; Afghan National Army; ANA; Security; Security Sector Reform; SSR.

ÉXITOS Y FRACASOS DE LA APLICACIÓN DE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD (SSR) A LAS FUERZAS AFGANAS DE SEGURIDAD NACIONAL (ANSF)

I. INTRODUCCIÓN¹

2014 será decisivo en la historia de Afganistán.

Por una parte, se han celebrado las terceras elecciones presidenciales para sustituir al presidente Hamid Karzai, en el poder desde el 22 de diciembre de 2001. La Comunidad Internacional anhelaba ya una renovación institucional que proporcionase un marco democrático adecuado y un progresivo desarrollo social y económico, una situación de amplia seguridad en todo el territorio afgano. Y, al mismo tiempo, unas apropiadas relaciones diplomáticas con toda la Comunidad Internacional para el futuro.

Está prevista también la finalización de la misión de ISAF² y la total transferencia de competencias en materia de seguridad a las Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional (*Afghan National Security Forces*, ANSF). La misión de asistencia al gobierno realizada

¹ En el punto 3.2 de este texto se explica cómo están constituidas las ANSF. De entre todas sus unidades, se ha elegido únicamente al del Ejército Nacional afgano (*Afghan National Army*, ANA), como elemento de estudio en la aplicación del modelo teórico SSR. Se pretende estudiar la creación, evolución y efectividad actual del ANA como uno de los elementos esenciales de las ANSF dentro del proceso SSR seguido en Afganistán, aun cuando en ciertos momentos se hará referencia a otros elementos de las ANSF (la Fuerza Aérea Afgana, *Afghan Air Force*, AAF y la Policía, *Afghan National Police*, ANP) para una mayor comprensión del tema tratado, para comparar las distintas instituciones, etc.

² La Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (en inglés, *International Security Assistance Force* ISAF), es una misión de seguridad en Afganistán, liderada por OTAN desde 2003. Fue establecida por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 2001 mediante la Resolución 13.861, conforme a lo establecido en los Acuerdos de Bonn. El papel principal de ISAF es proporcionar asistencia al gobierno afgano en el establecimiento de un entorno seguro y estable. Para ello las fuerzas de ISAF desarrollan operaciones de seguridad y estabilidad en todo Afganistán junto a las ANSF, a las cuales mentorizan, adiestran y equipan. ISAF apoya al Gobierno de la República Islámica de Afganistán (GIRoA) mediante la conducción de operaciones con la finalidad de reducir la capacidad y voluntad de la insurgencia, apoyar a las ANSF en el desarrollo de sus capacidades, así como facilitar mejoras en el buen gobierno de la nación y en el desarrollo socioeconómico, en beneficio de la población afgana. Consultado en junio 2014 en <http://www.isaf.nato.int/>.

hasta ahora por ISAF se transformará en la misión de la OTAN *Resolute Support*³, dedicada principalmente al adiestramiento, asesoramiento y apoyo a las ANSF.

Por otra parte, todos los hitos temporales que a partir de ahora se irán produciendo ya se establecieron con anterioridad, tanto en diversas Cumbres de la OTAN como en la Conferencia Internacional sobre Afganistán, celebrada en Bonn el 5 diciembre de 2011.

Así, en la Cumbre de la OTAN de Lisboa (noviembre 2010), y la de Chicago⁴ (2012), se estableció que el Gobierno de Afganistán acordaba con los países contribuyentes con tropas a ISAF, la transferencia gradual sobre la seguridad en todo Afganistán a las Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional, antes de finalizar 2014.⁵

Por otra parte, la citada Conferencia Internacional sobre Afganistán fijaba que, tras el actual proceso de transición que ahora concluye, se iniciará la denominada “Década de Transformación”, entre 2015 y 2024. La Comunidad Internacional seguirá proporcionando apoyo a las ANSF, para el adiestramiento, equipamiento, financiación y desarrollo de sus capacidades.⁶

La presencia de la Comunidad Internacional en dichas tierras dura ya 13 años, durante los cuales, de una u otra forma, se han puesto en práctica diversas estrategias y fórmulas para la reconstrucción de este estado fallido. Una de ellas es la aplicación del modelo teórico de Reforma del Sector de Seguridad (*Security Sector Reform*, SSR) a las Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional por parte de la Comunidad Internacional y en especial, por las fuerzas militares estadounidenses en sus primeros años.

Muchos han sido los éxitos y fracasos relacionados con la creación de la ANSF, que cuenta con casi 370.000 efectivos. Dado que a partir de enero de 2015 su papel será fundamental a la hora de proporcionar seguridad y estabilidad interna a Afganistán, quizá sea ahora el momento ideal para estudiar en profundidad del modelo del ANA (como uno de los elementos fundamentales de las ANSF), de su estructura, capacidades, equipamiento, financiación, adiestramiento, reclutamiento, etc.; y poder así conocer cuáles han sido los aciertos y errores en la aplicación del modelo de la Reforma del Sector de Seguridad sobre el ANA.

3 Cuando finalice el Decenio de Transformación en 2024, las ANSF deben ser capaces de asumir por completo las misiones de seguridad en Afganistán, sin apoyo alguno de la Comunidad Internacional.

4 Consultado en junio 2014 en http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm.

5 Resolución 2145 del Consejo de Seguridad (7139ª sesión), celebrada el 17 de marzo de 2014. Consultado en junio 2014 en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2145%282014%29>.

6 Punto 13 de las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre Afganistán. Consultado en junio 2014 en http://eeas.europa.eu/afghanistan/docs/2011_ii_conclusions_bonn_en.pdf Consultado en junio 2014 en:

2. QUÉ ENTENDEMOS POR REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD

Desde la finalización en Afganistán de la guerra contra Al Qaeda, diciembre 2001, la participación de la Comunidad Internacional ha sido vital para la reconstrucción de este país. A lo largo de estos 13 últimos años, se han celebrado numerosas reuniones en foros, cumbres o conferencias internacionales, con la finalidad de aunar y coordinar los esfuerzos de todos los países participantes y donantes. Afganistán, como país receptor de todas las actividades tratadas en dichas reuniones, ha estado siempre presente; evitándose así la reconstrucción de un estado sin su participación.

Uno de los elementos más importantes durante la reconstrucción de un estado es la reforma de las instituciones relacionadas con la seguridad. Pero, ¿cómo debe efectuarse la creación de estas estructuras, tan necesarias en el nuevo estado?

Como respuesta, la Comunidad Internacional ha abordado lo que se denomina “Reforma del Sector de Seguridad, SSR”, mediante la publicación de manuales, la celebración de conferencias, foros, etc., o incluso mediante la creación de centros de pensamientos (“*think tanks*”) dedicados a este amplio y complejo sector.

No existe una definición única de lo que abarca o implica este concepto. Numerosas instituciones, foros, analistas o académicos han propuesto definiciones muy distintas, aun cuando en todas ellas se perciben elementos comunes, con enfoques particulares, pero que no divergen en exceso. Veamos algunas definiciones:

- Naciones Unidas, Comienza definiendo el concepto sector de seguridad: “es un término amplio usado para describir las estructuras, instituciones y personal responsable de gestionar, proporcionar y supervisar la seguridad en un estado. Se incluye en el sector de seguridad a las fuerzas armadas, la justicia, los servicios de inteligencia, las instituciones encargadas de fronteras, las aduanas y emergencias civiles”.

Una vez ha definido qué considera sector de seguridad, Naciones Unidas define el concepto SSR como “un proceso de evaluación, revisión e implementación así como la supervisión y evaluación posterior, dirigido por autoridades nacionales, que tienen por objetivo mejorar la seguridad, tanto para el estado como para su población, sin discriminación alguna entre sus habitantes y con un estricto respeto hacia los derechos humanos y al cumplimiento de la ley.⁷”

7 United Nations. “SSR Perspective”. Department of Peacekeeping Operations. Office of Rule of Law and Security Institutions. Security Sector Reform Unit. (New York: UN, 2012). Consultado en junio 2014 en <http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/pdf/securityreform.pdf>.

- Por otra parte, una de las instituciones que más esfuerzos ha realizado para la definición y desarrollo del concepto SSR es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.⁸ En 2005 publicó el documento “Reforma del Sector de Seguridad y Gobernanza”,⁹ que en 2007 fue complementado con un manual sobre SSR (Manual del CAD-OCDE sobre la Reforma del Sistema de Seguridad: apoyo a la seguridad y la justicia).¹⁰

Esta Organización también comienza detallando, en el primero de los dos documentos citados, lo que considera como concepto de seguridad: “todas aquellas condiciones en las que la población y las comunidades viven en libertad, de forma pacífica y segura, participando completamente en el gobierno de su país, recibiendo la protección de los derechos fundamentales, teniendo acceso a los recursos y a las necesidades básicas para la vida, en un entorno que no sea perjudicial para su salud y su bienestar”.

Para la OCDE, SSR incluye a todos los actores, sus acciones y responsabilidades, que trabajan juntos para gestionar y actuar, de manera que el sistema sea más consistente con las normas democráticas y los principios de la buena gobernanza, contribuyendo a un buen funcionamiento de la seguridad.

- Como ejemplo, el experto en SSR Michael Brzoska afirma que el objetivo último de la reforma del sector seguridad es crear fuerzas uniformadas y armadas profesionales, cuyas funciones estén claramente delimitadas. Incluso en los niveles funcionales más bajos, sujetas a un estricto control –objetivo y subjetivo– de autoridades civiles.

Como se ha podido observar en estas tres definiciones, SSR es un concepto muy amplio, que integra a numerosos actores relacionados con la seguridad (fuerzas armadas, policías, autoridades aduaneras, unidades de reserva, fuerzas nacionales de defensa, milicias, unidades paramilitares, guardias presidenciales, servicios de inteligencia y seguridad, unidades de guardacostas,...) con aquellas instituciones que gestionan y supervisan las actividades de los actores anteriormente citados, todo ello con la finalidad de proporcionar la seguridad interna y externa a un estado.

⁸ La OCDE es una organización compuesta por 34 estados que busca fomentar el bienestar social y económico del ser humano, proporcionando foros de discusión entre estados, en los que se comparten experiencias y se buscan soluciones a problemas comunes.

⁹ OECD DAC, *Security System Reform and Governance*, DAC Guidelines and Reference Series (Paris: OECD DAC, 2004). Consultado en junio 2014 en www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf

¹⁰ OECD DAC, *OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice* (Paris: OECD DAC, 2007). Consultado en junio 2014 en www.oecd.org/development/in-caf/38406485.pdf

En 2002, cuando se inicia la reconstrucción de Afganistán, la Comunidad Internacional tenía experiencias muy diversas en SSR. Existían antecedentes de participación en estados fallidos (Yemen 1994, Ghana 2001, Liberia 2003). Pero no se había aplicado hasta entonces este concepto de forma global en un estado. En Yemen, en un solo año, el equipo multidisciplinar que participó en la reforma SSR desarrolló un programa de apoyo a la policía y al sistema judicial; en Ghana, el Ministerio de Defensa solicitó al equipo Asesor para Desarrollar el Sector de Seguridad ayuda del Reino Unido para gestionar los recursos humanos en el Ministerio; y en Liberia se abordó principalmente un proceso de desarme, desmovilización y reintegración DDR de ex-combatientes, así como el control del armamento ligero existente).

Además de estas experiencias puntuales, en ciertos sectores existieron antes de 2002 dos casos de reformas integrales en estados fallidos, considerados hoy en día paradigmáticos: Kosovo y Timor Oriental. En ambos casos (llevados a cabo en 1999) Naciones Unidas asumió la administración directa de dichos estados y crear desde cero, con urgencia, algunas de las instituciones relacionadas con SSR.¹¹ En 2002, cuando en Afganistán aún no se conocía¹² este concepto, se comenzó a implantar tras

11 No se pretendió crear un ejército: en Timor, parte del personal que formaba las milicias (FALINTIL), preparados y adiestrados para el combate en ese terreno, no fueron desmovilizados. Pasaron a ser parte de un pequeño ejército (unidades de infantería ligera) capaces de controlar la frontera con Timor Occidental. En Kosovo, el personal del Ejército de Liberación de Kosovo (Kosovo Liberation Army, KLA) fue integrado en una organización civil, el Cuerpo de Protección de Kosovo (Kosovo Protection Corps, KPC) encargado de proporcionar asistencia en catástrofes (terremotos, inundaciones). CADY, Jean-Christian, "The United Nations and Security Sector Reform in Kosovo". En Security Sector Reform: Its relevance for conflict prevention, peace building and development. (Ginebra: DCAF 2003). Consultado en septiembre 2014 en <http://www.dcaf.ch/content/download/36008/527233/file/Cady.pdf>.

12 La documentación relacionada con la SSR es abundante. Si se quiere aplicarla a las fuerzas armadas de un estado, el manual sobre SSR de la OCDE (ver nota al pie nº 10) establece que existen ocho temas clave:

- 1. Control democrático sobre las fuerzas armadas, incluyendo un marco de actuación legal y constitucional, así como una gestión y supervisión civil sobre dichas fuerzas armadas.
- 2. Fortalecer el proceso de revisión de las amenazas a la seguridad, desarrollando las capacidades necesarias para actuar.
- 3. Establecer el papel y la responsabilidad de las FAS en relación a la policía en cuestiones de seguridad internas.
- 4. Una aproximación integral al desarrollo, gasto económico, planeamiento de los recursos humanos y la gestión de los medios militares.
- 5. Fomentar el debate en la sociedad civil sobre temas relacionados con la reforma de la defensa.
- 6. Fomentar la reforma interna de las fuerzas armadas (el adiestramiento básico y la carrera profesional) así como una salida laboral.
- 7. Fomentar un equilibrio social y étnico y la igualdad de oportunidades para todos.
- 8. Fortalecer acuerdos regionales de cooperación militar. OECD DAC, "OECD DAC Handbook

la Conferencia Internacional de Donantes de Ginebra (abril 2002), en la cual cinco países decidieron asumir cada uno de los cinco pilares fundamentales del proceso SSR: Estados Unidos se hizo cargo de la reforma militar; Alemania de la reforma de la policía; Japón apoyaría el Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de los excombatientes; Italia se encargaría de la reforma judicial, y Reino Unido de la lucha antinarcóticos.

Durante estos 13 años, ha habido numerosas vicisitudes en el proceso SSR. Sí es indudable que las ANSF son hoy profesionales, equipadas y en plena evolución, con numerosas limitaciones como veremos; pero aún capaces de actuar contra la insurgencia en el interior de Afganistán.

En suma, el proceso SSR se ha llevado a cabo, y es un buen momento para evaluar su efectividad actual.

3. LAS FUERZAS AFGANAS DE SEGURIDAD NACIONAL (AFGHAN NATIONAL SECURITY FORCES, ANSF)

Actualmente son un elemento novedoso en la actual estructura gubernamental de Afganistán, absolutamente distinto a cualquier estructura armada que pueda haber existido en ese país con anterioridad. Lejos quedan las antiguas estructuras militares influidas por británicos, alemanes y soviéticos en los siglos XIX y XX. El actual diseño de las ANSF es fruto de la aplicación de un modelo de fuerzas armadas/policiales modernas, de corte occidental, a un estado muy diferente de las naciones involucradas en esta cuarta “remodelación” de sus ANSF.

Se han tenido en cuenta numerosos factores a la hora de configurar una estructura estable y duradera para las ANSF (amenazas a las que deberán enfrentarse; una distribución étnica acorde a la existente en el país, no favoreciendo a ninguna de forma expresa; despliegue a lo largo de todo el territorio de Afganistán,...).

on Security System Reform, Supporting Security and Justice” (Paris: OECD DAC, 2007)
Consultado en junio 2014 en www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf p. 124.

Afghan National Army and Afghan National Police Ethnicity¹³

	Pashtun		Tajik		Hazara		Uzbek		Others	
	ANA	ANP	ANA	ANP	ANA	ANP	ANA	ANP	ANA	ANP
Officer	42.4%	40%	39.1%	49%	7.9%	5%	4.5%	3%	6.1%	3%
NCO	51.8%	32%	38.2%	55%	9.6%	5%	3.2%	4%	1.5%	4%
Soldier / Patrolman	43.0%	47%	29.2%	35%	11.0%	4%	8.5%	7%	8.2%	7%
Total Force	45.7%	42%	33.3%	42%	10.2%	5%	6.3%	6%	5.8%	6%
National Avg	44%		25%		10%		8%		13%	

NOTE: ANA numbers as of March 2013, ANP as of December 2011.

Ilustración 1: Distribución étnica en ANA y ANP.¹³

Tal ha sido la voluntad de generar unas ANSF adecuadas que incluso al personal extranjero que ha adiestrado, formado o patrocinado estas unidades, se le ha preparado con anterioridad a su despliegue en zona e imbuido del concepto de conciencia intercultural (*cross cultural awareness*). Esta concienciación intercultural es mucho más que un simple estudio de lo que se puede hacer o no en Afganistán, mucho más que comprender y respetar la cultura afgana para no generar problemas o malentendidos entre el personal de los países de la Comunidad Internacional que participan en este proyecto y la población local, dada las diferencias tan notables entre ambas culturas.

Para una apropiada preparación intercultural, debe existir un conocimiento amplio de la cultura local, pero no solo desde una perspectiva descriptiva o simplista (estudio de la cultura; antes bien, se debe profundizar en las dinámicas y causas que generan los comportamientos, actitudes, emociones, ..., en la población local, y de esa forma poder llegar a intuir reacciones futuras.¹⁴

3.1 Estructura de las ANSF

Las ANSF¹⁵ son el conjunto de fuerzas de seguridad bajo la autoridad de los Ministerios de Defensa y del Interior.

13 Afghanistan Index. Tracking Progress and Security in Post-9/11 Afghanistan. Consultado en junio 2014 en <http://www.brookings.edu/about/programs/foreign-policy/afghanistan-index>.

14 Para profundizar en el concepto "Cross Cultural Awareness", se recomienda la lectura del Concepto Cross-Cultural Awareness, Objetivo 4.3 del Experimento Multinacional 6. Consultado en septiembre de 2014 en http://mne.oslo.mil.no:8080/Multinatio/MNE6produkt/43CrossCul/file/4.3%20Cross%20Cultural%20Awareness%20Analytical%20Concept_third%20draft.pdf.

15 Independent Assessment of the Afghan National Security Forces. CNA's Center for Strategic Studies. Pág 11. Consultado octubre 2014 <http://www.cna.org/sites/default/files/research/CNA%20Independent%20Assessment%20of%20the%20ANSF.pdf>.

Bajo la dependencia de Defensa se encuentran el Ejército de Tierra (*Afghan National Army*, ANA), la Fuerza Aérea Afgana (*Afghan Air Force*, AAF), las Fuerzas de Operaciones Especiales (*Afghan National Army Special Operations Forces*, ANASOF) así como el Ala para Misiones Especiales del Ejército de Aire (*Special Mission Wing*, SMW).

Depende del Ministerio del Interior la Policía Nacional afgana (*Afghan National Police*, ANP), formada a su vez por cuatro tipos de policías distintos:

- La Policía de Fronteras (*Afghan Border Police* ABP);
- La Policía Nacional del Orden Civil (*Afghan National Civil Order Police*, ANCOP), con funciones en entornos urbanos;
- La Policía Uniformada (*Afghan Uniform Police*, AUP); ésta a su vez incluye a la policía de barrio o comunitaria (*community police*), policía de tráfico (*traffic police*) y bomberos (*fire-fighters*);
- La Policía para la lucha contra la delincuencia (*Afghan Anti-Crime Police*, AACP), que incluye a su vez a la policía anti-narcóticos, la policía anti-terrorista y al Departamento de Investigación Criminal.

Además de estos cuatro pilares, encontramos la Dirección General de Unidades Especiales de Policía (*General Directorate Police Special Unit*, GDPSU), sus tres Unidades Nacionales y las 19 Unidades Provinciales.

Asimismo, depende del Ministerio del Interior:

- La Policía Local afgana (con casi 24.000 integrantes a fecha octubre de 2013¹⁶), una especie de conjuntos de milicias locales, resultado de un programa bilateral entre Estados Unidos y Afganistán, financiada con fondos estadounidenses. Depende de Interior en lo relativo a su regulación, y
- La Fuerza de Protección Pública (*Afghan Public Protection Force*, APPF).

Por último, existe la Agencia Nacional de Inteligencia, denominada Dirección Nacional de Seguridad (*National Directorate of Security*, NDS), que depende directamente del presidente y no se considera incluida como parte de las ANSF en este estudio.

Como ya se expuso en la nota 1, entre todas las instituciones citadas en los párrafos anteriores, en este documento sólo se estudiará la estructura, medios materiales y personales y la efectividad actual del Ejército Nacional afgano (*Afghan National Army*, ANA), como uno de los elementos esenciales de las ANSF.

¹⁶ <http://www.brookings.edu/-/media/Programs/foreign%20policy/afghanistan%20index/index20140514.pdf>.

Aun cuando el estudio de la aplicación del modelo teórico SSR se ha centrado únicamente en el ANA, en ciertos momentos se hará referencia puntual a otras entidades; concretamente, la Fuerza Aérea Afgana, *Afghan Air Force*, AAF y la Policía, *Afghan National Police*, ANP) para una mayor comprensión del tema tratado, para comparar dichas instituciones, sus estructuras, medios materiales, influencia del volumen de efectivos en una y otra institución, etc.

3.2 Creación de las ANSF: CTSC-A Y NTM-A

La creación de las ANSF ha seguido un proceso complejo: las primeras iniciativas se adoptaron mediante el Acuerdo de Bonn (diciembre 2001, Bonn I), y en la Conferencia de Petersberg (diciembre de 2002, Bonn II). En ellas se fijaba ya un número de efectivos máximos (70.000) para el Ministerio de Defensa (incluyendo personal militar como civil del ejército de tierra y de la fuerza aérea afgana) y 62.000 efectivos para la policía.

En las Conferencias de Tokio (enero 2002) y Ginebra (abril 2002) se definieron los detalles fundamentales de la RSS, y en especial, las naciones participantes asumieron cada uno de los cinco pilares fundamentales de la reforma del sector de seguridad: Estados Unidos se hizo cargo de la reforma militar; Alemania realizaría sus esfuerzos en la reforma de la policía; Japón apoyaría el Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de los excombatientes; Italia se encargaría de la reforma judicial, y Reino Unido de la lucha antinarcoóticos.

En relación al ANA, Estados Unidos comenzó en mayo de 2002 la formación de los primeros reclutas en el Centro de Adiestramiento Militar de Kabul. Este período inicial de formación duraba 10 semanas, obteniéndose el primer kandak (batallón) en julio de 2002.

Desde mayo de 2003, la Task Force Phoenix se encargó de formar al ANA en cuestiones de liderazgo, planeamiento, ejecución de operaciones y doctrina.¹⁷

Entre 2002 y 2005 se aplicaron programas de formación muy diversos, lo que permitiría formar nuevas unidades en menos tiempo, y así, poder combatir la creciente insurgencia). Estados Unidos se enfrentó a numerosos problemas (escasez de personal, baja calidad del recurso humano, analfabetismo, desequilibrios étnicos, gran tasa de abandonos,...) que le impedía alcanzar los cupos máximos fijados para el ANA en las distintas conferencias y cumbres.

¹⁷ ARTEAGA, Félix y Carlota GARCÍA ENCINAS, “Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán: ¿listas para el relevo?”, Documento de trabajo 31/2010 del Real Instituto Elcano, Madrid, septiembre 2010. Consultado en julio 2014 en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

Tras el período de instrucción individual básica, avanzada y del adiestramiento de unidades tipo pelotón, sección y compañía, Estados Unidos decidió en 2004 integrar personal militar estadounidense en los kandaks recién creados, con la finalidad de proporcionar un mejor adiestramiento. Estos equipos recibirían al nombre de “Equipos de Adiestramiento Empotrados” (*Embedded Training Teams*, ETT).

Por otra parte, Alemania, que se había hecho cargo de formar a la policía, apostó por un cuerpo policial bien formado, en detrimento de un crecimiento acelerado de efectivos.

Dado que para Estados Unidos era importante hacer frente a la insurgencia de forma global, mediante el empleo conjunto del ANA y la policía, y teniendo en cuenta la divergencia de estrategias de ambos países, Washington decidió involucrarse también en la formación policial aportando fondos y creando un Centro de Formación Central y siete Centros Regionales de Formación, dependientes todos ellos del Bureau of International and Law Enforcement (INL), del Departamento de Estado de Estados Unidos.

Así, coordinaba todas sus actividades para el ANA a través de la Oficina de Cooperación Militar para Afganistán (*Office of Military Cooperation Afghanistan* OMC-A), estructura que más tarde se transformaría en la *Office of Security Cooperation-Afghanistan* (OSC-A); esta Oficina asumiría finalmente dirigir el adiestramiento del ANA así como cooperar con Alemania en la reforma de la policía.

En abril de 2006, el OSC-A pasa denominarse Mando Combinado para la Transición de la Seguridad en Afganistán (*Combined Security Transition Command – Afghanistan* CSTC-A).

El CSTC-A es una estructura militar multinacional, que forma parte de la Operación Libertad Duradera (*Op. Enduring Freedom*), en la que participan naciones de OTAN y otras ajenas a esta Alianza (Nueva Zelanda y Australia), encargada desde 2006 de reformar, adiestrar y equipar a las ANSF de Interior y de Defensa de Afganistán.

También en 2006, la OTAN decide complementar las actividades realizadas por los ETT de Estados Unidos mediante la creación de los Equipos de Patrocinio y Enlace (*Operational Mentor Liaison Teams*, OMLT).

Entre 2006 y 2009, se incrementa la inseguridad en Afganistán. Aun cuando se logra incrementar el número de soldados y policías, siguen existiendo enormes problemas en la creación del ANA y la policía: baja calidad de los efectivos, corrupción, lealtad hacia la etnia de procedencia, sueldos bajos, analfabetismo, falta de identificación del recluta con las estructuras gubernamentales, carencia de medios (vehículos, armamento, transmisiones), etc. A todos estos problemas se añadía las ausencias injustificadas, las bajas definitivas y la incapacidad de reclutar al personal necesario para poder alcanzar los efectivos máximos autorizados.

2009 sería un año crucial en el devenir de Afganistán: el presidente Obama accede a la presidencia de los Estados Unidos y define una nueva estrategia para Afganistán y Pakistán. Nombra al General Mc Chrystal Comandante en Jefe del contingente militar de Estados Unidos en Afganistán (USFOR-A).

A su vez, en la Cumbre de la OTAN celebrada en Estrasburgo-Kehl, los Jefes de Estado y de Gobierno deciden establecer el *NATO Training Mission – Afghanistan*, NTM-A con la finalidad de adiestrar, asesorar y proporcionar asistencia a las ANSF, creando de esta manera una fuerza capaz y permanente, que proteja a la población afgana y que niegue refugio a la insurgencia en Afganistán. NTM-A sería el encargado de supervisar entonces el adiestramiento y equipamiento de las fuerzas afganas de la ANSF, quedando el CSTC-A encargado de las actividades administrativas y financieras de los fondos económicos de EEUU para las operaciones en Afganistán.

El NTM-A (formado por personal procedente de 29 naciones OTAN y 6 no-OTAN) se activó formalmente el 21 noviembre de 2009 y se ubicó junto al CSTC-A, en Camp Eggers, Kabul.

Ambos estaban supervisados por un mando único (en sus inicios, por el Teniente General Caldwell), quien a su vez dependía directamente del General Jefe de la Fuerza de Internacional de Asistencia a la Seguridad, ISAF (desde junio de 2009, el General McChrystal).

El NTM-A nació bajo dos premisas:

- Hacerse cargo de los programas de formación y de tutela puestos ya en marcha para instruir y adiestrar a las Fuerzas Armadas afganas (especialmente al ANA) y a la policía, así como introducir los cambios necesarios para la obtención de resultados positivos; y
- Asesorar a estas instituciones con la finalidad de que asumieran progresivamente el liderazgo del proceso reformador.

El NTM-A está compuesto por dos elementos subordinados fundamentales, uno dedicado a las operaciones y otro al apoyo:

- El primero, a su vez, se divide en cinco elementos, dedicados al ejército de tierra ANA, a la policía ANP, las fuerzas de operaciones especiales, al ejército del aire AAF y al apoyo logístico de las operaciones.
- El segundo focaliza sus actividades en gestionar contratos / supervisión de auditorías, financiar las ANSF y programas de asistencia relacionados con la seguridad.

El NTM-A opera en las mismas zonas donde despliega permanente o temporalmente las ANSF. Para ello, se despliegan los denominados *Training Advisory Groups* en cada uno de los Mandos de Apoyo Regional de ISAF, realizando labores de operaciones y apoyo.

Como decíamos antes, 2009 fue un año importante en el proceso de reforma del sector de seguridad en Afganistán, dado que el mando de ISAF y el de las fuerzas de Estados Unidos en Afganistán (USFOR-A) confluyen en la misma persona, el General McChrystal. Subordinado a este mando están el NTM-A y el CSTC-A, ambas también bajo la autoridad de un único general, Caldwell; por primera vez, estarán coordinados todos los esfuerzos realizados en Afganistán en beneficio de la SSR.

3.3 Volumen máximo de efectivos de las ANSF

Desde Bonn 2001, se han ido fijando el volumen máximo de personal que forman las ANSF. Entonces dicho límite estaba fijado en 70.000 miembros para el Ministerio de Defensa (incluyendo todo el personal militar y civil del Ejército de Tierra y de la Fuerza Aérea afgana) y el 62.000 efectivos para la policía.

En 2008, debido al recrudecimiento de la violencia, el gobierno afgano solicitó el incremento de efectivos hasta llegar a 134.000 para el Ejercicio de Tierra afgano. El Órgano Conjunto para Monitorización y Coordinación (*Joint Coordination and Monitoring Board* JCMB) lo aprobó, y determinó que no más tarde de 2014 se alcanzase dicho límite.

Se han producido nuevas modificaciones, sin embargo. En la actualidad, el marco de referencia establecido es el diseño de una estructura con un volumen total de 352.000 integrantes para la totalidad de la ANSF.

De ese volumen, al ANA le corresponde un total de 187.000, objetivo que debió alcanzarse en diciembre de 2012; la ANP debería disponer de 157.000 integrantes en febrero de 2013 y finalmente la AAF, de igual forma, con 8.000, diciembre de 2014.

Según los últimos datos existentes, proporcionados por el CSTC-A (marzo de 2014), el ANA está formado por 182.777 integrantes, es decir: un 98% del total fijado (9.236 son civiles, lo que supone un 5% del total del ANA). La ANP alcanza datos similares (98%), con 153.269 efectivos. Sin embargo, la AAF dispone únicamente de un 85% de todo su personal, es decir 6.763 integrantes del máximo autorizado¹⁸ (de los cuales 250 son civiles, un 3,7 %).

¹⁸ Los datos proporcionados por el CSTC-A que aparecen en este informe han sido obtenidos de los informes trimestrales y anuales proporcionados por el *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR). En este concreto punto, del informe fechado a 31 marzo 2014. Consultado en junio 2014 en www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf.

Por tanto, a modo de resumen, la ANSF cuentan con un total de 342.809 integrantes, el 97% del techo máximo fijado.¹⁹

3.4 El Ejército de Tierra afgano (ANA)

Como hemos visto, el ANA es el elemento fundamental de empleo del Ministerio de Defensa afgano; Está formado por un Estado Mayor General y una serie de Divisiones dedicadas a las finanzas, la inteligencia, asuntos públicos, salud, asesoría jurídica, personal y comunicación estratégica.

El Estado Mayor General es el elemento directivo fundamental del ANA, estructurado en las divisiones clásicas de un estado mayor: personal, inteligencia, operaciones, logística,... y cuenta además con un Centro Militar de Coordinación Nacional, dotado de medios de mando y control para el seguimiento de las operaciones.²⁰

Del Estado Mayor General depende el Mando de Fuerzas Terrestres, el Mando de Operaciones Especiales, las unidades logísticas, academias y centros de formación así como la Fuerza de Ataque Móvil (*Mobile Strike Force*).

El Mando de Fuerzas Terrestres es una unidad situada en nivel operacional de la que dependen seis Cuerpos de Ejército y la IIIª División. Los Cuerpos de Ejército, creados a partir de septiembre 2004, tienen actualmente una estructura similar a las divisiones de las Fuerzas Armadas occidentales (entre 3 y 5 brigadas):

- El 201 Cuerpo de Ejército (CE), está situado en Kabul y está formado por cuatro brigadas;
- En Gardez se sitúa el 203 CE, formado por cuatro brigadas;
- En Kandahar encontramos el 205 CE, formado por cinco brigadas;
- En Herat, el 207 CE, con tres brigadas;
- En Balkh, el 209 CE, con tres brigadas; y por último,
- En Helmand, el 215 CE, con cuatro brigadas.²¹

19 Para llegar al 100% del personal, al ANA le faltan 4.223 soldados, 3.731 policías a ANP y 1.237 soldados a la AAF. Es decir un total de 9191 integrantes (3%).

20 Cuaderno de Estrategia 164, "Afganistán después de la ISAF". Ministerio de Defensa español, Madrid, 2013, p.118. www.ieee.es.

21 Los datos proporcionados se han obtenido del "Jane's World Armies. Afghanistan. Updated 20-Jun-2014". Consultado en julio de 2014 en <https://janes.ihs.com/CustomPages/Janes/DisplayPage.aspx?DocType=Reference&ItemId=+++1319169>.

ANA STRENGTH,		
	Authorized	Assigned
ANA Component	Q1 2014	Q1 2014
201st Corps	18,130	17,489
203rd Corps	20,798	20,029
205th Corps	19,097	17,891
207th Corps	14,879	13,806
209th Corps	15,004	14,554
215th Corps	17,555	16,310
111th Capital Division	9,174	8,921
Special Operations Force	12,149	10,458
Echelons Above Corps ^a	34,866	29,727
TTHS ^b	-	24,356 ^c
Civilians	-	9,236
ANA TOTAL	161,652	182,777
Afghan Air Force (AAF)	7,097	6,513
AAF Civilians	-	250
ANA + AAF TOTAL	168,749	189,540

Notes: Q4 2013 data is as of 12/30/2013; Q1 2014 data is as of 3/31/2014.
^a Includes MOD, General Staff, and Intermediate Commands
^b Trainee, Transient, Holdee, and Student; these are not included in counts of authorized personnel
^c Includes 5,010 cadets
^d Includes 4,701 cadets
^e Q4 2013 assigned total includes 10,251 AWOL personnel

Sources: CSTCA, responses to SIGAR data calls, 1/6/2014 and 3/31/2014.

Ilustración 2: Distribución del personal del ANA según Mandos de primer nivel / Unidades²²

Cada una de las brigadas está constituida por tres batallones (kandak) de infantería ligeros, un batallón de apoyo al combate (con elementos de artillería, transmisiones y reconocimiento) y un batallón logístico. Aun cuando inicialmente se pretendía que los kandaks tuvieran hasta 600 efectivos, el número actual varía entre los 250 y 300.

3.5 Armamento del ANA

En su mayor parte, procede de diversas donaciones a lo largo de los años, sin un adecuado programa de mantenimiento o abastecimiento de piezas de recambio.

22 Elaboración propia a partir de los datos existentes en www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf, p.97.

La publicación *Military Balance*, en su versión de 2014²³ cita la existencia de 673 vehículos para transporte de personal, de los que 173 son del tipo M113 y cerca de 500 del tipo MSFV (*Mobile Strike Forces Vehicule*). Cuenta también con 214 piezas de artillería, de las cuales 85 son del tipo D-30, de 122mm y 24 M114A1 de 155mm, así como 105 morteros M-69 de 82 mm.²⁴

Existe una única brigada mecanizada constituida por tanques soviéticos tipo T-55, aunque no existe constancia de su grado de operatividad.

En relación al armamento ligero,²⁵ se dispone de la pistola de 9 mm Makarov, de los fusiles M16 de 5.56 mm y el AK-47 de 7.62 mm, y de la ametralladora M-249 SAW.

A modo de ejemplo y comparando con las fuerzas aéreas de los países occidentales, las AAF cuenta con unos 100 aviones y helicópteros, entre los cuales podemos destacar:

- 2 aviones C-130 para transporte de personal, abastecimiento y transporte pesado; 6 C-182, como avión de entrenamiento; 26 C-208, usado para entrenamiento, transporte de personal, abastecimiento y evacuación de bajas; y 3 PC-12.
- 6 MD-530, como helicópteros de entrenamiento; 6 Mi-35, como helicóptero de apoyo aéreo cercano y reconocimiento; 58 helicópteros Mi-17, helicópteros para asalto aéreo, transporte de personal, evacuación de bajas y abastecimiento. Tienen capacidad de vuelo nocturno.

Cuenta con unos 650 pilotos y tripulaciones, de los 780 previstos; con 1.000 y especialistas de los 1.370 previstos así como con 5.200 personas para apoyo y seguridad de los 5.750 previstos.²⁶

23 “Military Balance 2014”, International Institute for Strategic Studies. Consultado en julio 2014 en <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/04597222.2014.871879>. p. 222

24 Nota del autor: según los informes que se consulten, existen notables diferencias entre el número total de vehículos, cañones, morteros o armamento individual que existe actualmente en Afganistán. Por ello se ha utilizado los datos procedentes de la publicación *Military Balance* de 2014, pretendiendo dar una imagen del tipo de vehículo y del armamento colectivo o individual existente en Afganistán, y poder compararlo con el existente en dotación de otras fuerzas armadas.

25 Informe del Ministerio de Defensa al Congreso de los Estados Unidos de abril 2014 indicaba que habían sido entregadas hasta la fecha más de 202.000 armas individuales.

26 “Independent Assessment of the Afghan National Security Forces”, CNA’s Center for Strategic Studies, Washington, 2014. Consultado en julio de 2014 en <http://www.cna.org/sites/default/files/research/CNA%20Independent%20Assessment%20of%20the%20ANSF.pdf>. p. 133

3.6 Infraestructuras del ANA

Existen dos tipos principales:

- Las creadas específicamente para el ANA, a través de inversiones efectuadas por los países donantes, y
- Las cedidas por las fuerzas militares de la Comunidad Internacional, tras el repliegue de las fuerzas militares internacionales a sus países de origen.

Desde 2011, se han construido bases militares por todo Afganistán, con la finalidad de extender la autoridad del gobierno central más allá de Kabul. En 2012 el número de instalaciones (bases, puestos avanzados,...) ascendía a más de 850.²⁷ En septiembre 2013, ISAF había ya transferido 455 al Gobierno afgano: 248 a Defensa, 181 a Interior y 26 a otros ministerios. Otras muchas instalaciones han sido cerradas por imposibilidad de mantenimiento o de uso por parte del ANA (o de las ANSF en general).

3.7 El adiestramiento en el ANA

Desde que en julio de 2002 se crease el primer kandak afgano, la instrucción individual y el adiestramiento de las unidades ha sufrido importantes variaciones.

Inicialmente, el período de instrucción duraba 10 semanas, el cual incluía la instrucción individual básica, la instrucción individual avanzada y el adiestramiento de la unidad tipo pelotón.

Entre 2002 y 2005, la duración de este periodo osciló entre 8 y 10 semanas (en aquellos períodos más cortos, se dedicaban más horas, lo que al final revertía en crear unidades en menos tiempo con la misma formación).

Como ya hemos citado anteriormente, en 2004 se complementó con la creación de los Equipos de Adiestramiento Empotrados ETT, formados por instructores (entre 10 y 15), que convivían con la unidad, asesorando a la misma en cuestiones de planeamiento y ejecución de las operaciones en el nivel táctico, logística, liderazgo, etc.

En 2006, la OTAN crea los Equipos de Mentorización y Enlace (OMLT), con una finalidad similar a los ETT. Las actividades desarrolladas por los OMLT venían determinada por las restricciones nacionales que cada nación fijaba a sus instructores.

27 “Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan”, Departamento de Defensa de los Estados Unidos, 2014. Consultado en julio de 2014 en. http://www.defense.gov/pubs/April_1230_Report_Final.pdf.

Uno de los objetivos fundamentales del NTM-A ha sido siempre que las propias ANSF fuesen capaces de instruirse sin el auxilio de fuerzas militares internacionales. A día de hoy, ese objetivo casi es una realidad: el 90% del adiestramiento es dirigido ya por personal afgano, necesitando de un mínimo auxilio en algunas áreas.

Asimismo, en 2009 el NTM-A se propuso construir un conjunto de infraestructuras básicas que permitiesen adiestrar a la tropa y formar a los suboficiales y oficiales de las ANSF. Al tiempo que se creaban las infraestructuras necesarias, se diseñaron programas de estudios y se formaron a instructores afganos que pudiesen en un futuro a corto plazo, dirigir el adiestramiento de sus propias fuerzas armadas (el programa se denomina “*train the trainer*”). El proceso de formación de los instructores comenzó en diciembre 2011 y se fijó en 2014 como el momento idóneo a partir del cual las ANSF pudiesen instruir a su personal sin auxilio de la Comunidad Internacional.

Actualmente, el proceso de adiestramiento en el ANA es dirigido por dos mandos principales: el Mando de Adiestramiento del ANA (*ANA Training Command*, ANATC) y la Universidad Nacional Afgana sobre Seguridad (*Afghan National Security University*, ANSU).

El ANATC, responsable del adiestramiento de los militares afganos así como de desarrollar la doctrina, tiene a su disposición una serie de infraestructuras entre las cuales destaca el Centro de Adiestramiento Militar de Kabul (KMTC), donde se lleva a cabo los programas de instrucción y adiestramiento del soldado, del suboficial, del oficial así como de las mujeres militares afganas.²⁸

El curso Adiestramiento Básico Inicial se imparte en el Centro de Adiestramiento Militar de Kabul o en alguno de los 5 Centros de Adiestramiento Militar Regional existente. Es dirigido fundamentalmente por personal afgano en darí o pastún, siendo un requisito básico no ser analfabeto. Se imparten teóricas sobre tiro, operaciones en terrenos urbanizados, realización de *checkpoints*, operaciones contra la insurgencia o C-IED. Tras 12 semanas de teóricas y prácticas, un batallón de adiestramiento básico puede llegar a instruir a 1.400 nuevos soldados.

Entre los que han finalizado el citado curso, se selecciona a los futuros suboficiales que deberán participar en un curso de liderazgo de cuatro semanas. Los posibles candidatos a oficiales deberán participar en un curso de 20 semanas.

28 Existen las siguientes academias o centros de instrucción afganos: el Centro de Adiestramiento Militar de Kabul (KMTC); las academias del arma (infantería, acorazada, artillería, ingenieros, transmisiones), centros o academias dirigidos a la enseñanza de temas relacionados con policía militar, logística, recursos humanos, asistencia financiera, asuntos legales, asuntos culturales, asuntos civiles y religiosos. Por otra parte, existe un centro de adiestramiento militar regional (*Regional Military Training Center*, RMTTC) en cada uno de los Cuerpos de Ejército existentes (en Mazar-e-Sharif, en Khowst/Gardez, en Kandahar, en Shorabak y en Shindand/Herat).

Soldados, suboficiales y oficiales, tras sus respectivos cursos, deben pasar por las academias del arma o centros especializados en otras materias.

4. EL FIN DEL PERÍODO DE TRANSICIÓN Y EL INICIO DE LA DÉCADA DE TRANSFORMACIÓN

En los apartados anteriores, se ha tratado la creación y la evolución de las ANSF desde sus inicios tras los Acuerdos de Bonn I (2001) hasta la creación del NTM-A (Cumbre de la OTAN de Estrasburgo-Kehl, 2009).

Otro hito esencial en la historia de Afganistán es la Cumbre de la OTAN de Lisboa (noviembre de 2010) en la que se fijó un calendario de transición entre ISAF y las ANSF, al final del cual, estas últimas, deberían ser capaces de actuar de forma autónoma en el cumplimiento de las misiones de seguridad propias de un estado. Dicho período abarcaba desde julio de 2011 hasta finales de diciembre de 2014.²⁹

Posteriormente, en la Cumbre de Chicago (mayo de 2012), se acordó continuar proporcionando apoyo a las ANSF durante la década 2015-2024, periodo al cual se denominaría “Década de Transformación”; también se acordó que el volumen total de la ANSF para 2024 no sería superior a 228.500 personas, con un coste anual de 4,1 billones de dólares, siendo a partir de 2015 cuando el gobierno afgano proporcionaría 500 millones de dólares como contribución inicial al citado presupuesto de las ANSF, de tal manera que esta aportación se iría incrementando anualmente hasta que en 2024 la carga financiera total de las ANSF fuese asumida completamente por el gobierno de Afganistán.

Ambas cumbres de la OTAN sirvieron para establecer en líneas generales, los principales hitos temporales que debían cumplirse en Afganistán para la transferencia de las actividades de seguridad entre las fuerzas armadas de la Comunidad Internacional y las ANSF.

En la Conferencia de Kabul (septiembre 2010), se decidió crear la denominada Junta para la Transición entre la OTAN y Afganistán (*Joint Afghan-NATO Inteqal Board*, JANIB), siendo su principal misión evaluar en qué provincias, distritos o ciudades las ANSF debían ir asumiendo todas las misiones de seguridad.

La JANIB, entre marzo de 2011 y junio de 2013, estableció cinco periodos o “tramos” en para la transferencia paulatina de las operaciones de seguridad entre ISAF y las ANSF (ver figura adjunta³⁰).

29 Consultado en julio de 2014 en http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm.

30 Military Balance 2014. International Institute for Strategic Studies. Consultado en julio de 2014

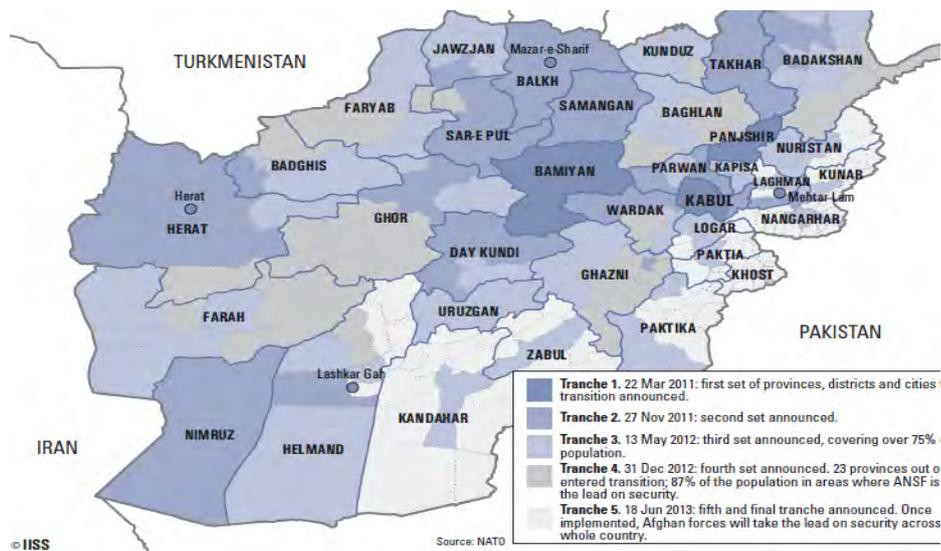


Figura 3: Transferencia de las actividades de seguridad entre ISAF y ANSF

Desde junio de 2013, las ANSF dirigen las operaciones de seguridad y de combate a nivel nacional en Afganistán. Han mostrado ser una fuerza competente y capaz de proporcionar seguridad a su propia población, impidiendo a la insurgencia alcanzar los objetivos que pretendía. Aunque las ANSF han sufrido muchas bajas, aproximadamente 400 por mes, debido especialmente al incremento del número de combates y a la letalidad de los mismos³¹), muestran una imagen de cohesión y de confianza en sí mismas, de superioridad táctica sobre la insurgencia y con capacidad de limitar la violencia en áreas poco habitadas.

En pocas semanas se acaba el período de transición (diciembre 2014) y comienza la Década de Transformación (2015-2024). La sensación actual es que las ANSF han comenzado a asumir con efectividad numerosas misiones de seguridad propias de un estado. A partir de enero de 2015, se producirá una importante disminución de las capacidades puestas en el terreno por la Comunidad Internacional, para que, al concluir la Década de Transformación, Afganistán sea un país autónomo y completo.

Tras Las elecciones presidenciales y el nombramiento de un nuevo presidente, se ha firmado un Acuerdo Bilateral de Seguridad (*Bilateral Security Agreement, BSA*), con Estados Unidos y también un nuevo Acuerdo sobre el Estatus de la Fuerza (*Status of Forces Agreement, SOFA*) de OTAN.

en <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/04597222.2014.871879>. P. 219.

31 BYRD, William A. "Revisiting Chicago. The Critical Need to Maintain Support for Afghanistan's National Security Forces Post-2014", United States Institute of Peace (USIP), Washington, 05 junio 2014. Consultado en septiembre de 2014 en <http://www.usip.org/publications/revisiting-chicago>.

El BSA, firmado el 30 de septiembre, fija un máximo de 9800 efectivos de Estados Unidos en tierras afganas. OTAN por su parte reducirá su contingente hasta alcanzar los 2000 efectivos.

Se cumplen así las palabras pronunciadas por el presidente Obama el pasado 25 mayo, en la base aérea de Bagram, cerca de la capital de Kabul, ante parte de los 32.800 militares que desempeñan allí sus labores: la retirada completa de las fuerzas militares estadounidenses establecidas en Afganistán, para finales de 2016, coincidiendo con el cierre de su segundo y último mandato. El Presidente Obama manifestaba así su voluntad de retirar a las tropas allí desplegadas, como ya hizo en 2011 con las que había en Irak (recordemos que en 2011 las fuerzas estadounidenses se retiraron de Irak debido, entre otras razones, a la incapacidad de la firma de un nuevo SOFA).

No era éste el único objetivo de su visita: al día siguiente se celebraba el *Memorial Day*, día en el que Estados Unidos recuerda a los hombres y mujeres que fallecieron en el cumplimiento del deber, y quizá era uno de los mejores momentos para acercarse a los militares estadounidenses, con quienes no mantenía buenas relaciones.

Otro objetivo más, quizá el más importante para Obama, era forzar la firma del Acuerdo Bilateral de Seguridad propicio a Estados Unidos. Según este BSA quedará en tierras afganas de 9800 militares durante 2015, cifra que descenderá a la mitad durante 2016, queriendo finalmente, semanas antes de finalizar su segundo mandato (enero 2017), replegar a la totalidad de militares (no se incluye aquí al personal habitual de la embajada). De esta manera Obama habría conseguido finalizar la participación de Estados Unidos en Irak y también en Afganistán (el cual ya causado 2.329 muertos y 19.664³² heridos estadounidenses).

La firma de este acuerdo implica la presencia durante dos años de tropas estadounidenses con una doble misión: continuar con el adiestramiento de fuerzas militares afganas y participar en operaciones antiterroristas contra Al Qaeda.

Aun cuando algunos periodistas, analistas o políticos dejan entrever que el Presidente Obama busca ganar votos para las siguientes elecciones presidenciales en Estados Unidos, lo cierto es que, de no haberse firmado un nuevo BSA y un SOFA, se habría podido producir un repliegue apresurado de las fuerzas militares estadounidenses y de la OTAN, creando una situación difícil en Afganistán, dado que las ANSF en general no son capaces de actuar por sí solas, sin el apoyo de la Comunidad Internacional.

32 La mayoría de las bajas se han producido entre mayo de 2010, (1.000) y abril de 2014. En los cuatro últimos años se ha triplicado el número de bajas.

5. VIABILIDAD DE LAS ANSF MÁS ALLÁ DE ENERO DE 2015

Desde que Karzai anunció el 18 de junio de 2013 la asunción por parte de las ANSF de las misiones de combate y seguridad, muchos han sido los ejemplos que han demostrado las capacidades y la profesionalidad de las ANSF.

Desde entonces han realizado con acierto misiones de combate, de apoyo al combate, evacuaciones médicas u operaciones de limpieza de rutas. Por ejemplo, en julio de 2013 se llevó a cabo la operación Seemorgh³³ en la que el AAF trabajó conjuntamente con el ANA, realizando el transporte de tropas y su reabastecimiento, así como la evacuación de bajas. A lo largo de agosto y septiembre de 2013 se llevó a cabo la operación Oqab,³⁴ participando fuerzas especiales, personal de la ANP y de la Agencia de Seguridad Nacional (*National Directorate of Security*).

Ambas operaciones son un ejemplo de coordinaciones realizadas entre fuerza terrestre y fuerza aérea o entre elementos de seguridad al máximo nivel, incluso fuera de la estructura de las ANSF, impensable en épocas anteriores.

En los dos últimos años, el volumen de actividades de las ANSF se ha incrementado notablemente, pasando de 329 a 993 misiones de evacuación de bajas; se han realizado aproximadamente 1.200 operaciones por parte de las fuerzas de operaciones especiales; con más de 1.560 horas de vuelo en operaciones de apoyo al combate.

Estos ejemplos de operaciones tácticas así como el volumen de actividades realizadas, no permiten afirmar que el ANA o la AAF sean instituciones capaces de actuar de forma autónoma. Pero sí que el proceso de reforma del sector de seguridad ha hecho posible que una institución como el ANA, inexistente a principios de 2002, comience a desarrollar sus misiones con pequeños apoyos por parte de la Comunidad Internacional.

Por otra parte, hay numerosos informes que señalan deficiencias tanto a nivel ministerial como en el ejército o la policía:

- Por ejemplo, en Defensa y en Interior se detecta la necesidad de una mejor planificación, programación, presupuesto y adquisición de medios para las ANSF.
- En el nivel táctico, se pone de manifiesto que es necesario realizar esfuerzos considerables en cuestiones relativas a:

33 <http://www.isaf.nato.int/article/isaf-releases/aaf-supports-operation-simorgh-in-logar-afghanistan.html>.

34 Consultado en septiembre de 2014 en http://www.nato.int/isaf/docu/mirror/2006/mirror_35_200611.pdf.

- Sostenimiento de las operaciones,
- Planeamiento de las operaciones aéreas,
- Ejecución del apoyo aéreo cercano,
- Necesidad de personal especializado,
- Necesidad de capacidades apropiadas para la evacuación de bajas médicas,
- Capacidad C-IED (lucha contra artefactos explosivos improvisados),
- Mejoras en el apoyo logístico,
- Necesidad de contar con capacidad ISR (Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento).

También se cita que la mayoría de las brigadas son capaces de actuar en el nivel táctico durante un corto período, no superior a las 96 horas; o que la falta de técnicos especialistas en mantenimiento y de un sistema logístico apropiado impide, por ejemplo, el reabastecimiento de las unidades; y por tanto, una actuación más prolongada en el tiempo.

Como conclusión podemos decir que las ANSF han evolucionado enormemente, que pueden actuar por tiempo limitado de forma autónoma, pero que presentan aún una serie de carencias vitales, en comparación con las fuerzas armadas de los países occidentales.

6. RETOS A CORTO PLAZO PARA LAS ANSF

Ya hemos mencionado algunas importantes deficiencias. Algunas de ellas se solucionarían cuando estén mejor equipadas, con nuevos programas de formación (especialistas) con mayor experiencia y adiestramiento, con la participación en operaciones o ejercicios tácticos,... lo que permitirá que las ANSF sean unas fuerzas cada vez más preparadas.

Pretendemos ahora analizar algunas singularidades de las ANSF que deberán ser abordadas para que puedan ser una institución moderna, bien preparada, capaz de afrontar cualquier amenaza a la seguridad nacional afgana.

6.1 Distribución étnica

La Comunidad Internacional ha mostrado siempre gran empeño en que las ANSF sea una institución que represente a todas las etnias existentes en Afganistán (ver apartado 3, figura 1). Tal ha sido esta voluntad que incluso se han efectuado reclutamientos en todas las regiones, con la finalidad de poder cumplir ese requisito.

La siguiente tabla muestra las proporciones étnicas en Afganistán y la existente en el ejército de tierra afgano (ANA). Ambas son similares, siendo la máxima divergencia no superior a un 5%.

Etnias	En el ANA ^A	En Afganistán ^B
Pastunes	39%	42%
Tayikos	32%	27%
Hazaras	11%	9%
Uzbekos	10%	9%
Restantes etnias	8%	13%

(A) Datos del CTSC-A, a fecha abril de 2014.

(B) Documento de Análisis del IIEE 12/2011: Análisis Geopolítico de Afganistán. Abril 2011 www.iecee.es/.../DIEEEA12_2011AnalisisGeopoliticoAfganistan.pdf.

Los actuales problemas étnicos en el ANA se producen cuando las divergencias son notables en un determinado grupo de empleos (oficiales), lo que puede derivar en amenaza interna a la estabilidad de las ANSF, teniendo en cuenta las difíciles relaciones existentes entre algunas etnias. Un ejemplo es el número de oficiales tayikos en el ANA (cerca del 40%), dato que es muy superior a la media en las ANSF en 2014 (32%) o a la media nacional de 2011 (27%).

Otro ejemplo es la existencia de áreas (y por tanto las unidades allí establecidas) en la que la etnia predominante es la pastún (como puede ser la zona sureste de Afganistán), y en la que sin embargo el reclutamiento de pastunes no alcanza ni siquiera el 2%, situación que influye en las unidades que forman el Cuerpo de Ejército desplegado en dicha zona.

Es un asunto muy complejo, pero que ha de ser tratado adecuadamente para impedir que las ANSF se desestabilicen.

6.2 La alfabetización del personal

Uno de los elementos básicos exigidos a los reclutas afganos para poder ser militar / policía es no ser analfabeto. Pero al existir más de 11 millones de adultos analfabetos, es difícil un proceso de selección adecuado (a 9 de cada 10 militares afganos se les considera analfabetos o son incapaces de efectuar cálculos matemáticos sencillos).

Por ello, el NTM-A, desde su creación, ha impulsado diversos programas de alfabetización en las ANSF. Ahora es requisito obligatorio durante el periodo básico de instrucción).

Desde abril de 2012, el NTM-A ha impartido cursos a cerca de 120.000 militares afganos en 1.551 escuelas, con cerca de 2.800 profesores afganos. A todos los reclutas se les exigirá que sean capaces de “identificar, comprender, interpretar, crear, comunicar y usar material impreso en contextos variados”,³⁵ lo que se corresponde con un nivel 3 según la UNESCO en la escala de alfabetización.

Este proyecto cuenta con un presupuesto cercano a los 200 millones de dólares. Los resultados obtenidos en abril de 2014, eran 242.120 han alcanzado el nivel 1 (destrezas básicas); que se considera que 102.155 poseen una alfabetización básica y que 82.437 efectivos superan el nivel 3.³⁶

No obstante, aún queda mucho por hacer: facilitar que todos los efectivos alcancen un nivel 3 permitirá que suboficiales, oficiales y oficiales generales puedan posteriormente acceder a cursos de perfeccionamiento. En concreto, el ANA, necesita ya personal con capacidad para poder asistir a cursos superiores como el estado mayor, inteligencia, recursos materiales o de personal, similares a los que se desarrollan en países occidentales.

6.3 Las bajas, elemento de desgaste

Hemos abordado anteriormente el volumen máximo de efectivos con que debe contar las ANSF. En las ANA, anualmente se produce un número muy importante de bajas; al mismo tiempo, el sistema de reclutamiento es realmente exigente, impidiendo el acceso a nuevos reclutas. Así pues, las pérdidas producidas por las bajas provocan un importante desgaste al ANA, que no se alivia con el reclutamiento, debido al complejo y exigente proceso.

35 <http://www.forces.gc.ca/en/operations-supporting-docs/ntm-a.page>.

36 http://www.defense.gov/pubs/April_1230_Report_Final.pdf. p.35.

Las bajas se producen principalmente por los combates, por expulsión o por abandono voluntario del ejército.

- Entre febrero de 2013 y febrero de 2014, 43.887 afganos fueron expulsados, y
- Entre marzo 2012 y febrero 2014, murieron 2.166 militares, y fueron heridos 11.804, durante acciones de combate.³⁷

El abandono en el ANA se produce, entre otros motivos: bajos salarios, alejamiento de la familia, presiones a la familia por parte de milicias locales, no aceptar órdenes de mandos de otras etnias, rechazo de la estructura gubernamental, etc.

Si el desgaste por los motivos ya expresados es importante, el exigente proceso de reclutamiento afecta de forma notable al volumen de efectivos que ingresa en las ANSF, y por tanto al volumen totas de las mismas.

El reclutamiento debe seguir siendo exigente, de tal manera que se evite, por una parte, que no sean aceptadas personas que, por su situación antes de ingresar en las ANSF, y una vez adquirido un empleo militar, puedan crear milicias internas dentro del ANA o que adquieran un liderazgo que no se corresponda con el empleo (rango militar) obtenido durante la formación.

Por otra parte, se trata de limitar el acceso a personal afgano que pueda ocasionar incidentes internos al ANA o a las fuerzas militares de la Comunidad Internacional. Han sido muy numerosas las bajas producidas por el fenómeno denominado “*green on blue*”, en el cual un militar afgano atenta contra los mandos y tropa del ANA o de las militares internacionales, una vez reclutado.

El exigente proceso que sigue la OTAN durante el reclutamiento tiene los siguientes 8 pasos:

1. Identificación inicial.
2. Dos personas garantizan / confirman quien es el futuro recluta.
3. Verificación de la información proporcionada.
4. Comprobación criminal del sujeto.
5. Verificación de la documentación personal.
6. Revisión médica.
7. Revisión de drogas.
8. Toma de datos biométricos (iris, huellas dactilares, peso, altura, edad).

37 www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf. p.97.

Además de este largo proceso, a los soldados / mandos una vez contratados, se les vuelve a verificar cada vez que regresan de un permiso o de una ausencia injustificada. Estas precauciones son parte del Plan Anti-infiltración de la OTAN y busca reducir el número de actos “*green on blue*”.

6.4 Participación de las mujeres en las ANSF

La incorporación de la mujer a las ANSF es un hecho que evidencia la evolución positiva de estas instituciones.

A finales de marzo de 2014, el ANA contaba con 672 mujeres y la AAF, con 51, distribuidas por empleos de la siguiente forma: 244 oficiales, 260 suboficiales, 46 de tropa y 173 alumnos (según datos proporcionados por la CSTC-A³⁸).

Por su parte, la policía cuenta actualmente con 1.743 mujeres (226 oficiales, 728 suboficiales y 789 policías).

Uno de los elementos definidos como parte de la RSS es la inclusión de la mujer en las ANSF. La Comunidad Internacional se ha comprometido para que el 10% del ANA sean mujeres (el volumen fijado para la policía es de 5000).

Estos números no se alcanzan aun en la actualidad: las 723 mujeres del ANA y de la AAF son sólo un 0,38% del total de ambas fuerzas militares; y las 1.743 mujeres en el ANP constituyen únicamente el 1,13% del total (considerando el tope son 5.000, actualmente cuentan sólo con un 34% del cupo fijado).

Tal es la voluntad de la Comunidad Internacional, que se ha dispuesto de un presupuesto específico de 25 millones de dólares con la finalidad de poder impulsar el reclutamiento, la integración, la retención, el adiestramiento y el trato hacia la mujer.

Estos datos son verdaderamente importantes, más aún si tenemos en cuenta que la RSS se inició hace sólo 13 años. Para el estándar existente en países occidentales, estos números son poco significativos, si bien constituyen un indicio de cambio en una cultura tan radicalmente distinta a la de los países occidentales.

38 *Ibidem*, p. 101 y 107.

6.5 Medición de la efectividad de las capacidades

Actualmente ISAF efectúa una evaluación cuatrimestral de las ANSF, para evaluar la eficacia del asesoramiento, adiestramiento y mentorización que se lleva a cabo por parte de las fuerzas armadas internacionales.

Para ello ha creado diversas herramientas de apoyo al mando que le permiten evaluar a cada una de las unidades tipo brigada.

Inicialmente se empleó la *Capability Milestone (CM) Rating System*, cuyo objetivo era evaluar la preparación.

Posteriormente se comenzó a emplear la herramienta denominada *Commander's Unit Assessment Tool (CUAT)*, considerada muy dificultosa en su aplicación y poco efectiva; que establecía 5 categorías/niveles (los *Rating Definition Level*), para clasificar a las unidades evaluadas como unidad “independiente con asesores, eficaz con asesores, eficaz con asociados, en desarrollo con asociados y establecidos³⁹”.

Actualmente se emplea la *Regional Command ANSF Assessment Report (RASR)*, una herramienta mucho más sencilla, que permite evaluar a las unidades en 6 áreas fundamentales:

- Planeamiento y conducción de operaciones conjuntas, usando múltiples tipos de armamentos;
- liderazgo;
- mando y control;
- sostenimiento;
- adiestramiento y
- bajas.

Como muestra la siguiente ilustración, a fecha 31 marzo 2014,⁴⁰ se puede considerar que las ANSF tienen un total de 17 unidades “completamente capaces” y 44 “capaces” de efectuar las misiones que se les encomienden. Se incluyen aquí todos los puestos de mando de Cuerpo de Ejército o el de la División III, así como 23 de las 24 brigadas (la número 24 no ha sido evaluada en esta ocasión).

39 Para poder comprender con todo detalle estos cinco tipos de categorías o niveles, ver páginas 116 y 117 del Cuaderno de Estrategia 164: Afganistán después de la ISAF. www.ieee.es.

40 http://www.defense.gov/pubs/April_1230_Report_Final.pdf. p.58.

Figure 21: ANSF RASR Ratings, as of March 2014

Rating Definition Levels (RDLs)	Corps/ Div HQ	IN Bde	Corps ENG KDK	Corps SIG KDK	Corps/ DIV MI KDK	OCC-R	AUP Type-A HQ	ABP Zone HQ	ANCOP Bde HQ	MSF KDK*	Total RASR Assessed Units
Fully Capable	1	10	0	0	1	0	2	1	2	0	17
Capable	6	13	3	2	2	6	3	5	2	2	44
Partially Capable	0	0	2	2	1	1	2	0	1	0	9
Developing	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	3
Established	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Not Assessed	0	1	0	1	3	0	0	1	2	2	10
Awaiting Fielding	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Total	7	24	6	6	7	7	7	7	7	7	85

ASR = RC ANSF Status Report; OCC-R = Operational Coordination Center - Regional; MSF = Mobile Strike Force; ANCOP = Afghan National Civil Order Police.
 IJC RASR assigns "Awaiting Fielding" status to units who have completed CFC but have not yet graduated from BS, thus have 3 MSF KDKs waiting. ISAF defines fielding IAW Tashkil 1392 as all units who completed CFC, ms assigns only 2 MSF KDKs "Awaiting Fielding" status.

Ilustración 4: Evaluación de las ANSF con fecha marzo de 2014

También podemos observar que se encuentran en desarrollo únicamente tres unidades: un batallón de ingenieros, otro de transmisiones y uno de las Fuerzas de Ataque Móvil (*Mobile Strike Force*).

Cuando se inicie la Década de Transformación, una vez que las unidades internacionales realicen su repliegue, será difícil continuar realizando estas evaluaciones. Seguirá existiendo personal que realice las funciones de adiestramiento, asesoramiento y mentorización, pero no habrá una estructura capaz de evaluar si se alcanzan los objetivos propuestos. Recordemos que hasta 2024, se mantiene el compromiso de la Comunidad Internacional de seguir financiando a las ANSF, para que alcancen una madurez total y no requieran apoyos externos.

La cuestión que se planteará en un futuro será si la financiación sirve para alcanzar los objetivos propuestos en las ANSF, si es apropiado continuar prestando fondos, o si el apoyo económico se pierde en la estructura gubernamental.

6.6 La amenaza de los grupos armados

A la hora de diseñar las ANSF, se han tenido en cuenta las amenazas a las que posiblemente enfrentarse en algún momento futuro.

Desde siempre han existido a lo largo y ancho de Afganistán numerosos señores de la guerra o jefes militares con ejércitos privados, con un volumen total superior al número de militares que forman el ANA. Hasta ahora, la mayoría parecía respaldar al presidente Karzai,⁴¹ especialmente si además ocupaban algún puesto en el gobierno.

41 Recordemos que en febrero de 2007 se firmó una amnistía a muchos de los acusados de delitos

Pero no olvidemos que debido tanto al volumen de personal que los conforma, como a la cantidad de armas a su disposición, deben seguir siendo considerados una amenaza latente, capaz de influir, desestabilizar o anular a las ANSF.

La voluntad de la Comunidad Internacional ha sido siempre aplicar el complejo proceso de “Desarme, Desmovilización y Reintegración” (*Disarmament, Demobilisation and Reintegration*, DDR) a todos los grupos ilegales armados existentes en este país. Recordemos que la DDR permite desarrollar una reforma del sector de seguridad más estable y eficaz.

Durante la Conferencia Internacional de Donantes de Ginebra (2002), Japón se erigió como líder para implementar la DDR en Afganistán. Han sido puestos en marcha cuatro programas DDR en Afganistán: El primero se inició en 2003, aplicándose inicialmente a las fuerzas militares existentes, la Alianza antitalibán que ayudó a la Coalición a derrocar a los talibanes en 2001.

En 2005, se inició el programa denominado “*Disbandment of Illegal Armed Groups*”, DIAG (Disolución de los Grupos Armados Ilegales), seguido por los programas denominados Tahkim Sulk (Programa para el Fortalecimiento de la Paz, en 2005 y ya finalizado) y el denominado *Afghanistan Peace and Reintegration Program* (APRP), aún activo.

En marzo de 2006, se consideraba que existían entre 1.800 y 2.000 grupos armados ilegales, formados por unos 150.000 individuos. A finales de 2010, se había conseguido disolver 759 grupos armados ilegales confiscando 54.138 armas.⁴²

No obstante, aún no se ha logrado un desarme, desmovilización y reintegración efectiva del personal ilegalmente armado. Muchos son los motivos, destacando un contexto político extremadamente adverso: mientras no exista un acuerdo de paz que incluya a todas las partes, que proporcione un marco de actuación completo a todos los grupos armados ilegales; mientras no exista en el pueblo afgano una confianza en su sistema político, junto a las medidas de seguridad necesarias, estos señores de la guerra o cabecillas de grupos armados ilegales serán reacios a que se les aplique un programa DDR.⁴³ Estos señores de la guerra o desconocen si las ANSF serán capaces de proporcionar seguridad y estabilidad interna en los siguientes años, y es por ello que todos prefieren mantener un gran volumen de armamento y numeroso personal a su disposición.

contra los derechos humanos.

42 Jane's World Armies. Afghanistan. Updated 20-Jun-2014 Consultado en julio de 2014 en <https://janes.ihs.com/CustomPages/Janes/DisplayPage.aspx?DocType=Reference&ItemId=+++1319169>.

43 Reintegrating Armed Groups in Afghanistan. Lessons from the past. United States Institute of Peace Peacebrief 168. Consultado en septiembre de 2014 en www.usip.org.

Entre todos los grupos armados existentes en Afganistán, podemos destacar por su importancia al movimiento talibán (también conocido con el nombre de Emirato Islámico de Afganistán, especialmente en la época en la que talibanes fundamentalistas se apoderaron de Kabul, en 1996). Realiza su reclutamiento en las áreas rurales pastunes; una de las escisiones más importantes ha sido la facción Mahaz-e-Fedayeen del Mulá Haji Najibullah.

La segunda por orden de importancia es la dirigida por Gulbuddin Hekmatyar, basada en Khyber Pakhtunkhwa; y la tercera es la red Haqqani, dirigida por Jalaluddin Haqqani⁴⁴. También se considera que hay restos de Al Qaeda con capacidades muy degradadas en Afganistán.

6.7 Financiación de las ANSF

Los fondos para reconstruir Afganistán son proporcionados de forma desigual por numerosos países donantes pertenecientes a la Comunidad Internacional.

Hasta la fecha, se han celebrado diversas conferencias de donantes, para coordinar los esfuerzos de reconstrucción de este estado. Cada uno de los estados que efectúa las donaciones decide a qué área o institución quiere destinar dichos fondos.

Hay dos instituciones creadas para gestionar los fondos de los países donantes:

- Por una parte, encontramos el *Afghanistan Security Forces Fund* (ASFF), organismo a través del cual Estados Unidos proporciona fondos para dotar a las ANSF de equipo, adiestramiento, financiación (sueldos y fondos para las actividades de las ANSF), suministros así como la reparación, renovación y construcción de infraestructuras. El 31 marzo de 2014, los fondos proporcionados por Estados Unidos para la reconstrucción de Afganistán superaban los 103 billones de dólares.
- Por otra parte, el *NATO ANA Trust Fund* (gestionado por el CSTC-A) ha recibido donaciones de 23 naciones, con un montante total de 855 millones de dólares.

En cuanto a los fondos proporcionados por los Estados Unidos para la reconstrucción de Afganistán, los 103 billones de dólares citados han sido distribuidos de la siguiente manera:

- 58,84 billones de dólares en seguridad.

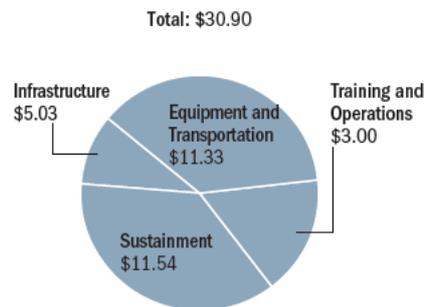
44 <http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/asia/south-asia/afghanistan/256-afghanistan-s-insurgency-after-the-transition.pdf>.

- 25,96 billones de dólares para gobernanza y desarrollo.
- 7,55 billones de dólares para acciones antinarcoóticos.
- 2,78 billones de dólares para ayuda humanitaria.
- 8,05 billones de dólares para operaciones civiles.⁴⁵

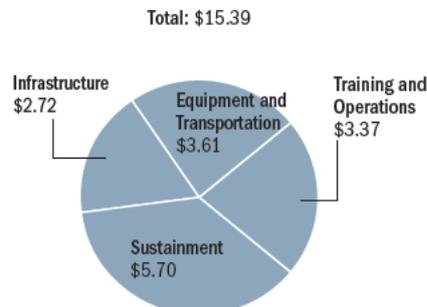
Observamos que las cuestiones de seguridad absorben cerca de un 60% de la inversión de Estados Unidos en la reconstrucción de Afganistán, casi 60 mil millones de dólares, una cantidad nada desdeñable.

De los 58,84 billones destinados a seguridad, la ASFF ha recibido hasta la fecha 57.33 billones de dólares, distribuidos entre el ANA (30.1 billones \$), la ANP (15.4 billones \$) y actividades relacionadas con operaciones de detención de personal (11.8 billones \$). Cada uno de estas tres áreas presupuestarias a su vez ha sido empleada en 4 sub-áreas: Sostenimiento, Equipos y Transporte, Infraestructuras, Adiestramiento y Operaciones (ver figura anexa).

ASFF DISBURSEMENTS FOR THE ANA
BY SUB-ACTIVITY GROUP,
FY 2005–MAR 31, 2014 (\$ BILLIONS)



ASFF DISBURSEMENTS FOR THE ANP
BY SUB-ACTIVITY GROUP,
FY 2005–MAR 31, 2014 (\$ BILLIONS)



Note: Numbers have been rounded.
Source: DOD, response to SIGAR data call, 4/15/2014.

Ilustración 5: Distribución de los fondos ASFF en el ANA y el ANP

Un análisis rápido del estudio de estos datos, nos lleva a la conclusión que se dedica cerca de un 10% del presupuesto total de la reconstrucción de Afganistán al sostenimiento del Ejército afgano (ANA) y cerca de un 6% al sostenimiento de la policía afgana (ANP), es decir 30 mil millones al ANA y algo más de 15 mil millones a la policía.

45 Consultado en julio de 2014 en www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf, p.71.

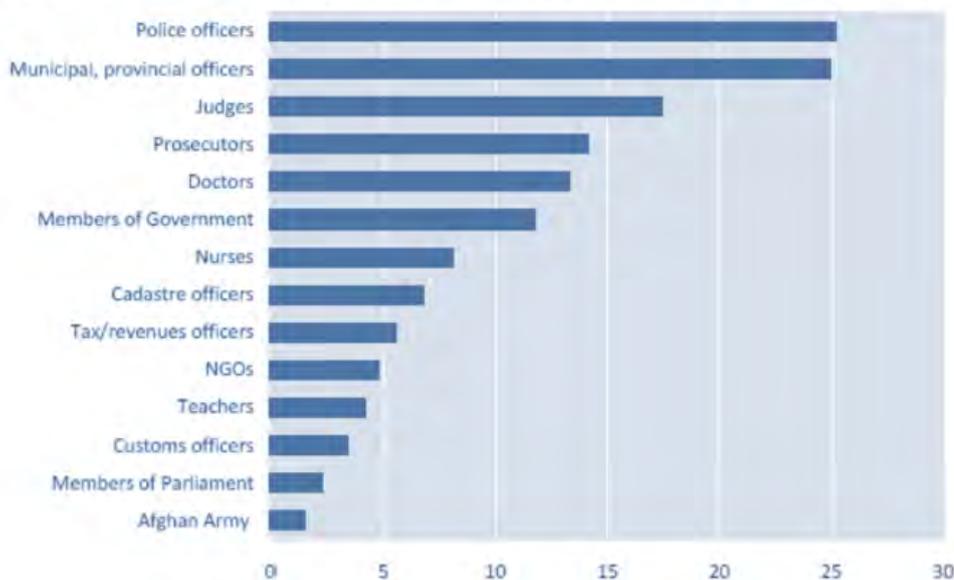
6.8 La corrupción

En Afganistán, es uno de los elementos fundamentales en cualquier estudio que se precie sobre este país. Es un tema global, que afecta a las estructuras gubernamentales, ya sean estatales, provinciales o locales.

Sin embargo, en este punto se pretende estudiar cómo afecta la corrupción al ANA y a la policía, sin compararlas con otras instituciones o estructuras. Ni siquiera se pretende estudiar la influencia de la corrupción en el ANA y la ANP según áreas geográficas de Afganistán.

Sólo se pretende analizar de forma tangencial la ilustración anexa,⁴⁶ en la que en un extremo de la tabla aparece la policía como la institución más corrupta de Afganistán; en el extremo opuesto, el ANA como la menos corrupta de Afganistán (posiblemente debido a las funciones que realizan unos y otros).

Figure 2. Percent of Adults who Paid at Least One Bribe during the Last Year to the Following Types of Officials



Source: UNODC, *Corruption in Afghanistan: Bribery as reported by the victims, 2010*

Ilustración 6: Sujetos más corruptos en Afganistán

46 Consultado en julio de 2014 en <https://www.cimicweb.org/cmo/afg/Pages/CFCAFGReports.aspx>.

7. CONCLUSIONES

A lo largo del texto se ha expuesto la creación y evolución de las ANSF, su situación actual (volumen de personal, tipo y cantidad de material en dotación, adiestramiento, infraestructuras,...), los principales problemas que tienen que afrontar para evolucionar hacia unas fuerzas armadas modernas y profesionales (distribución étnica equilibrada, analfabetismo, incorporación de la mujer, corrupción, financiación,...) así como las principales carencias / deficiencias que ya tienen actualmente (sostenimiento de las operaciones, planeamiento de las operaciones aéreas, ejecución del apoyo aéreo cercano, necesidad de personal especializado, capacidad de evacuación de bajas médicas, capacidad C-IED, mejoras en el apoyo logístico, capacidad ISR,...).

Hemos podido observar cómo se ha efectuado la creación del Ejército de Tierra afgano (ANA), siguiendo un proceso de reforma del sector de seguridad.

Aun cuando en 2002, no existía ni un marco teórico conceptual sobre SSR definido ni experiencia real suficiente en la aplicación global de este concepto, podemos afirmar que entre 2002 y 2009 (fecha de la creación del NTM-A), las estrategias seguidas tanto por Estados Unidos como por el resto de países participantes fueron el resultado de posturas y visiones nacionales, en beneficio únicamente de los objetivos PLANTEADOS por cada una de estas naciones. Para Estados Unidos, el objetivo era dotar de capacidad militar a Afganistán.

En la Conferencias de Tokio y Ginebra (ambas en 2002), los cinco países que formalizaron su voluntad de participar en la reforma del sector de seguridad, manifestaron un interés positivo por ayudar a reconstruir Afganistán. Pero en ningún momento se definió una estrategia global. No existió un enfoque integral de la RSS. Ni siquiera hubo una planificación coordinada entre los distintos países participantes, definiendo objetivos a corto, medio y largo plazo.

El diseño inicial del programa de reforma es por tanto erróneo, incompleto, sin coordinación alguna entre los distintos países, atendiendo únicamente a criterios nacionales. Entre 2002 y 2009, no podemos hablar de un verdadero proceso de reforma del sector de seguridad.

Sin embargo, 2009, es un año decisivo para Afganistán, en el que la Comunidad Internacional introduce un cambio radical en su enfoque sobre la SSR. Tres hechos fueron determinantes:

- Creación del NTM-A, con la finalidad de adiestrar, asesorar y proporcionar asistencia a las ANSF, creando de esta manera una fuerza capaz y permanente, que protegiese a la población afgana y negase refugio a la insurgencia.
- La designación de un único teniente general para dirigir el NTM-A y el CSTC-A, proporcionando un enfoque único, global.

- Las conferencias internacionales de Londres y Kabul (2010) definieron un calendario temporal, que culminaría con el repliegue escalonado de las fuerzas militares de la comunidad internacional. Paulatinamente Afganistán debería comenzar a asumir todas las actividades de seguridad inherentes a un estado moderno. Determinar ese esquema temporal ha permitido concienciar al gobierno de que las tropas de la comunidad internacional abandonarían, a los cinco años, las tierras afganas y que las ANSF habrían de asumir sus propias funciones.

El camino recorrido ha sido importante; pero, indudablemente, las ANSF seguirán necesitando, aún durante bastante tiempo, el apoyo de la Comunidad Internacional.

Por otra parte, ahora es el momento en que las lecciones aprendidas tras el repliegue de las tropas militares de Irak, deben ser aplicadas en Afganistán tratando de evitar errores similares. La Comunidad Internacional debe estar atenta a las repercusiones del repliegue de las tropas de Estados Unidos y de la Comunidad Internacional durante el segundo semestre de 2014. Es el momento de observar las reacciones de la insurgencia, de las milicias locales, de la propia ciudadanía afgana, ..., y comprobar si las ANSF son capaces de contrarrestar dichas amenazas.

BIBLIOGRAFIA

- Arteaga, Félix y Carlota García Encinas (2010). Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán: ¿listas para el relevo?. Documento de trabajo 31/2010 del Real Instituto Elcano, Madrid.
- Ball, N. (2007). Reforming security sector governance. *Conflict, Security & Development* , 4 (3), 509-527.
- Brzoska, M. (2006). Introduction: Criteria for evaluating post-conflict reconstruction and security sector reform in peace support operations. *International Peacekeeping*, 13 (1), 1-13.
- Byrd, William A. (2014). Revisiting Chicago. The Critical Need To Maintain Support For Afghanistan's National Security Forces Post-2014. United States Institute of Peace (USIP), Washington.
- Cady, Jean-Christian, (2003). The United Nations and Security Sector Reform in Kosovo. Security Sector Reform: Its relevance for conflict prevention, peace building and development. DCAF, Ginebra.
- <http://www.dcaf.ch/content/download/36008/527233/file/Cady.pdf>.
- CNA's Center for Strategic Studies Independent (2014). Assessment of the Afghan National Security Forces. CNA's Center for Strategic Studies, Washington, <http://www.cna.org/sites/default/files/research/CNA%20Independent%20Assessment%20of%20the%20ANSF.pdf>.
- Departamento de Defensa de los Estados Unidos (2014). Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan.
- Ebo, A. (2007). The role of security sector reform in sustainable development: donors policy trends and challenges. *Conflict, Security & Development* , 7 (1), 27-60.
- Friesendorf, C. (2011). Paramilitarization and Security Sector Reform: The Afghan National Police. *International Peacekeeping* , 18 (1), 79-95.
- Hills, A. (2007). Defence diplomacy and security sector reform. *Contemporary Security Policy*, 21 (1), 46-67.
- Hodes, C., & Sedra, M. (2007). Security Sector Reform. En C. Hodes, & M. Sedra, *The search for security in Post-Taliban Afghanistan* (Vol. 47:391, págs. 51-93). Adelphi Papers, London.
- Jackson, P. (2011). Security Sector Reform and State Building. *Third World Quarterly*, 32:10, 1803-1822.

Jane's World Armies (2014). Afghanistan.

<https://janes.ihs.com/CustomPages/Janes/DisplayPage.aspx?DocType=Reference&ItemId=+++1319169>.

Military Balance 2014. International Institute for Strategic Studies.

Ministerio de Defensa español. (2010). Cuadernos de Estrategia nº 147. Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis. Madrid: Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa español. (2013). Cuaderno de Estrategia nº 164. "Afganistán después de la ISAF". Madrid: Ministerio de Defensa español.

OECD. (2005). DAC Guidelines and Reference Series. Security Sector Reform and Governance. OECD. Paris www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf.

OECD. (2007). The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform (SSR): Supporting Security and Justice. OECD. Paris.

Sarah Meharg, A. A. (Jan 2010). Security Sector Reform: A case study Approach to transition and capacity building. (S. Merrill, Ed.) Pennsylvania, USA.

Sedra, M. (2006). Security Sector Reform in Afghanistan: The slide towards expediency. *International Peacekeeping* , 13 (1), 94-110.

Sedra, M. (2013). The hollowing-out of the liberal project in Afghanistan: the case of security sector reform. *Central Asian Survey* , 32 (3), 371-387.

Thruelsen, P. D. (2011). Security sector stabilisation in counterinsurgency operations: the case of Afghanistan. *Small wars & insurgencies* , 22 (4), 619-643.

United Nations (2012). SSR Perspective. Department of Peacekeeping Operations. Office of Rule of Law and Security Institutions. Security Sector Reform Unit. New York: UN.

Williams, R. A. (2006). Security Sector Reform: Bringing the private in. *Conflict, Security & Development* , 6 (1), 1-23.

Zartman, W. (1995). Introduction: Posing the Problem of State Collapse. En W. Zartman, *Collapsed States: the desintegration and Restoration of Legitimate Authority*. London: Boulder.



Esther del Campo García

Directora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Universidad Complutense de Madrid

Correo: delcampo@cps.ucm.es

- Artículo recibido: Marzo de 2014.

- Artículo aceptado: Septiembre de 2014.

FUERZAS ARMADAS Y OPINIÓN PÚBLICA EN LATINOAMÉRICA

Resumen

Las Fuerzas Armadas han desempeñado un papel importante en los avances y retrocesos de la política democrática en América Latina. El retorno a la democracia y la consolidación de estos regímenes en los últimos treinta años, nos obliga a plantearnos cómo ven los ciudadanos latinoamericanos el nuevo papel que han de cumplir las FFAA en el contexto regional. Para ello, hemos analizado los datos de cuatro encuestas regionales: el informe del Latinobarómetro 2011, los informes de LAPOP, una investigación de FLACSO (2010) y los datos de las encuestas de Elites Parlamentarias de la Universidad de Salamanca.

Encontramos que las FFAA mantienen un apoyo y una confianza significativa por parte de la ciudadanía latinoamericana. Los ciudadanos muestran un gran apoyo a las FFAA, destacando su trabajo con los derechos humanos, su papel en los desastres naturales, sus capacidades organizativas y de entrenamiento y su actuación en contextos de altos niveles de criminalidad.

Palabras clave

Fuerzas Armadas, Opinión Pública, Democracia, América Latina, Confianza Institucional.

Abstract

The Armed Forces have played an important role in the progress and setbacks of democratic politics in Latin America. The return to democracy and the consolidation of these democratic regimes in the past thirty years, leads us to consider how Latin Americans see the new role that the Armed Forces have to develop in the regional context. To do this, we have analyzed data from four regional polls: Latinobarometer 2011, Public Opinion Project reports, the research conducted by FLACSO in 2010 and survey data of Parliamentary Elites of the University of Salamanca.

They show us, although with some differences, that the Armed Forces maintain significant support and confidence of the Latin American citizenship. Citizens show great support for the Armed Forces, highlighting his work with human rights, their role in natural disasters, their organizational and training skills and performance in the context of high levels of crime.

Keywords

Armed Forces, Public Opinion, Democracy, Latinamerica, Institutional Trust.

FUERZAS ARMADAS Y OPINIÓN PÚBLICA EN LATINOAMÉRICA

I. INTRODUCCIÓN

Históricamente, las Fuerzas Armadas han desempeñado un activo papel en la política latinoamericana. Esta presencia, respaldada por el proceso de profesionalización que experimentaron los Ejércitos nacionales desde finales del siglo XIX, encontraba su justificación en aquéllas ideas que reivindicaban la formación orgánica de la nación y el desarrollo nacional. En algunos casos, éstos eran proyectos políticos oligárquicos, ampliados a la clase media y profesional, que iba surgiendo; en otros, el Ejército quedó como brazo armado de pequeños grupos oligárquicos, como sucedió en Centroamérica en la primera mitad del siglo XX.

Después de la Segunda Guerra Mundial, y ante las dificultades para consolidar un proyecto político nacional de la burguesía nacional, o ante el temor suscitado por alguno de los proyectos desarrollistas de corte populista que habían supuesto una amplia movilización de los sectores populares, las ambiciones militares adquirieron cuerpo en la Doctrina de la Seguridad Nacional. Para algunos autores, la constitución de los ejércitos políticos latinoamericanos fue el resultado de dos procesos: por un lado, se produjo la consolidación de una coherente doctrina de intervención y el fomento de las capacidades profesionales de las instituciones armadas; por otro, se generó una “vocación militar” capaz de legitimar el “sacrificio castrense” en la construcción de la nación.¹ El segundo proceso contribuyó más tarde a la gestación del “cuasi-partido” militar, cuando las instituciones armadas se convirtieron en un espacio organizado para la formulación de estrategias generales y de tácticas específicas para la injerencia política y el control del Estado a través de la doctrina de la seguridad nacional.²

De manera analítica, Agüero describe dos tipos de participación militar en América Latina:³ el tipo protector -de menor influencia- en el que los militares, en relación con elites de empresarios, desarrollaron políticas industriales que, a su vez, debilitaron a

1 D. Kruijt y K. Koonings (2002), “Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras”, *Iberoamericana*, II, nº 8, pp. 7-22.

2 A. Rouquié (1989): *The Military and the State in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

3 F. Agüero (1992), “The Military and the Limits to Democratization in South America”, en Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell y Arturo Valenzuela (comps.), *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 153-198.

algunas oligarquías impulsoras del proceso democratizador no militar (Perú y Ecuador, hasta fechas bastante recientes). En el lado opuesto, el tipo expansivo como el de Argentina, Brasil y Uruguay, en el que los militares percibieron la democracia como causa de fraccionamiento social y el partidismo como cuestión de seguridad nacional, desarrollando una doctrina de seguridad nacional encargada de mantener el orden interno y de reprimir cualquier movilización sociopolítica que consideraban como un atentado contra el orden establecido.

Por su parte, Kruijt y Koonings⁴ distinguen tres tipos ideales de militarismo político: el que denominan “retorno a los cuarteles”, las “democracias blindadas” y los “hombres fuertes cívico-militares”.

El tipo de “retorno a los cuarteles” se refiere a una situación de institucionalización consolidada y exitosa de los gobiernos civiles. En estos casos, la sucesión de los gobiernos se regula por medio de elecciones libres con libertad de información, y hay un creciente y masivo apoyo público al sistema democrático. Como producto de la legitimidad de que han gozado los políticos elegidos en forma democrática, se observa en América Latina una progresiva erosión de los privilegios militares (Costa Rica, Argentina, Brasil, Uruguay y, posiblemente, Bolivia). Si bien estos autores incluyen también el caso de El Salvador, creemos que éste responde más bien a una subordinación militar débil.

El tipo de “democracia blindada” se refiere a la preservación de las ambiciones intervencionistas de los militares, que pueden ser mantenidas en un contexto de hegemonía militar (dictaduras, como sería el caso de Chile en los años noventa), o donde los gobiernos democráticos se caracterizan por su debilidad o se encuentran enfrentados entre sí (Guatemala).

El tercer tipo, el de “los hombres fuertes cívico-militares”, es la versión modernizada de una alianza cívico-militar de un régimen político autoritario y plebiscitario, cuyo brazo fuerte son las instituciones armadas (Venezuela a partir de los años noventa o Perú bajo el gobierno de Fujimori).

4 D. Kruijt y K. Koonings (2002), Ob. Cit.

2. LAS DEMOCRACIAS Y LAS NUEVAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES

Los procesos de transición a la democracia nos obligaron también a una redefinición de las relaciones cívico-militares. Así, Stepan⁵ desarrolla dos dimensiones de análisis para establecer cuatro distintos tipos de regímenes militares en transición:

1. Contestación militar a autoridades civiles electas, o grado de conflictividad político-militar.
2. Prerrogativas institucionales militares -o derechos adquiridos- que terminan por formalizarse, o no, para ejercer un control efectivo sobre su ordenamiento interno, zonas anejas en el aparato del Estado, incluso para estructurar las relaciones Estado-sociedad.

La combinación de estas dos dimensiones tiene como resultado cuatro posibles escenarios:

- a) Control civil efectivo: se mantienen bajas las prerrogativas de las Fuerzas Armadas dentro del esquema constitucional, así como la crítica de éstas hacia las instituciones democráticas (ni contestación y conflictividad ni prerrogativas); si ambos aspectos son admitidos tanto por los jefes militares como por los representantes políticos, este modelo no genera mayores cuestionamientos para el régimen democrático;
- b) Situación insostenible para los militares: que se produce cuando la crítica, en forma de cuestionamiento o deslealtad de las Fuerzas Armadas hacia la democracia es alta, pero, sin embargo, las prerrogativas de éstas como institución son mínimas. En esta configuración los militares se encuentran en una posición crítica, que podrían considerar insostenible pero que podría canalizarse sustituyendo, por ejemplo, a los mandos militares;
- c) Acomodación civil desigual (no hay conflictividad, a cambio de no pocos privilegios): en esta posición, las Fuerzas Armadas mantienen altas prerrogativas dentro del ordenamiento constitucional, es decir, el régimen democrático no cuestiona los privilegios corporativos y la autonomía funcional de los militares; y,
- d) En la cuarta posición, además de manifestarse un caso de altas prerrogativas de la institución militar en el nuevo régimen democrático, existe un alto grado de cuestionamiento y deslealtad de los militares hacia las reglas de juego y los procedimientos democráticos. En este caso, se evidencia una posición crítica

5 A. Stepan (1988), "Las prerrogativas militares en los nuevos regímenes democráticos", *Desarrollo Económico*, vol. 27, n° 108, pp. 479-504.

para los líderes democráticos, así como las posibilidades para un retorno autoritario conducido por la jerarquía militar.

Si bien es cierto que estas cuatro dimensiones son especialmente relevantes en los escenarios de transición, nos sirven también para repensar las posibles regresiones militares o los contextos en donde podemos sacar adelante algunos proyectos reformistas, ya sea en temas corporativos o en las funciones que éstas deben desempeñar, precisamente cuando se están repensando las competencias militares en temas de seguridad.⁶ Sin embargo, no hay duda de que se han producido cambios en la dirección de ‘constitucionalización’ de las Fuerzas Armadas. De hecho, tanto la seguridad hemisférica como el sostenimiento del orden interno son tareas que hoy en día competen a los gobiernos civiles y democráticamente electos.⁷

Por su parte, Olmeda⁸ considera un hecho la subordinación política militar en Honduras, Nicaragua, Bolivia, Colombia, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, mientras que tal subordinación es débil en El Salvador, Guatemala, Ecuador, Perú y Venezuela. En el caso de México, pero también de Bolivia, si bien existe una subordinación militar real, no se corresponde con una efectiva dirección y coordinación de la defensa por los civiles. De este modo, la existencia de un Ministerio general de Defensa o su dirección por militares en lugar de por civiles, la falta de diferenciación entre el gasto militar y el de defensa, así como la no distinción entre el gasto en personal y el funcional (operaciones, equipamiento y mantenimiento), son elementos incongruentes con el principio de control civil, lo cual debilita la dirección y coordinación de las Fuerzas Armadas en América Latina. A los que hemos señalado cabría añadir otro como la existencia de comisiones parlamentarias especializadas en materias propias de los militares, o donde pueda compartirse la materia con otros temas.

De igual manera, Pion-Berlín⁹ sostiene que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos han alcanzado una semblanza de control civil, aunque dependiendo de qué países queda todavía por fijar los límites de la presencia militar; y, sobre todo, ejercer un verdadero control civil sobre las Fuerzas Armadas.

6 Un asunto íntimamente relacionado con el problema de las prerrogativas militares es la redefinición de “misiones militares” y la reorientación del papel de los militares en los contextos de consolidación democrática.

7 F. Rojas Aravena (2001), *Diseño y gestión de la seguridad internacional en América Latina*. Utrecht: Tesis doctoral, Universidad de Utrecht.

8 J. A. Olmeda (comp.) (2005), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado.

9 D. S. Pion-Berlin (2005), “Political Management of the Military in Latin America,” *Military Review* nº 85, pág. 7. p. 19-31.

Según Fever,¹⁰ las relaciones cívico-militares deben englobar todas las esferas, sin limitarse necesariamente a aspectos como el control civil sobre los militares o respecto a la definición de la política de defensa y sus presupuestos. En cualquier caso, el control civil de las instituciones se ha ejercido de forma más o menos clara aunque en la mayoría de los países las Fuerzas Armadas continúan teniendo una importante autonomía interna -mayor o menor según los casos- y los modelos de transición elegidos.

Este control civil, y encaje constitucional de los militares, ha de tener en democracia una contrapartida importante: un apoyo social que legitime las actuaciones de las principales instituciones del Estado. Por ello, en las siguientes páginas dedicaremos nuestra atención a explicar el sentir de la opinión pública latinoamericana en torno al nuevo papel que desempeñan o deben desempeñar las Fuerzas Armadas en la región.

3. UNA PRIMERA MIRADA AL ROL DE LAS FFAA EN AMÉRICA LATINA

El primer estudio que analizamos es el realizado por FLACSO en Latinoamérica durante los meses de noviembre y diciembre de 2009. En el marco del proyecto *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*, arrojó interesantes resultados sobre la percepción y las creencias de la población con respecto a temas socialmente sensibles como la seguridad, la política, la convivencia y la confianza. Este estudio fue auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), desarrollado por IPSOS y analizado y procesado por FLACSO a lo largo del año 2010.¹¹

El estudio permite evaluar la percepción social sobre el tema de la permanencia de las Fuerzas Armadas en el escenario latinoamericano, destacando que el 85% de los encuestados respalda su existencia. Esta primera tabla nos deja entrever que, por una mayoría muy amplia, los latinoamericanos de países con Fuerzas Armadas prefieren que se mantengan (85%). Únicamente un 14,5% de los latinoamericanos creen que dicha institución militar debería desaparecer.

¹⁰ P. D. Fever (1999), "Civil-Military Relations", *Annual Reviews Political Science*, nº 2, pp. 211-241.

¹¹ FLACSO (2010), *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina. Estudio de opinión pública, 2009-2010*, Costa Rica.

TABLA 1. EXISTENCIA DE LAS FFAA EN AMÉRICA LATINA

Nivel general para la pregunta "¿Cree usted que las fuerzas armadas en el país..."	
Respuesta	Porcentaje
Deberían de seguir existiendo	85,0
Deberían de desaparecer	14,5
No responde	0,5
Total	100

Fuente: FLACSO-IPSOS. Estudio de Opinión sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina 2009-2010 (2010).

Resulta significativo señalar que esta misma consulta se realizó en Costa Rica y Panamá, países en los cuales no existen las Fuerzas Armadas, resultando que en Costa Rica el 88,4% no desea reinstituirlas, mientras que en Panamá el 47,4% considera que deberían reestablecerse.

TABLA 2. EXISTENCIA DE LAS FFAA EN AMÉRICA LATINA POR PAÍSES

Porcentajes por país para la pregunta "¿Cree usted que las fuerzas armadas en el país..."			
País	Deberían seguir existiendo	Deberían desaparecer	NR
Argentina	86,0	11,6	2,4
Bolivia	82,0	18,0	0,0
Brasil	90,8	7,2	2,0
Chile	86,4	13,6	0,0
Colombia	85,4	14,6	0,0
Ecuador	90,5	9,5	0,0
El Salvador	93,5	6,5	0,0
Guatemala	80,3	19,7	0,0
Honduras	83,9	16,1	0,0
México	93,6	6,4	0,0
Nicaragua	83,6	16,4	0,0
Paraguay	72,7	27,3	0,0
Perú	86,6	13,4	0,0
Rep. Dominicana	84,6	15,4	0,0
Uruguay	73,6	23,0	3,4
Venezuela	87,1	12,9	0,0

Fuente: FLACSO-IPSOS. Estudio de Opinión sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina 2009-2010 (2010).

La tabla 2 nos muestra algunas diferencias significativas por países, aunque en ninguno de ellos la opción de que las FFAA desaparezcan alcanza el 30% de los encuestados. Los porcentajes más altos para esta opción de respuesta son 27,3%

en Paraguay y 23% en Uruguay. Los países donde más del 90% de los encuestados consideran oportuno mantenerlas son: Brasil (90,8%), Ecuador (90,5%), El Salvador (93,5%) y México (93,6%).

4. CONFIANZA INSTITUCIONAL EN LAS FUERZAS ARMADAS

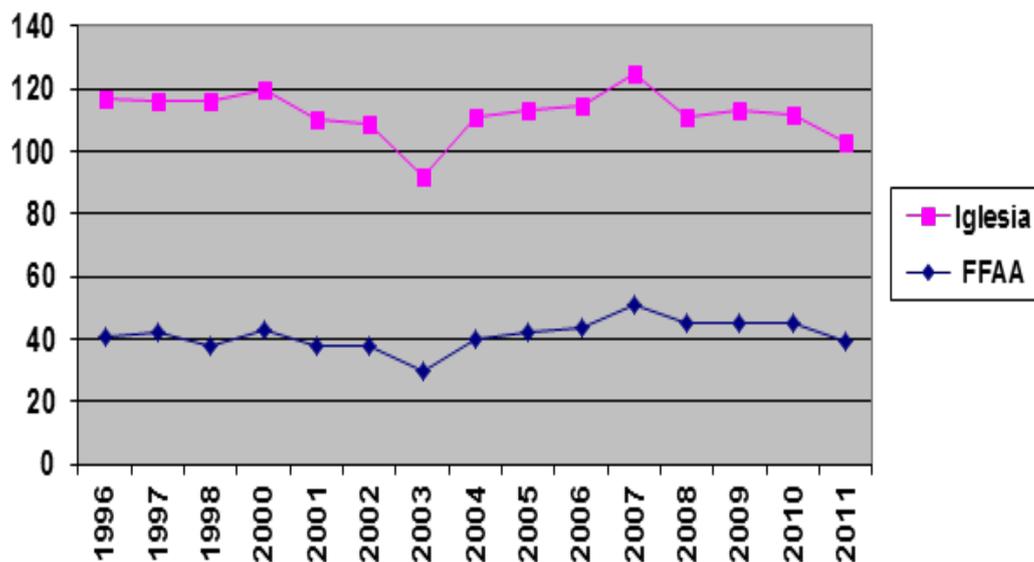
En su última edición, correspondiente al año 2011, el Informe Latinobarómetro,¹² muestra que el 39% de los latinoamericanos tiene confianza en las Fuerzas Armadas. Determinar si es demasiado o insuficiente requiere comparar el dato con otros protagonistas y actores de la vida política, institucional y económica.

El porcentaje de confianza en las Fuerzas Armadas es menor que el obtenido por la Iglesia (64,9%) -es la institución que mayor confianza suscita en la región-, los medios de comunicación (radios con 49%, televisión 48% y diarios 45%), bancos (43%) y gobierno (40%). Por debajo de las Fuerzas Armadas está la confianza en el Estado y la empresa privada (38%) y el gobierno municipal y local (37%).

Estos datos de confianza en las Fuerzas Armadas se dan en la región cuando tres presidentes son militares profesionales (o lo era en el caso de Chávez) en América Latina -Chávez en Venezuela, Humala en Perú y Pérez Molina en Guatemala- y otro lo fue una década atrás en Ecuador (Gutiérrez). El común denominador de los tres es que no han sido candidatos de partidos tradicionales sino de fuerzas políticas o alianzas nuevas, representando corrientes ideológicas diferentes.

12 Corporación Latinobarómetro (2011), *Informe 2011*, Santiago de Chile.

GRÁFICO I. CONFIANZA EN LA IGLESIA Y EN LAS FFAA (1996-2011)



Fuente: Elaboración propia en base a Corporación Latinobarómetro (2011)¹³

13 Corporación Latinobarómetro (2011), Ob. Cit.

TABLA 3. CONFIANZA INSTITUCIONAL



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2011).¹⁴

Como nos muestra el Latinobarómetro (2011),¹⁵ lo más interesante de la confianza en las instituciones en este año es que se produce un descenso generalizado de la confianza en todas las instituciones evaluadas. Nos encontramos así frente a un amplio desencanto de la población en su conjunto frente a las principales instituciones de la sociedad.

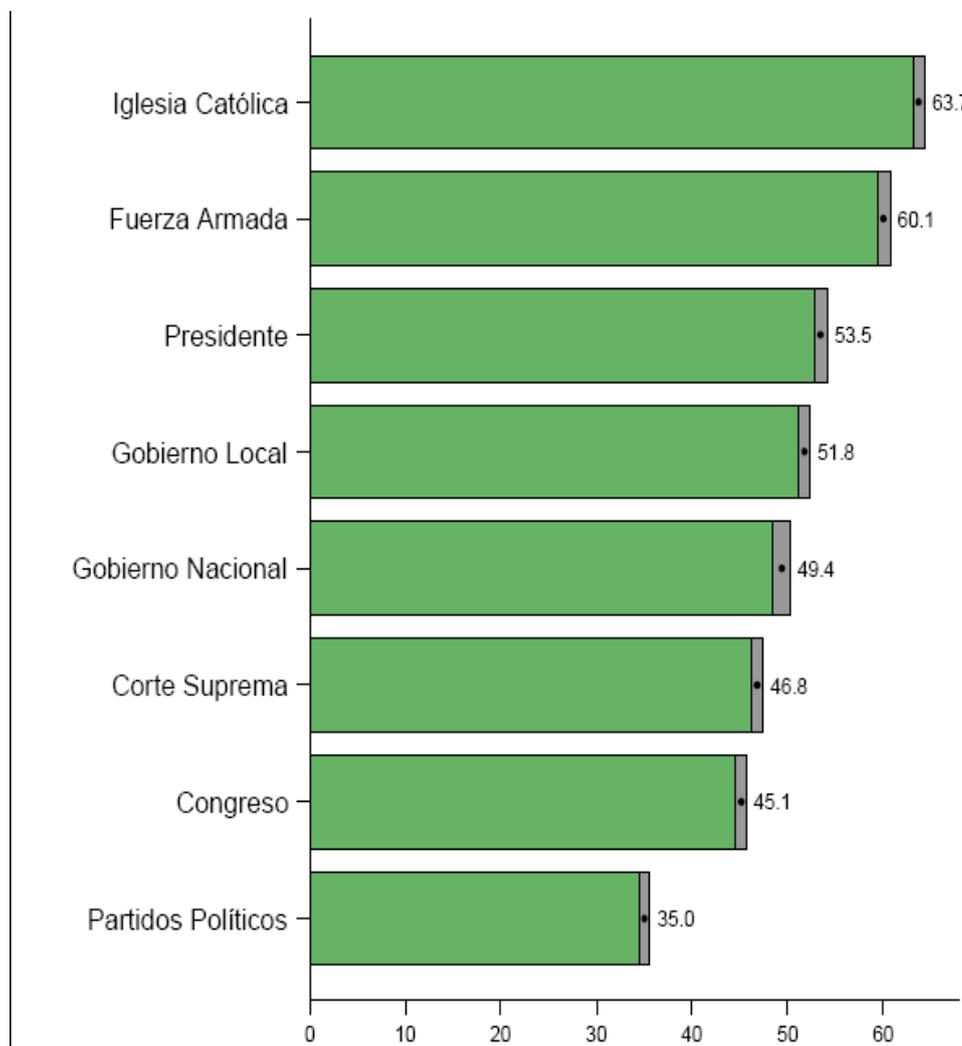
Según el Barómetro de las Américas¹⁶ en el año 2010, las FFAA mantienen un nivel de confianza significativo (60,1%) en relación a otras instituciones del Estado.

¹⁴ Corporación Latinobarómetro (2011), Ob. Cit., pág. 52.

¹⁵ Corporación Latinobarómetro (2011), Ob. Cit.

¹⁶ El Barómetro de las Américas es un esfuerzo realizado por el proyecto Latin American Public Opinion Project (LAPOP) para medir los valores y el comportamiento democráticos en el continente, utilizando muestras nacionales probabilísticas de adultos en edad de votar. Todos los informes nacionales y las bases de datos respectivas están disponibles en el sitio web de LAPOP: www.LapopSurveys.org.

GRÁFICO 2. NIVELES DE CONFIANZA EN VARIAS INSTITUCIONES



Fuente: Pérez (2012)¹⁷ en base a LAPOP, 2010.

Solo la Iglesia Católica, con un 63,7 %, recibe una confianza mayor que la de los militares. El nivel de confianza para las FFAA está muy por encima de la otorgada a otras instituciones: así, casi duplica la de los partidos políticos (35%) y es 15 puntos porcentuales superior a la concedida al parlamento (45,1%). Estos altos niveles de confianza reflejan dos factores que han caracterizado la democratización de la región: en primer lugar, las FFAA han dejado de actuar directamente en política pública y han buscado involucrarse en actividades que reflejan un accionar positivo ante la opinión pública, como son la ayuda durante desastres naturales y el desarrollo de infraestructura social. Adicionalmente, las FFAA se han involucrado activamente en la

17 O. J. Pérez (2012), *Las relaciones cívico-militares desde la perspectiva de la opinión pública*, V Congreso Latinoamericano de Opinión Pública, Bogotá (Colombia)

seguridad interior asistiendo en su labor a las policías nacionales. En segundo término, los niveles de confianza en las FFAA reflejan la comparación con el accionar de otras instituciones que por general han sido reprobadas por la ciudadanía, en especial, los partidos políticos y los legislativos reciben niveles de apoyo muy bajos por parte de los ciudadanos, reflejando así las debilidades de estas instituciones.

Un 3% de la población latinoamericana considera que el ejército es un buen interlocutor para la canalización de demandas sociales hacia el Gobierno. Venezuela y Colombia tienen esta percepción, en un seis y un nueve %m respectivamente. De los países que tienen ejército, Uruguay y Chile presentan la menor proporción de entrevistados (1%) que le considera como medio para ser escuchado por el Gobierno.

Como se advierte en la tabla 4, si bien las Fuerzas Armadas se encuentran a una gran distancia de otros actores socio-políticos en cuanto a su capacidad de hacerse escuchar por el gobierno, existen diferencias importantes por países, destacando el peso que pueden llegar a tener en México y países andinos.

TABLA 4. AMÉRICA LATINA: ORGANIZACIÓN MÁS ESCUCHADA POR EL GOBIERNO POR SUBREGIÓN (%)

	MERCOSUR	CA+RD	ANDINOS (sin Venezuela)	MÉXICO	BRASIL	AMÉRICA LATINA
Partidos políticos+ Sindicatos	32,1	25,1	21,2	14,8	28	26,1
Noticieros Televisión	15,5	20,9	20,8	21,7	19,2	18,1
Empresarios	7,3	11,8	7,6	11,6	9,6	9
Autoridades religiosas	4,0	11,1	4,6	4,6	4,6	7
FFAA.	3,0	1,4	3,2	4,4	2,8	2,5

Fuente: Elaboración propia en base a FLACSO (2010).¹⁸

A nivel global, se observa que varones y mujeres no creen que el ejército sea una vía para hacer llegar sus necesidades al Gobierno (quienes si lo creen constituyen el 3% y 2%, respectivamente). En Colombia destaca el hecho de que casi uno de cada

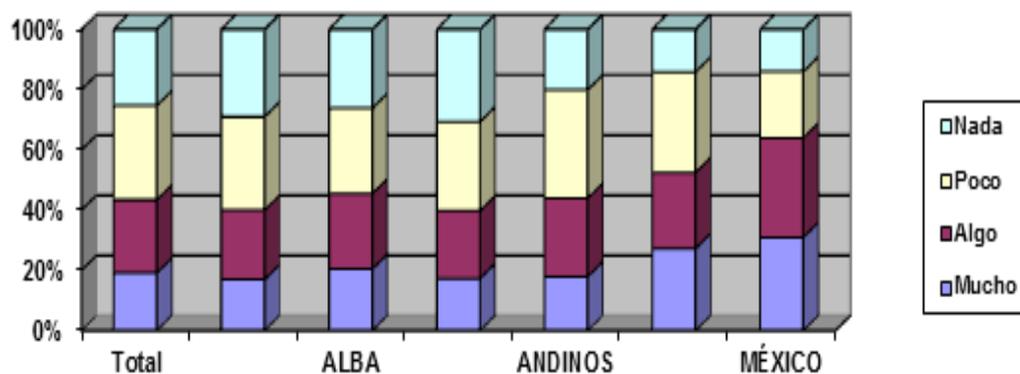
.....

18 FLACSO (2010), Ob. Cit.

diez hombres (8%) señala al ejército como instrumento de comunicación con el poder político.

Como se estableció anteriormente un 85% de la población latinoamericana avala la existencia de las Fuerzas Armadas en sus países. Esta tendencia se da especialmente entre los ciudadanos de Brasil, Ecuador, El Salvador y México, países en los que nueve de cada diez personas reafirman esta posición. En México, las personas que se encuentran en edades entre los 40 y los 44 años de edad presentan el mayor porcentaje de acuerdo con la existencia del ejército (98%) en comparación con los demás grupos etarios. La edad también resulta destacable en Brasil, donde los adultos mayores a 55 años presentan una tendencia hacia la aprobación del ejército. En Ecuador, el apoyo a la existencia del ejército tiende a ser ligeramente mayor entre personas con escolaridad primaria (96%), comparativamente con quienes alcanzaron a cursar mayores estudios (90%). En países como Paraguay y Uruguay, existen proporciones de la población entrevistada (27% y 37%, respectivamente) que se manifiestan a favor de la desaparición de las fuerzas armadas. En Uruguay, esta idea es defendida por algo más de una de cada tres (36%) personas con nivel educativo superior.

TABLA 5. CONFIANZA EN LAS FFAA PARA LATINOAMÉRICA Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

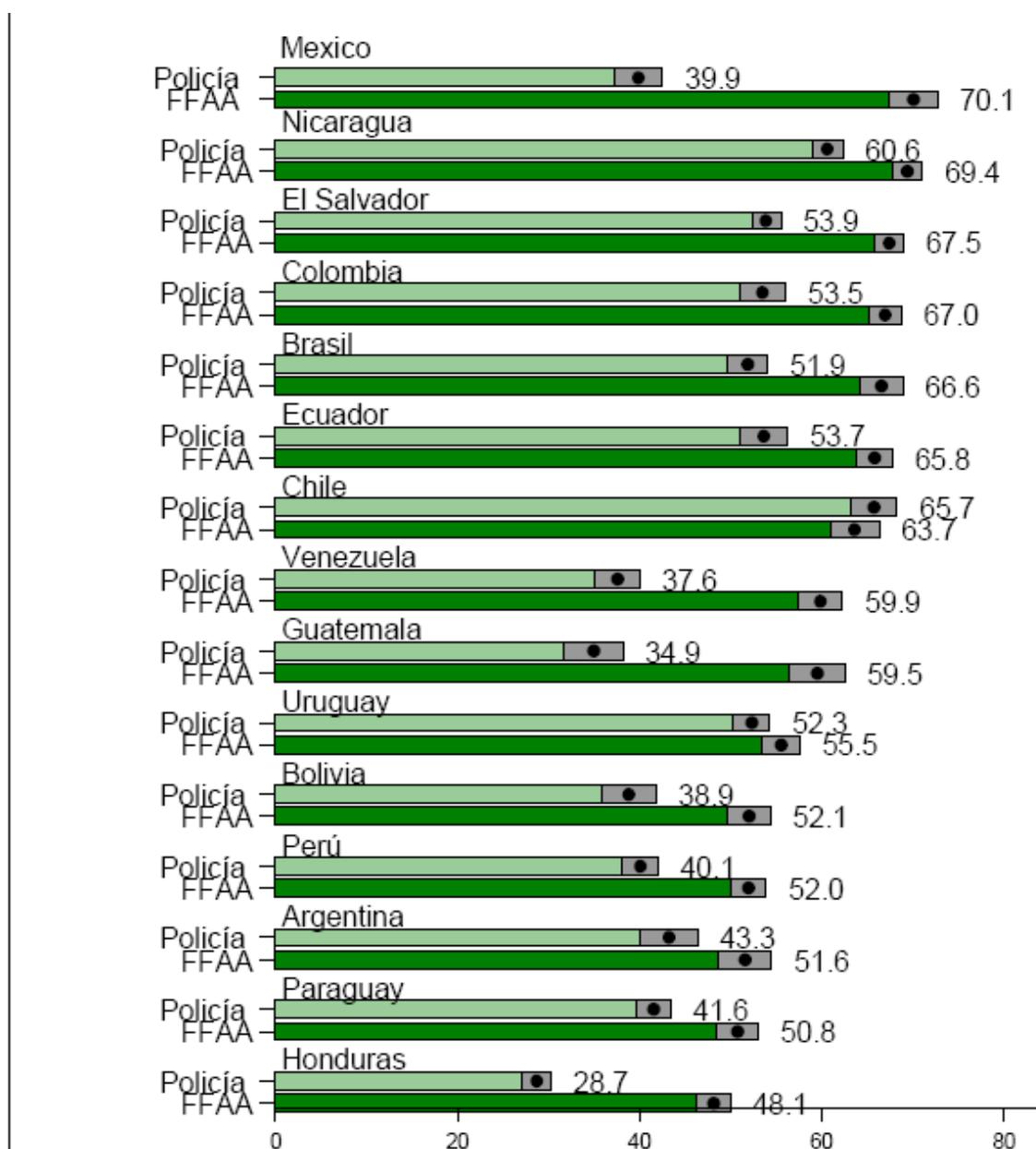


Fuente: Elaboración propia en base a FLACSO, 2010.¹⁹

Como podemos comprobar en el gráfico 3, la confianza en los militares es significativamente más alta que en la policía en todos los países de la región. En el caso de México, por ejemplo, la confianza en las Fuerzas Armadas supera en más de 30 puntos a la confianza en la policía. El único país donde ambas instituciones reciben un apoyo parecido es Chile, mientras que en el caso uruguayo la brecha entre ambos niveles de confianza es muy reducida.

19 FLACSO (2010), Ob. Cit.

GRÁFICO 3. NIVELES DE CONFIANZA EN LAS FFAA Y POLICÍAS



Fuente: Pérez (2012)²⁰ en base a LAPOP, 2010.

Las policías son, en algunos casos, instituciones nuevas, frágiles, de poca capacidad técnica, a veces sujetas a corrupción y con la tarea de hacer frente al grave problema de criminalidad y violencia. Adicionalmente, la policía es la institución que tiene quizás mayor contacto diario con la población. Aunque muchos de estos contactos se realizan con resultados positivos, no cabe duda que en muchos casos devienen en corrupción

20 O. J. Pérez (2012), Ob. Cit.

o ineficiencia institucional decepcionando así al ciudadano. Sin embargo, los militares han dejado de tener un contacto directo con la ciudadanía y proyectan una imagen de institución seria, disciplinada y eficiente.

En todo caso, ya se ha señalado que la confusión de roles militares y policiales debilita la seguridad, erosiona la legitimidad del Estado, desprofesionaliza tanto la seguridad pública como la defensa, y genera riesgos innecesarios para los ciudadanos; especialmente en los asuntos relacionados con el uso de la fuerza.²¹

5. ¿QUÉ FACTORES EXPLICAN ESTA CONFIANZA INSTITUCIONAL EN LAS FFAA?

En este epígrafe nos preguntamos en torno a los factores que mayor influencia han tenido en los niveles de confianza en las FFAA. Tomando como variable dependiente la confianza en las Fuerzas Armadas, Pérez²² identifica varios factores como variables explicativas de esta confianza, destacando factores sociodemográficos tradicionales como edad, género, riqueza, educación y el componente urbano-rural.

Otros elementos que pueden incidir en la confianza institucional podrían tener que ver con la percepción sobre el entrenamiento y organización de las mismas, la colaboración de éstas para enfrentar desastres naturales, el respeto a los derechos humanos, su participación en la lucha contra el crimen y la violencia. Adicionalmente, Pérez incluye el apoyo al sistema político, satisfacción con la democracia e ideología. Así, las evaluaciones del sistema político pueden incidir de manera significativa en los niveles de confianza en las Fuerzas Armadas en la medida que mayor apoyo al sistema político puede suponer una mayor confianza en las FFAA como institución clave del Estado.

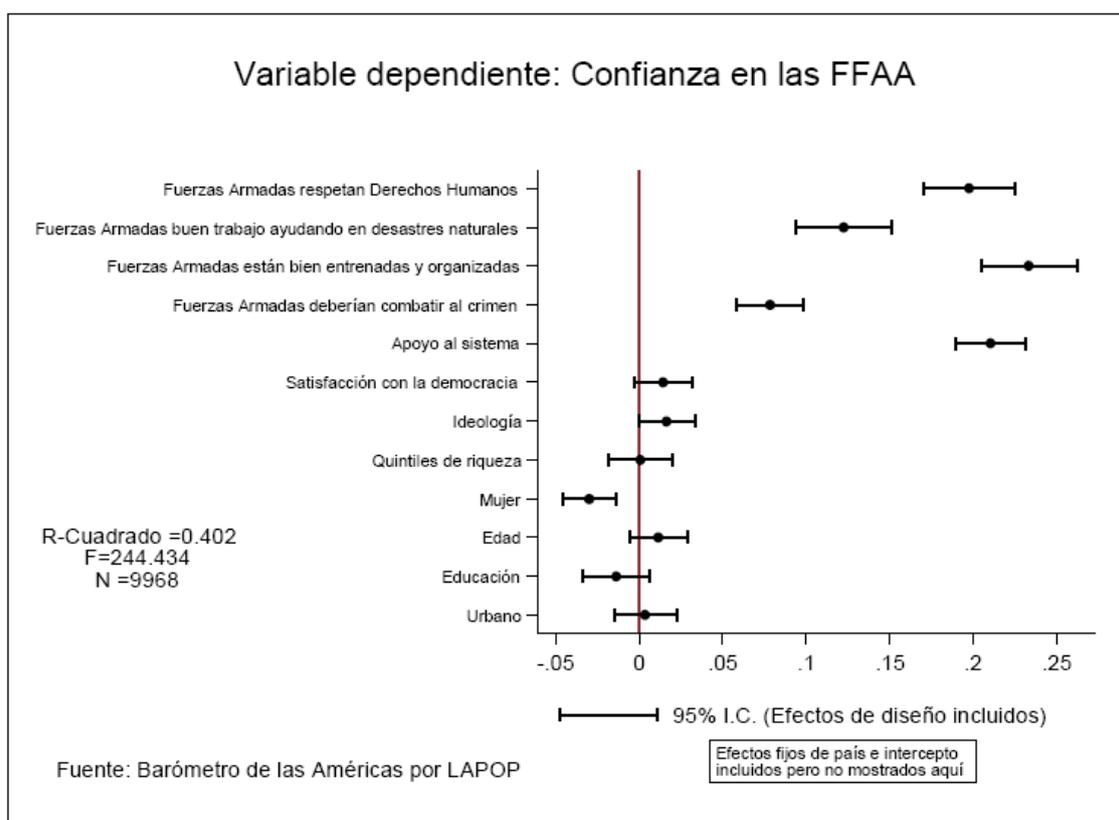
Igualmente, la satisfacción con la democracia es una variable que pudiera tener un impacto importante sobre los niveles de confianza en las FFAA. Esta variable, sin embargo, puede actuar de dos maneras contradictorias: por un lado, es posible que en la medida en la que el ciudadano esté insatisfecho con la democracia sus niveles de confianza en las FFAA aumenten pues éstas reflejan una institución que pudiera ser vista como antítesis de la democracia, es decir: disciplinada, organizada, estructurada y eficiente. También, las personas insatisfechas con la democracia quizás puedan contemplar a las FFAA como una alternativa viable de poder.

21 F. Rojas Aravena (2008), "El riesgo de la superposición entre políticas de defensa y seguridad", en *Revista Nueva Sociedad*, nº 213, pp. 36-49.

22 O. J. Pérez (2012), *Ob. Cit.*

Empero, la relación entre confianza en las FFAA y la satisfacción con la democracia pudiera reflejarse de la misma manera que expresando apoyo al sistema político; es decir: a mayor satisfacción con la democracia mayor confianza en las FFAA, pues éstas representan una de las partes importantes de la institucionalidad del Estado democrático y, además, refleja los avances en materia de control constitucional y democrático de las FFAA que se han dado en la región.

GRÁFICO 4. PREDICTORES DEL NIVEL DE CONFIANZA EN LAS FUERZAS ARMADAS



Fuente: Pérez (2012),²³ en base a LAPOP 2010.

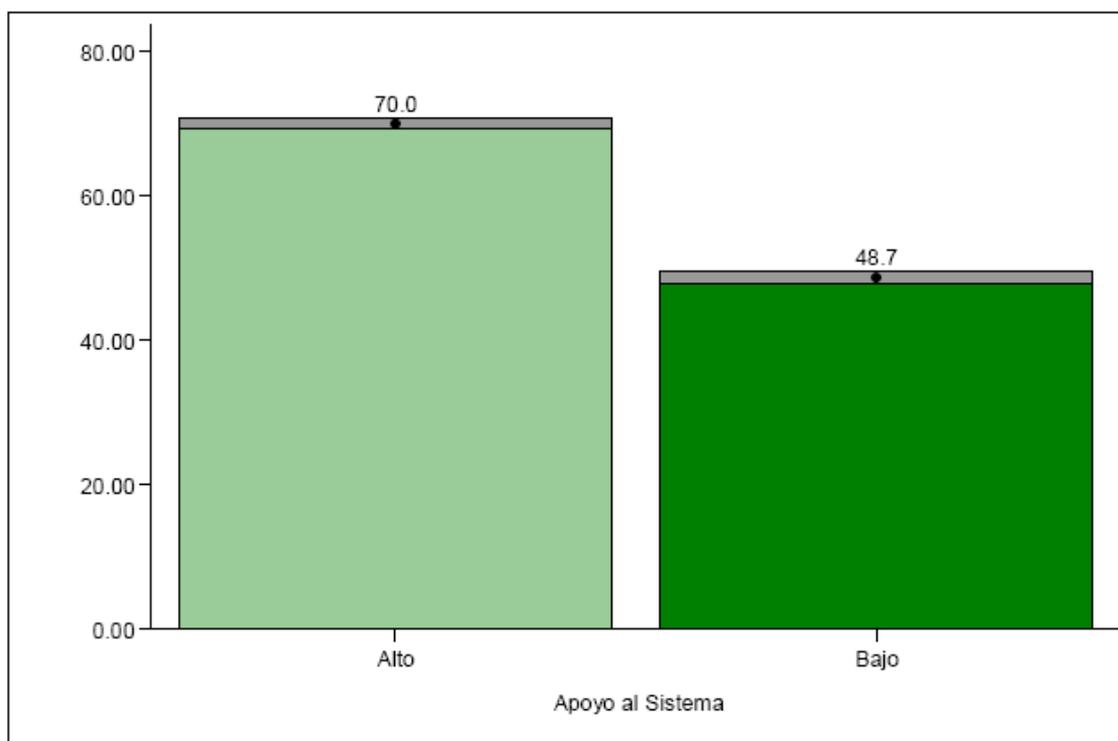
Observamos que las cuatro variables que miden opiniones sobre las acciones de las Fuerzas Armadas son estadísticamente significativas y en la dirección esperada, es decir: a medida que los ciudadanos expresan mayor apoyo a las FFAA en términos de derechos humanos, trabajo con desastres naturales, buen entrenamiento y apoyo a que actúen en casos de altos niveles de crimen, mayor confianza se da en esta institución.

23 O. J. Pérez (2012), Ob. Cit, pág.10.

Los resultados también demuestran que el apoyo al sistema político incide significativamente en los niveles de confianza en las FFAA. Mayor apoyo al régimen democrático significa también mayor confianza en las Fuerzas Armadas.

La satisfacción en la democracia no es una variable tan relevante sobre la confianza en las Fuerzas Armadas. Y solo el género, con los hombres demostrando levemente mayor confianza en las FFAA que las mujeres, es estadísticamente significativo entre las variables socio-demográficas.

GRÁFICO 5. VALORES ESTIMADOS DE CONFIANZA EN LAS FFAA POR APOYO AL SISTEMA



Fuente: Pérez (2012),²⁴ en base a LAPOP 2010.

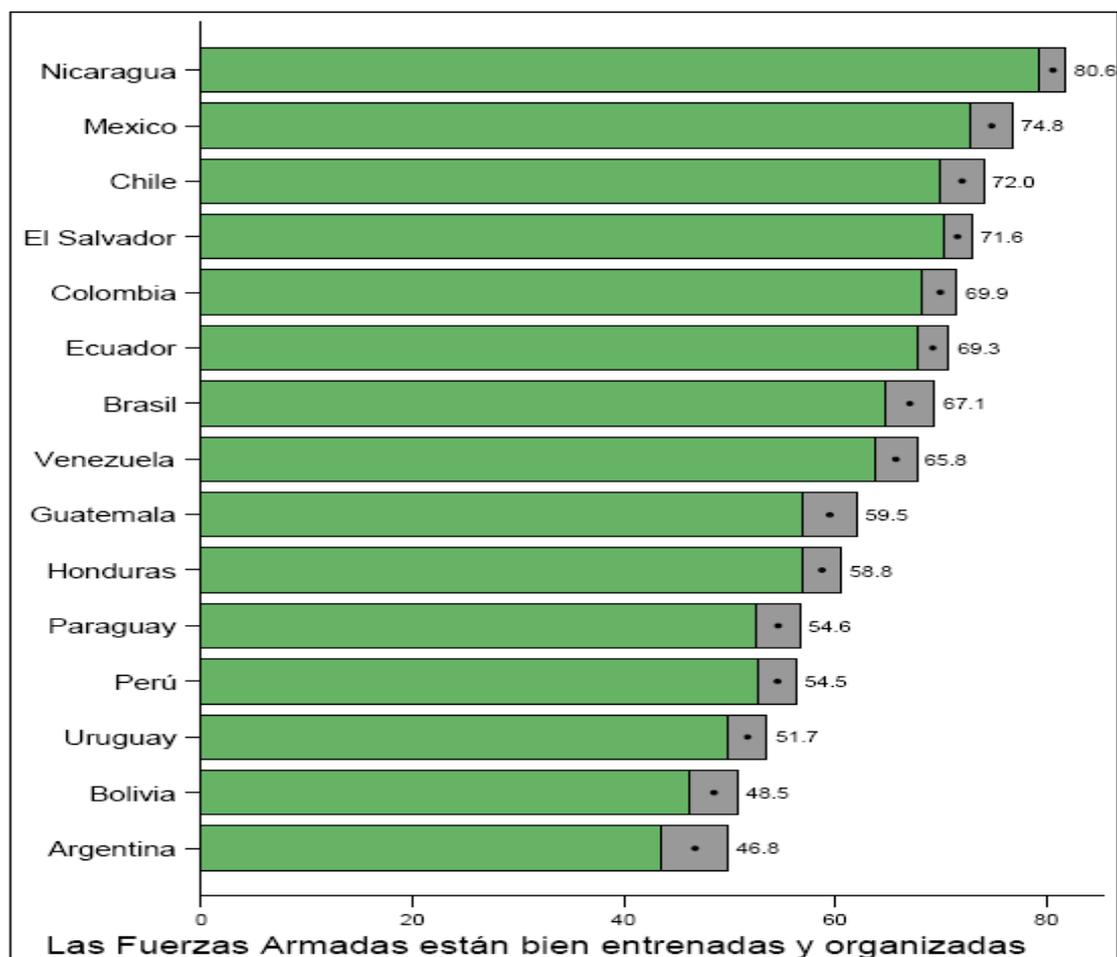
El Gráfico 5 nos muestra el efecto que tiene el apoyo al sistema político en la confianza en las Fuerzas Armadas. Indica los valores estimados en la confianza en las FFAA en el caso de expresar alto y bajo nivel de apoyo al sistema. Vemos que las personas que manifiestan un nivel de apoyo elevado expresan confianza en las FFAA en un nivel de más de 21 puntos porcentuales en comparación a las personas que expresan bajo nivel de apoyo al sistema. Cabe señalar que esta relación puede ser recíproca, es decir: que la confianza en las FFAA también tenga una influencia relevante en el apoyo al sistema.

24 O. J. Pérez (2012), Ob. Cit, pág.11.

Desde una perspectiva comparada, podemos señalar que las variables que buscan medir la opinión sobre el funcionamiento de las FFAA son las que inciden más en los niveles de confianza.

En cuanto a la cuestión de la organización y entrenamiento, los encuestados muestran una importante disparidad por países. Así, encabeza la lista Nicaragua y la cierra Argentina, país donde el nivel de profesionalización de las FFAA es muy importante. Podría pensarse que la opinión pública se muestra extremadamente crítica en este último caso, mientras que en el de Nicaragua estos resultados pueden responder a una opinión positiva sobre el profesionalismo de las Fuerzas Armadas, en comparación con las deficiencias del resto del Estado nicaragüense.

TABLA 6. ¿HASTA QUÉ PUNTO CREE QUE LAS FUERZAS ARMADAS DE (PAÍS) ESTÁN BIEN ENTRENADAS Y ORGANIZADAS?



Fuente: Pérez (2012),²⁵ en base a LAPOP 2010.

25 O. J. Pérez (2012), Ob. Cit, pág.12.

Los factores más importantes para determinar los niveles de confianza en las Fuerzas Armadas son el apoyo al sistema político y las opiniones sobre la labor que realizan -o deben realizar- las Fuerzas Armadas.

Entre los factores de opinión sobre las labores de las FFAA, podemos concluir que la mayoría de ciudadanos en todos los países apoyan la idea de que las Fuerzas Armadas deben involucrarse en tareas de combate al crimen. También una mayoría expresa apoyo a la labor que realizan las FFAA en materia de desastres naturales. Donde vemos diferencias relevantes entre los países aquí estudiados es en las evaluaciones del desempeño de las Fuerzas Armadas en la protección de los derechos humanos y en el nivel de entrenamiento y organización de la institución castrense. Nicaragua lidera los países aquí estudiados en opiniones positivas en ambos casos y Bolivia, Argentina y Honduras reflejan las opiniones más negativas. Los factores que influyen en el respaldo a que los militares se involucren más en combatir el crimen son la confianza en las FFAA, la ideología y ser víctima de un crimen.²⁶

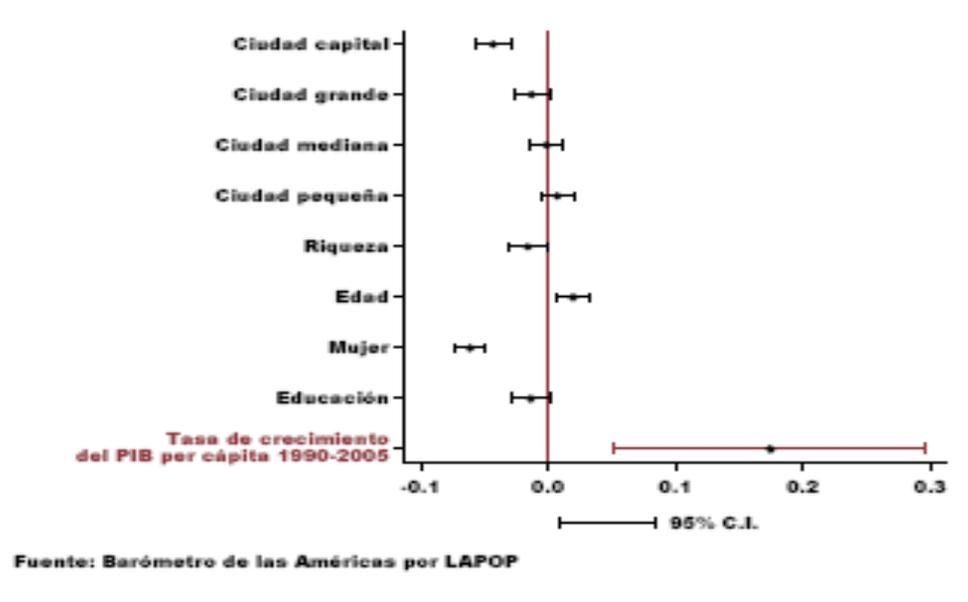
Otros estudios, como el de Montalvo,²⁷ no encontraron evidencia empírica de que la represión militar en la región estuviera estadísticamente relacionada con los niveles de confianza en las Fuerzas Armadas, aunque sí parece existir una correlación positiva entre desempeño económico de los gobiernos y confianza en las Fuerzas Armadas. Así, en una primera aproximación, y a falta de una investigación detallada en torno a esta relación, Montalvo muestra cómo el crecimiento del PIB per cápita, calculado como el promedio anual de crecimiento por país desde 1990 hasta 2005, está positivamente relacionado con la confianza en las Fuerzas Armadas,²⁸ en otras palabras: a medida que la tasa de crecimiento anual se incrementa, los individuos tienden a reportar más confianza en los militares en América Latina y el Caribe. Aunque cabe pensar que un resultado del progreso económico puede ser el crecimiento de la confianza en las instituciones públicas en general, y no sólo en las Fuerzas Armadas.

26 O. J. Pérez (2012), Ob. Cit, pág. 19.

27 D. Montalvo (2009), “¿Confía usted en sus Fuerzas Armadas?”, *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, nº 27.

28 D. Montalvo (2009), Ob. Cit., pág. 3.

GRÁFICO 6. ANÁLISIS MULTINIVEL DE LOS DETERMINANTES DE LA CONFIANZA EN LAS FUERZAS ARMADAS: EL IMPACTO DEL DESARROLLO ECONÓMICO, 2008



Fuente: Montalvo (2009)²⁹ en base a LAPOP (2008)

En el caso del Cono Sur, se pueden identificar tres factores comunes en los países del Cono Sur que explicarían la renovación del interés de los ciudadanos por las cuestiones de defensa, seguridad y Fuerzas Armadas:³⁰ (1) el alcance de las alianzas estratégicas con otras naciones, que es bien diferente en estos casos;³¹ (2) la consolidación del mando civil de la defensa a partir del traspaso de áreas de trabajo propias de las Fuerzas Armadas a otras instancias del Estado;³² y (3) el cuestionamiento de la misión de los

29 D. Montalvo (2009), “El crimen y el apoyo a los golpes militares en América Latina”, *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, n° 32, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Universidad de Vanderbilt, pág. 3.

30 M. Malamud (2008), *Opinión Pública y Fuerzas Armadas en el Cono Sur*, América Latina - ARI N° 5/2008, Real Instituto Elcano, Madrid.

31 Mientras que en el caso argentino, un 27% se inclinó por Europa, un 18% señaló a Brasil, un 9% a Chile y a Estados Unidos y solo el 2% al resto de países latinoamericanos (encuesta realizada por CARI); en el caso chileno, las preferencias se dirigían en un 38% hacia Brasil, mientras que un 9% se inclinaba por Argentina, un 4% por Uruguay y un 3% por Bolivia. En Brasil, un 99% de los entrevistados consideraron que la relación con EEUU era vital para los intereses del país, un 96% con Argentina, y con Bolivia un 56%. En todos los casos citados por Malamud (2008), Ob. Cit., pp.2-3.

32 Malamud señala la firme tendencia política del traspaso de responsabilidades y espacios de poder que históricamente pertenecieron a las Fuerzas Armadas a otras dependencias estatales en el Cono

militares.³³ Asimismo, un cuarto tema se impone con especial relevancia en Argentina, Chile y Uruguay; y (4) las deudas sociales dejadas por los anteriores regímenes militares. Prevalece un clima favorable a las acciones de los gobiernos en la cuestión de los desaparecidos y, en particular, predomina un amplio acuerdo entre los ciudadanos respecto a la violación de los Derechos Humanos como el gran asunto pendiente.

6. APOYO A LOS GOLPES MILITARES

Otra manera de acercarse a la cuestión de la opinión pública y las Fuerzas Armadas es analizar el respaldo que puede existir en estos países hacia un gobierno militar. Este estudio debe hacerse con máxima cautela, porque es muy probable que no exista ninguna relación explícita entre confianza en las Fuerzas Armadas y respaldo a un gobierno autoritario de corte militar. Por el contrario, el incremento del apoyo popular en este sentido puede estar motivado por el fracaso de los regímenes democráticos para satisfacer las necesidades básicas de la población, promover el desarrollo económico, o atajar la creciente preocupación ciudadana por la seguridad, la criminalidad y la delincuencia.

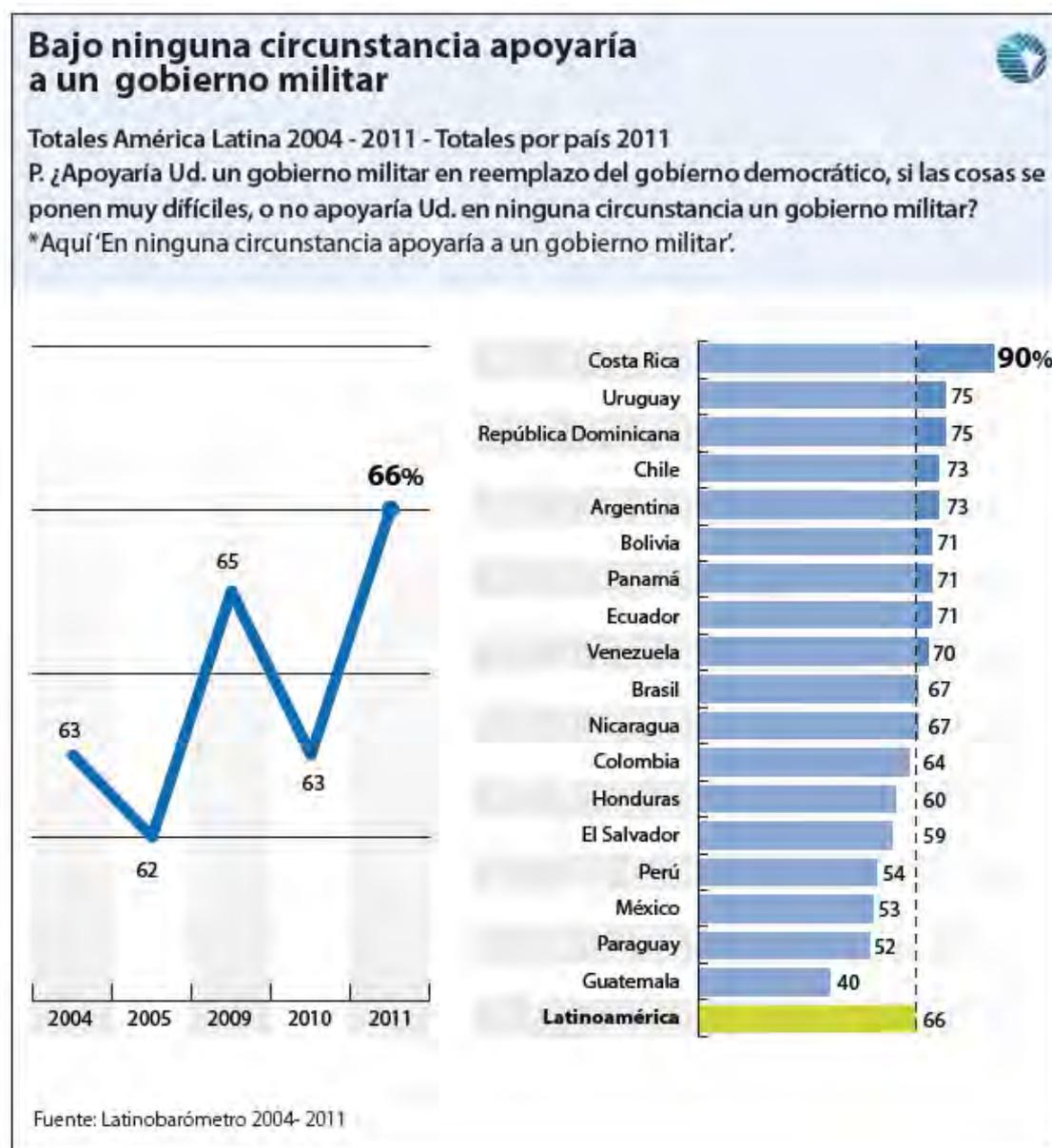
Respecto a las actitudes que los ciudadanos latinoamericanos muestran hacia los gobiernos militares, el Informe Latinobarómetro del año 2011³⁴ señala que el 66 % de los encuestados considera que no apoyaría bajo ninguna circunstancia un gobierno militar (frente al 63% de 2010). Guatemala es el país que menos rechaza los gobiernos militares con sólo un 40%, es decir: un 60% de los entrevistados no rechazan de plano un régimen militar; éstos ascienden a un 52 % en Paraguay, un 53 % en México y un 54 % en Perú. Merece la pena valorar el 60% que se muestra contrario a un gobierno militar en el caso hondureño, especialmente después del golpe de estado del 2009.

Sur. Aunque existe una diferencia fundamental entre ambos países: en Argentina, la confianza de los ciudadanos respecto de la institución es comparativamente baja (principalmente en zonas urbanas); sin embargo, en Brasil la confianza de la población en sus Fuerzas Armadas es muy alta. Así, el 69% de los encuestados señaló a las Fuerzas Armadas como una institución confiable. Malamud (2008), Ob. Cit., pág. 3.

33 Los ciudadanos argentinos sostienen que la principal misión de las FFAA es “defender la soberanía” (31%), seguido en partes iguales por “luchar contra el narcotráfico” y “mantener la capacidad operativa” con un 20%; “luchar contra el terrorismo” con un 17%; y, finalmente, “participar en operaciones de paz” con un 12% (Malamud, 2008), Ob. Cit., pág. 4.

34 Corporación Latinobarómetro (2011), Ob. Cit.

GRAFICO 7 Y TABLA 7. APOYO A UN GOBIERNO MILITAR



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2011).³⁵

El Barómetro de las Américas³⁶ pregunta también en torno a las probabilidades de que pueda producirse un golpe de estado en alguno de los países de la región. Como muestra la tabla 8, el promedio latinoamericano indica que la mayoría de personas (44,5%) consideran poco probable un golpe de estado en los próximos 12 meses.

³⁵ Corporación Latinobarómetro (2011), Ob. Cit., pág. 49.

³⁶ FLACSO (2010), Ob. Cit.

Quienes creen que es poco probable constituyen una tercera parte, lo que significa que un 77,8% consideran que es poco o nada probable que se dé un golpe de Estado.

TABLA 8. PROBABILIDADES DE UN GOLPE DE ESTADO EN AMÉRICA LATINA

Nivel latinoamericano para la pregunta "¿Qué probabilidad existe de que en su país pueda haber un golpe de Estado durante los próximos doce meses?"

Opción	Porcentaje
Muy Probable	10,0
Algo Probable	12,1
Poco Probable	33,3
Nada Probable	44,5
No responde	0,0
Total	100,0

Fuente: FLACSO-IPSOS. Estudio de Opinión sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina 2009-2010 (2010).

TABLA 9. PROBABILIDADES DE UN GOLPE DE ESTADO POR PAÍSES

Porcentajes agrupados por país para la pregunta
“¿Qué probabilidad existe de que en su país pueda haber un golpe de Estado durante los próximos doce meses?”

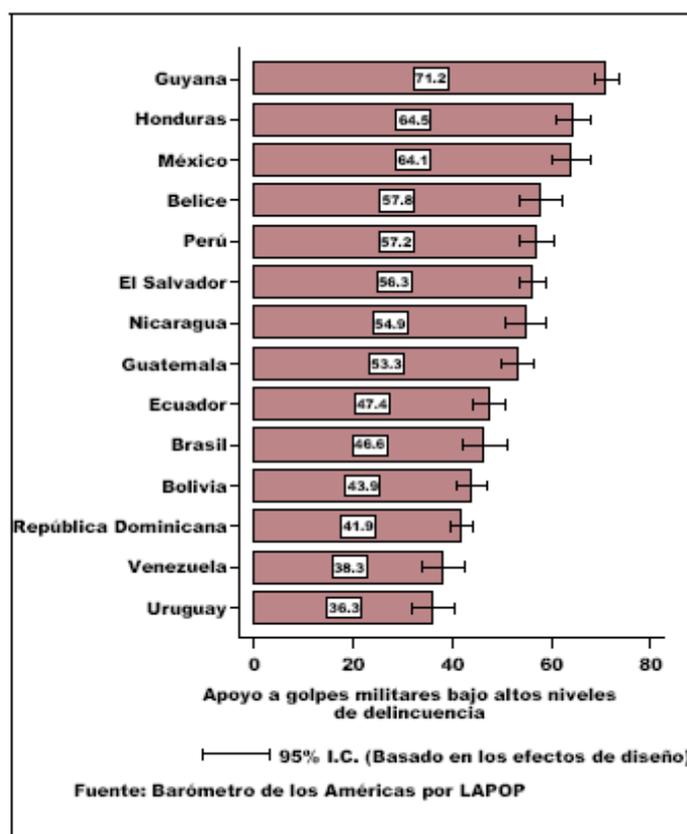
País	Muy o Algo Probable	Poco o Nada Probable
Argentina	24,0	75,8
Bolivia	26,3	73,7
Brasil	14,8	85,2
Chile	6,2	93,8
Colombia	20,9	79,1
Costa Rica	8,2	91,8
Ecuador	38,7	61,3
El Salvador	15,8	84,2
Guatemala	29,9	70,1
Honduras	31,2	68,8
México	33,9	66,1
Nicaragua	25,1	74,9
Panamá	11,0	89,0
Paraguay	40,0	60,0
Perú	15,2	84,8
República Dominicana	14,2	85,8
Uruguay	10,4	89,4
Venezuela	31,9	68,1

Fuente: IPSOS - FLACSO. Estudio de Opinión sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina 2009-2010 (2010).

Si desglosamos los datos por países (tabla 9), podemos advertir que en todos los países de la región, más del 60% piensan que es poco o nada probable un golpe de estado. Hay dos donde más del 90% suponen que la posibilidad de que ocurra este hecho es poco o nada probable: Chile (93,8%) y Costa Rica (91,8%). Los países donde comparativamente más personas creen que es muy o algo probable un golpe de estado son Ecuador (38,7%), Honduras (31,2%), México (33,9%), Paraguay (40%) y Venezuela (31,9%).

Sin embargo, si añadimos a esta pregunta la condicionalidad de altos niveles de criminalidad, como hace el Barómetro de las Américas, los datos por países varían significativamente.

GRÁFICO 8. APOYO A UN GOLPE MILITAR BAJO CONDICIONES DE ALTOS NIVELES DE CRIMINALIDAD



Fuente: Pérez (2009)³⁷ en base a datos LAPOP (2008).

Con la excepción de Uruguay, Venezuela, República Dominicana, Bolivia, Brasil, y Ecuador, en el resto de los países de la región, los ciudadanos encuestados expresan su apoyo por encima de 50 -en una escala de 0-100- a que pudieran producirse golpes militares bajo condiciones de altos niveles de delincuencia. Honduras y México encabezan la lista. Merece destacarse la excepcionalidad hondureña, en un contexto en el que se produciría, en junio de 2009, la caída del Presidente Zelaya a consecuencia de una intervención militar. Honduras venía siendo ya desde el 2008, “el único caso en América Latina con el nivel más alto de ciudadanos insatisfechos por partida triple, con un apoyo relativamente bajo hacia la democracia y con un alto apoyo a los golpes de estado, métodos políticos confrontacionales y apoyo a la rebelión” (Seligson y Booth, 2009).³⁸

³⁷ O. J. Pérez (2009), Ob. Cit., pág. 2.

³⁸ M.A. Seligson y J. A. Booth (2009), “Predicting Coups? Democratic Vulnerabilities, The

Como se había señalado previamente,³⁹ parece claro que los individuos más afectados por niveles importantes de inseguridad también son más propensos a apoyar medidas extremas para combatir al crimen, como los golpes militares. La evidencia sugiere que la preocupación por el crimen violento en América Latina parece ser tan severa, que los ciudadanos están “dispuestos a sacrificar ciertas libertades para sentirse más seguros”.⁴⁰

Sin perjuicio de lo anterior, lo más llamativo es que, en general, las repetidas crisis institucionales en la década pasada no se han instrumentado militarmente; ni se han aprovechado para instituir un régimen o “solución” militar. Ello no obsta para que en diversos casos el grado de compromiso del Ejército o parte del mismo en la crisis pudiera ser más importante (el caso de Honduras).

De igual manera, los datos de FLACSO (2010)⁴¹ confirman, con mayor contundencia si cabe, que los latinoamericanos no están dispuestos a apoyar un golpe de estado y un gobierno militar. Así, un 77% de los latinoamericanos entrevistados (frente al 63% señalado por el Latinobarómetro en el 2010) cree que su país no está predispuesto hacia un golpe de estado. Entre ellos destacan Chile (94%), Uruguay (90%) y Costa Rica (84%).

Un segundo grupo está en el promedio: Venezuela (70%), Brasil y Nicaragua (67%), Colombia (66%) -exactamente en el promedio- y Honduras (60%), donde recientemente fue destituido un presidente constitucional por el Congreso y la Suprema Corte.

Los países donde menos se rechazaría un gobierno militar son El Salvador (59%), Perú (54%), México (53%), Paraguay (46%)⁴² y Guatemala (40%). Entre los cinco están dos de los tres presidentes militares electos (Humala y Pérez Molina). Al mismo

Americas Barometer and The 2009 Honduras Crisis”, *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas, 2009 (Special Report on Honduras)*. Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University, pág. 4.

39 J. M. Cruz (2009), “Public Insecurity in Central America and Mexico”, *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, n° 28, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Universidad de Vanderbilt. O. J. Pérez (2009), Ob. Cit.

40 J. S. Tulchin y M. Ruthenburg (2006), “Toward a Society Under Law”, en Tulchin, Joseph S. y Meg Ruthenburg (eds.), *Toward a Society Under Law: Citizens and Their Police in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center, pág. 5.

41 FLACSO (2010), Ob. Cit.

42 Estos datos parecían anticipar la crisis política suscitada en el 2012, cuando el Congreso paraguayo decidiera el enjuiciamiento político de Lugo, tras los hechos violentos sucedidos durante un desalojo campesino en la localidad de Curuguaty (suroeste). Esta decisión fue calificada en la región de golpe de Estado institucional, que colocó en el poder a Federico Franco, y que tuvo como consecuencia la suspensión del Paraguay de Mercosur y Unasur.

tiempo, están los dos países que encabezan el ranking de inseguridad mundial por su alta tasa de homicidios cada 100.000 habitantes donde las Fuerzas Armadas participan en la lucha contra la delincuencia. El otro, que es México, vive una violencia extrema de los carteles del narcotráfico, lo que ha motivado una participación más activa de las Fuerzas Armadas contra ellos.

Las personas más jóvenes tienden a creer más en la posibilidad de un golpe de estado que las personas mayores. Así, un 30% de los jóvenes entre los 18 y los 24 años creen que es posible que tenga lugar, frente a un 15% en los adultos mayores de 55 años. Esta tendencia destaca particularmente en Uruguay, uno de los países cuyos entrevistados creen menos en la posibilidad del golpe de Estado.⁴³

La corrupción es la razón por la que los latinoamericanos podrían considerar que el presidente debería ser destituido antes de que termine su gobierno, así lo señalan el 66% de los ciudadanos consultados. Un 57% de las mujeres latinoamericanas creen que el presidente podría y debería ser destituido cuando sus acciones perjudiquen al país. Acentuándose esta tendencia en el caso de Argentina, donde en los grupos etarios que van desde los 25 hasta los 40 años de edad, nueve de cada diez personas tienden a pensar que, de existir ciertas condiciones que empeoraran la situación del país, debería llegarse al golpe de Estado. Incluso, un 66 % de la población argentina, indica que frente al problema de la delincuencia, el golpe de estado es la solución.

En conclusión, la confianza en las Fuerzas Armadas en América Latina es relativamente alta, pero dos de cada tres encuestados no aceptaría, bajo ninguna circunstancia, un gobierno militar.

7. FUERZAS ARMADAS Y DERECHOS HUMANOS

Otro problema crucial de las relaciones cívico-militares en la época pos-dictatorial es la manera en que las violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas regulares (e irregulares) de seguridad durante los años dictatoriales han sido tratadas bajo las condiciones de gobierno democrático. Durante las negociaciones de transición, los actos ilegítimos cometidos a lo largo de las “guerras sucias” por los estamentos castrenses y por los oficiales de rango intermedio constituyeron un tema complicado de tratar. Antes de abandonar el poder, los militares intentaron institucionalizar un sistema de impunidad por medio de una legislación de amnistía anticipada. Este procedimiento tuvo como resultado que, durante muchos años, la legislación sobre las violaciones a los derechos humanos fuera extremadamente insatisfactoria. La existencia de esta legislación especial y la fácil transferencia de juicios de alta repercusión pública a la

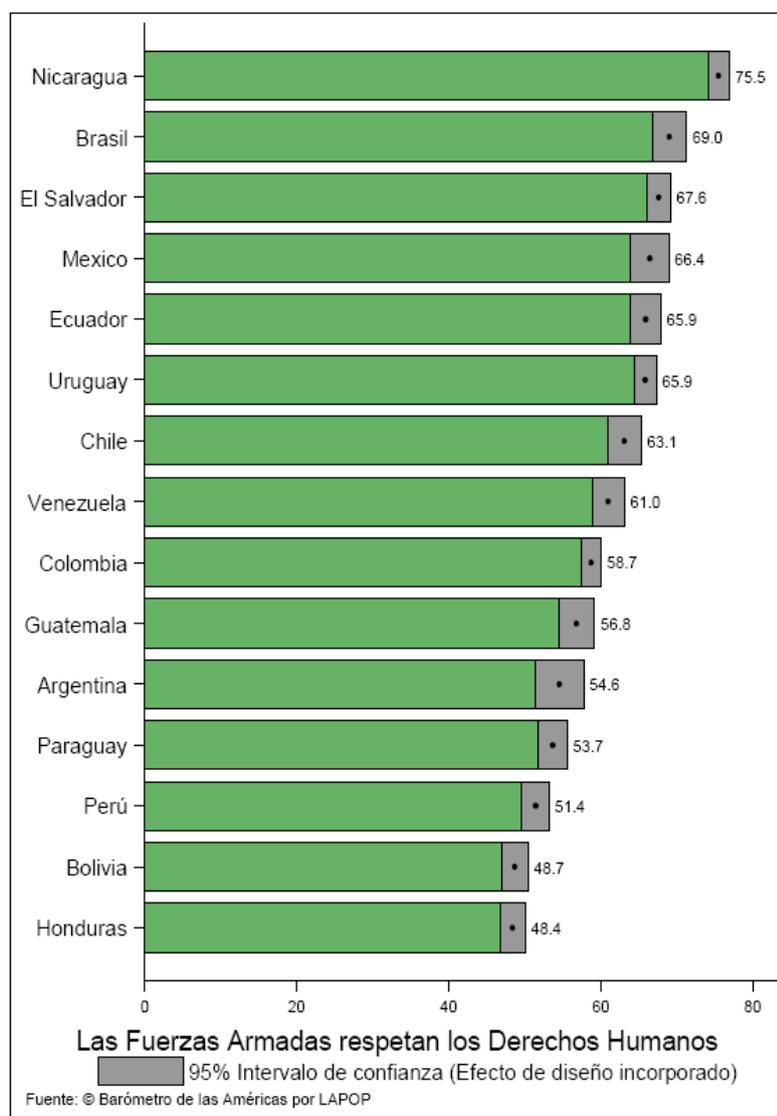
43 FLACSO (2010), Ob. Cit., pág. 51.

justicia militar produjeron en la práctica una inmunidad de facto en Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras y Perú, entre otros países.

Veamos entonces, utilizando de nuevo los datos del Barómetro de las Américas, si los ciudadanos latinoamericanos consideran hoy en día que las Fuerzas Armadas respetan los derechos humanos en la región. En la mayor parte de los países, los encuestados muestran un apoyo mayoritario a esta afirmación; por encima del 50 % están 13 de los 15 casos analizados. Sólo Bolivia y Honduras, muestran un porcentaje importante de encuestados que consideran a las FFAA irrespetuosas con los derechos humanos. De nuevo, vuelve a señalarse la “excepcionalidad hondureña”, aunque allí sólo el 30 % señala la delincuencia/seguridad como el principal problema, menos de la mitad del 61 % que indican los ciudadanos venezolanos (Corporación Latinobarómetro, 2011).⁴⁴

44 Corporación Latinobarómetro (2011), Ob. Cit., pág. 71.

TABLA 10. RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS POR LAS FFAA



Fuente: Pérez (2012)⁴⁵en base a datos LAPOP (2010).

(Pregunta: ¿Hasta qué punto cree que las Fuerzas Armadas de [país] respetan los derechos humanos de los [gente del país] hoy en día?)

Nicaragua vuelve a expresar las opiniones más positivas ante el respeto a los derechos humanos por parte de las FFAA. Honduras expresa el valor más bajo. Desde el 2009, este país sufre una ola de criminalidad y violencia, como también una serie de asesinatos de activistas políticos y de derechos humanos, periodistas y sindicalistas que han revelado una situación muy difícil para el Estado de Derecho y la gobernabilidad

.....

45 O. J. Pérez (2012), Ob. Cit., pág. 15.

democrática. Aunque no existe evidencia de que las Fuerzas Armadas de Honduras están involucradas directamente en estos asesinatos, los altos niveles de violencia cuestionan el quehacer de las FFAA para establecer la seguridad ciudadana necesaria para garantizar el orden público y la vida de los conciudadanos.

8. ÉLITES PARLAMENTARIAS Y FFAA

Si trasladamos nuestro foco de atención de las encuestas ciudadanas a las consideraciones de las elites políticas (en este caso, diputados) - Proyecto de Elites Parlamentarias en América Latina (PELA)⁴⁶-, disponemos de más información para terminar de completar una visión global sobre el papel de las FFAA en los procesos de transición y consolidación democrática.

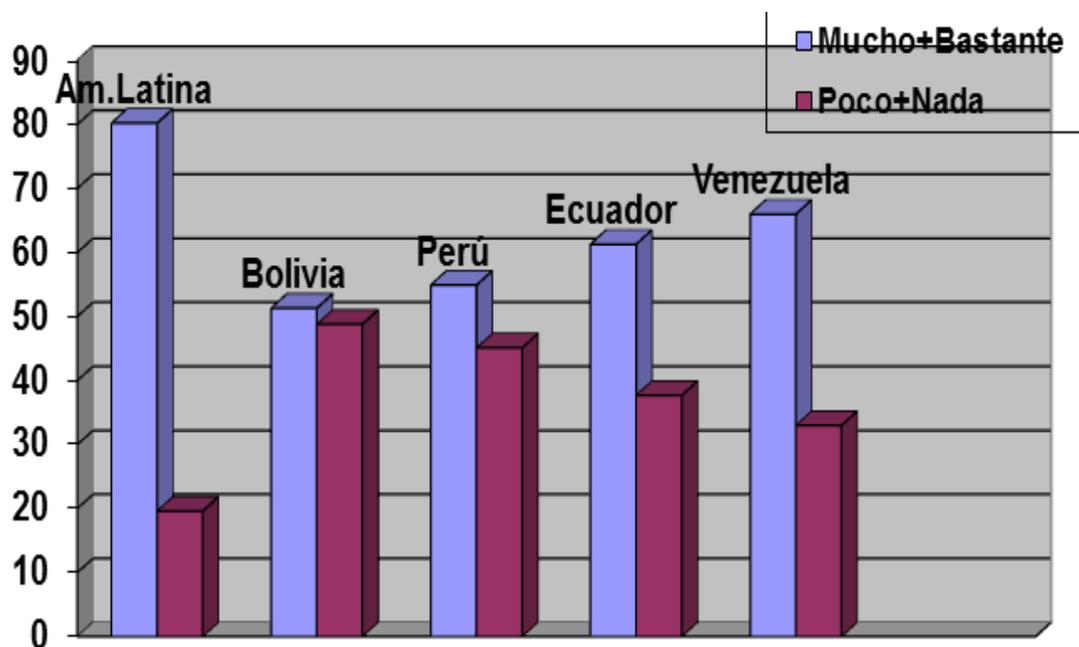
En general, los diputados latinoamericanos no consideran el control sobre las Fuerzas Armadas como lo más relevante para la consolidación democrática. Asimismo, el 65% piensa que relaciones de las FFAA con el Gobierno no son amenazantes, destacando un mayor temor en los países andinos (33%) frente a la consideración de poco o nada de amenaza en Chile o Uruguay. En cuanto a la confianza de los parlamentarios en sus FFAA, disminuye conforme se desciende geográficamente de Norte a Sur. De mucha confianza (mayor al 75% en México) se pasa al 50% en Chile o Uruguay en razón del pasado reciente. Así, respecto de la percepción de la institución militar por parte de los líderes políticos, de los datos se desprende la casi completa desaparición del riesgo de insubordinación militar.⁴⁷

A la hora de valorar el grado de amenaza que suponen para la democracia las actuales relaciones entre las Fuerzas Armadas y el gobierno de cada país, la práctica totalidad de diputados latinoamericanos entrevistados, con independencia de su posicionamiento ideológico, considera que resultan poco o nada amenazantes (80,2%). Aunque las opiniones difieren significativamente según el país del diputado entrevistado: así, mientras que para más de la mitad de los congresistas bolivianos (51,3%) y para un 45,1% de los diputados peruanos consultados, las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el gobierno de sus respectivos países suponen una seria amenaza, para más de un 90% de los paraguayos, argentinos, hondureños, salvadoreños y colombianos, este aspecto no representa un riesgo para la democracia de sus países (PELA, 2005).

46 PELA (2005), Proyecto Elites Parlamentarias. Dir. Manuel Alcántara. Universidad de Salamanca.

47 M. Alcántara (2005), "Diputados y militares. Una visión desde el Parlamento de las Fuerzas Armadas", en José Antonio Olmeda (comp.), *Democracias frágiles, las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch-Instituto General Gutiérrez Mellado, pp. 229-250.

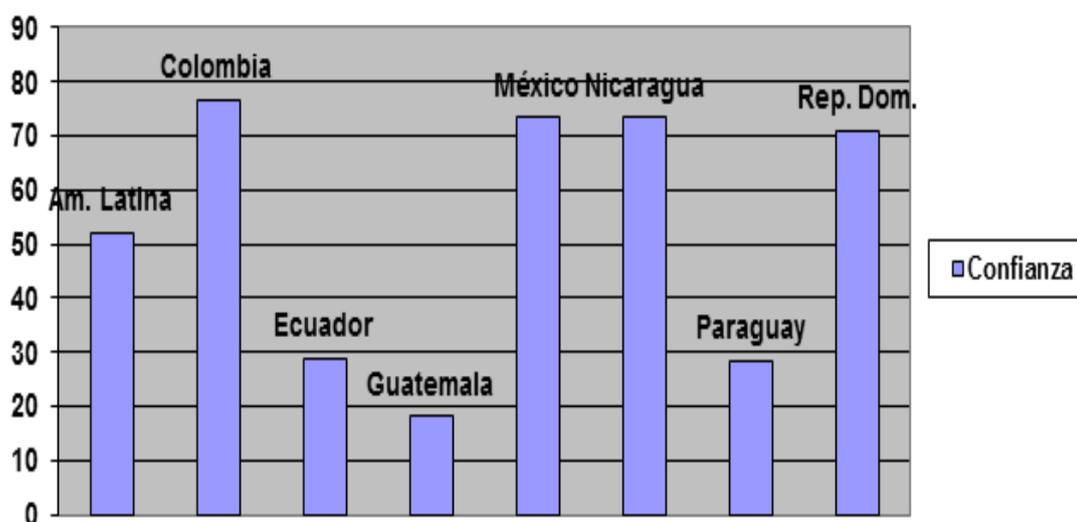
TABLA II. RELACIONES FUERZAS ARMADAS Y GOBIERNO COMO AMENAZA PARA LA DEMOCRACIA (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos PELA (2005)

La confianza depositada por los diputados latinoamericanos en las Fuerzas Armadas no es muy elevada. Sólo un 50% de los entrevistados manifiesta confiar mucho o bastante en el papel que desempeñan en la vida pública de su país. Existen, sin embargo, importantes diferencias: así, mientras que los parlamentarios colombianos, mexicanos, nicaragüenses y dominicanos son los que más confían en la institución (superan el 70% aquéllos que dicen confiar mucho y bastante en la actividad de las Fuerzas Armadas); por el contrario, los congresistas de Guatemala, Paraguay y Ecuador son los que más desconfían del Ejército (tan sólo entre el 18 y el 29 % confía mucho o bastante en el ejército de su país).

TABLA 12. CONFIANZA EN LAS FUERZAS ARMADAS POR PAÍSES (%)



Fuente: Elaboración propia en base a PELA (2005)

Al contrario que los datos mostrados en la tabla anterior, las diferencias ideológicas entre diputados sí parecen explicar los distintos niveles de confianza hacia las Fuerzas Armadas: aquéllos que se auto-ubican en la izquierda son menos proclives a confiar en la institución (un 42,3% dice hacerlo mucho o bastante) frente a los de la derecha que muestran mayores niveles de confianza (un 62% se fía mucho o bastante).

En general, la percepción de los diputados latinoamericanos sobre el papel de las Fuerzas Armadas es positiva. En una escala de 1 a 10, donde 1 es muy negativo y 10 muy positivo, la media regional se sitúa en 6,36.

9. CONCLUSIONES

Las Fuerzas Armadas han desempeñado un papel importante en los avances y retrocesos de la política democrática regional; a veces, acompañando proyectos oligárquicos, en otras ocasiones, avalando proyectos de desarrollo popular y populista, no cabe entender la política latinoamericana sin la presencia militar. El retorno a la democracia y la consolidación de estos regímenes en los últimos treinta años, nos obliga a plantearnos cómo ven los ciudadanos latinoamericanos el nuevo papel que han de cumplir las FFAA en el contexto democrático regional. Para ello, hemos analizado los datos de cuatro encuestas regionales: el informe del Latinobarómetro 2011, los informes de LAPOP, la investigación realizada por FLACSO en el 2010 y los datos de las encuestas de Elites Parlamentarias de la Universidad de Salamanca.

Todos ellos nos muestran, aunque con algunas diferencias, que las FFAA mantienen un apoyo y una confianza significativos en la ciudadanía regional, duplicando a la confianza depositada en otras instituciones como los partidos o los legislativos nacionales, y situándose muy por encima del apoyo recibido por las distintas policías nacionales.

Los ciudadanos latinoamericanos expresan un gran apoyo a las FFAA, destacando su trabajo con los derechos humanos, su papel en los desastres naturales, sus capacidades organizativas y de entrenamiento y su actuación en contextos de altos niveles de criminalidad.

Los resultados también demuestran que el apoyo al sistema político incide significativamente en los niveles de confianza en las FFAA, es decir: un mayor apoyo al régimen democrático significa también una mayor confianza en las Fuerzas Armadas.

En relación al apoyo a un golpe militar, el Informe Latinobarómetro del año 2011 señala que el 66 % de los encuestados considera que no apoyaría, bajo ninguna circunstancia, un gobierno militar (frente al 63% de 2010). Guatemala es el país que menos rechaza los gobiernos militares con sólo un 40%, es decir, un 60% de los entrevistados no rechazan de plano un régimen militar; éstos ascienden a un 52 % en Paraguay, un 53 % en México y un 54 % en Perú. Merece la pena valorar el 60% que se muestra contrario a un gobierno militar en el caso hondureño, especialmente después del golpe de estado del 2009. . La evidencia empírica parece sugerir así que la preocupación en torno al crimen violento en América Latina parece ser tan severa que los ciudadanos están dispuestos a sacrificar ciertas libertades para sentirse más seguros.

Por último, si desplazamos nuestro foco de atención a la clase política (los parlamentarios nacionales, en este caso), podemos señalar que en general, los diputados latinoamericanos no consideran el control sobre las Fuerzas Armadas la variable más relevante para alcanzar la consolidación democrática. Asimismo, el 65% piensa que las relaciones de las FFAA con el Gobierno no son amenazantes, destacando un mayor temor en los países andinos (33%) frente a la consideración de escasa o nula amenaza en Chile o Uruguay. En cuanto a la confianza de los parlamentarios en sus FFAA, ésta disminuye conforme se desciende geográficamente de Norte a Sur. De mucha confianza (mayor al 75% en México) se pasa al 50% en Chile o Uruguay en razón del pasado reciente. Así, respecto de la percepción de la institución militar por parte de los líderes políticos, de los datos se desprende la casi completa desaparición del riesgo de insubordinación militar.

Concluiríamos pues que la adecuación de las Fuerzas Armadas a los nuevos marcos constitucionales democráticos, así como el papel que han desempeñado en la normalización democrática en la región, han permitido que mantengan un fuerte respaldo en la ciudadanía latinoamericana, lo que les ha otorgado una reserva de legitimidad importante en comparación con otras instituciones regionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, F. (1992), "The Military and the Limits to Democratization in South America", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Arturo Valenzuela (comps.), *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 153-198.
- Alcántara, M. (2005), "Diputados y militares. Una visión desde el Parlamento de las Fuerzas Armadas", en José Antonio Olmeda (comp.), *Democracias frágiles, las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch-Instituto General Gutiérrez Mellado, pp. 229-250.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2009), *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009*. Ser.L/V/II. Doc.57, 31 diciembre 2009, OEA.
- Corporación Latinobarómetro (2011), *Informe 2011*, Santiago de Chile.
- Cruz, J. M. (2009), "Public Insecurity in Central America and Mexico", *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, nº 28, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Universidad de Vanderbilt.
- Diamond, L. (1999), *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Fever, P. D. (1999), "Civil-Military Relations", *Annual Reviews Political Science*, nº 2, pp. 211-241.
- FLACSO (2010), *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina. Estudio de opinión pública, 2009-2010*, Costa Rica.
- Highly, J. y R. Gunther (eds.) (1992): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kruijt, D. y K. Koonings (2002), "Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras", *Iberoamericana*, II, nº 8, pp. 7-22.
- LAPOP (2010), *Barómetro de las Américas 2010*. Universidad de Vanderbilt.
- Malamud, M. (2008), *Opinión Pública y Fuerzas Armadas en el Cono Sur*, América Latina - ARI Nº 5/2008, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Montalvo, D. (2009), "¿Confía usted en sus Fuerzas Armadas?", *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, nº 27.
- Olmeda, J.A. (comp.) (2005), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch-Instituto General Gutiérrez Mellado.

- PELA (2005), *Proyecto Elites Parlamentarias*. Dir. Manuel Alcántara. Universidad de Salamanca.
- O.J. Pérez (2012), *Las relaciones cívico-militares desde la perspectiva de la opinión pública*, V Congreso Latinoamericano de Opinión Pública, Bogotá (Colombia).
- Pérez, O. J. (2009), “El crimen y el apoyo a los golpes militares en América Latina”, *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, nº 32, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Universidad de Vanderbilt.
- Pion-Berlin, D.S. (2005), “Political Management of the Military in Latin America,” *Military Review* nº 85, pp. 19-31.
- Rojas Aravena, F. (2008), “El riesgo de la superposición entre políticas de defensa y seguridad”, en *Revista Nueva Sociedad*, nº213, pp.36-49.
- Rojas Aravena, F. (2001): *Diseño y gestión de la seguridad internacional en América Latina*. Utrecht: Tesis doctoral, Universidad de Utrecht.
- Rouquié, A. (1989): *The Military and the State in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Seligson, M. A. y J. A. Booth (2009), “Predicting Coups? Democratic Vulnerabilities, The AmericasBarometer and The 2009 Honduran Crisis”, *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas, 2009 (Special Report on Honduras)*. Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University.
- Stepan, A. (1988), “Las prerrogativas militares en los nuevos regímenes democráticos”, *Desarrollo Económico*, vol. 27, nº 108, pp. 479-504.
- Tulchin, J. S. y M. Ruthenburg (2006), “Toward a Society Under Law”, en Tulchin, Joseph S. y Meg Ruthenburg (eds), *Toward a Society Under Law: Citizens and Their Police in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center.



Ignacio Cartagena Núñez

Consejero Técnico del Gabinete del Ministro - Asesoría Parlamentaria.

Correo: Ignacio.cartagena@maec.es

- Artículo recibido: Octubre de 2014.

- Artículo aceptado: Diciembre de 2014.

CUESTIÓN DE CREDIBILIDAD. LA IMPORTANCIA DE REFORZAR LOS MECANISMOS DE EMERGENCIA EN EL DIÁLOGO ENTRE LA AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA Y LAS ECONOMÍAS EMERGENTES

Resumen

En octubre de 2013, la Agencia Internacional de la Energía (AIE) puso en marcha un diálogo reforzado con algunos estados no miembros. Algunos de estos países son grandes consumidores, y otros también productores; todos ellos son economías emergentes, y, como tales, están destinados a jugar un papel relevante en la evolución de la Agencia en los años venideros.

Sostenemos que, en el marco de este diálogo, preservar y reforzar los mecanismos de respuesta de emergencia de la AIE es esencial, para evitar una merma en la credibilidad de la Agencia como organización de seguridad energética, un factor clave en el sector de la energía, donde los actores tienden a ejercer influencia a través del envío de señales a otros actores y mercados, no de acciones concretas.

El mejor modo de preservar los mecanismos de respuesta rápida actualmente en vigor –y por lo tanto, la credibilidad de la AIE– sería la firma de un protocolo vinculante con los nuevos países de cooperación prioritaria.

Palabras clave

Agencia Internacional de la Energía, cooperación en materia energética

Abstract

In October 2013, the International Energy Agency (IEA) launched an enhanced dialogue with a number of non-member states. Some of them are big consumers and some are also producers; all of them are emerging economies, and, as such, they are destined to play a very significant role in the evolution of the Agency in the years to come.

This paper argues that, in this context, preserving and reinforcing the IEA emergency response mechanisms is essential. If this aspect is not adequately tackled in the dialogue with new priority cooperation countries, the IEA will lose credibility as an energy security organization. And credibility is a key factor in the energy sector, where actors tend to exert an influence on each other by sending political signals, rather than by implementing political actions.

This paper concludes that, in order to preserve the emergency response mechanisms currently in place, a binding protocol should be signed between the IEA and its new priority cooperation countries.

Keywords

International Energy Agency, Energy cooperation

CUESTIÓN DE CREDIBILIDAD. LA IMPORTANCIA DE REFORZAR LOS MECANISMOS DE EMERGENCIA EN EL DIÁLOGO ENTRE LA AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA Y LAS ECONOMÍAS EMERGENTES

INTRODUCCIÓN

El último encuentro ministerial de la Agencia Internacional de la Energía (París 18-20 de noviembre de 2013) concluyó con una declaración conjunta firmada por la Agencia con sus nuevos “países de cooperación prioritaria” (Brasil, China, India, Indonesia, Rusia y Sudáfrica).¹ Esta declaración de intenciones, largamente esperada, da carta de naturaleza a la cooperación reforzada entre la AIE y los llamados “nuevos grandes consumidores”, en su mayor parte las economías emergentes.

Fundada en 1974 como un cartel de consumidores netos, la Agencia –es decir, la suma de sus estados miembros– representa hoy en día una porción cada vez menor del consumo energético global.² Para revertir esta tendencia, la entidad debería embarcarse en un diálogo estratégico con los nuevos grandes consumidores, para podrá continuar desempeñando su función como garante de la seguridad de los suministros, proveedor de inteligencia en el sector de la energía –actuar como un gran “think tank” global en estos temas– y referente en el ámbito de las políticas medioambientales.

Como afirmaba el “padre fundador” de la AIE, Henry Kissinger, en una conferencia reciente: “sin la adhesión de otros países llamados a desempeñar un papel protagonista en la configuración del sistema energético mundial, la AIE se arriesga a convertirse en una agencia desfasada, irrelevante e incapaz de cumplir eficazmente sus objetivos fundacionales.”³

1 La declaración citada se adjunta como anexo al final del texto.

2 Aunque son aún los mayores consumidores, los miembros de la AIE suponen algo menos de la mitad de la demanda de petróleo y en 2035 supondrán tan sólo un tercio. Esto se debe a los nuevos grandes consumidores, como China, que en 1995 importaba sólo 0,4 millones de barriles por día; en 2008, importaba más de 4,2 millones de barriles diarios, más que Francia e Italia juntas. Pero la seguridad del suministro no está sólo vinculada a las reservas, sino que también está ligada a la decreciente capacidad de refino en algunos miembros de la AIE.

3 KISSINGER, Henry “the future role of the IEA” Speech for the 35th Anniversary of the International Energy Agency, October 14th 2009, Paris.

Pero el diálogo con los nuevos grandes consumidores, por crucial que pueda ser para su supervivencia como punto de referencia en el sector, no debería lograrse al precio de perder los instrumentos de que la propia agencia dispone para cumplir con su cometido en el ámbito de la seguridad energética. Es vital preservar los mecanismos de respuesta rápida, que son el núcleo duro de la identidad de la AIE y consisten – como veremos- en protocolos de actuación coordinada –que incluyen liberación de reservas- ante situaciones de emergencia. Si no se presta la atención suficiente a estos mecanismos la AIE, que esencialmente es una agencia de seguridad energética- corre el riesgo de perder su credibilidad.

Desarrollaré a continuación esta idea: la importancia de preservar los mecanismos de respuesta rápida en el diálogo con los países de cooperación prioritaria- dividiendo la argumentación en tres partes.

Comenzaré abordando **los rasgos específicos del sector de la energía**: las asimetrías en la información y la escasez de reguladores públicos, en la forma de agencias internacionales o multilaterales. A diferencia de otros ámbitos de la vida internacional, el sector de la energía se caracteriza por la existencia de lagunas en el ámbito convencional y por la preeminencia que los actores privados tienen sobre los públicos, incluso en el ejercicio de determinadas funciones reguladoras normalmente reservadas a estos. De ahí que las llamadas “políticas de señalamiento”, consistentes en influir en otros actores esbozando posibles líneas de actuación, aunque sin llevarlas a cabo, cobren especial importancia. La AIE, en tanto que agencia que trabaja en el mundo de la energía ha hecho uso frecuente del envío de “señales políticas” para modelar las reacciones del mercado e influir así en la actuación de otros actores.

Pasaré luego a referirme a los mecanismos de respuesta de emergencia de la AIE y a explicar cuál es su papel en la cimentación de la credibilidad de la AIE. Para que la “señalización” sea eficaz, los emisores de las señales han de ser “creíbles”. La AIE ha ampliado su acción a sectores no necesariamente vinculados a la seguridad energética; pero, gracias a la naturaleza vinculante de sus mecanismos de reacción rápida, aún goza de un lugar de privilegio entre las escasas organizaciones dotadas de poderes vinculantes sobre sus miembros. Estos mecanismos de carácter obligatorio deberían ser preservados. Si se diluyen en el diálogo con las economías emergentes –que no están vinculadas a ellos- la credibilidad de la agencia quedaría en entredicho.

Finalmente, haré referencia al aspecto que podría tener un eventual acuerdo entre la AIE y las economías emergentes en torno a los mecanismos de respuesta rápida. Toda vez que no se trata de crear mecanismos vinculantes para estos países –pues no son miembros de la AIE, sino socios estratégicos- lo esencial parece que se plasme en un documento escrito un compromiso de coordinación. El texto por el que ambas partes –la AIE y los países de cooperación prioritaria- se comprometieran a coordinarse en casos de emergencia podría tomar la forma de cualquier instrumento convencional (v.gr. un tratado, un protocolo, un memorándum).

En virtud de este acuerdo, los “socios estratégicos” asumirían el compromiso de coordinar sus respuestas de emergencia con la AIE y a no actuar por libre sobre la base de las decisiones de la AIE. La Agencia, a su vez se comprometería a escuchar y respetar el criterio de estas economías emergentes en sus estructuras de toma de decisiones. Esto no sería enteramente nuevo: como veremos, la cooperación actual entre la AIE y países terceros ya incluye simulacros de respuesta coordinada, ante casos de emergencia, como interrupciones de suministro o incrementos de precio; pasaré revista, por último, a las ventajas y dificultades que podrían experimentar las nuevas contrapartes de la AIE en la adopción de estos mecanismos de coordinación.

I. RASGOS ESPECÍFICOS DEL SECTOR DE LA ENERGÍA E IMPORTANCIA DE LAS ESTRATEGIAS DE SEÑALIZACIÓN. LA CUESTIÓN DE LA CREDIBILIDAD

I.1 Rasgos específicos del régimen internacional de la energía

De acuerdo a una definición clásica formulada por el politólogo Stephen Krassner, un régimen internacional es “un conjunto de principios, normas o procedimiento de toma de decisiones en torno a las que convergen las expectativas de los actores sobre una cuestión determinada de la vida internacional”.⁴ La definición encaja con muchos tipos de regímenes internacionales, como los vigentes en el comercio, la agricultura, la aviación, la propiedad intelectual, las telecomunicaciones, la no proliferación, etc. Sin embargo, no encaja totalmente con el sector de la energía, a causa de los siguientes rasgos específicos:

- a) **El régimen internacional de la energía** carece de un **conjunto de instituciones multilaterales con la legitimidad y el poder de imponer sus decisiones sobre otros actores**. No existe, en puridad, una agencia multilateral de la energía; si por ello entendemos un organismo semejante a los que, hoy por hoy, regulan la vida internacional en otros sectores (asuntos de seguridad, Consejo de Seguridad; agricultura: FAO; Aviación Civil, OACI; Comercio, OMC; cultura y patrimonio: UNESCO; Derechos Humanos: Consejo de derechos humanos.) Todas estas organizaciones, en mayor o menor medida, son responsables de la

4 Ver KRASSNER, Stehpan, D. “International energy regimes2, Cornell university press 1983, p. 43.

creación de lo que José Antonio Pastor Ridruejo llamaba una “constelación de regulaciones internacionales” con amplia incidencia en nuestro día a día; en el ámbito energético no existen organismos semejantes de carácter universal. Lo mismo sucede en el ámbito regional, aunque, en épocas relativamente recientes hayan surgido diversos foros y organizaciones con competencias en este ámbito.⁵ Ni la OPEP ni la AIE tenían por objeto colmar este vacío: fueron creadas para proteger los intereses de los consumidores o de los productores, pero carecen en cambio de una vocación auténticamente universal.

- b) Lo mismo sucede con las normas que rigen el comercio internacional, como las regulaciones de la OMC. Aunque teóricamente pueden aplicarse al sector de la energía, como a cualquier otro sector del comercio internacional, **factores estructurales hacen particularmente difícil esta traslación**, no siendo baladí el hecho de que los recursos energéticos una parcela esencial de la soberanía de los estados, clave para su viabilidad y prosperidad, o bien para su influencia en un contexto global. Es por ello muy difícil que los estados –sobre todo los exportadores netos- acepten injerencias internacionales respecto a la producción o comercio de los recursos energéticos. Existe otra razón por la que las normas aplicadas al comercio internacional son difícilmente aplicables al ámbito de la energía: los reglamentos de la OMC se refieren, por lo general, al acceso a los mercados; mientras que el dilema principal en el ámbito energético es precisamente el contrario: el acceso a los recursos energéticos, no a los mercados finales.
- c) **Históricamente, la falta de organismos multilaterales en el sector de la energía se explica por las reticencias de las grandes compañías – muchas amparadas o controladas por estados- a aceptar una fiscalización exógena de su actividad empresarial.** Hoy en día, buena parte de los recursos globales de gas y petróleo están en manos de un número reducido de actores: algunas multinacionales –las llamadas “International Oil Companies” y muchas compañías nacionales, “National Oil Companies”, cuyo peso e importancia en el sector, a partir de la oleada de nacionalizaciones de los sesenta y setenta, no ha dejado de crecer. Estas compañías gestionan una pieza clave de la soberanía de los estados, que son sus recursos energéticos. Tampoco existe interés en la injerencia de organismos multilaterales con autonomía de decisión y cierta capacidad regulatoria.
- d) **El régimen internacional de la energía ha pasado de abarcar un solo sector (el petróleo) a cubrir casi tantos sectores como tipos de recursos energéticos: gas, fuentes no convencionales y políticas medioambientales.** Los actores

⁵ Países en otras regiones también constituyeron agencias y foros, como la Agencia Latinoamericana de la Energía (conocida como OLADE en 1974), se creó el grupo de trabajo de APEC en 1993 y el african energy consumption, UN cuerpo de la unión africana en 2008.

que allí operan tienen intereses distintos, incluso contradictorios; por ello cada vez resulta más difícil responder a las distintas expectativas dentro de un mismo régimen.

- e) **El régimen de la energía evoluciona con gran celeridad, en paralelo a los cambios del objeto sobre el que actúa, lo que a su vez tiene un impacto en la configuración de muchos de sus conceptos fundamentales;** nociones clave, como “países consumidores y países productores”, “vulnerabilidad energética” o “recursos energéticos” cobran significados distintos a medida que se producen nuevos desarrollos tecnológicos. Países que hasta hace poco eran consumidores netos pasan a ser grandes productores; otros, antaño vulnerables, pasan a dictar su ley en los mercados; y recursos que antes ni siquiera se inventariaban como reservas, como las arenas bituminosas o los esquistos, transforman por completo la nómina de los grandes productores. Por lo demás, el grado de aceptación social de otras fuentes de energía –muy ligado a su impacto medioambiental– también configura el régimen por sí mismo (v.gr. es *energiewende* o transición energética en Alemania).

Esto podría llevarnos a concluir que no existe un régimen global de la energía propiamente dicho. Y, sin embargo, sí existe; al menos, si aceptamos como tal el conjunto de normas e instrucciones de diverso origen y grado de cumplimiento, que a menudo se integran y forman un cierto entramado normativo lo suficientemente sólido como para ser calificado de “régimen”. Sucede que el régimen de la energía no es tan tangible o definido como el que regula las relaciones entre los actores en otros ámbitos de la vida internacional, de ahí que algún autor lo haya definido como un complejo de regímenes (regime complex), antes que como un régimen en sí mismo.⁶

También podríamos referirnos al régimen de la energía como uno que se halla en constante proceso de construcción: un conjunto sofisticado de normas, reglas e instrucciones capaces de generar una convergencia de expectativas y, en efecto, dotan a las actuaciones de los distintos actores, ya sean empresas o estados, de cierta previsibilidad.

⁶ COLGAN, Jeff, et. al. “punctuated equilibrium in the energy regime complex”, *international organizations review*, springerscience, New York, 2011.

Gráfico número 1. Actores que intervienen en el régimen internacional de la energía.



1.2. Las “políticas de señalización” (signaling policies) y su incidencia en el sector de la energía

De acuerdo con James Walsh, el recurso a las estrategias de señalización es frecuente en muchos ámbitos de la política internacional, incluyendo resolución de conflictos, negociaciones económicas y comerciales, procesos de integración regional y decisiones de política exterior, en particular en los estados democráticos.⁷

En el régimen de la energía, debido a sus peculiaridades, las señales sustituyen a menudo a las acciones, dada la dificultad de ejecutar sobre el terreno las decisiones adoptadas por un actor de manera unilateral. Las políticas de señalización son así un patrón de conducta muy común en las democracias occidentales. La Agencia Internacional de la Energía es recordemos, un grupo de países democráticos; se trata por tanto de un mecanismo muy ligado al “soft power” en la medida en que el coste político que acarrea ejecutar una opción política suele ser superior al de aludir a la posibilidad de hacerlo.⁸

7 WALSH, James, “Do the states play signalling game”, department of political science, university of north Carolina, Charlotte NC, 28223.

8 Ver GARZTKE, Erik, “signalling and the liberal peace”, Yale, 2003

Podemos definir las “políticas o estrategias de señalización” como el conjunto de acciones o declaraciones que potencialmente permiten a un actor inferir algo acerca de propiedades no observables pero evidentes de otro actor. Dos son los elementos cruciales para asegurar la eficacia de una “señal política”: en primer lugar, debería producirse en un ambiente poco transparente, en el que predomine la escasez de información, y donde por lo tanto, resulte muy difícil conocer las intenciones de un actor, más allá de las “señales” que emita de manera voluntaria; en segundo lugar, es muy importante que los actores que emitan señales sean actores creíbles.

El concepto de credibilidad se hizo popular en los años sesenta y setenta, con los estudios de comportamiento de las dos grandes potencias, en particular al final de la Guerra Fría. En un contexto propio de la teoría de los juegos, “para influir de manera eficaz en las expectativas del rival (y contribuir así al fin deseado), las amenazas y promesas, llamadas en su conjunto compromisos, deben ser comunicadas de manera adecuada y, sobre todo, deben resultar creíbles. En caso contrario, entonces el oponente no revisará sus propias expectativas.⁹

La credibilidad de una “estrategia de señalización” (v.gr., el anuncio de liberación de reservas nacionales de petróleo en caso de crisis) podría así definirse como la percepción de que el actor que emite una señal está capacitado para actuar en consecuencia, bien porque es en efecto capaz de hacerlo, porque ya lo ha hecho en el pasado o porque el coste de no ser coherente con una determinada línea de acción es demasiado elevado. Las señales serán creíbles en la medida en que el actor que las emita sea percibido como capaz de llevarlas a cabo, aunque al final no lo haga así.

En el régimen de la energía, la credibilidad no es menos esencial que en otros sectores. Tomemos el ejemplo de Arabia Saudí, uno de los grandes “emisores” de señales al mundo de la energía. Bien en solitario, bien a través de la OPEP, Riad ha dado prueba de su capacidad de influir en el sector de la energía a través del envío de señales, porque se trata de un actor creíble. Su credibilidad se ampara en su capacidad de producción marginal: Arabia Saudí no es sólo uno de los mayores productores de petróleo convencional, sino que además tiene una capacidad de producción marginal que puede contrarrestar eficazmente alteraciones en los precios del petróleo en casos de crisis o cortes de suministro; o bien justo lo contrario: agudizarlas. En el pasado, Arabia Saudí se ha mostrado muy dispuesto a “jugar” con sus volúmenes de producción, con el objeto de modular los mercados y provocar la reacción de otros actores.¹⁰

9 POWELL, Robert, *Nuclear Deterrence Theory: the search of credibility*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, P. VIII, 230.

10 Entre 1980 y 1985, las tentativas saudíes de defender el “precio de referencia” desembocaron en un notable deterioro de su cuota de mercado; la demanda de petróleo saudí pasó de diez millones de barriles diarios, en 1980, a 3,6 millones de barriles diarios en 1985. La pérdida de cuota de mercado y de beneficios se demostró muy costosa y el régimen de fijación de precios fue abandonado definitivamente en 1985, en un esfuerzo por recuperar cuota de mercado a través del llamado “netback pricing system”.

En el caso de la Agencia Internacional de la Energía, tratándose de una agencia formada por países consumidores, la credibilidad no está relacionada con la capacidad de influir sobre los mercados a través de incrementos/disminuciones de producción –caso de la OPEP- sino con su condición de instrumento eficaz para garantizar la seguridad del suministro energético en caso de fallas o discontinuidades en el mismo. La seguridad energética es una cuestión tan crucial para la identidad de la Agencia, que incluso en la actualidad –cuando las revoluciones de los hidrocarburos no convencionales parecen asegurar una sobreabundancia de recursos, enterrando definitivamente el temor a las grandes “crisis del petróleo” – las actas de su máximo órgano ejecutivo, el Consejo Directivo, ponen especial énfasis en los “mecanismos de respuesta de la AIE y otros instrumentos legales”, destacando la necesidad de “cumplir con la obligaciones legales relativas a las reservas de petróleo.”¹¹

La seguridad –la seguridad energética- sigue siendo una palabra clave para una organización como la AIE, del mismo modo que la energía debería ser una palabra clave en organizaciones de seguridad, como la OTAN o la Unión Europea Occidental. Como señala Philip Cornell, “la relación entre la política internacional de seguridad no es un camino de un solo sentido. Del mismo modo que los instrumentos coactivos desempeñan un papel de apoyo en la mejora de los mecanismos de seguridad energética, también la política energética podría jugar un papel clave en el contexto internacional de seguridad”.¹²

Aunque, la AIE haya evolucionado hasta asumir la forma de un gran “think tank” en temas de energía, su credibilidad permanece firmemente anclada a los instrumentos y prerrogativas de que dispone para velar por la seguridad energética de sus estados miembros.¹³

De manera similar, en 1998, Arabia Saudí respondió al rápido incremento en la producción por parte de Venezuela y su rápida capacidad de expansión aumentando su producción. En un contexto de reducción de la demanda de petróleo a raíz de la crisis financiera asiática, este incremento desembocó en un hundimiento de los precios del petróleo..

¹¹ Resumen a cargo de la presidencia de la reunión ministerial de la AIE, 11 de noviembre de 2013, párrafo 16. Accesible en: <http://www.iea.org/newsroomandevents/ieaministerialmeeting2013/Chairsummary.pdf>.

¹² CORNELL, Phillip, Regional and International Energy Security Dynamics: Consequences for NATO's search for an Energy Security Role, Geneva Research Papers n 5, GCSP, January 2012.

¹³ La seguridad energética puede ser definida como la disposición ininterrumpida de fuentes de energía a un precio razonable.

2. QUÉ SON LOS MECANISMOS DE RESPUESTA DE EMERGENCIA, CÓMO HAN EVOLUCIONADO Y QUÉ PAPEL DESEMPEÑAN EN LAS ESTRATEGIAS DE SEÑALAMIENTO DE LA AIE. VENTAJAS DE UN PROTOCOLO VINCULANTE EN SEGURIDAD ENERGÉTICA ENTRE LA AIE Y LOS NUEVOS PAÍSES DE COOPERACIÓN PRIORITARIA

2.1 Qué son los mecanismos de respuesta de emergencia

El objetivo primordial de la AIE, como hemos visto, consiste en mitigar los efectos creados por las distorsiones en el suministro de petróleo. La Agencia fue creada en 1974, al socaire de las crisis del petróleo del bienio 1973-1974.¹⁴ El acuerdo sobre un Programa Internacional de Energía (International Energy Programme en sus siglas en inglés), documento fundacional de la Agencia, da comienzo con las palabras “con el deseo de promover suministros de petróleo seguros, en términos razonables y equitativos”. De acuerdo al capítulo primero del IEP, los estados parte se comprometen a establecer un sistema de reservas de petróleo en caso de emergencia.¹⁵

Hoy en día, garantizar la seguridad del suministro ha dejado de ser la única tarea de una AIE compelida, por la propia evolución del sector y las demandas de sus estados miembros, a cubrir nuevas funciones. Varios factores incidieron en esta transformación, tales como la caída en los precios del petróleo a comienzos de los años 90, la emergencia de preocupaciones ambientales y la necesidad de que la AIE prestara servicio a sus estados miembros también en otros sectores, como el gas o la electricidad.

En paralelo a esta evolución, los propios mecanismos de seguridad de la AIE también han experimentado algunos cambios. El mecanismo de reacción rápida, vigente desde los años 70, fue transformándose a raíz del descubrimiento de que las carencias físicas de petróleo no siempre estaban tras de los aumentos en los precios del crudo. En ocasiones, incluso en circunstancias de suministro normal, se producían oscilaciones en los precios que condicionaban la marcha de las economías desarrolladas; por este

14 Antes de que la AIE fuera creada, existía un mecanismo de seguridad energética más flexible, desprovisto de cláusulas vinculantes, que recibía el nombre de comité de estructuras de la OCDE.

15 Los estados miembros se comprometen a mantener reservas de crudo o de productos refinados equivalentes a 90 días del promedio de importaciones netas del año anterior. Este requisito está modulado para los exportadores netos de petróleo a través de acuerdos especiales.

motivo, actuar sólo en casos de disminución cuantificable de la producción de petróleo no parecía suficiente.

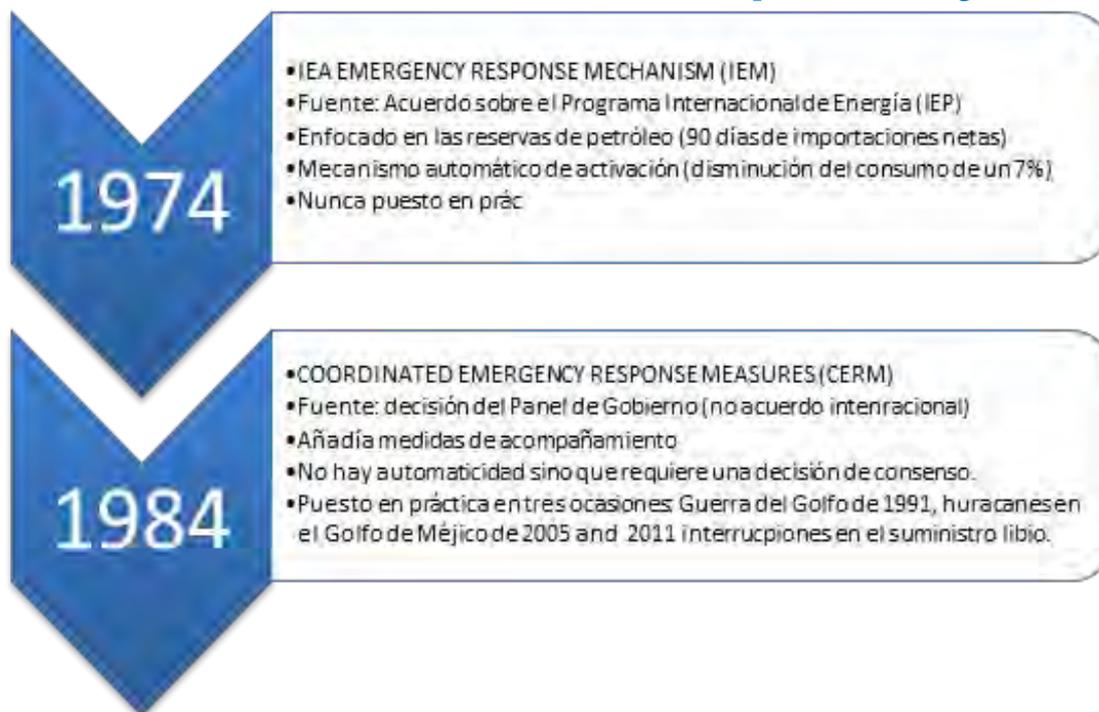
Esta realidad se hizo aún más evidente con la segunda crisis del petróleo. De acuerdo con Toner, “los mecanismos de la AIE relativos a la puesta en común de petróleo y restricción del consumo nunca llegaron a ser activados, porque las importaciones de crudo de los miembros de la AIE nunca llegaron a caer por debajo de un 7%, el detonante automático de los mecanismos de respuesta. Más tarde se descubrió que el aumento en los precios del petróleo no había sido causado por cambios fundamentales en el equilibrio entre oferta y demanda. De hecho, la escasez duró solo tres meses, si bien sus efectos fueron muy acusados.”¹⁶

Como respuesta a esta nueva realidad –fluctuaciones de los precios ajenas a la abundancia o escasez del crudo- la secretaria de la AIE propuso al Consejo Directivo que adoptara una resolución titulada “decisión sobre reservas y distorsiones en el suministro”,¹⁷ y que establecía las llamadas Medidas Coordinadas de Respuesta para casos de Emergencia (Coordinated Emergency Response System, o CERM, en sus siglas en inglés). Como señaló el propio Consejo Directivo del AIE “las distorsiones en el suministro de petróleo que supongan una pérdida significativa del suministro de petróleo a nivel mundial, sean o no suficientes para activar el mecanismo de puesta en común de petróleo del IEP, podrían asimismo desembocar en un grave daño para todas las naciones del mundo libre. Especialmente si esas distorsiones van acompañadas de un clima de pánico en la opinión pública, podrían resultar en aumentos exagerados del precio del crudo, no provocados por las condiciones subyacentes del mercado. Los estados miembros deberían, en consecuencia, responder de manera rápida y adecuada, evitando causar un grave deterioro económico”. Como principal novedad, los mecanismos del CERM ya no se activan de un modo automático cuando se alcanza determinado porcentaje de interrupción en el suministro de petróleo, como puede verse en el gráfico siguiente.

¹⁶ Toner, G (1987) “The International Energy Agency and the Development of the Stocks Decision”, energy policy, 15, pp. 40-58.

¹⁷ Dos decisiones del panel de gobierno en 1981 y 1984, respectivamente, establecieron el marco del programa del CERM.

N.2 Gráfico. La evolución del Mecanismo de Respuesta a Emergencias.



La sustitución de los mecanismos del IEP por CERM trajo distintos efectos, positivos y otros negativos.

En el capítulo de los aspectos negativos, la experiencia ha demostrado que el mecanismo de emergencia actual en realidad disminuye la capacidad de reacción de la AIE, en la medida en que no puede ser activado automáticamente. En segundo lugar, la decisión de activar este mecanismo se basa en el consenso entre los Estados miembros, y esto no es fácil de lograr en situación de crisis. Además, su eficacia depende totalmente de las medidas nacionales de aplicación, que no son directamente controlables por la AIE. De acuerdo con el artículo 66 del tratado fundacional de la AIE, los Estados miembros deben “tomar todas las medidas, incluidas las legislativas que sean necesarias, para aplicar las decisiones adoptadas por la Junta de Gobierno”. Pero esto no siempre ha sido así, como el caso del huracán Katrina ha demostrado recientemente.

Sin embargo, si se compara con IEP, el CERM ha demostrado ser un mecanismo útil en el marco de lo que antes hemos denominado “estrategias de señalización”. La falta de un “detonante automático” del mecanismo de reacción rápida deja la decisión final en todos y cada uno de los Estados miembros, que han de reunirse en el Consejo Directivo y llegar a un consenso sobre las medidas pertinentes. Incluso la mera insinuación de la posibilidad de activar los mecanismos del CERM -por ejemplo, con un comunicado de prensa a raíz de una reunión del Consejo- la AIE puede contribuir a provocar el efecto deseado en el sector energético. Por este motivo, el CERM puede

ser, llegado el caso, mucho más útil como herramienta de señalización que el IEP, que era un mecanismo automático.

2.2 ¿Por qué el CERM sigue siendo importante para la credibilidad de la AIE cuando se trata de “lanzar una señal” a los mercados?. Análisis de un caso concreto

Como hemos visto, la AIE es una institución bifronte: en su calidad de gran “think tank” en materia de energía, ayuda a sus Estados miembros a realizar un seguimiento constante de las condiciones del mercado; como de la seguridad energética, puede determinar cómo y cuándo liberar reservas de petróleo. Pero a veces aludiendo incluso haciendo alusión a la posibilidad de activar ese mecanismo, sin llegar a usarlo), la AIE puede lograr un relajamiento en las tensiones del mercado.

Como señalaba el director de Planes de Emergencia en la AIE, Klaus Dietmar Jacoby, “desde el año 91 no ha habido necesidad de recurrir a las reservas de emergencia; pero no cabe ver ahí la prueba de la inactividad de la Agencia, sino todo lo contrario. En los escenarios críticos, como el 11 de septiembre, la huelga en Venezuela, los disturbios en Nigeria y en Irak, la AIE realizó una evaluación exhaustiva y un seguimiento diario de la situación, manteniéndose en estrecho contacto con todos los miembros, la industria del petróleo y también con otros estados. Estábamos listos para actuar en coordinación con los países productores de petróleo, en particular con los países de la OPEP, y los mercados lo sabían. Por estas razones, el posible riesgo de una interrupción del suministro se redujo al mínimo.”¹⁸

Veamos un ejemplo concreto de cómo funcionan las señales que emite la AIE. En julio de 2012, a raíz de los niveles que estaban alcanzando los precios del petróleo, el ministro de Energía británico anunció que el Reino Unido estaba listo para solicitar la liberación de las reservas de petróleo. Esto dio lugar a un debate interno en la junta de Gobierno de la AIE, en el que se presentó la posibilidad de hacer extensiva esta medida a las reservas de petróleo a todos los Estados miembros. Estados Unidos y Reino Unido apoyaron de manera decidida esta opción.

Resulta interesante es que, mientras los ministros y altos funcionarios de los estados miembros se reunían en París, diversos medios de comunicación se hicieron eco de la noticia, y el sector de la energía, siempre atento a las conclusiones del Consejo directivo,

¹⁸ JACOBI, Klaus-Dietmar, *The IEA Emergency Response System and its Capability*, comparecencia en sesión monográfica titulada “Security of Oil Supply Obligation to maintain minimum stocks of crude oil and gas”, Comité de Industria y Energía del Parlamento Europeo, 29 de abril de 2003, Bruselas

comenzó a especular sobre las posibles consecuencias que tendría la liberación de las reservas por parte de la AIE (ver gráfico a continuación). El mero debate sobre las consecuencias de una medida que no se llegó a tomar tuvo la influencia deseada: se logró contener la escalada en los precios del crudo durante algunas semanas, dando un respiro a los mercados.

Gráfico 3: cómo lanza señales la AIE a los mercados de energía. Julio de 2012 y la petición del Reino Unido. Anuncio en prensa y evolución de los mercados.

Oil price falls as Britain says it is ready to call for release of reserves at the IEA. August 20, 2012, Reuters.

The Government is monitoring the oil price and may call on the International Energy Agency to release its strategic reserves to cool prices, a spokesman has said.

The UK may ask for strategic reserves to be released by the IEA to cool prices as oil supply remains tight.

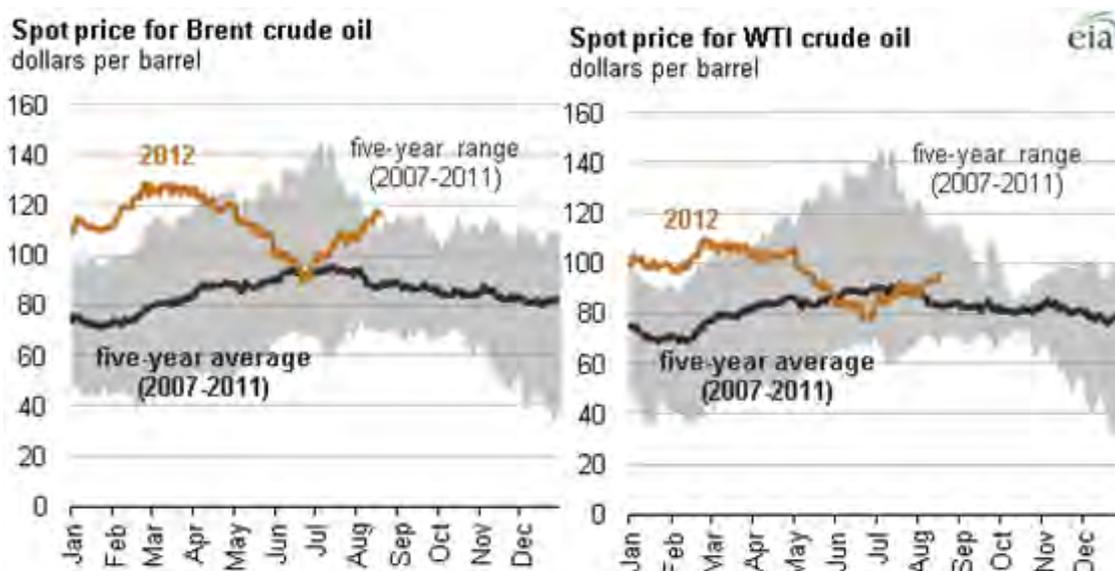
The UK is prepared to ask the International Energy Agency (IEA) to take action to deal with high oil prices, but no decision has been made to release stocks, a energy ministry spokesman has said.

“We and our international partners continue to monitor the oil market and stand ready to call upon the International Energy Agency to take appropriate action as required.

No decisions have been taken to release stocks at this stage,” the spokesman told Reuters. “The market remains very tight. This has a knock-on impact on the oil price and therefore the global economic recovery,” he said.

IEA may release oil reserves as soon as September: report. August 24, 2012 | Michel Rose and Jonathan Leff | Reuters.

PARIS/NEW YORK (Reuters) - World oil consumers are poised to tap into emergency oil inventories as soon as early September after the International Energy Agency (IEA) dropped its resistance to a U.S.-led plan, a source and an oil journal said on Friday. Just one week after its chief said there was no discussion of possible emergency action, the IEA is now thought to have agreed to the idea, the industry journal Petroleum Economist reported on Friday, citing unnamed sources. The release could be as large or larger than last year's 60 million barrel injection.



Se puede por tanto concluir que las medidas de emergencia de la AIE son eficaces no sólo cuando se aplican, sino también cuando se contemplan como mera opción, siempre y cuando esta posibilidad llegue –en forma de señal- a otros actores presentes en el sector de la energía.

2.3 Algunas de las razones en favor de la firma de un acuerdo sobre el CERM con los “países de cooperación prioritaria”

Ventajas para el AIE:

- Preservar su papel como garante de seguridad energética:** De acuerdo con los postulados de la “teoría de la agencia” (agency theory)¹⁹, los estados soberanos delegan algunas facultades en las organizaciones internacionales, limitadas en el tiempo y alcance, que bien pueden ser retomadas por los estados soberanos. La legitimidad de una organización internacional está, así pues, vinculada a su capacidad de dar cumplimiento a las expectativas de sus miembros. Por este motivo, incluso si la agencia ha ido asumiendo nuevas competencias en los últimos años, aún debe ser capaz de cumplir con su función de mecanismo de salvaguardia del suministro energético; lo cual no sería posible si los nuevos grandes consumidores –aun permaneciendo fuera de la Agencia- no se comprometen a un diálogo franco, transparente y sostenido acerca de los mecanismos de reacción rápida.

¹⁹ LUIPIA, Arthur, “Delegation of Power: Agency Theory”, en SMELSER Neil y BALTES, Paul (eds.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* Elsevier Science Limited, Oxford, 2001.

- **Preservar un cierto grado de autonomía respecto a los grandes productores.** Con frecuencia, la AIE ha sido criticada por sus vacilaciones y falta de agilidad en la respuesta a las crisis. Cuando se producen interrupciones de suministro, sólo en casos muy excepcionales se llega al extremo de liberar las reservas de petróleo. La razón es que las reservas nacionales no son infinitas, y, por grave que sea una crisis, nunca hay seguridad total de que no se prolongará o empeorará. Esto demuestra que la AIE se decanta a menudo resolver las crisis a través de la interlocución con otros actores, dejando sus propios mecanismos de emergencia como último recurso. Precisamente por ello, y aunque no sean empleados salvo en situaciones muy extremas, mantener unos mecanismos de emergencia creíbles –si no reforzados- permitiría a la AIE disfrutar de cierto grado de autonomía frente a otros actores.
- **Conservar la capacidad de reacción:** por sus características y su condición de agencia de países consumidores, la AIE ofrece soluciones más ágiles que algunos posibles acuerdos o medidas unilaterales adoptadas por los países productores, puesto que parte de las reservas inventariadas por la AIE son de productos refinados, no de crudo; en caso de que los países productores decidieran contrarrestar una crisis de suministro o un aumento radical ampliando su propia producción, el crudo tardaría algunas semanas antes de llegar a las refinerías para su transformación y la distribución. Las refinerías podrían por supuesto echar mano de las reservas comerciales -no inventariadas por la AIE- pero esto desembocaría en una subida de precios, lo que no haría sino agravar una eventual crisis del petróleo. Los Mecanismos del CERM proporcionan a la AIE una gran capacidad de reacción ante posibles crisis de suministro.

Ventajas para los países prioritarios de cooperación IEA

Obligarse a coordinar con la AIE reacciones a eventuales crisis de suministro tendría un coste para los Estados no miembros en términos de limitación de su soberanía. Estos estados –que por lo general acompañan su pujanza económica con un protagonismo cada vez más visible en la arena internacional- perderían la capacidad de actuar con libertad, conociendo de antemano las decisiones ya adoptadas por la AIE, como han venido haciendo hasta la fecha.

Así pues, la coordinación con la AIE en tiempo de crisis también podría reportar beneficios para los “nuevos grandes consumidores”, en términos de estabilidad de la energía, disciplina en la gestión de sus reservas e integración en una organización democrática occidental. Los desarrollaremos a continuación:

- **Estabilidad de Suministro:** Está en el interés de nuevos grandes consumidores, mantener las condiciones de mercado relativamente estables en los sectores del petróleo y el gas, ya que, tratándose de economías emergentes, su crecimiento depende en gran medida de la disponibilidad de recursos energéticos. La prueba de la importancia que estos países otorgan a la coordinación con la AIE se

encuentra en el gran número de prácticas, simulaciones y ejercicios que vienen realizándose entre la Agencia y los países no miembros en los últimos años.

- **Acceso a la información.** Las últimas décadas no han sido, por fortuna, escenario de crisis energéticas de magnitud global como las acaecidas en los setenta. Gracias a ello, AIE ha podido destinar cada vez más recursos a la tarea de convertirse en un “think tank” de referencia. En los últimos veinte años, y en particular desde que la AIE actuó como secretaria técnica del G-20 con motivo de las cumbres de Pittsburg y Toronto (septiembre de 2009 y septiembre de 2010)²⁰ ese papel ha ganado en reconocimiento internacional. Su publicación anual más relevante, el World Energy Outlook, es ampliamente reconocida entre las fuentes autorizadas para las proyecciones globales y la elaboración de escenarios. Al embarcarse en una mayor colaboración con la AIE, los socios estratégicos podrían tener acceso a la capacidad de análisis de la Agencia.
- **La disciplina en la gestión de las reservas. La cooperación reforzada supondrá la asunción, por parte de los estados no miembros,** de buena parte de las normas ligadas a la disciplina de la AIE, en particular en lo relativo a la gestión de las reservas de energía. Si los estados miembros de la AIE ya están sujetos a ciclos de revisión de sus capacidades, así como simulaciones constantes de oscilaciones de suministro y otras situaciones de emergencia, para las economías emergentes tener acceso a algunos de estos mecanismos reforzará su preparación ante posibles situaciones de crisis.

²⁰ Con ocasión de la Cumbre de Pittsburg, el G20 solicitó a la AIE, la OECD, el Banco Mundial y la OPEP que confeccionaran un informe conjunto sobre el alcance de los subsidios energéticos. Este informe conjunto fue presentado al G20 en el marco de la cumbre de Toronto en junio de 2010.

3. QUÉ ASPECTO PODRÍA TENER UN ACUERDO SOBRE SEGURIDAD ENERGÉTICA ENTRE LA AIE Y SUS NUEVOS SOCIOS PRIORITARIOS; Y CÓMO TRASPONER EN ÉL LOS MECANISMOS DE RESPUESTA A EMERGENCIAS.

3.1 Posibles alternativas para el marco de cooperación

El artículo 12 del Acuerdo sobre un Programa Internacional de la Energía ofrece una base jurídica sólida para un amplio abanico de opciones que desarrollen un nuevo marco de cooperación²¹. La elección dependerá de las expectativas y ambiciones de cada parte. Podríamos resumir todas las alternativas en dos escenarios diferentes; lo probable es que la cooperación reforzada acabe transitando por un punto intermedio entre ambas.

a) El escenario más cauteloso:

El proceso de asociación podría limitarse a no ser más que una plataforma diplomática para el diálogo con los nuevos socios de la AIE. Si este fuera el caso, la Agencia podría sacar algunas lecciones útiles de las experiencias pasadas de otros órganos internacionales embarcados en procesos de asociación similares.²²

En el escenario poco ambicioso, la relación se limitaría a aumentar los intercambios de información y los ejercicios conjuntos. En el improbable caso de una interrupción grave del suministro de crudo, podría celebrarse una ministerial extraordinaria entre la AIE y los países de cooperación prioritaria, con el fin de hacer una evaluación conjunta de la situación.

En definitiva, los nuevos grandes consumidores quedarían con las manos libres en cuanto a la estrategia a seguir en situaciones de crisis. Además, tendrían alguna

21 El Artículo 12 del IEP establece que: “In order to achieve the objectives of the Program, the Agency may establish appropriate relationships with countries which are not Participating Countries, international organisations, whether Governmental or non-Governmental, other entities and individuals”.

22 Algunos ejemplos de plataformas de intercambio diplomático pueden ser los siguientes: El “Enhanced Engagement” de la ODCE (2007); la “Partnership for Peace” de la OTAN (1993) o el Foro Regional de ASEAN (1993). Todos ellos, en mayor o menor medida, han contribuido a tender puentes entre las organizaciones citadas y algunos países no miembros a lo que interesaba tener como socios estratégicos; pero ninguna de ellas ha tenido un papel determinante en el fortalecimiento de las organizaciones en sí.

ventaja competitiva hacia los países de la AIE, que tendrían acceso a gran cantidad de información y un conocimiento exhaustivo de la agencia en su calidad de socios prioritarios, pero no quedarían vinculados en modo alguno por sus decisiones.

b) El escenario audaz:

En caso de no firmarse un acuerdo *ad hoc*, los nuevos socios estratégicos podrían seguir actuando de manera autónoma en su relación con la AIE, incluso en los momentos de crisis, cuando mayor importancia reviste la coordinación. La asimetría en las reacciones de la AIE y sus socios estratégicos podría anular, en la práctica, cualquier decisión de la agencia. Por ello resulta esencial que los nuevos socios se comprometan, cuando menos, al respeto de las decisiones y acciones de la AIE en materia de seguridad del abastecimiento energético. En contrapartida, los miembros de la Agencia deberían asumir el compromiso de tomar en consideración las opiniones de los Estados asociados “ ante una interrupción grave del suministro”.

El compromiso de respetar –de no actuar en sentido contrario- a la línea de actuación de la AIE en el marco de una crisis energética debería adoptar la forma de acuerdo *vinculante*, no meramente una declaración de intenciones. Ninguno de los firmantes –ni la AIE ni los nuevos socios estratégicos- debería poder inhibirse de sus responsabilidades hacia la seguridad energética del conjunto.

Para hacer este compromiso más aceptable por parte de los estados no miembros, podría articularse una cláusula de “opting out” que flexibilizara la obligación de alineamiento en casos de fuerza mayor. Debería quedar claro, no obstante, que esta cláusula es un mecanismo de último recurso; sólo podría ser aplicado en caso de colisión clara entre los intereses y prioridades de uno –o varios- de los socios estratégicos y la AIE.

Como apoyo a las disposiciones de ese documento marco podrían articularse otras medidas que propiciaran un diálogo fluido entre ambas partes, como el establecimiento de puntos de contacto bilaterales, con el fin de intercambiar rápidamente evaluaciones e información en caso de una fluctuación importante; la participación en los exámenes regulares del Mecanismo de Respuesta a Rápida (CERM); y la coordinación sobre cuestiones medioambientales en vísperas de las grandes cumbres del clima.

Ese compromiso entre la AIE y sus socios estratégicos podría adoptar la forma de un protocolo. Un protocolo es un instrumento jurídico que complementa o modifica un tratado internacional; se trata de un documento de calado suficiente como para incluir disposiciones vinculantes, aceptadas de mutuo acuerdo, y con la flexibilidad suficiente como para permitir soluciones a medida para los diferentes países. El CERM se puso en marcha a partir de un documento de menor rango, desde el punto de vista jurídico: una resolución del Consejo. Pero debemos recordar que en este caso, sólo afectaba a los miembros de la AIE que ya habían asumido el compromiso de formular respuestas coordinadas a crisis en virtud del documento fundacional de la AIE, el Acuerdo sobre el Programa Internacional de la Energía. Los nuevos socios prioritarios, careciendo

de otros antecedentes, requerirían de un documento de carácter convencional para comprometerse en este sentido.

3.2 Cómo podría incluirse el Mecanismo de Seguridad Energética (CERM) en un acuerdo con los nuevos socios prioritarios

El Mecanismo de reacción rápida del el CERM, que sustituyó a partir de mediados de los 80 a los mecanismos de reacción rápida más gravosas de los años setenta, constituye una plataforma válida para el diálogo con los nuevos socios prioritarios. Países como la India, China o Sudáfrica –lejos de considerar la adhesión a este instrumento una limitación a su propia soberanía- podrían verlo como una nueva garantía de su propia estabilidad energética; además, gracias a la regla del consenso, también aplicable a la toma de decisiones en el marco del CERM, siempre mantendrían la última palabra sobre cuándo y cómo debe recurrirse a estos instrumentos.

Desde hace varios años, la AIE ha venido aportando su experiencia y su conocimiento a algunas economías emergentes en su propósito de crear sus propias reservas nacionales de hidrocarburos. Se han organizado ejercicios de simulación de respuesta de emergencia en China, India y países de la ASEAN desde 2002 y desde 2006 funcionarios de alto rango de China, India, Tailandia e Indonesia han participado en algunos de los comités de la AIE y de las reuniones del consejo.

Sin embargo, aún existen dificultades que los países prioritarios de la cooperación deben superar en el proceso de adopción de mecanismos CERM, dependiendo de su posición en el sector de la energía, su distinto grado de apertura política y socioeconómica y de las experiencias de cooperación previas con la AIE y otros foros económicos.

Brasil es un exportador neto de petróleo y uno de los principales productores fuera de la OPEP. La posible contribución del país a la AIE, en el ámbito de los intercambios de datos y las respuestas de emergencia podría ser sensibles debido a la naturaleza clasificada de algunos datos. China es plenamente consciente de la importancia de las reservas de gas y petróleo. En los últimos años se ha dedicado a generar reservas estratégicas de petróleo realizando grandes esfuerzos para aumentar sus capacidades. Las informaciones sobre dichas reservas estratégicas, como en el caso anterior, no siempre son de acceso público. Sin embargo, China ya coopera en la prestación de las estadísticas de energía en varios marcos, en particular la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y colabora en el proyecto de construir una gran base de datos de gas de petróleo conocida como JODI.

La relación de la AIE con la India en el ámbito de la seguridad energética se encuentra muy desarrollada. En 2011 se procedió a firmar un memorando de entendimiento en

materia de seguridad de suministros de petróleo y gas. Con Indonesia, las perspectivas de cumplimiento de las disposiciones sobre seguridad energética siguen un curso muy favorable; el país ya ha participado en diversos ejercicios conjuntos con otros países miembros de la AIE. La cooperación entre la AIE y México y Rusia en ese campo energética ha sido, por el contrario, bastante limitada; la condición de productores netos de ambos países plantea complejidades similares a las descritas en relación con Brasil.

4. CONCLUSIONES

La Agencia Internacional de la Energía es un valiosísimo instrumento que se pone a disposición sus estados miembros, una referencia en el sector de la energía y uno de los organismos con mayores capacidades analíticas y prospectivas, en un sector cambiante y en ocasiones poco transparente. Ello no quita para que la Agencia, como ha sucedido con muchos otros organismos multilaterales, precise adaptarse a los cambios si quiere seguir desempeñando con eficacia sus objetivos fundacionales.

Hoy por hoy el principal reto de la Agencia es construir vínculos reforzados con las economías emergentes, los nuevos grandes consumidores de nuestro tiempo. Sin estos países a bordo, no como miembros, sino como socios estratégicos en el marco de una estructura de cooperación ampliada, la capacidad de la AIE de influir en el sector de la energía podría quedar seriamente reducida.

Reforzar el diálogo e intercambio con estos países es fundamental; pero este proceso debe hacerse sin menoscabo de los mecanismos de respuesta rápida de los que ya dispone la Agencia.

La AIE debe seguir siendo mucho más que un foro para el intercambio diplomático. Desde su fundación, a principios de los años setenta, ha tenido una clara dimensión de seguridad en el ámbito de la energía. En el diálogo con los nuevos socios estratégicos, es necesario preservar esta dimensión para que la AIE prevalezca como un actor sólido, reputado y creíble, y un organismo multilateral con un lugar propio en el régimen internacional de la energía. Como decía el Conde de Lampedusa en su novela “el Gatopardo”, todo tiene que cambiar, para que nada cambie.

ANEXO I

Declaración Conjunta entre la AIE y sus nuevos socios prioritarios

JOINT DECLARATION BY THE IEA AND BRAZIL, CHINA, INDIA, INDONESIA, RUSSIA AND SOUTH AFRICA ON THE OCCASION OF THE 2013 IEA MINISTERIAL MEETING EXPRESSING MUTUAL INTEREST IN PURSUING AN ASSOCIATION

Paris, 20 November 2013

The IEA and Brazil, China, India, Indonesia, Russia and South Africa ('Partner countries') taking part in this IEA Ministerial Meeting take this opportunity to announce their intention to pursue closer co-operation on the basis of a common understanding that global energy challenges and energy security require shared solutions by producer, consumer and transit countries.

This intention to initiate multilateral co-operation builds upon the extensive bilateral work programmes that have been jointly developed by the IEA and individual Partner countries in recent years. Co-operation, which has been based on the principle of equity and mutual benefit in the pursuit of common interests, promotes the shared interests of IEA Member and Partner countries and can help to increase the transparency and effective functioning of international energy markets. Acknowledging the strong and fruitful co-operation that already exists, but convinced that today's energy challenges call for even closer collaboration in a broader setting, the IEA and Partner countries intend to further increase their co-operation.

An association would provide an efficient, voluntary means to work together on the basis of equity in areas of mutual interest, including: increasing information-sharing on common energy challenges and best practices; energy security; transparency and analysis of energy markets; energy technologies, energy efficiency and renewable energy; and other topics of mutual interest. An association would also provide a common forum for regular dialogue between IEA Member and Partner countries via participation of Partner countries in meetings of various IEA Standing Groups and Committees as well as at this and future IEA Ministerial Meetings.

We plan to work jointly and co-operatively as we make best endeavours to reach an understanding to develop an association in a manner that will capture both the benefits and responsibilities of IEA Member and Partner countries in association.

ANEXO II

REUNIÓN DE LA JUNTA DE GOBIERNO DE LA AIE de 19 y 20 DE NOVIEMBRE DE 2013. RESUMEN DE LA PRESIDENCIA, EL HON. TANER YILDIZ, MINISTRO DE ENERGÍA Y RECURSOS NATURALES, TURQUÍA (FRAGMENTOS)

This year's IEA Ministerial was held with the participation of 28 member countries. Brazil, Chile, India, Indonesia, Mexico, People's Republic of China, the Russian Federation and South Africa were also represented. 32 high level executives from the international energy business added to the success of the Ministerial.

In the 40th anniversary of IEA's founding, Ministers' discussions were centered around the policy strategies needed to cope with the challenges presented by the shifting energy landscape and geopolitics that have direct impact on the global energy markets. Recognizing energy security as the foundation of the IEA's mandate, Ministers agreed on the need to promote the secure, affordable and efficient supply of energy.

At the turn of its 40th anniversary the mission, role and the work of the IEA, both for its members and beyond, have been reaffirmed as relevant and important for international cooperation and global solutions to address global challenges as it was in 1974.

Ministers expressed their intention to deepen policy dialogue with other key partners, other countries and regions based on mutual benefit and interest. They called for strengthening initiatives with key partners, major emerging economies and regions to have a sustained and result oriented dialogue on global energy security, economic competitiveness and sustainability. They welcomed that this cooperation is solidified by the renewal of bilateral Joint Statements and Work Programmes between the IEA and its partners. In the same spirit, Ministers welcomed the Joint Declaration by the IEA and Brazil, China, India, Indonesia, Russia and South Africa on the occasion of the 2013 IEA Ministerial meeting expressing mutual interest in pursuing an association.

BIBLIOGRAFIA

- Colgan, Jeff et al., “Punctuated Equilibrium in the Energy Regime Complex”, *International Organizations Review*, Springer Science and Business Media, July 2011,
- Cornell, Philip, *Regional and International Energy Security Dynamics: Consequences for NATO’s Search for an Energy Security Role*, Geneva Research Papers n 5, GCSP, January 2012.
- Garztko, Erik, *signaling and the liberal peace*, Yale University, Washington, 2003
- Jacoby, Kaus Dietmar, *The IEA Emergency Response System and its Capability*, lecture at a Public Hearing on the Security of Oil Supply Obligation to maintain minimum stocks of crude oil and gas in the Committee on Industry, External Trade, Research and Energy of the European Parliament, 29 April 2003, Brussels
- Kissinger, Henry, “The Future Role of the IEA Speech for the 35th Anniversary of the International Energy Agency October 14, 2009 - Paris, France
- Krasner, Stephen D., *International Energy Regimes*, Cornell University Press, London, 1983.
- Luciani, Giacomo et. al., “The International Energy Agency (IEA), the Organization of Oil Exporting Countries (OPEC) and the International Energy Forum (IEF): the elusive quest for institutional cooperation in oil and gas international trade”, POLINARES, Working paper N.60
- Lupia, Arthur, “Delegation of Power: Agency Theory.” Published in Neil J. Smelser and Paul B. Baltes (eds.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* 5:. Oxford, UK: Elsevier Science Limited, 2001
- Owen, Erica, Fand Sonying, “International Institutions and Credible Commitment of Non Democratic Governments”, *The Review of International Organizations*, Vol. 6 N. 2, Springer, London, April 2010.
- Powell, Robert “*Nuclear Deterrence theory: the search of credibility*”, Cambridge, Cambridge University Press, 1999
- Scott, R., *History of the IEA*, International Energy Agency, Paris, 2004,. Available at: <http://www.iea.org>.
- Van de Graaf, Thijs, “Obsolete or Resurgent? The International Energy Agency in a Changing Global Landscape”, *Energy Policy*, 48 (2012), 233-241.
- Walsh, James, “Do states play signaling games?” Department of Political Science, University of North Carolina at Charlotte, Charlotte NC 28223, USA.

Jordi Comins

Analyst - Diplomacy, Geopolitics & Security [DGS]

RESEÑA

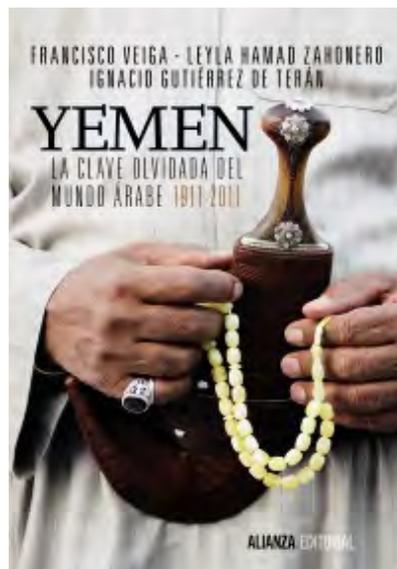
DEL LIBRO: YEMEN. LA CLAVE OLVIDADA DEL MUNDO ÁRABE:

1911-2011

*Autores: Francisco Veiga, Leyla Hamad e Ignacio Gutiérrez de Terán;
prólogo de Javier Hergueta*

Editorial: Madrid: Alianza Editorial, 2014

ISBN: 978-84-206-8589-2 (287 páginas)



En abril de 2012, tuve la ocasión de participar en la organización de una conferencia en la Escuela Diplomática yemení, titulada *Yemen en Eurasia* e impartida por el académico español Francisco Veiga. Recuerdo perfectamente que los argumentos del autor giraban en torno a la defensa de Yemen como parte integral

de Eurasia, dada su centralidad en las conexiones culturales, comerciales y de otra índole entre el continente africano y asiático, así como entre este último y occidente. Sin duda, aquella ponencia marcó el nacimiento intelectual del libro reseñado en las líneas que siguen a continuación. Pero, sobre todo, resuena en mi memoria el modo en el que tuvimos que interrumpir la charla posterior con las autoridades yemeníes, posterior al acto, para salir apresuradamente y escoltados de aquel edificio tras escuchar el zumbido de armas ligeras —y algún que otro RPG— en las calles aledañas.

Por entonces, Yemen había conseguido evitar una guerra civil y comenzaba recorrer la senda de la reconciliación nacional, de una transición política, económica y social basada en la hoja de ruta establecida mediante la Iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo (ICCG); un proceso que generó cierto optimismo en su arranque y que, dos años y medio después, sigue inconcluso. A ello se suma la falta de atención internacional, especialmente la que prestan los medios y países occidentales, concentrados hoy en la ardua tarea de contrarrestar la expansión del Estado Islámico en Siria e Iraq.

No es la primera vez que Yemen acaba ensombrecido por otros titulares y análisis, o relegado por los historiadores. Poco ha importado pues que se trate de un país con una historia repleta de tintes paradigmáticos para entender ciertas dinámicas en el resto de países árabes. En este sentido, Yemen sigue siendo la clave olvidada del mundo árabe, pese a que su territorio ha sido, tradicionalmente, un laboratorio en el que se han librado guerras entre hombres e ideas, en ocasiones apoyadas y financiadas por actores externos. Por ejemplo, aquellas que enfrentaron, en la década de los sesenta, a los partidarios del tradicionalismo monárquico y la legitimidad religiosa contra los valedores del republicanismo nasserista.

Con el objetivo de revestir esta grieta historiográfica, Veiga, Hamad y Gutiérrez de Terán nos proponen una monografía sobre la historia reciente de Yemen que abarca el último siglo de su existencia, es decir: desde el acuerdo del imán Yahya con el Imperio Otomano, en 1911, que señaló el comienzo del tránsito definitivo hacia la proclamación del reino mutawakílí independiente, hasta los inicios de lo que ha venido en llamarse *primavera árabe* (2011), en su versión local yemení. A través de ese largo recorrido, sus autores tratan de ofrecer una «gran lente óptica a través de la cual se [pueda] entender de otra forma, más nítida, la historia contemporánea del mundo árabe».

El texto se divide en dos bloques que hallan su punto de intersección en la unificación, el 22 de mayo de 1990, de la República Árabe de Yemen (norte) y la República Democrática Popular de Yemen (sur); una huida hacia adelante, precipitada y relacionada con la emergencia de un «nuevo orden árabe» caracterizado por la presencia dominante de tropas estadounidenses en Oriente Próximo. Desde una óptica más transversal, la obra presenta dos ejes medulares: la tradicional dimensión geoestratégica del país y la influencia de algunas dinámicas históricas en la configuración del laberíntico y problemático mapa político yemení actual.

Se cubre así una importante laguna en la investigación académica española sobre Yemen. Esta sigue siendo bastante escasa si se atiende al número de publicaciones y estudios que aborden la temática yemení de manera extensiva y con la necesaria rigurosidad académica. Y ello, a pesar de todo lo sucedido en los últimos tiempos y de que, en algún momento, incluso se planteó la salida *a la yemení* como modelo sobre el que trabajar para la solución de la crisis siria. Por ahora, la mayoría de contribuciones corresponden al ámbito del periodismo y la blogosfera.

Junto con la inclusión de un breve glosario que recoge conceptos y términos de uso presentes en el vocabulario tribal yemení, se ofrece una abundante bibliografía, agrupada en torno a temáticas tales como relaciones exteriores, la guerra contra Al-Qaeda y la evolución social y económica de Yemen, entre otras. Asimismo, se incluye una selección de mapas en color (distribución étnico-religiosa, uso de la tierra, conflicto con los huzíes, etc.) que vienen a rematar, en términos visuales, el contenido de la obra. De este modo se aportan elementos de valor añadido a un documento concebido no solo como material divulgativo para una audiencia no especializada, sino como una referencia básica de trabajo para futuros *yemenólogos*.

Puede concluirse, pues, que *Yemen. La clave olvidada del mundo árabe: 1911-2011* es el resultado de un incisivo ejercicio de investigación académica, excelentemente documentado y repleto de detalles. No podía ser de otra forma, teniendo en cuenta el equipo de expertos que han participado en la misma: Francisco Veiga, experto analista sobre cuestiones internacionales y autor de varios libros; Ignacio Gutiérrez de Terán, uno de los arabistas más prestigiosos de la academia española y que, a pesar de su juventud, cuenta con una extensa lista de publicaciones y traducciones; y Leyla Hamad, doctora en Estudios Árabes e Islámicos y, sin duda, la mayor conocedora de la cultura y el derecho tribal yemení tras pasar los últimos años sobre el terreno para el desarrollo de su tesis doctoral.

«Si no conoces Yemen, no conoces el mundo árabe».

Fred Halliday

Víctor Pujol de Lara

Teniente coronel de Infantería del ET. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales.

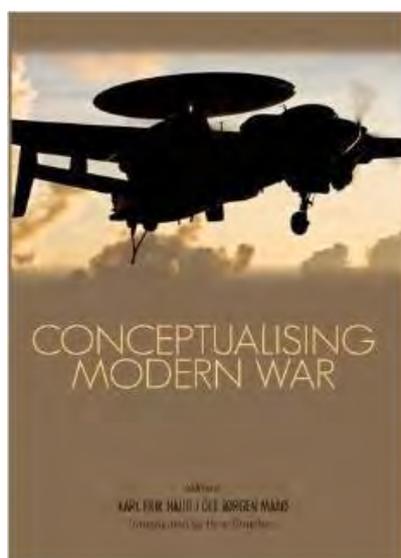
RESEÑA

DEL LIBRO: CONCEPTUALISING MODERN WAR

Autores: Karl Erik Haug, Ole Jørgen Maaø y otros

Editorial: C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd. London. 2012

ISBN-13: 978-0199327652 (344 páginas)



Este libro es una buena aportación a la literatura relacionada con el debate sobre el carácter cambiante de la guerra. Sus 344 páginas dan cabida a 15 ensayos de especialistas procedentes de instituciones tan prestigiosas como la Universidad de Upsala, el *US Army War College* o la Universidad de Oxford. Otros de los autores que participan en la obra son Steven Metz y el conocido David Kilcullen.

El libro se compone de una introducción a cargo del historiador de la Primera Guerra Mundial *Hew Strachan* y un cuerpo dividido en tres partes. El ensayo introductorio, titulado: *El carácter cambiante de la guerra* presenta de forma magistral los principales temas desarrollados en el resto del libro. El resto de la obra trata de los siguientes temas: la definición de algunos paradigmas conceptuales sobre la guerra contemporánea, los modos de alcanzar la victoria y tres ensayos a modo de consideraciones finales.

Al jefe del Estado mayor alemán del periodo de entreguerras, Hans von Seeckt, se le atribuye el aforismo, *“hay tres cosas con las que la mente humana lucha en vano, la estupidez, la burocracia y los tópicos”*. Este libro pretende ir más allá del tópico, de la frase hecha y los lugares comunes de parte de la literatura militar contemporánea, para analizar una serie de conceptos sobre la guerra y su conducción que han ido emergido, a raíz de la Guerra del Golfo de 1991.

Conceptos como guerras de cuarta generación, conflicto asimétrico, nuevas guerras, guerrillas, insurgencia, operaciones basadas en efecto, conmoción y pavor, y un largo etcétera de nociones, aparecen en esta obra de forma que el aficionado a estos asuntos, podrá, echando la vista atrás, recordar el auge y caída de muchos de estos términos y la tendencia a rebautizar viejos conceptos con la pretensión de enterrar definitivamente a Clausewitz.

En el primer capítulo, *Jan Angstrom* nos habla sobre las diferentes interpretaciones del concepto de *guerra asimétrica*. Nos ofrece cuatro posibles interpretaciones, asimetría en poder, en la organización en la configuración y por último normativa. Son estas, las interpretaciones que se encuentran habitualmente en los escritos que utilizan este término para referirse al carácter de la guerra moderna. Según Angstrom, dos criterios destacan a la hora de analizar la utilidad de estas interpretaciones. El primero, que el concepto sea capaz de aclarar lo que se entiende por guerra moderna; el segundo, ser capaz de generar nuevas e importantes líneas de investigación. Sirve de marco este ensayo, para comprobar la utilidad de los conceptos que aparecen en el resto del libro.

El concepto *guerras de 4ª Generación* es analizado por el doctor Antulio J. Echevarría, quien nos previene de la tendencia a descubrir nuevas generaciones de conducción de la guerra. Por ello su capítulo se denomina “rompiendo el ciclo”, pues según él, el concepto de generaciones, lejos de clarificar la comprensión de la guerra, ha incrementado la ya considerable confusión en la teoría militar contemporánea.

El profesor de historia de la fuerza aérea noruega, Ole Jorgen Maa, realiza una crítica a las “Nuevas Guerras” de Mary Kaldor, uno de los más conocidos y más influyentes libros de la posguerra fría. El capítulo tiene como objetivo discutir si el concepto de nuevas guerras tiene alguna utilidad para la comprensión del conflicto moderno. La conclusión es que las nuevas guerras tienen muy poco de nuevas y el concepto no es demasiado útil. Esto es así porque ninguna de las tres características señaladas por Kaldor se mantiene tras sufrir escrutinio. Para Jorgen Maa las nuevas guerras lo son sobre la identidad pues los modos de hacer la guerra han cambiado y

ahora están basadas en una economía de guerra globalizada. Las nuevas guerras, pues, se parecen bastante a las antiguas, teniendo en cuenta que el conflicto en el que se basa su libro, es la guerra en Bosnia-Herzegovina.

La segunda parte analiza las amenazas modernas de uso en la guerra contemporánea y los conceptos para combatirlas. El primer ensayo desarrolla la evolución del concepto de guerra irregular, comenzando con la guerrilla y terminando con la insurgencia, pasando por la guerra revolucionaria, guerra del pueblo, etcétera. Evolución paralela a la realidad vivida sobre el terreno, como es el caso de las guerras revolucionarias en China, Palestina, Argelia o Vietnam a las insurgencias en Irak o Afganistán y Líbano. Estos capítulos tratan de forma sucesiva las insurgencias, el terrorismo, la contrainsurgencia, las operaciones basadas en efectos (EBO), el *Network Centric Warfare* y por último la Transformación. Es decir, las formas de guerra no convencional. De los temas arriba mencionados se desprenden las grandes escuelas de pensamiento operacional que han intentado dar respuesta a los problemas estratégicos de los conflictos en las últimas décadas. En resumen, la escuela de la contrainsurgencia, las escuelas tecnófilas y la de “poder aéreo über alles”.

Mirando hacia el pasado reciente, no es de extrañar que haya ido tan mal, dado que la respuesta a problemas estratégicos se ha basado en el *Targeting*, las doctrinas de nivel operacional o en la ciencia ficción, sin olvidar la llamada “Guerra Global Contra el Terrorismo”. Otro ejemplo en este sentido, y no contemplado en el libro por razones temporales, es la actual preocupación de la OTAN con los métodos de guerra híbrida empleados por los rusos en Ucrania, que muestra cómo la Organización sigue buscando respuestas operacionales a problemas geopolíticos y de gran estrategia.

La última parte invita a la reflexión y a al estudio del conflicto desde otros puntos de vista. Desde la perspectiva de los tres ensayos, la guerra contemporánea tiene poco de moderna y el autor advierte del peligro de buscar el Santo Grial en la tecnología. Por último, por medio de la metáfora de la escalera tribal, Kilcullen explica la ventaja de enfocar el conflicto en el análisis de la naturaleza de los actores. La guerra convencional es menos común que la llamada guerra irregular.

En definitiva, el mensaje del libro se podría entender al modo que Don Quijote le dice a Sancho tras el suceso de los molinos de viento: “que las cosas de la guerra más que otras están sujetas a continua mudanza” y también al *dictum* de Clausewitz que recuerda que “nadie debería comenzar una guerra, por lo menos nadie en su sano juicio, sin tener primero claro qué pretende conseguir y como la pretende conducir”.

Jordi Marsal Muntalà

Asesor civil del director del Centro Superior de Estudios de la Defensa (CESEDEN).

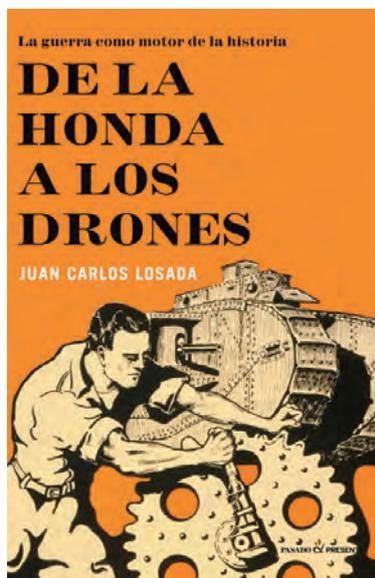
RESEÑA

DEL LIBRO: DE LA HONDA A LOS DRONES. LA GUERRA COMO MOTOR DE LA HISTORIA

Autor: Juan Carlos Losada

Editorial: Barcelona. Pasado y Presente. 2014

ISBN: 978-84-94-2129-3-2 (332 páginas con bibliografía e índice alfabético)



Este interesante libro es un estudio histórico sobre las relaciones entre sociedad, tecnología y guerra. El autor nos presenta como los cambios tecnológicos han incidido a la vez en la evolución social y en el arte de la guerra. En este sentido, es también una historia de la guerra; no desde la perspectiva de hecho y batallas sino desde una perspectiva sociológica y tecnológica. Este tipo de análisis global de la

historia de la guerra no es algo frecuente en la bibliografía española, aunque sí en otras obras más tradicionales en su enfoque.

La obra está estructurada en nueve capítulos. Los tres primeros se centran en la historia antigua (prehistoria, Oriente Próximo, Grecia y Roma). El capítulo cuarto analiza la guerra en la Edad Media y los dos siguientes en la Edad Moderna (del Renacimiento a las guerras napoleónicas y la incidencia de la primera revolución industrial). Los tres últimos analizan el siglo XX y los inicios del presente siglo (la primera y segunda guerra mundial, la guerra fría y las guerras actuales).

En el mundo antiguo se centra en los primeros artefactos (hondas, arcos) que ofrecen una superioridad de los grupos que los utilizan, y así deviene la progresiva aparición de grupos armados permanentes. Con la revolución neolítica y la aparición de las primeras ciudades la especialización en el arte de la guerra se va configurando. El uso del bronce y posteriormente del hierro, junto con la doma de caballos y la construcción de carros, asistimos a la constitución de los primeros grandes imperios: egipcio, hitita; asirio y persa. Las nuevas técnicas necesitan de la existencia de artesanos especializados que también producirán artefactos para su uso civil.

Grecia supone la aparición del ciudadano-soldado (el hoplita), la constitución de las falanges, y con ello la importancia del combate disciplinado para mantener el orden. Las falanges macedónicas serán la máxima expresión y su evolución a las legiones romanas; sin grandes revoluciones tecnológicas en el armamento, pero sí en el asedio a las ciudades, en la guerra naval y en la importancia de las comunicaciones y la logística, facetas en las que los romanos serán grandes maestros.

Durante la Edad Media, aparecen significativas diferencias entre la dividida Europa occidental, el imperio bizantino, el imperio mogol y la expansión del Islam. Sin embargo, algo comparten: la importancia de la caballería. Si Grecia y Roma el arte de la guerra se basa en la infantería, en la Edad Media el centro estará en la caballería, con la ayuda de la invención de implementos como las herraduras, los estribos, la silla de montar y las armaduras, tanto para el caballero como para el caballo. Los ideales de la caballería, el combate individualizado, el papel de la religión, la protección de las murallas, definirán esta etapa. Esto supone un nuevo desarrollo de la metalurgia del hierro, la construcción de murallas, nuevos buques para un incipiente comercio, etc. Y con ello el desarrollo de artesanos especializados en cada uno de los aspectos tecnológicos. Es así cómo se va acelerando el cambio social, se produce una progresiva urbanización, y cómo se alcanza el paulatino triunfo de las ciudades sobre el campo, de los burgueses sobre los campesinos.

La introducción desde Oriente de la pólvora, el uso de largas picas en unidades compactas (primero las unidades suizas, finalmente los tercios españoles) produce el desarrollo de una revolución militar que volverá a colocar en el centro de la guerra a la infantería frente a la caballería. La tecnología del hierro más la introducción de la pólvora desarrollarán nuevas armas: primero los cañones, después las de fuego

individuales. Las murallas pasarán a priorizar la profundidad sobre la altura. El arte de la guerra cada vez deberá ser más científico: la necesidad de calcular adecuadamente la trayectoria de proyectiles exigirá un gran desarrollo matemático y de una nueva física. Los ejércitos cada vez deberán ser más numerosos, lo cual implica un mayor desarrollo logístico, la existencia de caminos y carreteras mejores y nuevos y sofisticados sistemas de reclutamiento, así como la necesidad de crear escuelas para crear profesionales con conocimientos científicos. Armamento más mortífero y un mayor número de soldados, provocan también un mayor número de víctimas. Con la Ilustración empezarán a desvelarse conciencias y a plantearse la necesidad de reglamentar “civilizadamente” la práctica de la guerra. Este nuevo escenario comportará un desarrollo de la medicina y de los medicamentos. Las guerras napoleónicas serán la culminación de esta etapa, con el nacimiento de la idea y la realidad de la “guerra total”. Las consecuencias de la guerra las vivirán por igual militares y civiles.

Los descubrimientos territoriales, la mayor necesidad del comercio marítimo incidirán también en nuevos buques y nuevas tecnologías. La guerra naval pasará paulatinamente a tener cada vez más importancia para el sostenimiento y desarrollo de los imperios.

A todos estos factores se irá uniendo el desarrollo de la primera revolución industrial. El vapor, aplicado al transporte, dará lugar a la aparición del ferrocarril y sus importantes consecuencias para la movilidad logística y del personal. Las comunicaciones empezarán una revolución que irá afectando cada vez más a las capacidades de mando y control. La introducción de la bayoneta modificará el ritmo de fuego y el combate cuerpo a cuerpo. Los grandes ejércitos necesitan grandes producciones (armamento, vestimenta, transporte, medicinas) que exigirán profundos cambios en los sistemas de producción y de organización industrial. Nuevas relaciones se empiezan a crear entre el mundo financiero, el mundo industrial y el mundo militar. La guerra civil norteamericana será la primera experiencia de la unión de la guerra total y de la revolución industrial.

Las dos guerras mundiales del siglo XX serán expresiones del poder de la tecnología, pero también de sus terribles consecuencias especialmente cuando se unen a regímenes totalitarios. Desarrollo de la ciencia y de su aplicación tecnológica se convierten en motores de los cambios sociales y de los políticos, estratégicos y operativos en el arte de la guerra. Pero también significan el nacimiento de un derecho internacional humanitario y de grandes cambios sanitarios (penicilina, sulfamidas, transfusiones, etc.).

La aparición de la tecnología nuclear, con la posibilidad de la aniquilación total de la humanidad, conducen a un nuevo escenario: la guerra fría. El desarrollo de armamento nuclear, la revolución de las tecnologías de la información, la carrera del espacio, un cambio tecnológico cada vez más radical, más rápido, propician una gran revolución en los asuntos militares y sus consecuencias doctrinales y estratégicas.

El fin de la guerra fría permite la aparición de nuevos escenarios, con nuevos actores (grupos terroristas, estados fallidos, crimen organizado, piratas) se sumarán a los actores tradicionales (estados y ejércitos) definiendo unas nuevas relaciones y conflictos en los que la asimetría se convierte en concepto central. El cada vez más rápido desarrollo tecnológico (en las comunicaciones, en el ciberespacio, la nanotecnología, etc.) así como la posibilidad de acceso de los nuevos actores a estos recursos, definen un nuevo espacio de grandes progresos pero también de peligrosas amenazas. Pero esto ya no es historia sino prospectiva.

Libro útil como gran síntesis con atinados análisis de las relaciones sociedad-tecnología-guerra y de fácil y agradable de leer convierten esta obra en libro de recomendable lectura y también en obra de consulta.



REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

NORMAS PARA LOS AUTORES DE ARTÍCULOS

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) que forma parte del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), con sede en el Paseo de la Castellana, 61. Madrid - 28071.

Esta revista es una publicación electrónica, con periodicidad semestral y en versión español e inglés.

Esta revista se edita en Madrid y está disponible en formato pdf., en la página web del IEEE: <http://revista.ieee.es>, en versión PDF.

1. Periodicidad de la revista

- Los dos números anuales de la revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos se publicarán durante los meses de junio y diciembre.

2. Contenido de la revista

- El contenido de la revista está compuesto por artículos originales e inéditos de carácter científico, con aportaciones novedosas en el campo de investigación de la Seguridad y Defensa, así como reseñas de obras relevantes y noticias sobre seminarios, novedades editoriales y otros acontecimientos de importancia.
- Los trabajos publicados abordan aspectos concernientes a la paz y seguridad, y estarán sometidos a un proceso de doble revisión, en el que se garantiza el anonimato.

- Junto a la versión en español, el IEEE publicará una traducción íntegra de cada número al idioma inglés.

3. Plazo para la recepción de originales

- El proceso de revisión no excederá de ocho semanas, una vez se haya comunicado a los autores que los originales han sido recibidos en la cuenta de correo electrónico habilitada al efecto.
- En ese periodo, los expertos darán a conocer al consejo de redacción, por escrito, su valoración y las recomendaciones que, en su caso, realizan a los autores para la mejora del artículo.
- Por su parte, el consejo de redacción acusará recibo de los originales en un plazo de siete días hábiles desde su recepción, e informará a los autores de la fecha en la que remitirá el dictamen motivado.
- Una vez devuelto el artículo con las correcciones y sugerencias que se consideren oportunas, el autor dispondrá de veinte días para enviar la versión definitiva al consejo de redacción. La aprobación del artículo por parte del consejo de redacción implica que la revisión de los autores, previa a la publicación del trabajo, debe limitarse a la corrección de errores, sin que esté permitido realizar modificaciones del contenido.

4. Criterios para la selección de artículos

- Entre los artículos recibidos se seleccionará aquellos que cumplan estrictamente las normas para los autores y que destaquen por su originalidad, relevancia, interés científico y actualidad.

5. Sistema de evaluación

- Los artículos serán sometidos a una evaluación por pares, que determinará la originalidad, el rigor de la investigación y la validez científica de su contenido; y además, una revisión por parte del consejo de redacción, que remitirá un dictamen motivado a los autores sobre su decisión de aprobar, publicar previa revisión o rechazar los artículos presentados. En dicho dictamen, se incorporarán

las sugerencias o correcciones remitidas por los expertos que han participado en el proceso de revisión por pares.

6. Instrucciones a los autores

- Los artículos serán enviados a la cuenta de correo habilitada al efecto por el Instituto Español de Estudios Estratégicos: revistaieee@oc.mde.es.
- La extensión recomendada para los trabajos presentados se sitúa entre las 6.000 y las 12.000 palabras. Las recensiones no superarán las 2.000 palabras, mientras que las notas bibliográficas se ajustarán a una extensión de 1.000 palabras.
- Los originales estarán escritos en español o en inglés. (los traducirá el IEEE)
- El texto incluirá un resumen del contenido, de unas 150 palabras y una relación de las palabras clave del documento, ambos en español y en inglés.
- Cada página irá numerada, en su margen inferior derecho.
- La estructura del texto será la siguiente:
 - Título.
 - Nombre del autor o autores, en Letra Arial diez puntos.
 - Filiación institucional y profesional de los autores y dirección de correo electrónico de los autores, señaladas a pie de página con un asterisco.
 - Apartados principales, numerados, en letras versales y negritas.
 - Apartados de segundo nivel, numerados, en minúscula y cursiva.
 - Subapartados de tercer nivel, numerados, en minúscula.
 - Se recomienda utilizar la jerarquía numérica I. I.I. I.I.I.
- Los trabajos originales se enviarán en un único archivo Word, y se adjuntará, en documento pdf, el *currículum vitae* de los autores y un currículum resumido, de unas 150 palabras.
- En el cuerpo del mensaje, constará la categoría profesional de los autores, la institución a la que pertenecen, y la siguiente información personal: dirección postal, correo electrónico, número de teléfono y DNI.
- Se incluirá también en el cuerpo del mensaje una breve referencia (tres o cuatro líneas) a la originalidad y relevancia científica de las tesis expuestas en el artículo.

- Al final del texto, se incluirá una relación de la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente.

7. Normas tipográficas

Las normas de estilo de la Revista del IEEE se ajustan a lo estipulado por la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa.

- Los autores deberán ajustarse a las normas ortográficas de la Real Academia Española, en su edición de 2010.
- Los originales estarán escritos en letra Arial, de 12 puntos, con un interlineado de 1,5.
- El texto irá justificado, con tres centímetros de margen en el encabezamiento de la página y a la izquierda, y 1,5 centímetros al pie y a la derecha.
- No se presionará retorno para separar los párrafos, y se evitarán las tabulaciones.
- Cuando se quiera resaltar alguna palabra o frase, se utilizarán las comillas o la cursiva.
- No aparecerán palabras o frases subrayadas, ni se insertarán incrustaciones de cuadros de texto.
- Las citas textuales con una extensión superior a las cuatro líneas irán entrecomilladas y separadas con una línea en blanco al principio y al final del texto citado.
- Se recomienda el uso de las comillas angulares, reservando las inglesas o simples para entrecomillar un fragmento dentro del texto citado.
- Si en los párrafos citados hay alguna incorrección, se indicará mediante la expresión *sic*, en cursiva y entre corchetes.
- Si se omiten palabras o frases del texto citado, se señalará con puntos suspensivos, entre corchetes.
- Si se desea destacar un fragmento del texto citado, se pondrá en letra cursiva, y se añadirá una nota al pie, del modo siguiente: (*) La cursiva es del autor.
- Las notas al pie se insertarán con la función correspondiente de Microsoft Word, e irán numeradas. Aparecerán en letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo y justificadas. Deberán ajustarse al siguiente formato: SAMANIEGO, Pedro. El cultivo de árboles en la Patagonia, Barcelona: Pomaire, 1999, p. 25.

- Al final de cada trabajo, se incluirá la bibliografía utilizada en el mismo. Irá en página aparte, precedida del título bibliografía, en minúsculas y negrita, y escrita como sigue: APELLIDOS(en su caso institución que publica, revista, etc), nombre, Título del libro en cursiva, Lugar, Editorial, Año.
- Las imágenes irán numeradas en cifras arábigas, y las tablas en romanas. Asimismo, se incluirá una breve descripción de las tablas.
- Junto a la versión en español, se publicará una traducción íntegra de cada número al idioma inglés.

8. Repositorio y Base de Datos

- La Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos se encuentra incluida en el Catálogo de Latindex y en los repositorios Dialnet y Dulcinea, (Directorio “of open access journal”).

SUMMARY

Miguel Ángel Ballesteros Martín

PRESENTATION

Rosa M. Fernández Egea

CLIMATE CHANGE AND THE SUSTAINABILITY OF FISHERY RESOURCES IN THE NORTH SEA: THE TRADE DISPUTE BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE FAROE ISLANDS

Carlos Setas Vilchez

WHAT ARE WE TALKING ABOUT WHEN WE TALK ABOUT AL-QAEDA?

Bardera, M. P., García-Silgo, M. y Pastor, A

STRESS MANAGEMENT IN THE ARMED FORCES

Guillem Colom Piella

DEFINING THE US NAVY IN THE 21ST CENTURY

Fernando Ibáñez Gómez

MARITIME INSECURITY IN THE GULF OF GUINEA: LESSONS LEARNT FROM THE STRUGGLE AGAINST SOMALI PIRACY

Esther Salamanca Aguado

RESPECT FOR PRIVACY AND PERSONAL DATA PROTECTION IN THE CONTEXT OF MASS SURVEILLANCE OF COMMUNICATION

José A Fernández Alfaro

SUCCESSES AND FAILURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE SECURITY SECTOR REFORM (SSR) IN THE AFGHAN NATIONAL SECURITY FORCES (ANSF)

Esther del Campo García

THE ARMED FORCES AND PUBLIC OPINION IN LATIN AMERICA

Ignacio Cartagena Núñez

KEEPING CREDIBILITY. WHY IT IS IMPORTANT TO REINFORCE EMERGENCY RESPONSE MECHANISMS IN THE DIALOGUE BETWEEN THE IEA AND ITS NEW PRIORITY COOPERATION COUNTRIES



SPANISH OFFICIAL PUBLICATIONS CATALOGUE
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

LINK TO THE ELECTRONIC JOURNAL ON THE WEB SISS

<http://revista.ieee.es/index.php/ieee/issue/archive>

NIPO (e-book edition): 083-14-159-7
NIPO (print on demand): 083-14-160-X
ISSN-e: 2255-3479





Index

SUMMARY	295
INDEX	297
<i>Miguel Ángel Ballesteros Martín</i>	
PRESENTATION	299
<i>Rosa M. Fernández Egea</i>	
CLIMATE CHANGE AND THE SUSTAINABILITY OF FISHERY RESOURCES IN THE NORTH SEA: THE TRADE DISPUTE BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE FAROE ISLANDS	303
<i>Carlos Setas Vilchez</i>	
WHAT ARE WE TALKING ABOUT WHEN WE TALK ABOUT AL-QAEDA?	323
<i>Bardera, M. P., García-Silgo, M. y Pastor, A</i>	
STRESS MANAGEMENT IN THE ARMED FORCES	351
<i>Guillem Colom Piella</i>	
DEFINING THE US NAVY IN THE 21ST CENTURY	375
<i>Fernando Ibáñez Gómez</i>	
MARITIME INSECURITY IN THE GULF OF GUINEA: LESSONS LEARNT FROM THE STRUGGLE AGAINST SOMALI PIRACY	401
<i>Esther Salamanca Aguado</i>	
RESPECT FOR PRIVACY AND PERSONAL DATA PROTECTION IN THE CONTEXT OF MASS SURVEILLANCE OF COMMUNICATION	427
<i>José A Fernández Alfaro</i>	
SUCCESSES AND FAILURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE SECURITY SECTOR REFORM (SSR) IN THE AFGHAN NATIONAL SECURITY FORCES (ANSF)	451

Esther del Campo García
THE ARMED FORCES AND PUBLIC OPINION IN LATIN AMERICA
.....487

Ignacio Cartagena Núñez
KEEPING CREDIBILITY.WHY IT IS IMPORTANT TO REINFORCE
EMERGENCY RESPONSE MECHANISMS IN THE DIALOGUE BETWEEN
THE IEA AND ITS NEW PRIORITY COOPERATION COUNTRIES
.....523

REVIEW

Jordi Comins
REVIEW OF THE BOOK: YEMEN. THE FORGOTTEN KEY WITHIN THE
ARAB WORLD: 1911-2011549

Víctor Pujol de Lara
REVIEW OF THE BOOK: CONCEPTUALISING MODERN WAR ...553

Jordi Maresall Muntalà
REVIEW OF THE BOOK: FROM SLING TO DRONES. WAR AS THE
HISTORY'S DRIVING FORCE557



Brigadier General Miguel Ángel Ballesteros Martín
Spanish Institute for Strategic Studies Director.

INTRODUCTION

Last July, the Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies was included in the catalogue of Latindex, in the field of defense, security, political science, and public administration. This is a decisive first step on the path which we have plotted and which is none other than to reach maximum scientific recognition both in the Spanish-speaking and in the English-speaking worlds, using as a base the scientific rigor and control of this publication, which, faithful to its semi-annual calendar, presents its issue Number 4, which is in fact its fifth.

On this occasion, we present nine articles which we consider to be of great interest. In the first of these, Rosa María Fernández Egea sets forth the need for finding solutions to those conflicts generated by the use, in some cases excessive and harmful, of fishing resources, especially in such waters as the North Sea, where the bordering countries have traditionally exploited endangered species and which generate great sensitivity in international public opinion. Food security, appropriateness of use, and exploitation of natural marine resources underlie the author's analysis.

In a very different area, Carlos Setas Vílchez follows a research project for an absolutely rigorous historical analysis of the Al Qaeda organization, based on data from the last 15 years, and very especially on the letters from "Abbottabad" and the data base of the "Harmony Project". Neither does the author ignore the various branches still currently operative, nor the principal leaders of jihadism on an international scale.

At a time when the ISAF operation in Afghanistan is taking stock of results, Jose Antonio Fernández Alfaro offers in his article an evaluation of the programs for the Reform of the Security Sector (RSS) which have been implemented in Afghanistan, and the influence that these have had on the Armed Forces of the country. The analysis is enriched by the inclusion of the personal experiences of the author, who participated in the international mission, carrying out tasks related to the material in his paper.

There is no doubt that Afghanistan has been one of the most demanding of scenarios for the forces of the more than 50 participating countries and as such, one of the conflicts where troops have found themselves under greatest stress, which on no few occasions has been accentuated by combat situations. Authors Barderas, García-Silgo and Pastor address the role of transformational leadership as a protector from labor stress and the difficulty of implementing it in hierarchical organizations. This is a novel subject for our journal, but one of great interest.

Fernando Ibáñez Gomez extrapolates conclusions from the lessons learned from the excellent results achieved in the fight against acts of Somali piracy, in an attempt to apply them successfully in the Gulf of Guinea, where acts of piracy are increasing and are currently more numerous than those in the Somali basin. Professor Ibáñez analyses lines of action, such as international military presence, means of self-protection, and even the influence on the sea of stability and security on land, not overlooking regional cooperation and the reinforcing of the naval capacities of bordering coastal countries.

Following with questions proper to maritime space, in one of the papers most closely linked to strictly military aspects of those published in our Journal to date, Guillem Colom describes the principal characteristics which define the U.S. Navy. He thus analyses the changes introduced in order to adapt the fleet to coastal warfare and guarantee access to any point on the globe, using its ships as launching platforms in an attempt to maintain the relevance of the Navy, considered fundamental for a seafaring nation, follower of the Mahan doctrine, as is the United States.

For her part, Professor Esther del Campo goes into the ever-interesting research into the Armed Forces-civil society interaction in Latin America, and into how this is reflected in the perception held by citizens of their armies, based on four regional surveys. This question is of great relevance at the stage of transformation now being undergone by the Latin-American Armed Forces, which at times undertake functions more properly carried out by the forces of State security, due to the conditioning factors of common violence, organized crime networks or natural catastrophes which some Latin American countries present.

Professor Esther Salamanca Aguado, who teaches at the Segovia campus of the University of Valladolid, addresses a subject of great current interest affecting people's private lives, namely, data protection, in the face of the abusive use of technologies which permit the massive vigilance of communication, bringing them into collision with the rights and liberties of citizens. The article evaluates Article 8 of the European Human Rights Agreement, with the aim of analyzing whether this is considered sufficient to avoid interfering with the private lives of citizens.

Finally, Ignacio Cartagena Núñez deals in his article with the reinforced dialogue of the International Energy Agency with certain non-member States who, as emerging economies, are destined to play an ever more relevant role in the coming energy panorama.

This dialogue should play a relevant role in the response of the international community to the challenges represented by emergency situations within this sector.

I would like to end by thanking the numerous authors who have sent us their articles for their interest in having their work published in the Journal of the Institute.



Rosa M. Fernández Egea

Professor Doctor of Public International Law. The Autonomous University of Madrid.

Email: rosamaria.fernandez@uam.es

- Submitted: July 2014.

- Accepted: September 2014.

CLIMATE CHANGE AND THE SUSTAINABILITY OF FISHERY RESOURCES IN THE NORTH SEA: THE TRADE DISPUTE BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE FAROE ISLANDS

Abstract

One of the effects of climate change is that fish stocks may have to move to colder waters. This not only constitutes an important environmental change, it may also have serious economic consequences, and may even prompt changes to States' fishery and trade policies. This is what happened with the mackerel and herring stocks in the North Sea, which led to a trade war between the European Union and the Faroe Islands. The aim of this article is to analyse this dispute, the measures taken by the countries involved, and its recent resolution.

KeyWords

Climate change, sustainable fisheries, the World Trade Organization, European Union, Faroe Islands

CLIMATE CHANGE AND THE SUSTAINABILITY OF FISHERY RESOURCES IN THE NORTH SEA: THE TRADE DISPUTE BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE FAROE ISLANDS¹

I. INTRODUCTION

The effects of climate change on weather and animal and plant environments are becoming increasingly apparent. The rise in temperature alters the cycle of the climate system and causes meteorological phenomena such as hurricanes and tornadoes, which are becoming ever more frequent and intense. Climate change also causes the acceleration of desertification in areas with low rainfall, and the melting of the polar ice caps, which raises the level of the sea and changes ocean currents.

Furthermore, the effects of global warming are altering the migratory and growth cycles of some animal species, which are being forced to readapt to the gradual change in climate conditions, their natural habitat and the alteration of their food sources. This is precisely what has happened to the mackerel and herring stocks of the North Sea, which have moved from Irish and Scottish waters further north in search of cooler waters, and can now be found in their majority off the coasts of Iceland and the Faroe Islands.² In addition to having ecological consequences for, for instance, the marine food chain, given that their predators have had to move with them, this phenomenon has also had extremely important consequences for the legal system and trade.

This article examines the dispute that arose between the EU, the Faroe Islands and Iceland over the most important fish stocks in the northeast Atlantic. We will explain the cause of the dispute, the measures taken by the EU against the Faroe Islands to ensure sustainable fisheries, the submission of the dispute to the WTO dispute settlement and arbitration bodies and how the conflict was resolved with a number of agreements between the opposing parties.

1 This work is part of the DER2012-36026 research project on “La carrera por el Ártico: cuestiones de Derecho internacional surgidas a la luz del cambio climático”, funded by the Ministry of Education. The facts were updated on 1 October 2014. The author is grateful for any comments and recommendations that anonymous reviewers can provide on this article prior to publication.

2 Largely because the zooplankton these species feed on has changed geographical location and is now found mainly in colder and more northern waters than in past years.

2. THE CAUSE OF THE DISPUTE: THE MACKEREL AND HERRING WAR

The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) lays down the obligation for coastal States to cooperate in the joint management of straddling fish stocks in order to ensure their conservation. As is the case with most environmental problems, the protection of natural resources within the borders of a State will only be effective if third countries make a similar effort.

Following this maxim, until recently, the Atlanto-Scandian herring stock and North Atlantic mackerel stock had been managed jointly by Norway, Russia, Iceland, the Faroe Islands and the EU through international agreements that set out the total allowable catch (TAC) for each country in order to maintain the sustainability of these fish stocks.

The Faroe Islands and Iceland's shares in these quotas were initially very small. However, as a result of climate change, mackerel and herring stocks have increased exponentially in the waters off the coasts of these two countries. They therefore wished to take advantage of the situation to obtain a higher quota for these fish stocks, which were largely to be found in their territorial waters. However, Norway and the EU Member States, which had the highest quotas for these stocks, saw no justification for increasing the allowable catches of these two countries.

As a result, Iceland and the Faroe Islands unilaterally decided to break out of these agreements and established autonomous quotas that were significantly higher than the ones they had had up to this point. With regard to mackerel, Iceland decided to unilaterally assign itself a quota of 130,000 tonnes for 2010, compared to the 112,000 tonnes caught in 2009 and 365 in 2005.³ For its part, the Faroe Islands went from having a quota of 27,830 tonnes of mackerel in 2009 to a self-allocated quota of 85,000 tonnes in 2010. Because this quota was far higher than the country's fishing capacity, it authorised Russian fishing vessels to catch the surplus.⁴ With regard to herring,

³ Article in *FIS*, "Pretensiones de Islandia y Feroe ponen en vilo a escoceses", 25.6.2010; available at: <http://fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=s&id=37048&ndb=1> (last visited: 13.7.2014).

⁴ Article in *FIS*, "Estados costeros no logran acuerdo sobre cuotas de caballa", 29.10.2012; available at: <http://www.fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?monthyear=&day=29&id=56437&l=s&special=&ndb=1%20target=> (last visited: 13.7.2014). Iceland considered it unacceptable that the EU and Norway wanted to catch 90% of the fish stock when most of this was in its waters (*vide* Article in *Spiegel on line*, "Island bleibt unbeugsam im Makrelenkrieg", 19.1.2013; available at: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/streit-um-fischfang-island-bleibt-unbeugsam-im-makrelenkrieg-a-878446.html>; (last visited: 13.7.2014). In fact, although 20 to 30% of the mackerel stock could be found in Icelandic waters, this country was only allocated a fishing quota of 16-17% in the agreements with coastal States (*vide* Article in *FIS*, "Una cuota de caballa mesurable y responsable se fija Islandia",

the Faroe Islands allocated itself a quota of 105,230 tonnes in 2013, which more than trebled its previously agreed share.⁵

The EU considered that this unilateral stance was contrary to the recommendations of the International Council for the Exploration of the Sea⁶ and jeopardised the sustainability of these fish stocks. It also constituted a significant economic setback for the Community's fishing fleets, which was why it made numerous attempts, together with Norway, to negotiate a new agreement with the Faroe Islands and Iceland on the catch quotas for North Atlantic mackerel and Atlanto-Scandian herring stocks.

However, when the numerous consultation rounds and attempts to reach an agreement with Iceland and the Faroe Islands were unsuccessful, the EU decided to use a trade instrument that would enable the adoption of specific measures against the Faroe Islands in a bid to encourage it to contribute to the conservation of the stock.

3. TRADE MEASURES ADOPTED BY THE EU IN THE AREA OF SUSTAINABLE FISHERIES: REGULATION (EU) NO 1026/2012 AND REGULATION (EU) NO 793/2013

Regulation (EU) No 1026/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on certain measures for the purpose of the conservation of fish stocks in relation to countries allowing non-sustainable fishing (hereinafter, Regulation 1026/2012) came into force on 17 November 2012.⁷ This Regulation “lays down a

24.4.2014, available at: <http://fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=s&id=68079&ndb=1>; last visited: 13.7.2014). For its part, the government of the Faroe Islands complained that the EU and Norway had not allocated it any mackerel quota, which was why it had unilaterally allocated itself a quota which was, in its opinion, consistent with the scientific recommendation of a total TAC of 572,000 tonnes (*vide* Article in *FIS*, “Los feroeses justifican su cuota de caballa”, 10.8.2010, available at: <http://fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=s&ndb=1&id=37635>; (last visited: 13.7.2014).

5 The most recent TAC set for Atlanto-Scandian herring allocated a quota of 61% to Norway, 14.51% to Iceland, 12.82% to Russia, 6.51% to the European Union and 5.16% to the Faroe Islands (*vide* ISHIKAWA, Y., “The EU-Faroe Islands Herring Stock Dispute at the WTO: the Environmental Justification”, *American Society of International Law. Insights*, vol. 18, no. 4, 2014).

6 International organisation engaged in the prevention of overfishing through the establishment of sustainability standards for fisheries management. Countries which meet these standards may obtain environmental certification from the organisation for the relevant fish stock. More information available from the organisation's website: http://www.msc.org/?set_language=es.

7 DOUE L 316, 14.11.2012, p. 34. A study of the content of the Regulation can be found in: FERNÁNDEZ EGEA, R.M., “Un paso más en pos de una pesca responsable en la UE: el Reglamento

framework for the adoption of certain measures regarding the fisheries-related activities and policies of third countries in order to ensure the long-term conservation of stocks of common interest to the Union and those third countries” (Article 1 of Regulation 1026/2012).

Article 4 of the Regulation sets out the possibility to impose restrictions on the trade of fish stock caught in non-sustainable conditions by third countries and which affect the EU. The aim of these measures is to encourage countries that engage in non-sustainable fishing to contribute to the conservation of the relevant fish stocks.

On 20 August 2013, the Commission decided to make use of the powers conferred on it in Regulation 1026/2012 and adopted Implementing Regulation (EU) No 793/2013 establishing measures in respect of the Faroe Islands to ensure the conservation of the Atlanto-Scandian herring stock⁸ (hereinafter, the Implementing Regulation).

The Implementing Regulation contains a package of measures to restrict or ban imports of herring and mackerel from the Atlanto-Scandian and North-East Atlantic stocks that have been caught under the control of the Faroe Islands in the belief that this country allows unsustainable fishing of this stock.⁹

The specific measures taken against the Faroe Islands by the EU included the prohibition to introduce into the territory of the Union (including for transshipment purposes at ports) Atlanto-Scandian herring and mackerel stocks (insofar as the mackerel cohabits with herring and is caught together with herring) caught under the control of the Faroe Islands, or products that are made from the former (Article 5.1 of the Implementing Regulation).

In addition, the use of Union ports by vessels flying the flag of the Faroe Islands that fish for Atlanto-Scandian herring or mackerel and by vessels transporting the fish or the fishery products stemming from Atlanto-Scandian herring or mackerel that have been caught either by vessels flying the flag of that country or by vessels authorised by it while flying another flag shall be prohibited (Article 5.2 of the Implementing Regulation). Vessels of the Faroe Islands are not authorised to dock in Union ports except in cases of emergency.

The Faroe Islands responded to these trade measures by filing two suits, one with the dispute settlement body of the World Trade Organization (WTO) and the other with the Permanent Court of Arbitration, which we will discuss later on in this article.

(UE) 1026/2012, *Revista General de Derecho Europeo*, No. 30 mayo 2013.

8 DOUE, L 223, 21.08. 2013, p. 1. These measures received the support of the Member States at the meeting of the Committee for Fisheries and Aquaculture on 31.7.2013.

9 European Commission press release 20.8.2013 (IP/13/785).

4. POLITICAL AGREEMENTS: AN END TO THE DISPUTE

There had been a rapprochement between the EU and the Faroe Islands in relation to the allocation of fishing quotas in the North-East Atlantic over the past few months, which culminated in the signing of a number of political agreements between the coastal States.

The first of these was reached on 12 March 2014 between the EU, Norway and the Faroe Islands for the conservation and management of mackerel in the North-East Atlantic for the next five years.¹⁰ The arrangement establishes a commitment to sustainable fisheries, a sharing between the Parties, and a commitment to establish a new long-term management plan in 2014.¹¹ As part of the arrangement, the Parties also agreed reciprocal access to each other's waters.¹² While the agreement was only signed by three of the coastal States concerned, given that Russia and Iceland did not take part in the negotiations, it is still open to third countries, and the UE hopes that Iceland will join it in the near future.¹³ While the political agreement of March 2014 failed to address the Atlanto-Scandian herring catches disputed by the Faroe Islands and the EU, it did represent a step forward, although it was not enough to put an end to the conflict.

A political agreement on Atlanto-Scandian herring was reached three months later, on 11 June 2014, although only between the EU and the Faroe Islands. In addition to agreeing to the sustainable management of these resources, the two parties also made a commitment to allow the fishing of these species in their respective territorial waters. However, again this agreement was not signed by Iceland or the other coastal countries engaged in the fishing of these species.

10 *Vide* the article in: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-265_en.htm (last visited: 13.7.2014).

11 Article in FIS, "Mackerel deal reached with Norway and Faroe Islands", 13.3.2014, available at: <http://www.fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=e&id=67119&ndb=1> (last visited: 13.7.2014).

12 This agreement was supplemented by another one on 13 March 2014 between the EU and the Faroe Islands on reciprocal exchanges of fishing opportunities in each other's waters for a number of species, including herring. *Vide*: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/mare/itemdetail.cfm?item_id=15213. (last visited: 13.7.2014).

13 We should bear in mind that Iceland is a candidate country seeking accession to the EU, for which negotiations are already underway, although these have been suspended because of fishery disputes with the EU, among other reasons. *Vide Article in FIS*, "La caballa obstaculiza ingreso de Islandia en la UE", 15.7.2010; available at: <http://fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=s&id=37287&ndb=1>; last visited: 13.7.2014). As it has not signed the political agreement, Iceland has set its own catch quota for mackerel for 2014, which the EU has deemed to be reasonable and within sustainability levels (*vide Article in FIS*, "Iceland's announcement of mackerel quota welcomed", 24.4.2014, available at: <http://www.fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=e&id=68098&ndb=1>; last visited: 13.7.2014).

The aim of the June 2014 agreement was to put an end to the fishing dispute between the EU and the Faroe Islands.¹⁴ As a result, the EU lifted the trade restrictions through Implementing Regulation (EU) No 896/2014 of 18 August 2014, repealing Implementing Regulation (EU) No 793/2013.¹⁵ This, in application of Article 7 of Regulation (EU) No 1026/2012, provided that the measures shall cease to apply when the country allowing non-sustainable fishing adopts appropriate corrective measures necessary for the conservation and management of the stock of common interest and those corrective measures. The suits filed by the Faroe Islands with the WTO dispute settlement body and the Permanent Court of Arbitration were also withdrawn, as we will see later on.

It can therefore be concluded that the trade war between the EU and the Faroe Islands has ended, although this does not mean that the issue is not without contention or that new disputes will not arise in the future with the Faroe Islands or Iceland or indeed other coastal countries. It is for this reason that we will examine in the following sections the arguments put forward by the parties and the possible outcome of the proceedings had the dispute continued.

5. THE WTO CASE: TRADE RESTRICTIONS ON ENVIRONMENTAL GROUNDS

On 4 November 2013, the Kingdom of Denmark, in respect of the Faroe Islands,¹⁶ requested consultations within the framework of the World Trade Organization with the EU.¹⁷ In the opinion of the Faroe Islands, Regulation (EU) No 1026/2012

14 *Vide* Press release of the European Commission: “Herring dispute between European Union and Faroe Islands nears end”, 11.6.2014 (IP/14/668); available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-668_en.htm (last visited: 13.7.2014).

15 DOUE L 244, 19.8.2014, p. 10. In this case, the Faroe Islands set itself a much lower catch limit for herring than the previous year, going from 105,230 tonnes in 2013 to 40,000 tonnes in 2014.

16 The Faroe Islands is a self-governing territory of the Kingdom of Denmark to which the WTO agreement applies but which does not fall within the territorial scope of the European Union, which is why it is represented abroad and also before the WTO by Denmark. Paradoxically, Denmark finds itself filing a suit against measures it was involved in adopting as a Member State of the EU.

17 *Vide* the Communication of Denmark (Doc. WT/DS469/1, G/L/1058), available at: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_Soo6.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/ds469/1%20or%20wt/ds469/1/*\)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_Soo6.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds469/1%20or%20wt/ds469/1/*)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#). The consultation was requested pursuant to Article 4 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), which is the first step in the submission of a trade

and the implementing measures set out a series of trade restrictions that might pose compatibility issues with the WTO rules and, more importantly, with the free movements of goods provided in the General Agreement on Tariffs and Trade of 1994 (hereinafter, the GATT).

Firstly, it claimed a breach of Article I.1 of the GATT, setting out the most-favoured-nation clause, because the products of the Faroe Islands are not accorded the advantages and privileges granted to like-products from other countries immediately and unconditionally.

Secondly, it also believed there was a breach of Article V.2 of the GATT, which sets out the freedom of transit of goods across the territory of a WTO contracting party, given that the measures imposed by the EU prevent free transit through its territory via the routes most convenient for international transit, for traffic in transit to or from the territory of other contracting parties and the Union makes distinctions based on the flag of vessels, the place of origin, departure, entry, exit or destination, and on circumstances relating to the ownership of goods, of vessels or other means of transport.

Thirdly and finally, it believed there was a breach of Article XI.1 of the GATT, which prevents quantitative restrictions on imports and exports, because the EU measures effectively imposed restrictions and prohibitions on the import of the aforementioned fish stocks and products from the Faroe Islands.

On 23 February 2014, the WTO's dispute settlement body set up a panel to examine the dispute, but the suit was withdrawn in August 2014 after a series of successful negotiations between the Faroe Islands and the EU.¹⁸ Nevertheless, it is interesting to assess whether the EU would have won the suit, when you consider that another country likely to be affected by the coercive economic measures imposed by the EU was Iceland, and this country has not yet reached an agreement with the EU. Taking into account the case law of the WTO, we can speculate as to how the dispute might have been resolved had it followed its course with the dispute settlement body.

While the trade restrictions on goods were evident, there is a possibility that it might have been possible to demonstrate that the Community regulations were not inconsistent with WTO law. The GATT provides for a number of exceptions to justify measures that violate other GATT provisions, provided these are intended to achieve

dispute to the WTO's dispute settlement body. The next step is the establishment of a panel which, after studying the dispute and arguments of the parties, may issue a binding decision. Nevertheless, this decision may subsequently be appealed to the Appellate Body.

¹⁸ *Vide* the joint communication presented by Denmark and the European Union (Doc. WT/DS469/3; G/L/1058/Add.1, 25.8.2014; available at: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds469_e.htm; last visited: 21.8.2014).

legitimate objectives that are envisaged in the Trade Agreement, such as the protection of the environment.¹⁹

In this case, two provisions could have been invoked: measures that are necessary to protect human, animal or plant life or health (paragraph b), or measures relating to the conservation of exhaustible natural resources (paragraph g). Indeed, this is the provision that has been invoked in most trade disputes that have implications for the environment.²⁰ Some of these even involved trade in certain fish stocks, such as the tuna and shrimp cases.²¹

Trade measures have to pass a double test: firstly, it is assessed whether they comply with the requirements laid down in the various paragraphs and, secondly, with the common requirements on the adoption of the measure, which are set out in the preamble or chapeau to Article XX of the GATT.

19 While in the past it was very difficult to use environmental grounds to justify trade barriers, recent interpretations of the aforementioned exception requirements by WTO dispute settlement bodies demonstrate greater sensitivity to environmental problems, and recognise the right of GATT contracting parties to choose their own health and environmental policies, even though these may constitute a trade restriction.

20 During the period that the GATT 1947 was in force, a number of disputes involving the environment were resolved by invoking paragraphs (b) and/or (g) of Article XX; noteworthy cases include that of the *United States-Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada* in 1982 (29S/197); *Thailand—Restrictions on the Importation of and Internal Taxes on Cigarettes* in 1990 (IBDD 37S/222) – case *Thailand-Cigarettes*; and the well known Tuna cases [*United States-Restrictions on Imports of Tuna* in 1991 (IBDD 39S/183) – case *USA-Tuna I*; and *United States-Restrictions on Imports of Tuna* in 1994 (WT/DS29/R) – case *USA-Tuna II*]. After the creation of the WTO, new disputes of an environmental nature arose; of particular note are the cases of the *United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline* in 1996. (WT/DS2) – case *USA-Gasoline*; *United States-Prohibition of Imports of Certain Shrimp and Shrimp Products* in 1998 (WT/DS58) – case *USA-Shrimp*; *European Communities-Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products* in 2001 (WT/DS135) – case *EC-Asbestos*; *European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products* in 2006 (WT/DS291, DS292 and DS293) – case *EC-Biotech Products*; and *Brazil-Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres* in 2007 (WT/DS332) – case *Brazil-Retreaded Tyres*. Special mention must be given to the case of the *European Communities—Measures Prohibiting the Import and Placement on the Market of Seal Products* in 2014 (WT/DS400 and 401) – case *EC-Seal Products*, given that this was the first time paragraph a) of Article XX of the GATT – measures “necessary to protect public morals” was invoked in a matter that had environmental implications. For more information on this case, *vide* MARTÍNEZ PÉREZ, E. J, Restricciones comerciales por razones éticas: la prohibición de la unión europea a la importación de productos derivados de las focas, *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 42, 2012, pp. 25-48 and RIERA DÍAZ, S., Medio ambiente y comercio internacional: el caso de los productos derivados de las focas”, *Revista Jurídica de la UAM*, n.º. 29, 2014, in the press. The reports of the Panels and the Appellate Body are available on the WTO website (<http://www.wto.org>).

21 Namely, the *USA-Tuna I* and *II* and *USA-Shrimp* cases.

With regard to the former, the exception set out in GATT Article XX (b) requires that the measure be necessary to protect human, animal or plant life and health, in other words, it has to be verified that the trade measure makes a decisive contribution to the resolution of the problem²² and that it is the least restrictive for achieving the objective of sustainable management of the fish stocks concerned (known as the “necessity test”).²³ Indeed, the Commission itself, in the reasons for the Implementing Regulation, refers to several alternative measures which, while being less restrictive than the measures adopted, would not be effective enough to achieve the sustainable fishing of the stocks concerned.²⁴ In any event, the Faroe Islands has the responsibility of proving that less restrictive alternatives would allow the objective to be achieved and that these are readily available to this State.²⁵

However, in this case it is likely that the exception set out in GATT Article XX (g)²⁶ would be applied, i.e., that the measure is justified on the grounds of the conservation of exhaustible natural resources, namely, the unsustainable fishing of herring stock. The Appellate Body has pointed out that even though a resource is renewable, this does not mean that it is inexhaustible, particularly considering that the possibility of renewing living resources has been affected in recent decades by the influence of human activity.²⁷ As a result, this exception has been accepted for the protection of a wide

22 Report of the Appellate Body, case *Brazil-Retreaded Tyres*, paragraph 210.

23 According to the most recent case law, this involves weighing and balancing the relevant factors: “the relative importance of the common interests or values that the challenged measure is intended to protect, the contribution of the measure to the realization of the ends pursued by it and the restrictive impact of the measure on international commerce” (*vide* the panel report in the *Brazil-Retreaded Tyres* case, paragraph 7.104, citing the Appellate Body Reports in the *Korea—Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef* cases in 2001 (DS161 and DS169), paragraph 164 and *EC-Asbestos*, paragraph 172). On this point, WTO case law has evolved, considering that in the past a least restrictive measure test was conducted, making it very difficult to justify a trade restriction because the challenged measure had to be inevitable, *vide*, for example, the panel report for the *Thailand-Cigarettes* case, paragraph 75.

24 *Vide* “recitals” 24 and 25 of the Implementing Regulation.

25 The burden of proof lies with the countries contesting the measure (*vide* the report of the Appellate Body in the *Brazil-Retreaded Tyres* case, paragraph 156).

26 LESTER, S., “The Faroe Islands Herring Dispute”, *International Economic Law and Policy Blog*, November 2013; available at: <http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2013/11/the-faroe-islands-herring-dispute> (last visited 13.7.2014)

27 The Appellate Body felt compelled to make this statement because some WTO members and contracting parties argued that this exception was originally conceived for the conservation of fossil resources. It therefore stated that recalling the explicit recognition by WTO Members of the objective of sustainable development and environmental protection in the preamble of the WTO Agreement, “we believe it is too late in the day to suppose that Article XX (g) of the GATT 1994 may be read as referring only to the conservation of exhaustible mineral or other non-living natural resources” (*vide* Report of the Appellate Body, case *USA-Shrimp*, paragraph 131).

variety of environmental goods, including salmon, dolphins, gasoline, turtles, clean air and seals, without the need to demonstrate that these are endangered species. This is in line with the precautionary principle, requiring that States anticipate irreversible damage to the lives and health of the living beings of our planet.

The first requirement to be met in order to be able to justify a trade measure under GATT Article XX (g) is to demonstrate that it ‘is related’ to the conservation of exhaustible natural resources, i.e., that the challenged measure is not merely incidentally aimed at their conservation,²⁸ and that there is a “close and real relationship” between the challenged measure and the conservation objective.²⁹ This basically involves verifying that it is appropriate for the conservation of an exhaustible natural resource.³⁰ This could easily be demonstrated, given that preventing fisheries of common interest from entering the EU market discourages unsustainable fishing.

Finally, invocation of the exception set out in GATT Article XX (g) requires that the measure be applied “in conjunction with restrictions on domestic production or consumption”, i.e., that the restrictive measures on products from other States also apply to the economic or productive operators of the country adopting the measure. This does not require the provision of equal treatment, it is enough that they receive “similar” treatment in order to adequately comply with the requirement.³¹ In this regard, Regulation No 1026/2012 makes the adoption of restrictive measures conditional upon these requirements;³² in addition, the Implementing Regulation mentions that the EU decreased the total allowable catch for these fish stocks by 26%, at the recommendation of the International Council for the Exploration of the Seas.³³

Along with meeting the specific requirements of each paragraph, the measure must also comply with the conditions set out in the preamble to Article XX; that is, the trade measure shall not arbitrarily or unjustifiably discriminate against States in the same

28 Report of the Appellate Body, case *USA-Gasoline*, p. 21.

29 Report of the Appellate Body, case *USA-Shrimp*, paragraph 136. To verify the existence of a substantial relationship, the “relationship between the general structure and design of the measure here at stake (...) and the policy goal it purports to serve” must be examined, that is, the conservation of sea turtles” (*vide id.* paragraph 137).

30 Report of the Appellate Body, case *USA-Shrimp*, paragraph 141.

31 Report of the Appellate Body, case *USA-Gasoline*, paragraph 20 and 21.

32 Article 5 of Regulation No 1026/2012 appears to incorporate the requirements of GATT Article XX (g) in that it requires that the trade measures not only be related to the conservation of the stock of common interest (paragraph 1(a), but that they be “made effective in conjunction with restrictions on fishing by Union vessels, or on production or consumption within the Union, applicable to fish and fishery products made of or containing such fish of the species for which the measures have been adopted” (paragraph 1(b).

33 *Vide* “recital” 27 of the Implementing Regulation.

circumstances and does not constitute disguised protection of domestic production. Article 5 of Regulation 1026/2012 also refers to these requirements, together with the idea that the trade measures shall be proportionate to the objectives pursued.

In reality, the requirements set out in the preamble were conceived to prevent abuse of the exceptions and to ensure that the measures are applied in good faith. For this purpose, various factors tend to be checked, such as the unilateral or extraterritorial nature of the measures, whether their application is sufficiently flexible and whether they serve a protectionist purpose.³⁴ Let us assess whether the EU measure was likely to have met these requirements.

Although unilateral coercive economic measures are admissible, they should only be adopted as a last resort, once all attempts to negotiate with the country likely to be affected by the measure have been exhausted.³⁵ There is therefore an obligation to cooperate with the countries concerned prior to adopting the trade measure,³⁶ a requirement that is also enshrined in the United Nations Convention on the Law of the Sea. According to the EU, the Community regulations and their implementing measures were adopted as a last resort, after several failed attempts to negotiate an agreement with the Faroe Islands and Iceland on the allocation of catch limits for North-Atlantic mackerel and Atlanto-Scandian herring stocks for the aforementioned countries, Norway and the EU.³⁷ The obligation to cooperate can be inferred from a number of articles of Regulation 1026/2012 (particularly Articles 1 and 3, and the preamble). However, the EU would also have to prove that the terms of the negotiations could be reasonably assumed by the Faroe Islands, which is implicit in the requirement that negotiations be conducted in good faith.

With regard to the extraterritoriality of the measure, invocation of GATT Article XX is admissible when there is a “sufficient link” between resources located outside

34 These factors are assessed in an endeavour to identify the possible causes or grounds for discrimination that is contrary to the GATT rules (*vide* the Report of the Appellate Body, case *EC-Seal products*, paragraph 5.305 *in fine*).

35 Report of the Appellate Body, case *USA-Shrimp*, paragraph 172. For more information on the negotiation requirement, *vide* NI, K.J., “Redefinition and Elaboration of an Obligation to Pursue International Negotiations for Solving Global Environmental Problems in Light of the WTO Shrimp/Turtle Compliance Adjudication Between Malaysia and the United States”, *Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 14, n. 1, 2005, pp. 111-140.

36 Compliance with the duty to cooperate does not necessarily have to result in an agreement; it is sufficient to demonstrate that negotiations were initiated, conducted in good faith and on an ongoing basis [*vide* The Panel Report in the *United States–Prohibition of Imports of Certain Shrimp and Shrimp Products–Recourse to Article 21.5 of the DSU by Malaysia–2001(WT/DS58/RW)*, paragraphs 5.66 and 5.67].

37 *Vide* the European Commission press release on 20.8.2013 (IP/13/785) and the “recitals” of the Implementing Regulation.

the borders of the State adopting the measure and the State concerned.³⁸ In this case, the link is more than evident, given that the management of the affected fish stocks requires the cooperation of the EU and the other coastal States. This is in line with international obligations in relation to the protection of straddling fish stocks, which would be the case of the United Nations Convention on the Law of the Sea, for example, insofar as the aim is to promote the sustainability of stocks and cooperation in their management. The existence of international rules that legitimise and provide for such trade measures is an important factor for ensuring that the measure does not arbitrarily or unjustifiably discriminate against States or constitute a disguised restriction on trade.

Another important criteria set by WTO case law to ensure that measures meet the requirements set out in the preamble is that the measure be sufficiently flexible.³⁹ A trade measure is deemed to meet this requirement when account is taken of the policies of other countries that pursue the same or a similar objective as the domestic measures, without these having to be identical. In this regard, Article 7 of Regulation 1026/2012 provides that trade restrictions shall be lifted immediately “when the country allowing non-sustainable fishing adopts appropriate corrective measures necessary for the conservation and management of the stock of common interest”, even when the measures have been adopted unilaterally and provided they do not compromise the measures adopted by the EU - including those adopted in conjunction with other countries - for the conservation of fish species.

Finally, the design and architecture of the trade measure must also be taken into account when assessing whether it constitutes a disguised restriction on international trade.⁴⁰ An assessment of these issues should reveal whether protectionism is the real motive behind environmental protection. The EU would have to stress that the measure has only one purpose: the conservation of fish stocks, and that the measure does not constitute disguised protection of Community fishery.

In short, although *a priori* the restrictive measures adopted by the EU breach trade obligations that are binding for the EU, they nevertheless constitute an exception pursuant to GATT Article XX on environmental grounds.

38 Report of the Appellate Body, case *USA-Shrimp*, paragraph 132.

39 Report of the Appellate Body, case *USA-Shrimp*, paragraph 173-175.

40 The Panel Report, case *EU-Asbestos*, paragraph 8.236.

6. THE PERMANENT COURT OF ARBITRATION CASE

Alongside the former case, Denmark, again in respect of the Faroe Islands, brought a case against the EU to the Permanent Court of Arbitration, based in The Hague, on 16 August 2013.⁴¹ In this case, the Faroe Islands claimed that the EU had breached some of its obligations under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).⁴²

The complaint was filed pursuant to Annex VII of the UNCLOS, which provides that countries may submit disputes in relation to the interpretation and application of the Convention to international arbitration when the parties have not stipulated any other means of resolution. The arbitrators' ruling, as in the case of the report of the WTO's dispute settlement Body, shall be binding for the parties. On this occasion, however, it was not the EU's trade obligations that were called into question, but its management of the Atlanto-Scandian herring stock which, according to the Faroe Islands, breached Article 63.1 of the UNCLOS.

As pointed out earlier, the UNCLOS provides that the stocks occurring within the zones of two or more coastal States shall be jointly managed by these States in the appropriate manner, and that these shall agree upon the measures necessary to coordinate and ensure the conservation and development of such stocks (Articles 63 and 64 of the UNCLOS). The obligation to cooperate in the management of straddling and highly migratory fish stocks is envisaged in a more precise manner in the United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the UNCLOS on the conservation and management of straddling and highly migratory fish stocks, of 4 August 1995.⁴³ The aforementioned international instruments also advocate that

41 *Vide* the announcement of the case, the composition of the arbitral tribunal and its decisions on the website of the Permanent Court of Arbitration: www.pca-cpa.org/showpage.asp?page_id=1554. (last visited 13.7.2014).

42 The fact that two complaints were filed with different international bodies for the resolution of the dispute cannot, strictly speaking, be classified as forum shopping given that, while the factual basis was the same in both cases, the obligations and rules invoked in the two forums were different. This is also the opinion of BENITAH, M., "The Faroe Islands Simultaneous Complaints under UNCLOS and the WTO: The Fragmentation of International Law is Well Alive", *International Economic Law and Policy Blog*, 5.11.2013; available at: [http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2013/11/the-faroe-islands-simultaneous-complaints-under-unclos-and-the-wto-the-fragmentation-of-international.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+ielpblog+\(International+Economic+Law+and+Policy+Blog\)](http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2013/11/the-faroe-islands-simultaneous-complaints-under-unclos-and-the-wto-the-fragmentation-of-international.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+ielpblog+(International+Economic+Law+and+Policy+Blog)) (last visited: 13.7.2014).

43 Cooperation may take the form of bilateral or multilateral agreements or a regional fisheries management organisation. Although the obligation to cooperate initially required that States enter into consultations in good faith, the 1995 Agreement appears to introduce the obligation for international

harvesting shall only be allowed when it can be guaranteed that regeneration and reproduction do not compromise their survival (the principle of maximum sustainable yield).

The political arrangement between the EU and the Faroe Islands led to the suspension of the case with the Arbitral Tribunal,⁴⁴ which was terminated when the Arbitral Tribunal issued a termination order on 23 September 2014.⁴⁵ Nevertheless, we can speculate as to what arguments might have been put to the Arbitral Tribunal, had the case continued.

It should be pointed out that Atlanto-Scandian herring stock had been managed jointly for many years by the coastal States of Norway, Russia, Iceland, the Faroe Islands and the EU through an agreed long-term management plan and pre-established shares of the Total Allowable Catch (TACs). However, in 2013 the Faroe Islands unilaterally decided to break out of these agreements and established an autonomous quota which exceeded its previously agreed share. Even if these countries are entitled to obtain higher fishing quotas, this should not have been done outside the framework for the joint management of the fish stocks. Therefore, we cannot understand how the Faroe Islands can accuse the EU of breaching the obligation to cooperate in the management of these fish stocks when it was in fact the claimant who ceased to cooperate.

Furthermore, prohibition to access Community ports is a matter that affects the sovereignty of each country, which is a prerogative, recognised by general international law.⁴⁶ Therefore, the Faroe Islands could not invoke a breach of the UNCLOS on these grounds. Indeed, some international agreements provide for the denial of access to ports in order to combat non-sustainable fishing, or the prohibition of fish landings in

cooperation to yield results (*vide* in particular Article 8). For more information on the subject, *vide* BADENES CASINO, M., “Las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias en el Derecho Internacional”, *Anuario de Derecho Internacional*, no. 12, 1996, pp. 91-145.

44 On 30 June 2014, in accordance with the Parties’ request of 27 June 2014, the Arbitral Tribunal issued Procedural Order No. 2 staying the proceedings for a period of 60 days. Each party was to notify the Arbitral Tribunal, prior to 29 August 2014, of their intention to resume or suspend the proceedings. The termination order is available at: http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1554 (last visited: 1.10.2014).

45 The parties requested to terminate the arbitration on 21 August 2014. The termination order is available at: http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1554 (last visited: 1.10.2014).

46 The International Court of Justice recalls that the concept of sovereignty extends to the internal waters and territorial sea of every State and that this State is entitled to regulate access to its ports (*vide* the ruling of 27.6.1986 in the *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* case, C.I.J. Recueil, 1986, paragraphs 212 and 213, p. 111). Furthermore, Article 25 of the UNCLOS recognises that coastal States have the right to regulate and restrict, where applicable, access to its ports. For more information on the subject, *vide* MOLENAAR, E.J., “Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage”, *Ocean Development & International Law*, vol. 38, n. 1, 2007, pp. 225–257.

the event of unsustainable fishing practices (Article 23 of the Agreement on straddling fish stocks and highly migratory fish stocks of 1995) or illegal unreported unregulated fishing (Article 56 of the FAO International Plan of Action for 2001 and Article 9 of the FAO Agreement of 2009).⁴⁷ In this regard, the EU trade measures contain rules and strategies aimed at combating this practice,⁴⁸ including Regulation 1005/2008 to combat illegal, unreported and unregulated fishing.⁴⁹

In short, the arguments that the Faroe Islands might have used against the EU carry less weight than the ones used in the WTO.

7. CONCLUSIONS: IS THERE A SUSTAINABLE SOLUTION?

In 2010, two countries, namely Iceland and the Faroe Islands, decided not to participate in the multilateral management of certain fish stocks in the North Sea: mackerel and Atlanto-Scandian herring. The reason for this was that they felt their respective catch quotas were not proportional to the increased presence of these stocks in their territorial waters as a direct result of climate change.

After the two countries unilaterally decided to increase their catch quotas for 2013 and several failed negotiations, the EU adopted an instrument that enabled it to take trade measures against countries that engage in non-sustainable fishing. These measures were adopted in late 2013 against the Faroe Islands in respect of Atlanto-Scandian herring.

The Faroe Islands promptly responded to the measures by filing two suits against the EU, one with the WTO dispute settlement body and the other with the Permanent Court of Arbitration, alleging that the EU had breached the obligations laid down in WTO and UNCLOS law respectively.

47 For more information on illegal, unreported and unregulated fishing in general, *vide* TREVES, T., “La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Estado del pabellón, Estado costero y Estado del puerto, en J. Pueyo Losa y J. Jorge Urbina (coords.), *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, 2009, pp. 135-158.

48 *Vide* SOBRINO HEREDIA, J. M., “La reforma de la Política Pesquera Común y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, *Noticias de la Unión Europea*, no. 277, 2008, pp. 79-92; PONS RAFOLS, X., “La Unión Europea y el acuerdo de la FAO sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, *Revista General de Derecho Europeo*, no. 27, 2012, pp. 1-48.

49 Council Regulation (EU) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing (DO L 286, 29.10.2008).

The tension dissipated, however, a few months ago after the European Union and the Faroe Islands entered into a number of political agreements concerning the allocation of catch quotas for mackerel stocks in the North Sea and Atlanto-Scandian herring stocks.

The fact that an agreement has been reached is a positive step towards ending the trade and fishery tensions between the coastal countries and achieving compliance with the obligation to jointly manage the fish stock enshrined in the UNCLOS. However, merely reaching an agreement does not necessarily mean that this will have a beneficial effect on the sustainability of the fish stocks concerned if the catch quotas agreed are unreasonable.

On this point, in the first of the agreements, the Faroe Islands' catch limit for mackerel stock was increased significantly, from 4.6% to 12.6%, and it is expected see a further increase next year.⁵⁰ The agreement provides for a catch of 1,047,000 tonnes in 2014, which exceeds the limit recommended by the International Council for the Exploration of the Sea (889,886 tonnes) by 18%.⁵¹

With regard to herring, the Faroe Islands has set itself a quota of 40,000 tonnes for 2014, which represents a significant reduction over the 2013 quota of 105,230 tonnes.⁵² However, with the total quota recommended by the International Council for the Exploration of the Sea being 419,000 tonnes for all coastal States, the Faroe Islands' share should not exceed 21,500 tonnes in order to guarantee the sustainability of this fish stock.⁵³

Another important issue is that the agreements provide for catch limits that exceed the minimum sustainability requirements recommended by scientists and, moreover, do not include the catches made by coastal States that are not parties to the agreements.

In response to these criticisms, the EU could well say that the political agreements put an end to the disproportionate quota unilaterally set by the Faroe Islands for

50 Article in *FIS*, "Northwest Atlantic mackerel stock agreement brings about mixed feelings", 14 March 2014; available at: <http://www.fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=e&id=67161&ndb=1> (last visited 12/7/2014).

51 Article in *FIS*, "Mackerel catches in Northeast not to be increased, recommended ICES", 7 October 2013; available at: <http://fis.com/fis/worldnews/worldnews.asp?l=e&id=63957&ndb=1> (last visited: 12/7/2014). Press release from the Icelandic Minister of Fisheries and Agriculture, Mr Sigurdur Johannsson, "The EU, The Faroe Islands and Norway take full responsibility for overfishing", available at <http://eng.atvinnuvegaraduneyti.is/publications/news/nr/8094>, 13 March 2014 (last visited: 12/7/2014).

52 *Vide* "recital" 3 of Implementing Regulation 896/2014.

53 Article in *The Grocer*, "Herring wars over as Faroe Islands strikes deal with EU", 12 June 2014, available at: <http://www.thegrocer.co.uk/fmcg/fresh/herring-wars-over-as-faroe-islands-strikes-deal-with-eu/358439.article> (last visited: 12/7/2014).

mackerel and herring stock in the North Sea. However, when concluding the agreements, it should have guaranteed the sustainability of these stocks, particularly if trade measures need to be adopted in future against a coastal State that engages in the overfishing of these resources. It is only when it practises what it preaches that the EU will be able to use, in a legal (and legitimate) manner, the trade instruments it has created to ensure sustainable fisheries.

BIBLIOGRAPHY

- BADENES CASINO, M., “Las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias en el Derecho Internacional”, *Anuario de Derecho Internacional*, no. 12, 1996, pp. 91-145.
- BENITAH, M., “The Faroe Islands Simultaneous Complaints under UNCLOS and the WTO: The Fragmentation of International Law is Well Alive”, *International Economic Law and Policy Blog*, 5 November 2013.
- CHARNOVITZ, S., “Exploring the Environmental Exceptions in GATT Art. XX”, *Journal of World Trade*, vol. 25, 1991, pp. 37-55.
- ESTY, D., *El reto ambiental de la Organización Mundial de Comercio*, Barcelona: Gedisa, 2001.
- FERNÁNDEZ EGEE, R.M., *Comercio internacional de mercancías y protección del medio ambiente en la OMC*, Madrid: Marcial Pons, 2008.
- FERNÁNDEZ EGEE, R.M., “Un paso más en pos de una pesca responsable en la UE: el Reglamento (UE) 1026/2012”, *Revista General de Derecho Europeo*, No. 30 mayo 2013.
- ISHIKAWA, Y., “The EU-Faroe Islands Herring Stock Dispute at the WTO: the Environmental Justification”, *American Society of International Law. Insights*, vol. 18, no. 4, 2014.
- LESTER, S., “The Faroe Islands Herring Dispute”, *International Economic Law and Policy Blog*, November 2013.
- MALJEAN-DUBOIS, S. (ed.), *Droit de l’Organisation Mondiale du Commerce et protection de l’environnement*, Bruxelles : Bruylant, 2003.
- MATOO, A. /MAVROIDIS, P.C., “Trade, Environment and the WTO: the Dispute Settlement Practice Relating to article XX of GATT”, in E.-U. Petersmann (ed.), *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*, vol. II, London: Kluwer Law International, 1997, pp. 327-343.
- MOLENAAR, E.J., “Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage”, *Ocean Development & International Law*, vol. 38, n. 1, 2007, pp. 225-257.
- MARTÍNEZ PÉREZ, E. J, “Restricciones comerciales por razones éticas: la prohibición de la unión europea a la importación de productos derivados de las focas”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 42, 2012, pp. 25-48.

- NI, K.J., “Redefinition and Elaboration of an Obligation to Pursue International Negotiations for Solving Global Environmental Problems in Light of the WTO Shrimp/Turtle Compliance Adjudication between Malaysia and the United States”, *Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 14, n. 1, 2005, pp. 111-140.
- PONS RAFOLS, X., La Unión Europea y el acuerdo de la FAO sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, *Revista General de Derecho Europeo*, no. 27, 2012, pp. 1-48.
- RIERA DÍAZ, S., Medio ambiente y comercio internacional: el caso de los productos derivados de las focas, *Revista Jurídica de la UAM*, nº. 29, 2014, in the press.
- SOBRINO HEREDIA, J. M., La reforma de la Política Pesquera Común y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, *Noticias de la Unión Europea*, no. 277, 2008, pp. 79-92;
- TREVES, T., “La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Estado del pabellón, Estado costero y Estado del puerto, en J. Pueyo Losa y J. Jorge Urbina (coords.), *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, 2009, pp. Iustel, 2009, pp. 135-158.



Carlos Setas Vílchez

PhD in International Security, Intelligence Analyst at Pangea Intelligence Ltd.

E-mail: carlos@pangeaintelligence.com

- Submitted: March 2014.

- Accepted: September 2014.

WHAT ARE WE TALKING ABOUT WHEN WE TALK ABOUT AL- QAEDA

Abstract

This paper puts into context the knowledge gathered on the al Qaeda terrorist organisation over the past 15 years. It briefly assesses the approach taken, primarily by academia, to the study of al Qaeda, and how this may have led to misinterpretations. The article points to a certain lack of rigour amongst some academics in favour of immediacy in order to be the first to publish studies on the phenomenon of religious Islamic terrorism. Subsequently, the history of al Qaeda is studied from its origins to its partial dismemberment and dismantling in Pakistan in the mid-2000s. When carrying out this study, the limited information available from primary sources, such as the letters from Abbottabad and other documents from the CTC's Harmony Project, were used.

KeyWords

Al Qaeda, Osama bin Laden, terrorism, Pakistan, jihad

WHAT ARE WE TALKING ABOUT WHEN WE TALK ABOUT AL- QAEDA?

I. INTRODUCTION

Thirteen years after the September 11 attacks against the United States, the knowledge we have today of the organisation responsible for the attacks remains incomplete, despite the vast amount and variety of material that has been published on the subject. The first part of this article briefly explains why this has come about and outlines the general starting points and approach taken by academia to the research of al Qaeda.

The immediate conclusion is that much of what we take to be established facts about al Qaeda need to be called into question, and the final version of the history, ideology and goals of the organisation led by Osama bin Laden has not yet been written.

Therefore, without it being a contradiction, the following two sections trace the evolution of al Qaeda from its origins to the mid-2000s. When doing so, every effort was made to use the sources closest to and most relevant to the organisation. Nevertheless, as explained throughout the article, the vast amount of sources still outside of the public domain makes it extremely difficult to provide a comprehensive overview of al Qaeda.

2. WHAT AND HOW MUCH DO WE KNOW ABOUT AL QAEDA?

Al Qaeda came to the attention of the world as a result of the September 11 attacks against the United States. While the al Qaeda name surfaced after the bombings of the U.S., embassies in Tanzania and Kenya in 1998, it was not until 9/11 that the organisation was elevated to the status of “public enemy number one”.

Despite the little that was known about the group up to that point, and the fact that there was practically no direct information on the organisation, the decade following the New York and Washington attacks saw a proliferation of articles and publications of every description on the subject. Prior to 9/11, academic research on

subjects relating to al Qaeda was extremely limited.¹ During the twelve years prior to the attacks, the two leading academic journals on the study of terrorism, *Studies in Conflict & Terrorism* and *Terrorism and Political Violence*, had merely published two articles where al Qaeda was the central theme. In the five years immediately following 9/11, this figure had risen to thirty.²

However, from 2001 there was a dramatic upsurge in the number of articles, analyses, features and publications on al Qaeda, primarily by the media, which was eager to disseminate information on an apparently new phenomenon as quickly as possible. The number of publications on terrorism by the pseudo-academic world and, perhaps more worryingly, the academic world, also increased considerably.

On the one hand, the 9/11 attacks prompted an urgent need for information that would shed some light on why they had occurred. This, coupled with a complete absence of experts in the subject, led the media to temporarily suspend its capacity for critical analysis and saw a multitude of – very often contradictory – information about al Qaeda appear in media around the world. Some media quoted others, seemingly without verifying the information. Overnight, journalists became experts in al Qaeda on the basis of how quickly they could deliver their information, and not on any real knowledge of the subject.

On the other hand, the academic world, hitherto ignorant of the al Qaeda phenomenon, saw a new field of study, which presented an opportunity for quick recognition and funding, appear before its eyes. As a result, there was a race to become the first to occupy the coveted position of expert in al Qaeda.

In May 2002, nine months after the 9/11 attacks, Rohan Gunaratna, hitherto devoted to the study of the Liberation Tigers of Tamil Eelam, published the first book on al Qaeda: *Inside al Qaeda, Global Network of Terror*, hence making him the world's main authority on al Qaeda and Islamic terrorism. Unfortunately, some of the events recounted in his book are based on sources that cannot be verified.³

A well known case is that of Alexis Debat, an acclaimed expert in terrorism who it was revealed had fabricated his professional credentials. Debat was director of the Terrorism and National Security Program at the Nixon Center in Washington until this was revealed in a series of research articles in the French news media, Rue89.⁴

1 RANSTORP, Magnus, *Mapping Terrorism Research: State of the Art, Gaps and Future Directions*, London, Routledge, 2007, p.4.

2 SILKE, Andrew, *Research on Terrorism: Trends, Achievements and Failures*, London, Routledge, 2004, p.40.

3 RANSTORP, 2007, pp.28-30

4 FAURE, Guillemette and RICHER, Pascal, "How Alexis Debat managed to cheat everyone in Washington", Rue89, 15 September 2007.

Unfortunately, constant repetition of certain information of dubious credibility on al Qaeda has resulted in some statements being accepted as fact. This is partly due to the fact that most academic works on Islamic terrorism are based on earlier publications by authors believed to be authorities on the subject, and this is inevitable, given the lack of primary sources. However, a critical spirit is also lacking in approaches to the study of the subject.

Indeed, even among recognised authorities on al Qaeda there are marked differences in opinion which lead us to question whether this is due to different analyses of the sources or a lack of sources. On this point, we can mention the debate that arose between Marc Sageman and his theory about a terrorist organisation with no clear leader, and Bruce Hoffman, who sees al Qaeda as having a perfect hierarchical structure, in addition to every conceivable viewpoint in between.⁵ And then there are the authors who consider al Qaeda of little significance in the present day (Jason Burke) and those who magnify the threat it poses (Rohan Gunaratna).

The large numbers of experts in jihadism that have emerged in the academic and pseudo-academic worlds constitute an additional obstacle to serious knowledge of the matter. The need to publish work in order to maintain their status and exploit events to increase interest in the subject have led to widespread analyses of terrorist attacks or attempted attacks in studies which put immediacy before thoroughness.⁶ These works are usually produced ad hoc and their conclusions are generally simplistic.

Furthermore, it is unfortunate that works on the subject of terrorism are often produced by a single author, when you consider the wide ranging fields of study required for a full grasp of the subject, particularly in cases with an underlying religious component, such as that of al Qaeda. Experts in international relations or political sciences cannot also be expected to be authorities on Islamic theology or cultural anthropology, or vice versa. The fact that study of the phenomena has generally been in the hands of the two former fields of knowledge has meant that certain terms have become commonplace for describing terrorism and are somewhat vague.⁷

Concepts such as Wahhabism and Salafi jihadism which are often used to describe al Qaeda and what have been termed al Qaeda-linked groups are complex and subject

5 NEUMANN, Peter, EVANS, Ryan and PANTUCCI, Raffaello, "Locating al Qaeda's Center of Gravity: the Role of Middle Managers", *Studies in Conflict and Terrorism*, No.34, 2011, pp.825-842.

6 The quest for immediacy sometimes results in slip ups, such as the publication of an article that attributed the 2011 Norway attacks to the jihad. Published within hours of the Utoya massacre, it was linked to threats made to Norway by Ayman al-Zawahiri in 2003. The article was quickly withdrawn from the newspaper and a correction published by the author: REINARES, Fernando, "Matanza terrorista en Noruega", *El País*, 27 July 2011.

7 HELMICH, Christina, "Creating the Ideology of Al Qaeda: from Hypocrites to Salafi-Jihadists", *Studies in Conflict and Terrorism*, No.31, 2008, pp.111-124.

to considerable controversy. They are in no way schools of monolithic thinking as many would have us believe when explaining al Qaeda.⁸

This tendency to over simplify has happened with al Qaeda and Islamic terrorism in general. In the words of Martha Crenshaw prior to 2001, which are equally relevant today, “researchers should be careful in constructing general categories of terrorist actors that lump together dissimilar motivations, organisations, resources and contexts.”⁹ Consequently, the tagline “al Qaeda-linked” has become commonplace for describing insurgent groups in Mali, Boko Haram in Nigeria and the al-Shabaab in Somalia, to mention just a few examples, and sometimes no effort is made to study the context surrounding each of these organisations in-depth.

In general, the primary sources of information available to academic researchers of al Qaeda are the public statements made by the organisation’s most important members or spokespeople¹⁰ However, researchers have tended to give too much credibility to these statements, very often taking them at their face value. In the case of Spain, special mention must be given to the references to al Andalus made by some leaders of al Qaeda and seven other terrorist organisations. There is a tendency to interpret these threats as a direct risk of an attack in our country without pausing to seriously analyse the real capabilities of the people behind the statements.

As a group asymmetrically confronting the USA and the Western World, al Qaeda’s strength is not so much based on military power in the traditional sense as on its ability to manipulate the audience in order to inspire fear and provoke a response. Therefore, public discourse calling for jihad cannot be taken at its face value. It should be seen as a means of attaining a certain status among its target because the terrorists obviously wish to appear as united, competent and powerful as possible.¹¹

Similarly, al Qaeda’s skill at claiming responsibility for acts of terrorism, whether the case or not, continues to be an effective form of publicity for the organisation, its supporters and the rest of the world.¹²

From 2005 onwards, the U.S. Department of Defense began to make primary sources of information on al Qaeda available to academics in the form of documents

8 Ibid.

9 CRENSHAW, Martha, “The Psychology of Terrorism: an Agenda for the 21st Century”, *Political Psychology*, Vol.21, no.2, 2000, p.405.

10 With a few honourable exceptions, such as Peter Bergen’s book, *The Osama bin Laden I Know*, based on interviews with people who had direct connections with the leader of al Qaeda, as well as bin Laden and members of his organisation.

11 HELLMICH, Christina, *Al Qaeda: from Global Network to Local Franchise*, London, Zed Books, 2011, p.17.

12 Idem. p.49.

seized on the battle fields of Afghanistan and Iraq. Initially ceded solely to the Combating Terrorism Center (CTC) at West Point, these have gradually been made available to the public. The dissemination of 17 documents seized from bin Laden's compound in Abbottabad in 2012 provided the first perspectives on the organisation from the inside. The dissemination of these primary sources was accompanied with a formidable translation and analysis that resulted in an interesting series of reports by members of CTC's Harmony Program.

Academic works by the CTC on al Qaeda are the first ones to be based on sources from inside the organisation.¹³ Up until now, academics did not have access to primary sources, which resulted in an "academic" al Qaeda that may not have been consistent with the real situation. There has been a tendency to assume that al Qaeda has almost omnipotent organisational capacity, is responsible for every act of jihadist terrorism committed in any place, and is the undisputed leader in world Islamic terrorism, all of which may be far from the truth.

Unfortunately, the knowledge academia has been able to glean about al Qaeda from primary sources is very limited, given that these sources and the testimonies of detained members of the organisation are classified information reserved for intelligence services.

The following sections recount the history of al Qaeda based on what are regarded as the most reliable sources and analyses. This history is therefore provisional and likely to change as new sources of information become available.

3. THE ORIGINS AND IDEOLOGY OF AL QAEDA

Osama bin Laden first arrived in Afghanistan in 1984, where he quickly made contact with and became the second-in-command of *Maktab al-Khidamat* (MAK), led by the Palestinian, Abdullah Azzam. MAK was not a jihadist organisation, but an intermediary between the Afghan Mujahideen groups and the foreigners, mainly from the Arab world, who travelled to Pakistan with the intention of fighting in Afghanistan.

¹³ This excludes public statements made by al Qaeda or its members; while these provide an insight into the group and its ideology, they are subjective and propagandist, in contrast to internal documents of the organisation.

In 1986, Osama bin Laden set up his own jihadist group together with Abu Ubayda al-Banshiri and Rida al-Tunisi in the Jaji mountains in north Paktia.¹⁴ Bin Laden's money allowed them to set up their own base with the consent of the Haqqani group who controlled the region. The base and this initial jihadist structure were called *Masadat al-ansar*. In 1988, the name was changed to al Qaeda and a hierarchical organisational structure established. In late 1989, bin Laden left Afghanistan to return to Saudi Arabia. However, the al Qaeda training camps and activity in Afghanistan as a jihadist group continued.

Throughout the 1990s, the organisation's ideology was formed, and international developments incorporated into the organisations' view of the world. In 1989, bin Laden proposed to the head of the Saudi intelligence services, Prince Turki bin Faisal al Saud, that illegal Saudi veterans of Afghanistan be used to overthrow the communist regime in South Yemen,¹⁵ a proposal that was rejected. In late 1990, the Saudi authorities again rejected bin Laden's offer to place the al Qaeda jihadists at its disposition to defend the Kingdom against the threat posed by the Iraqi invasion of Kuwait.¹⁶ Instead, the Saudi king sought the aid of its ally, the United States, who sent almost half a million soldiers to the peninsula to recover Kuwait from the Iraqis. Bin Laden saw this as a violation of the teachings of the Prophet who, according to him, did not allow the presence of infidels in Arabia. Furthermore, using U.S. troops to defend the peninsula was, in his opinion, a humiliation for the Kingdom and Islam. Successive attempts by bin Laden to secure support from religious academics exhausted the patience of the Saudi authorities who eventually banished him in 1991.

Bin Laden took refuge in Sudan in 1992, after a brief stay in Peshawar where he witnessed the start of the civil war of the Afghan mujahideen. In Khartoum, the regime of General al Bashir, influenced by the Islamic ideologue Hassan al-Turabi, welcomed bin Laden with open arms. Over the next four years bin Laden established a new base for al Qaeda in Sudan, a safe haven from which to plan the continuity of the jihad. Here he was joined by Ayman al-Zawahiri, the leader of the Egyptian Islamic Jihad. The two had coincided in Afghanistan in the 1980s, although al-Zawahiri had

14 LAHOUD, Nelly, "Beware of Imitators, Al-Qa'ida through the Lens of its Confidential Secretary", *CTC Harmony Program*, 2012. Lahoud's work is based on an analysis of the autobiography of Fadil Harun, a member of al Qaeda since 1991. The manuscript, comprised of two volumes, 1,156 pages and written in Arabic, appeared in Internet in February 2009 and became one of the most interesting sources for the study of al Qaeda at the time. For an assessment of the interest and reliability of the document, see pp.15-29 of Lahoud's analysis. The original manuscript, in Arabic, is available at <http://www.ctc.usma.edu/posts/the-war-against-islam-the-story-of-fazul-harun-part-1-original-language-2> y <http://www.ctc.usma.edu/posts/the-war-against-islam-the-story-of-fazul-harun-part-2-original-language-2>

15 WRIGHT, Lawrence, *The Looming Tower, Al-Qaeda's Road to 9/11*, London, Penguin, p.153.

16 COLL, Steve, "Ghost Wars: the Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001", New York, Penguin, 2005, pp.222-223.

not been involved in the foundation of al Qaeda. Over time, Zawahiri became an important ideologue and the second-in-command in the organisation after his group merged with al Qaeda in 1998.

In 1996, bin Laden and senior members of al Qaeda were expelled from Sudan when the Sudanese Government ceded to international pressure and after losing the patronage of Sheikh Turabi when he fell out of favour with President al-Bashir. From here, they returned to Afghanistan, where they initially sought refuge in the Jalalabad area which was under the control of the Taliban at the time. It was from here that they orchestrated and carried out the terrorist attacks that catapulted al Qaeda to world fame and gave it pre-eminence over other jihadist organisations.

Al Qaeda was built around combatants from different countries who gathered in Afghanistan in a bid to wage a jihad against the Soviet invasion. Later on it joined forces with an Egyptian group, many of whose members had also fought in Afghanistan in a jihad against the “apostate” regimes, starting with the Egyptian one. The disparate origins of the members was at the core of the organisation’s ideology. Two elements distinguished al Qaeda: the Afghan jihad and the Israeli-Palestinian conflict.

When the Soviet Union withdrew from Afghanistan, the international jihadist community saw it as a triumph of the Islamic faith over the atheist superpower. Although the defeat of the USSR cannot be attributable solely to the mujahideen, it was engraved in jihadist ideology as a success story which proved what the jihad could do for Muslims. It was also in Afghanistan that the jihad doctrine of Abdullah Azzam¹⁷ penetrated to the ideological foundations of al Qaeda.

Moreover, the all-important Arab-Israeli conflict in Zawahiri’s Islamic Jihad ideology is very much present in the thinking of al Qaeda.¹⁸ The Zawahiri faction brought with it the convictions of Sayyid Qutb¹⁹ in relation to the leaders in Muslim countries. It comes as no surprise that Zawahiri was part of the organisation that assassinated Anwar Sadat in 1981. One of the goals of the Islamic jihad was to overthrow the Egyptian president, Hosni Mubarak. This mixture of ideology led al Qaeda to point to the culprit of the problems of Muslims worldwide: according to the organisation, the Muslim community was divided by artificial borders imposed by Western powers in the early and mid-20th century. Furthermore, it believed that the leaders in the

¹⁷ Abdullah Azzam claimed that the jihad in defence of Islam was an individual obligation of every Muslim and that it should be undertaken on one’s own behalf. For more information on Azzam’s influence on Arab extremism in the 1980s, see BERGER, Peter L., *The Osama Bin Laden I Know*, New York, Free Press, 2006, pp.24-48.

¹⁸ RIEDEL, Bruce, *The Search for Al Qaeda, its Leadership, Ideology and Future*, Washington, Brookings Institution Press, 2010, p.136.

¹⁹ I.e., the legitimacy of waging a jihad against the regimes of Muslim countries that were considered apostate by Qutb.

countries formed after the division of the Muslim world had no authority whatsoever and were the “nearest enemy”. These ideological views were shared by many Islamist schools of thought, without their necessarily being radical or jihadist.

Indeed, what distinguishes these from al Qaeda is the pragmatism of the latter and the primacy of practical objectives in the holy war/jihad over religious fanaticism. Al Qaeda was a fighting organisation, not a religious one.²⁰

By the late 1980s, Peshawar was a hotbed of jihadist activity, with numerous newcomers looking for a ticket to the Afghan front. The city was full of hostels to accommodate jihadists coming from abroad, where they were received and housed while waiting to be sent to fight with one of the mujahideen groups. Normally these hostels would house individuals of specific nationalities or religious ideologies or who belonged to a particular fighting group. However, al Qaeda’s hostels in Peshawar, like the organisation’s training camps in Afghanistan, were willing to take anyone, irrespective of their sectarian, ideological or national affiliations. A form of “multiculturalism”²¹ characterised the bases of al Qaeda.

Unlike other, more narrow-minded jihadist groups, al Qaeda saw itself as above any form of sectarianism, regionalism, nationalism or ethnocentrism. This may initially have been for practical reasons, to allow the organisation to distance itself from the obvious factionalism that existed in the late 1980s between the different Afghan mujahideen factions, which disillusioned and alienated many foreign fighters from the jihad. The different origins of al Qaeda’s members gave rise to a cosmopolitan organisation, not characterised by the strictness of other jihadist movements.

Al Qaeda claimed that it embodied the *ahl al-sunnah wa-al-jama’a*,²² that is to say, its view of the world was based on the Koran and the Sunna. Its members drew no distinction between the four schools of Islamic jurisprudence and took a flexible approach to religious beliefs and doctrine. Al Qaeda officially rejected regionalism and fanaticism²³ and the organisation had a cordial but distant relationship with the religious scholars or *ulemas*. Within the organisation, the legal committee, which

²⁰ LAHOUD, 2012.

²¹ *Ibid.*, 2012, p.36.

²² This could be translated as “the followers of good practices and solidarity within the community”. This concept emerged in the ninth century when the Muslim community was beginning to define its political and theological differences. In the classical sense, the concept aims to include all Muslims, regardless of their religious orientation. While this definition is used by numerous groups, jihadists or otherwise, very few seem to interpret it in the classical sense nowadays. The Pakistani Ahle Sunnat Wal Jamaat (ASWJ), for instance, was the new term adopted by the Sipah-e Sahaba Pakistan (SSP) after being banned. The ASWJ, like the SSP, is an anti-Shia sectarian organisation.

²³ AFGP-2002-600048, available at <http://www.ctc.usma.edu/posts/al-qaida-bylaws-english-translation>.

was responsible for assessing whether the Islamic jurisprudence of the group was in compliance with religious doctrine, was subordinate to the military committee, the most important committee within al Qaeda. The legal committee decided whether the operations planned by al Qaeda complied with the requirements of classical Islam in relation to the laws of war, and had the right of veto. However, the experts in jurisprudence had no say in the management or direction of operations.²⁴

Unlike other jihadist groups, Al Qaeda did not follow a doctrine laid down by the teachings of its leader. Indeed, as the leader of the organisation, Osama bin Laden was considered just another Muslim. His position was not permanent and he was not considered infallible, nor were members of the organisation expected to swear allegiance to him. The requirements for membership were a commitment to the jihad, the mission to establish a caliphate, the willingness to keep the organisation's activities secret and to perform activities within the group in a responsible manner. Members of al Qaeda were free to leave the organisation whenever they wished.²⁵

The group originally defined itself as an international entity and source of financing for other jihadist organisations, primarily in the area of military training and combat. In the 1980s and '90s, by which time al Qaeda was operating openly, it placed its accommodation and training camps in Afghanistan and Pakistan at the disposal of anyone looking for military training in order to be able to participate in the jihad in Afghanistan or elsewhere. This did not mean that anyone who passed through an al Qaeda training camp automatically became a member of the organisation, nor was cooperation with other jihadist organisations conditional on their integration into al Qaeda.²⁶

Despite this cooperation, al Qaeda never sought to formalise these relations under a unified leadership. Members of al Qaeda saw themselves as an entity that was separate from and superior to other jihadist groups. As part of the goal of promoting a global jihad by providing support to all kinds of groups, al Qaeda took it upon itself to carry out "special operations", i.e., terrorist attacks of major importance and media impact.

24 LAHOUD, 2012, p.34.

25 Ibid., 2012, p.39. There is a degree of controversy over the matter of the oath of allegiance or *bayat*. Lahoud's statement is based on Fadil Harun's autobiography. Abu Jandal, who was recruited by al Qaeda in the late 1980s, speaks of the necessity to take this oath, see BERGEN, Peter, *The Osama bin Laden I Know*, New York, Free Press, 2006, p.86. However, Abdal Rashim al Nashiri, the brain behind the attack on the USS *Cole*, repeatedly refused to swear allegiance to bin Laden, without this being an impediment to membership of al Qaeda, BERGEN, 2006, p.252.

26 LAHOUD, N., CAUDILL, S., COLLINS, L., KOEHLER-DERRICK, G., RASSLER, D., AL-UBAYDI, M., "Letters from Abbottabad: Bin Laden Sidelined?" *CTC Harmony Program*, 2012.

Surprisingly, according to Fadil Harun's autobiography, *al-Harb 'ala al-Islam: Quissat Fadil Harun*,²⁷ al-Qaeda believed that most jihadist groups suffered from gross ideological vulgarity. In the 1990s, the leaders of the organisation were horrified – according to Harun – by the proliferation of the *takfiri*²⁸ and their growing influence on the jihadist circles in Peshawar.²⁹ Moreover, al-Qaeda rejected Salafism in the belief that it verged on fanaticism. Despite this, academics have often described al-Qaeda as being Salafist. Al-Qaeda took care to criticise other Muslims and supported the idea of guiding by example. According to Harun,³⁰ the group felt no particular hostility towards the Christians or Jews, which it has sometimes been claimed. This is hard to believe in view of some of the official statements made by al-Qaeda, although in some cases these may be open to interpretation.

As we saw earlier, the occupation of Muslim territory by infidel forces, basically Palestine by the Jews and Saudi Arabia by U.S. troops, in addition to U.S. support for dictatorship regimes in the region was the main leitmotiv of al-Qaeda. In a statement in 1996, bin Laden authorised a defensive jihad against the Americans on account of their presence in Saudi Arabia. He also denounced the oppression and injustice suffered by Muslims at the hands of the Judeo-Christian or Judeo-Crusader alliance.³¹ Another statement made in early 1998 announced the formation of the World Islamic Front and the jihad against Jews and Crusaders until their expulsion from the lands of Islam.³² In both cases, the grounds given for justifying the jihad against the Jews and Crusaders – note that the Christians appear to be equated with the Americans in these references – are more political than religious. They do not express hatred of the Jews and Christians on account of religious differences, but rather based on the organisation's perception of international politics.

There has been a tendency to present al-Qaeda as an organisation that abhors the West and the values it proclaims, such as freedom. However, Bin Laden himself refuted this interpretation in a statement³³ in which he ridiculed these claims and

27 Fadil Harun was the “Confidential Secretary” of al-Qaeda until his death in 2011.

28 A *takfiri* is a Muslim who accuses other Muslims of apostasy, thus declaring them impure.

29 LAHOUD, 2012, p.43. It is not surprising that bin Laden was the target of an assassination attempt in Sudan in 1994 by a takfir group that considered him an infidel, BERGER, 2006, pp.135-136. The rivalry between al-Qaeda and the takfiri was also evidenced by the testimony of Abu Jandal, who was appointed bodyguard of bin Laden after protecting him from a Sudanese takfiri in Kandahar, BERGER, pp.259-261.

30 LAHOUD, 2012, p.38.

31 LAWRENCE, Bruce (ed.), *Messages to the World, the Statements of Osama bin Laden*, London, Verso, 2005, pp.23-30.

32 *Ibid.*, pp.58-62.

33 *Ibid.*, pp.238-244.

asked why, if al Qaeda hated Western freedoms so much, it had not attacked Sweden? In this statement, which appeared in Al Jazeera in late October 2004, bin Laden first admitted responsibility for the 9/11 attacks and explained, in a speech addressed to the West, the motives behind the attacks. Once again, obvious political motivations tainted with religious rhetoric were evident.

Al Qaeda started as, and remained, a somewhat elitist organisation open to every school of thought within Islam. It did not erect regional or national barriers to membership and aimed to defend the *umma*, to restore it to its former glory in a utopian and idealised *umma* period. What prevented it from achieving its goals was the division of the Muslim world, which could not be united as long as its leaders remained in power. Believing that these rulers had the support of the West, the latter was identified as the enemy to be defeated. The paradigm of power and Western influence was the United States, the only superpower at the time. The conviction that the jihad was to be credited for the defeat of the Soviet Union in Afghanistan and its subsequent dismemberment led al Qaeda to actually believe it could defeat the United States. The weapons used in this new jihad would be those of terrorism.

Al Qaeda's lack of dogmatism and its ability to integrate jihadists of different nationalities into the organisation were what set it apart from other jihadist groups. This also allowed it to quickly create a network of supporters in several parts of the world. Its promotion of the global jihad, by supporting jihad groups of different backgrounds with all of its capabilities, allowed the organisation to garner a network of contacts, very often personal ones, which encompassed most radical Islamic militants around the world. Nevertheless, as a differentiated and hierarchical organisation, the core of al Qaeda remained small.³⁴

All of the aforementioned factors enabled al Qaeda to become a global organisation that would gain fleeting success and international notoriety between 1998 and 2002. Its attacks against U.S. targets in Africa and Yemen and later on on home ground led the international jihad community to see it as a differentiated and reference jihad group.

It was the attacks against the U.S. embassies in Nairobi and Dar es Salam in 1998 that first brought al Qaeda to the attention of the media. Washington responded by launching Tomahawk missiles against the group's training camps in Afghanistan and an alleged chemical weapons factory in Sudan, a move which further raised the organisation's profile in the eyes of other jihadist groups. On 12 October 2000, al Qaeda attacked the U.S. military apparatus by attempting to sink the USS *Cole* guided-

³⁴ In 2002, at the height of international panic following the 9/11 attacks the previous year, Rohan Gunaratna, quoting sources at the CIA, estimated the number of al Qaeda sympathisers at between six and seven million Muslims worldwide, of which around 120,000 were willing to take up arms. In GUNARATNA, 2002, p.95.

missile destroyer off the coast of Yemen. While it did not succeed in sinking the ship, it did manage to kill 17 American sailors and injure a further 39, thus confining the vessel to dry dock for almost two years.

Nevertheless, the event that cut al Qaeda's successful trajectory short and led to its virtual dismantling in the ensuing years, was the 9/11 attacks in the U.S. in 2001. There is little new to say about the attacks or al Qaeda's involvement in their orchestration and execution after the publication in 2004 of the report by the National Commission on Terrorist Attacks, set up by the U.S. Congress in 2002.³⁵ However, the objective pursued by al Qaeda is still open to interpretation.

The mastermind of the 9/11 attacks was the jihadist, who it is alleged acted alone, Khalid Sheikh Mohammed, or KSM. Born in Balochistan (Pakistan) and believed to be of Baloch ethnic origin, KSM grew up in Kuwait, where he soon came under the influence of the Muslim Brotherhood, which was widely embraced by Palestinian refugees. KSM was part of the Afghan jihad between 1987 and 1989, where he fought alongside bin Laden. Mohammed planned his first terrorist operation, together with his nephew, Ramzi Yousef,³⁶ from the Philippines. Later known as the Bojinka Plot, the operation consisted of smuggling explosives onto 12 transoceanic flights and detonating them over the Pacific Ocean. The operation was discovered by the Philippine authorities, but Yousef and Mohammed managed to escape.³⁷

In 1996, Khalid Sheikh Mohammed, by now on the radar of the U.S. authorities because of his relationship with Yousef, moved to Afghanistan where he came into contact with al Qaeda. During meetings with bin Laden, KSM raised the possibility of using commercial aircraft as missiles against U.S. targets. It was after the attacks of Kenya and Tanzania (1998) that the leaders of al Qaeda gave their approval to KSM's plan. From then through the early months of 1999, they planned the operation that would result in the 9/11 attacks.³⁸

35 The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (VV.AA.), *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, New York, W.W. Norton & Company, 2004. The literary quality of the official report and its thoroughness led to its being published as a book by several publishers.

36 Ramsi Yousef, three years younger than Mohammed and also a lone terrorist, gained notoriety for masterminding and carrying out the first terrorist attack against the World Trade Center in 1993, where a bomb was planted in the car park of one of the towers in an attempt to knock it. Yousef was arrested in Islamabad by the Pakistani authorities in February 1995 and then extradited to the United States.

37 RIEDEL, 2010, p.58.

38 VV.AA., *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, pp.145-150.

In the years since 9/11, some studies on al Qaeda have suggested that the ultimate goal of the attack against the U.S. was to bring Western military forces to Afghanistan. Emboldened, as we have seen, by the defeat of the Soviet Union in the 1980s, the leaders of al Qaeda may have planned to annihilate the U.S. troops in the same way.³⁹ Other writers go a step further, suggesting that al Qaeda's motives for provoking the U.S. into a war in Afghanistan can be traced to a number *hadith*.⁴⁰ According to the latter, the battles that would precede the end of the world would begin in Khorasan, a name which in classical Islam was given to the East in general and encompassed present-day Iran, Afghanistan, Pakistan and Central Asia.⁴¹

The idea that the motive behind the 9/11 attacks was U.S. intervention in Afghanistan may have been given post-9/11. This would have been the case of members who joined the organisation after 2001, such as Ilyas Kashmiri.⁴² With the information available to us today, it is difficult to assess whether al Qaeda really intended to lure the U.S. to Afghanistan. However, as Fadil Harun pointed out in his autobiography in 2000, he was accompanied by another senior member of Qaeda, Sayf al'Adl, on a reconnaissance mission to the border areas between Afghanistan and Pakistan. Their aim was to identify places where the organisation's leaders could take refuge in the event of a worsening of the security situation following the planned attack in the U.S. According to Harun, Waziristan was quickly identified as a suitable place.⁴³ Having said that, anticipation of a reprisal attack, such as the one carried out by the USA in 1998, could also explain these activities.

According to the Commission report, citing intelligence sources, the USS *Cole* attack in 2000 was also intended to provoke a response from the U.S., as occurred after the attacks on the embassies in Kenya and Tanzania.⁴⁴ According to the sources cited in the report, bin Laden frequently complained about the lack of response from the Americans, and threatened to wage a much more serious attack if the U.S. failed to react.

39 RIEDEL, 2010, pp.7 and 78.

40 Sayings and deeds of the Prophet.

41 SHAHZAD, Syed Saleem (2011), *Inside al Qaeda and the Taliban, Beyond bin Laden and 9/11*, pp.200-201. Shahzad worked as a journalist for several Pakistani media and the Asia Times online newspaper until his – as yet unsolved - assassination in May 2011. While his press articles denote a close knowledge of Pakistani jihadist groups and the Taliban in tribal areas, his book cited here credits al Qaeda with an omniscience that is hard to justify. Without wishing to question his knowledge or sources, his analysis of these may not have been the most accurate.

42 SHAHZAD, Syed Saleem, "Al-Qaeda's Guerrilla Chief Lays out Strategy", *Asia Times Online*, 15 October 2009.

43 LAHOUD, 2012, p.26.

44 VV.AA., 2004, p.191.

Another indication of what al Qaeda was anticipating would happen after attacking the U.S.A. was the assassination on 9 September 2001 of Ahmed Shah Masud, the Northern Alliance's leader and most competent military commander. Masud was assassinated at his base in Panjshir valley by two members of al Qaeda passing themselves off as journalists. However, even if al Qaeda had been aiming for the military intervention of the U.S., as Riedel has asserted,⁴⁵ bin Laden could not have anticipated the small number of American troops on the ground, the quick defeat of the Taliban regime by Northern Alliance forces with the support of the U.S. or Pakistan's "betrayal" of the jihad cause by supporting the U.S.

4. AL QAEDA IN PAKISTAN SINCE 2001

The original leaders of al Qaeda fled Afghanistan at the start of the U.S. invasion. Some members of the organisation headed for Iran via Herat,⁴⁶ where they remained in the custody of the Iranian authorities from 2001 to 2009, when they were gradually released.⁴⁷ However, most of the original members of al Qaeda fled to Pakistan and initially settled in tribal areas before gradually spreading throughout the country. Although the speed with which the Taliban were defeated took al Qaeda by surprise, as did the "betrayal" of Pakistan, as mentioned earlier, there were two events that provided the group with some respite: the U.S. invasion of Iraq, which took considerable pressure off Afghanistan, and the crisis between India and Pakistan, which broke out in late 2001 and lasted all of 2002, consequently forcing Pakistan to withdraw a large part of its troops from the western border.

Since then, there has been the belief that al Qaeda was at the centre of a network that controlled jihadist activity around the world from its base in Waziristan. Numerous acts of jihad-inspired terrorism in such far-flung places as Yemen, London and Bali have repeatedly been attributed to al Qaeda. However, in light of the internal documents of the organisation that were made public in 2011, it is possible that the original leaders of al Qaeda had less to do with these international events than is often thought.

A significant number of al Qaeda members of varying ranks within the organisation were killed in U.S., bombings in Afghanistan in late 2001. Those who managed to

45 RIEDEL, 2010, p.58.

46 JONES, Seth G., "Al Qaeda in Iran. Why Tehran is Accommodating the Terrorist Group", *Foreign Affairs*, 2012.

47 SOCOM-2012-0000012-HT, "Letter from `Atiyatullah al-Libi".

escape to Pakistan were able to enlist the aid of jihadist groups in this country. As mentioned previously, there were close personal, if not organisational ties between the members of the jihadist groups. Zawahiri's wife died in a U.S. airstrike while sheltering in a safe house belonging to the Haqqani network in Khost on her way to the Pakistani border.⁴⁸ The *Jaish-e-Mohammad*, *Lashkar-e-Jhangvi* and other organisations helped members of al Qaeda to flee the country.⁴⁹

In the early months of 2002, several al Qaeda members were arrested in Pakistani cities. The first important member of the group to be captured by the Pakistani authorities was Ibn al-Sheikh al-Libi, the commander of a training camp in Afghanistan who provided the initial information on the perpetrators of 9/11. However, the first major blow to the group came on 28 March 2002, when Abu Zubaydah (also known as Zayn al-Abidin Muhammad Husayn) was arrested in Faisalabad. Zubaydah had been in charge of recruitment for al Qaeda, living in Peshawar since 1997, where he managed the reception of foreign recruits. In late 2001 he was appointed chief of military operations after his predecessor, Muhammed Atef, was killed in a U.S. air raid over Kabul. Zubaydah had also overseen the USS *Cole* operation in 2000. In the days following his arrest, more than sixty suspected terrorists were detained in Faisalabad and Lahore, almost half of whom were foreigners, mostly Arabs and Afghans. Furthermore, Zubaydah knew the identity and whereabouts of numerous al Qaeda operatives around the world. The safe house where he was staying when he was captured had been exposed by the *Lashkar-e-Taiba*.⁵⁰

Shortly after, on 30 April 2002, Khalid al-Atash, a Yemeni who had been involved in the attack on the USS *Cole*, was arrested together with five Pakistanis in Karachi. On 11 September this same year, a joint operation by the ISI⁵¹ and the U.S. Federal Bureau of Investigation (FBI) led to the capture in Karachi of Ramzi bin al-Shibh, one of the leaders of the al Qaeda branch in Hamburg that had carried out the 9/11 attacks. Other, less important members of the organisation were arrested throughout 2002 in Karachi, where they had been able to regroup with the assistance of local jihadist groups.

In early 2003, the arrest of certain al Qaeda members had major implications for al Qaeda leaders in Pakistan. On 1 March, Rawalpindi Khalid Sheikh Mohammed, the brain behind 9/11, and Mustafa al-Hawsawi (alias Abu Zuheir al-Maliki), a member of the group's communication apparatus and main financier for the organisation, were

48 WRIGHT, 2007, p.371.

49 RASHID, *Descent into Chaos, the United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*, New York, Viking., 2008, p.224.

50 HUSSAIN, *Frontline Pakistan, the Struggle with Militant Islam*, New York, Columbia University Press, 2007, p.127.

51 Inter-Services Intelligence Directorate, Pakistan's main intelligence agency.

arrested. Mohammed was aware of the whereabouts of most of the al Qaeda leaders in Pakistan. Two weeks later, on 15 March, the Algerian, Abu Yasir al-Jazairi, was arrested in Lahore.

Jazairi played a particularly important role in the organisation as supervisor in Pakistan, and he may have acted as a link between al Qaeda and the Pakistani intelligence service from the late 1990s. His detention marked a turning point in any relations that may have existed between al Qaeda and the ISI. What is more, Jazairi was aware of the whereabouts of many of the organisation's members at this time, including Osama bin Laden. He was detained by the Pakistani authorities for three years and then transferred to Algeria, despite the U.S.'s interest in taking him into custody.⁵² At the time, there were even talks of his possible and immediate release,⁵³ which suggests that the ISI may have been keen to keep its relations with al Qaeda under wraps.

The capture by the security forces of two figures that were so important to the organisation drove many senior members of al Qaeda into hiding. In addition, according to Harun, they were forced to stop communication for almost three years.⁵⁴ From that point on, al Qaeda ceased to occupy a pre-eminent role in the global jihad. Furthermore, Harun also claims that virtually none of the terrorist attacks attributed to al Qaeda following 9/11 were approved by bin Laden or the organisation's leaders. Harun specifically disclaims al Qaeda's involvement in the attacks in Bali in 2002 and in Madrid in 2004.⁵⁵ With regard to the Madrid Train Bombings, of particular importance for our country, the debate over al Qaeda's involvement remains open. Although the president of the court that tried the case, Judge Javier Gómez Bermúdez, claimed there was no evidence to suggest the direct involvement of al Qaeda,⁵⁶ international terrorism expert Fernando Reinares sees clear links with the organisation⁵⁷ and claims that the attack was planned in Karachi.⁵⁸

52 LAHOUD, 2012, pp.106-107.

53 BBC, "Pakistan suspects ordered freed", 18 February 2003, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/2772337.stm.

54 LAHOUD, 2012, pp.106-107.

55 LAHOUD, 2012, p.75.

56 GARCÍA-ABADILLO, Casimiro, "Diez años después, no sabemos quién dio la idea de atentar el 11-M", interview with Javier Gómez Bermúdez, *El Mundo*, 7 March 2014, <http://www.elmundo.es/espana/2014/03/07/5318f100e2704e2e028b457d.html>

57 REINARES, Fernando, "The evidence of al-Qa'ida's role in the 2004 Madrid attack", *CTC Sentinel* 5(3), 2012.

58 REINARES, Fernando, ¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2014, p.145.

Many of the planned attacks that were averted by Western security forces showed some sort of a connection to Pakistan, and have been attributed to the general name of al Qaeda and its allies. In an article for the New America Foundation,⁵⁹ Paul Cruickshank studied 21 of the attacks, or attempted attacks between 2004 and 2009, and found that in 11 cases, the perpetrators had received instructions from Pakistan, or had been trained there. Of these, special mention must be given to the attacks in London in July 2005,⁶⁰ the plan to bring down at least seven airliners flying between the UK and the USA which was averted in 2006, and the plan to attack the Barcelona metro in 2008. It is believed that all of these attempted attacks can be linked in some way to al Qaeda in Pakistan. In addition to these, we have the attempt to detonate a car bomb in Times Square, New York, on 1 May 2010.⁶¹ *Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP)* claimed responsibility for the attempt, and, similarly, its connection with Pakistan is a direct one.⁶²

This dichotomy between what Harun says in his autobiography and evidence of the involvement of al Qaeda or al Qaeda members in Pakistan in international attacks may have an explanation. It is quite possible that when senior members of the organisation had to go into hiding, there was less or absolutely no communication within the group. In this case, second or third-level operatives may have continued with previous plans or come up with new plans for attacks.⁶³

59 CRUICKSHANK, Paul, "The Militant Pipeline", *New America Foundation*, 2010.

60 With regard to the latter, in seemingly contradictory opinions, Rohan Gunaratna believes that Ayman al Zawahiri – who claimed responsibility for the attack – was not aware of the plan. Gunaratna's claims are based on the fact that Zawahiri was slow to make the confession and that there was no statement prepared in advance. On the other hand, Bruce Hoffman is convinced of al Qaeda's involvement in the attack. See: GUNARATNA, Rohan and NIELSEN, Anders, "Al Qaeda in the Tribal Areas of Pakistan and Beyond", *Studies in Conflict and Terrorism*, No.31, 2008, pp.705-807 and HOFFMAN, Bruce, *Studies in Conflict and Terrorism*, No.32, 2009, pp.1.100-1.116.

61 MASUIKE, Hiroko, "Times Square Bomb Attempt", *The New York Times*, 24 May 2010. In this case, we must point out bin Laden's concern when the perpetrator of the failed attack, Faisal Shahzad, admitted to taking a failed oath of allegiance to the United States when he became an American citizen. Bin Laden disapproved of this on the grounds that Islam prohibits the breaking of an oath, see SOCOM-2012-0000015-HT, "Letter from UBL to Atiyatullah al-Libi 3", p.7.

62 When acts are attributed to the TTP on the basis of its own statements, its history for making false claims must be borne in mind. The most notable case was Baitullah Mehsud's phone call to a media company to claim responsibility for a shooting in New York in April 2009. The individual who attacked an immigration centre was in fact a North American of Vietnamese origin who had no connection whatsoever with the TTP. Similarly, Hakeemullah Mehsud gave himself a disproportionate role in the attack on a CIA base in Khost by a Jordanian double agent; it transpired that the operation had actually been carried out by al Qaeda, see WARRICK, Joby, *The Triple Agent*, New York, Doubleday, 2011, 186-187.

63 NEUMANN, Peter, EVANS, Ryan and PANTUCCI, Raffaello, "Locating al Qaeda's Center of Gravity: the Role of Middle Managers", *Studies in Conflict and Terrorism*, No.34, 2011, pp.825-842.

Following 9/11, al Qaeda continued to have a renowned reputation in the jihad world. Afghanistan had again become a centre of attraction for the global jihad; this time, to fight the U.S. invasion. As a result, there was a steady flow of would-be jihadists into Pakistan from 2001, although never at the levels of the 1980s. Some of these future jihadists were from countries in the West, to which they may have been sent to carry out attacks.

Furthermore, al Qaeda's situation in the tribal areas of Pakistan had never been comfortable. Part of the organisation had focused on consolidating its bases in South Waziristan in 2002 and 2003, while other operatives spread throughout Pakistan or left the country. After the blows suffered by the organisation in urban areas of Pakistan, the members probably sought refuge in South Waziristan.⁶⁴ Here they were hit by Pakistani troops who carried out numerous operations in the area between 2004 and 2006. Again according to Harun, whose wife remained in the tribal areas until 2006, al Qaeda's situation in the area was distressing.⁶⁵ The peace agreements of 2006 and 2007 between the Taliban and the army relaxed military pressure in the region, allowing al Qaeda members to relocate, mainly to North Waziristan, which was the base of the Haqqani network and several Pakistani Taliban groups.

Attacks by unmanned U.S. aerial vehicles which started in 2005 were stepped up after the Obama Administration arrived at the White House in late 2008. These had a considerable effect on the operations of al Qaeda and other organisations in the tribal areas.⁶⁶ An interrogation of several Belgian jihadists who had received training in the tribal areas in 2008 revealed the limits the Taliban and al Qaeda had been driven to by the U.S. *Predators*. It also evidenced the Belgian jihadists' disappointment at the conditions the organisation was now in.⁶⁷

Between 2003 and 2005, the Pakistani security forces made a number of significant arrests, including Naeem Noor Mohammed Khan in Lahore in July 2004. The information found on his computer led to the arrest of a number of al Qaeda members in Great Britain. Two weeks later, information obtained from Khan led to the capture

64 SUDE, Barbara, "Al-Qaeda Central", *New America Foundation*, 2010.

65 LAHOUD, 2012, p.108.

66 For more information on the effectiveness of attacks by U.S. unmanned aerial vehicles in the FATA, see: POZO SERRANO, Pilar, *La guerra de Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales*, Pamplona, Eunsa, 2011, pp.243-288 and JORDÁN, Javier, "La campaña de ataques con drones contra Al Qaeda en Pakistán", *Inteligencia y Seguridad*, No.14, julio-diciembre de 2013, pp.73-102.

67 CRUICKSHANK, Paul, "The 2008 Belgium Cell and the FATA's Terrorist Pipeline", *CTC Sentinel* 2(4), 2009. See also, SOCOM-2012-0000015-HT, p.2, in which bin Laden recommends that al Qaeda members unable to keep a low profile or take the proper security measures leave Waziristan for safer regions like Kunar, Nuristan, Gazni and Zabul in neighbouring Afghanistan.

of another important al Qaeda operative in Gujrat (Punjab), the Tanzanian Ahmed Khalfan Ghailani, wanted for his connection with the terrorist attacks in Kenya and Tanzania in 1998. In May 2005, Khalid Sheikh Mohammed's successor within al Qaeda, Abu Faraj al-Libbi, was captured in Mardan (Khyber-Pakhtunkhwa).⁶⁸ In December, the latter's successor, Abu Hamza Rabia, was killed in a U.S. drone attack in North Waziristan.⁶⁹ And these were just the first of many al Qaeda "number threes" eliminated in Pakistan. While it is not clear whether these had had contact with Zawahiri or Osama bin Laden, Libbi's capture appears to have provided the first clues that led to the discovery and subsequent death of bin Laden in 2011.⁷⁰

The case of Noor Mohammed Khan is a curious one in that he was released without being charged in 2007.⁷¹ It so happens that the lawyer who represented Khan was Babar Awan, senator and finance secretary of the Pakistan People's Party, the party in power at the time. The fact that such a prominent figure handled Khan's case suggests that there may have been an institutional interest in his release, or it may have been in exchange for his collaboration while under arrest.

Following 9/11 and the loss of the original al Qaeda's safe haven in Afghanistan, jihad groups using the al Qaeda name began to emerge in other parts of the world. The first of these al Qaeda "franchises" was al-Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP), which emerged in 2003.⁷² It was followed by al-Qaeda in Mesopotamia or al-Qaeda in Iraq, led by the Jordanian al-Zarqawi and the only "franchise" that was officially recognised by bin Laden. Later on, there was al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM), which was formed after the merging of several groups, including the Libyan Islamic Fighting Group (LIFG), the Algerian

68 When writing this article, Libbi was still being held prisoner in the U.S. prison Guantanamo. See the New York Times project, the Guantanamo Docket, at <http://projects.nytimes.com/guantanamo/detainees/10017-abu-faraj-al-libbi>, accessed on 11 March 2014.

69 The same attack killed Amer Azizi, a member until 2001 of the Spanish branch of al Qaeda led by Abu Dahdah, the main link between the Madrid Train Bombings and the al Qaeda organisation, REINARES, 2014, pp.127-143.

70 FINN, Peter and KORNBLUT, Anne E., "Al-Qaeda couriers provided trail that led to bin Laden", *The Washington Post*, 2 May 2011.

71 HASAN, Syed Shoaib, "Pakistan's Extraordinary Prisoner", *BBC News*, 21 August 2007.

72 Bin Laden's role in this organisation appears to have been confined to that of moral advisor, and he had no say in the group's decision-making. Even in this capacity, he does not appear to have exerted much influence, as evidenced by the letter he himself, or 'Atiyya, the leader of AQAP, wrote recommending that the organisation focus on the fight against the U.S. and not attack Yemeni security forces. In practice, AQAP activity in Yemen goes completely against this advice, see SOCOM-2012-0000016-HT, "Letter to Nasir al-Wuhayshi", p.5.

Salafist Group for Preaching and Combat (GSPC),⁷³ and the Somali group Al-Shabab,⁷⁴ sometimes called al-Qaeda in the Horn of Africa.⁷⁵

Given the great many groups that were using the al Qaeda “trademark”, Western media and academia began to use the term al Qaeda Central (AQC) to refer to the central command of the original organisation in Pakistan. This name often implied that AQC had a degree of control or leadership over the other groups using its name, which in hindsight appears to have been far from reality. All too often, the organisation created and directed by bin Laden has been identified with its regional namesakes, and there has also been a tendency to exaggerate and magnify its threat.

Curiously enough, Osama bin Laden himself, in one of the documents he wrote that was seized in Abbottabad and made available to the public, accepts the name al Qaeda Central, which he claimed was coined by the media. He believed that the term was useful for drawing a distinction between al Qaeda in Afghanistan and Pakistan and al Qaeda in other regions.⁷⁶ It is apparent from the documents seized in Abbottabad and Fadil Harun’s autobiography⁷⁷ that al Qaeda Central had no operational control whatsoever over the “franchises”. In view of the ideology of the original al Qaeda, which we looked at earlier, it is hard to consider the franchises as an extension of the organisation, primarily because the objectives of all these organisations have a marked regional or local component, in contrast to the contempt al Qaeda had for regionalism.

It can be deduced from the documents that were seized that Bin Laden was aiming to revitalise his organisation and regain its central role in the jihadist conglomerate. It is possible that he wanted al Qaeda to play the central role in the jihad and was therefore drafting a framework document laying down the rules of conduct for groups wishing to use his “trademark”. Bin Laden may have been trying to take advantage of a situation beyond his control and centralise global jihad activity in al Qaeda.⁷⁸ His

73 At the start, both the GSPC, which came from the Armed Islamic Group (GIA), and the LIFG had individuals who had fought in the Afghan jihad.

74 With regard to al-Shabab, of special interest is the letter from Osama bin Laden to the group’s leader, Mukhtar Abu al-Zubayr, in which the former politely turns down the Somali’s request to become part of al Qaeda. Al-Shabab was eventually accepted into the organisation by Ayman al-Zawahiri after the death of bin Laden. See SOCOM-2012-0000005-HT.

75 LAHOUD, N., CAUDILL, S., COLLINS, L., KOEHLER-DERRICK, G., RASSLER, D., AL-‘UBAYDI, M., 2012.

76 SOCOM-2012-0000019-HT, “Letter from UBL to Atriyatullah al-Libi 4” p.17.

77 The English translations of the “Abbottabad Documents” are available at <http://www.ctc.usma.edu/posts/publications/harmony-documents>. With regard to Harun’s testimony, it should be taken into account that, according to Harun himself, he lost contact with the organisation in Pakistan after 2003.

78 LAHOUD, N., CAUDILL, S., COLLINS, L., KOEHLER-DERRICK, G., RASSLER, D., AL-

death by shooting by U.S. combatants on 2 May 2011 put paid to this line of action which, in any event, would have been met with hostility by the “franchises”, which were unwilling to be controlled by anybody.

Furthermore, relations between al Qaeda in Pakistan and its alleged affiliates, such as the TTP and the Afghan Taliban, were already tense to say the least. AQC was very critical of the TTP’s activities, particularly its indiscriminate attacks on civilians,⁷⁹ and cooperation with the Afghan Taliban had been very limited since it had fled Afghanistan in 2001.⁸⁰

After bin Laden’s death in Abbottabad, doubts immediately emerged as to Pakistan’s level of involvement with al Qaeda.⁸¹ Because the compound where bin Laden was hiding is located in a residential district close to the Military Academy in Kabul, it has been suggested that members of the Pakistani intelligence service may have been trying to cover up the al Qaeda leader’s presence in the area. Indeed, the U.S. operation itself demonstrated the shortcomings of the Pakistan Army’s defence systems, which led to considerable deterioration in relations between the two countries.

The successful concealment of bin Laden may in fact have been due to strict observance of security measures. Bin Laden was extremely worried about the U.S. intelligence systems and had no confidence whatsoever in the Pakistani services. He did not use telephones or communicate via the Internet and his only contact with the outside world was through couriers. These couriers relayed messages orally or on digital storage devices, such as pen drives that had not contained any data prior to this and which were disposed of afterwards. Face-to-face meetings or gatherings with other

⁷⁹ UBAYDI, M., 2012.

⁷⁹ An example of this is the letter written by Mahmud al-Hasan (Atiyya) and Abu Yahya al-Libi to the then leader of Tehreek-e-Taliban Pakistan, Hakimullah Mehsud. In the letter, the two important al Qaeda members severely criticise the activities of TTP and its leader. The document is available as SOCOM-2012-000007-HT, “Letter to Hakimullah Mahsud”, on the Harmony project website. Another document that openly criticises the TTP is that written by the AQ spokesman, Adam Gadahn. The document provides a long list of reprehensible activities carried out by the Pakistani Taliban that tarnish the image of the jihad, SOCOM-2012-000004-HT, “Letter from Adam Gadahn”, pp.12-14.

⁸⁰ STENERSEN, Anne, “Al-Qaeda’s allies, explaining the relationship between al-Qaeda and various factions of the Taliban after 2001”, *New America Foundation*, 2010.

⁸¹ These doubts remain unresolved and any new information that emerges could radically change the perspective of the issue, in which case some of the conclusions of this article would have to be revised. See: GALL, Carlotta, “What Pakistan Knew About Bin Laden”, *The New York Times*, 19 March 2014, or the book by the same author: “*The Wrong Enemy: America in Afghanistan, 2001-2014*”, pp.248-249, in which she claims that the Pakistani intelligence agency, ISI, had a one-man office devoted to managing the leader of al Qaeda. According to Gall, the operation was so confidential that it was not even known within the ISI and the officer responsible for the office only reported to the most senior officials of the ISI and the Pakistani Army. Unfortunately, the sources from which this information was obtained have not been revealed in the book for security reasons.

leaders of the organisation were avoided and none of the leaders knew the whereabouts of the others. Messages were exchanged between couriers; no leader was allowed to have more than two couriers or receive more than two couriers a week. To avoid gaps or leaks, leaders who were considered incapable of maintaining the discipline required for this level of security were sent to fight in Afghanistan, where the risk of being pumped for important information was lower.⁸² In such circumstances, it can be assumed that the organisation's operational capacity was reduced to the minimum.

5. CONCLUSIONS

As we saw in the first part of the article, the huge amount of information produced about al Qaeda since 2001, far from promoting an understanding of the organisation and its activities, has actually served to obscure what we already know. The task of undertaking an academically rigorous study of the subject will have to be left to the historians of the coming decades. These, with the benefit of perspective and, possibly, much easier access to primary sources of information will be able to tackle the arduous task of separating the wheat from the chaff and coming up with a clear and realistic picture of al Qaeda.

Members of al Qaeda continue to be killed in U.S. drone attacks in the tribal areas since the first attack in 2005, and the attacks have not abated even after bin Laden's death. For Pakistan, al Qaeda was, from the outset, a clear enemy that had to be fought at the request of the U.S., unlike the Taliban with whom it shared conflicting interests. After the blows suffered by the organisation in 2003 and 2004, al Qaeda in Pakistan has posed a less serious threat at the local level, in no way comparable with the TTP or other jihadist groups in Punjab. Indeed, it could be said that the original al Qaeda was dismantled in 2003, with the final blow, which was more symbolic than anything else, coming with bin Laden's death in 2011. Today, groups and individuals claiming to belong to al Qaeda, both in Pakistan and other countries, continue to pose a threat as jihadist terrorists but are very different from the organisation that carried out the 9/11 attacks from which they take their name.

Al Qaeda was capable of creating and developing an effective organisation on account of its ideology, as we saw earlier, of training elite members and, above all, of setting up secure bases in states that were tolerant of its activities. Pakistan, Afghanistan

82 COLLINS, Liam (2012), "The Abbottabad Documents: Bin Laden's Security Measures", *CTC Sentinel* 5(5), 2012. See also: SOCOM-2012-0000010-HT, "Letter from UBL to 'Atiyatullah Al-Libi 2'", p.8.

and Sudan provided this security at different times. However, when the organisation could no longer count on this security and the states that had temporarily lent their support withdrew it, al Qaeda lost its operational capabilities and its pre-eminent position in the jihadist arena.

Despite Ayman al Zawahiri's desperate attempts to retain al Qaeda's pre-eminence in the global jihadist scene, particularly following the huge publicity garnered for the Islamic state in recent times, it is quite possible that al Qaeda has finally become – what the academic world erroneously described it as following 9/11 - a mere ideology. A distorted ideology that has and will continue to trigger the emergence of many more radical groups and individuals willing to use terrorism as a form of jihad.

BIBLIOGRAPHY

- AFGP-2002-600048, Al-Qa`ida Bylaws (English Translation), document available from the Harmony project, <http://www.ctc.usma.edu/posts/al-qaida-bylaws-english-translation>.
- BERGER, Peter L., *The Osama Bin Laden I Know*, New York, Free Press, 2006.
- BURKE, Jason, *Al-Qaeda: The True Story of Radical Islam*, London, Penguin, 2009.
- The 9/11 Wars*, London, Penguin, 2012.
- COLL, Steve, *Ghost Wars: the Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*, New York, Penguin, 2005.
- COLLINS, Liam, “The Abbottabad Documents: Bin Laden’s Security Measures”, *CTC Sentinel* 5(5), May 2012, <http://www.ctc.usma.edu/posts/may-2012>.
- CRENSHAW, Martha, “The Psychology of Terrorism: an Agenda for the 21st Century”, *Political Psychology*, Vol.21, no.2, 2000.
- CRUICKSHANK, Paul, “The 2008 Belgian Cell and the FATA’s Terrorist Pipeline”, *CTC Sentinel* 2(4), April 2009, <http://www.ctc.usma.edu/posts/volume-2-issue-4>.
- “The Militant Pipeline”, *New America Foundation*, 25 February 2010, http://counterterrorism.newamerica.net/publications/policy/the_militant_pipeline.
- FAURE, Guillemette and RICHERÉ, Pascal, “How Alexis Debat managed to cheat everyone in Washington”, *Rue89*, 15 September 2007, <http://rue89.nouvelobs.com/2007/09/15/how-alexis-debat-managed-to-cheat-everyone-in-washington>
- FINN, Peter and KORNBLUT, Anne E., “Al-Qaeda couriers provided trail that led to bin Laden”, *The Washington Post*, 2 May 2011, http://articles.washingtonpost.com/2011-05-02/national/35264458_1_al-qaeda-couriers-osama-bin-laden-abu-faraj.
- GALL, Carlotta, “What Pakistan Knew About Bin Laden”, *The New York Times*, 19 March 2014, <http://mobile.nytimes.com/2014/03/23/magazine/what-pakistan-knew-about-bin-laden.html?src=longreads&r=0&referrer>
- The Wrong Enemy. America in Afghanistan, 2001-2014*, Boston, Houghton, Mifflin, Harcourt, 2014.
- GARCÍA-ABADILLO, Casimiro, “Diez años después, no sabemos quién dio la idea de atentar el 11-M”, interview with Javier Gómez Bermúdez, *El Mundo*, 7 March 2014, <http://www.elmundo.es/espana/2014/03/07/5318f100e2704e2e028b457d.html>

- GUNARATNA, Rohan, *Inside al Qaeda, Global Network of Terror*, New York, Columbia University Press, 2002.
- GUNARATNA, Rohan and NIELSEN, Anders, "Al Qaeda in the Tribal Areas of Pakistan and Beyond", *Studies in Conflict and Terrorism*, No.31, 2008, pp.705-807.
- HASAN, Syed Shoaib, "Pakistan's Extraordinary Prisoner", *BBC News*, 21 August 2007, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6956712.stm
- HELMICH, Christina, "Creating the ideology of al Qaeda: from Hypocrites to Salafi-Jihadists", *Studies in Conflict and Terrorism*, No.31, 2008, pp.111-124.
- Al Qaeda: from Global Network to Local Franchise*, London, Zed Books, 2011.
- HOFFMAN, Bruce, *Studies in Conflict and Terrorism*, No.32, 2009, pp.1100-1116.
- HUSSAIN, *Frontline Pakistan, the Struggle with Militant Islam*, New York, Columbia University Press, 2007.
- JONES, Seth G., "Al Qaeda in Iran, Why Teheran is Accommodating the Terror Group", *Foreign Affairs*, 29 January 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137061/seth-g-jones/al-qaeda-in-iran>.
- JORDÁN, Javier, "La campaña de ataques con drones contra Al Qaeda en Pakistán", *Inteligencia y Seguridad*, No.14, julio-diciembre de 2013.
- LAHOUD, Nelly, "Beware of imitators: Al Qaeda through the Lens of its Confidential Secretary", *CTC Harmony Program*, 4 June 2012, <http://www.ctc.usma.edu/posts/beware-of-imitators-al-qaeda-through-the-lens-of-its-confidential-secretary>.
- LAHOUD, N., CAUDILL, S., COLLINS, L., KOEHLER-DERRICK, G., RASSLER, D., AL-'UBAYDI, M., "Letters from Abbottabad: Bin Laden Sidelined?" *CTC Harmony Program*, 3 May 2012, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letters-from-abbottabad-bin-ladin-sidelined>.
- LAWRENCE, Bruce (ed.), *Messages to the World, the Statements of Osama bin Laden*, London, Verso, 2005.
- NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, New York, W.W. Norton & Company, 2004.
- NEUMANN, Peter, EVANS, Ryan and PANTUCCI, Raffaello, "Locating al Qaeda's Center of Gravity: the Role of Middle Managers", *Studies in Conflict and Terrorism*, No.34, 2011, pp.825-842.

- POZO SERRANO, Pilar, *La guerra de Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales*, Pamplona, Eunsa, 2011.
- RANSTORP, Magnus, *Mapping terrorism research: State of the Art, Gaps and Future Directions*, London, Routledge, 2007.
- RASHID, Ahmed, *Descent into Chaos, the United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*, New York, Viking, 2008.
- REINARES, Fernando, “Matanza terrorista en Noruega”, *El País*, 27 July 2011, http://elpais.com/diario/2011/07/27/opinion/1311717607_850215.html.
- “The evidence of al-Qa’ida’s role in the 2004 Madrid attacks”, *CTC Sentinel* 5(3), March 2012, <http://www.ctc.usma.edu/posts/march-2012>.
- ¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2014.
- RIEDEL, Bruce, *The Search for Al Qaeda, its Leadership, Ideology and Future*, Washington, Brookings Institution Press, 2010.
- SAGEMAN, Marc, *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-first Century*, Pennsylvania, University of Pennsylvania Press, 2008.
- SHAHZAD, Syed Saleem, “Al-Qaeda’s Guerrilla Chief Lays out Strategy”, *Asia Times Online*, 15 October 2009, http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/KJ15Dfo3.html.
- Inside al-Qaeda and the Taliban, Beyond bin Laden and 9/11*, Norwich, Pluto Press, 2011.
- SILKE, Andrew, *Research on Terrorism: Trends, Achievements and Failures*, London, Routledge, 2004.
- SOCOM-2012-0000004-HT, “Letter from Asam Gadahn”, document available from the Harmony project, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-from-adam-gadahn-english-translation-2>
- SOCOM-2012-0000005-HT, “Letter from Usama bin Laden to Mukhtar Abu al-Zubayr”, document available from the Harmony project, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-from-usama-bin-laden-to-mukhtar-abu-al-zubayr-english-translation-2>
- SOCOM-2012-0000007-HT, “Letter to Hakimullah Mahsud”, document available from the Harmony project, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-to-hakimullah-mahsud-english-translation-2>
- SOCOM-2012-0000010-HT, “Letter from UBL to `Atiyatullah Al-Libi 2”, document available from the Harmony project, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-from-ubl-to-atiyatullah-al-libi-2-english-translation-2>

- SOCOM-2012-0000012-HT, “Letter from `Atiyatullah al-Libi”, document available from the Harmony project, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-from-atiyatullah-al-libi-english-translation-2>
- SOCOM-2012-0000015-HT, “Letter from UBL to `Atiyatullah al-Libi 3”, document available from the Harmony project, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-from-ubl-to-atiyatullah-al-libi-3-english-translation-2>
- SOCOM-2012-0000016-HT, “Letter to Nasir al-Wuhayshi”, document available from the Harmony project, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-to-nasir-al-wuhayshi-original-language-2>
- SOCOM-2012-0000019-HT, “Letter from UBL to `Atiyatullah al-Libi 4” document available from the Harmony project, <http://www.ctc.usma.edu/posts/letter-from-ubl-to-atiyatullah-al-libi-4-english-translation-2>
- STENERSEN, Anne, “Al-Qaeda’s allies, explaining the relationship between al-Qaeda and various factions of the Taliban after 2001”, *New America Foundation*, 19 April 2010, http://counterterrorism.newamerica.net/publications/policy/al_qaeda_s_allies
- SUDE, Barbara, “Al-Qaeda central”, *New America Foundation*, February 2010, <http://www.newamerica.net/sites/newamerica.net/files/policydocs/sude.pdf>
- WARRICK, Joby, *The Triple Agent: the al-Qaeda Mole who Infiltrated the CIA*, New York, Doubleday, 2011.
- WRIGHT, Lawrence, *The Looming Tower, Al-Qaeda’s Road to 9/11*, London, Penguin, 2006.



Bardera, M. P. , García-Silgo, M.** y Pastor, A****

Psychology Commandant, UME (Military Emergencies Unit), ** Psychology Captain IGESADEF (General Health Inspectorate for Defence), * Psychology Lieutenant, Army (General Arroquia Quarters Services Unit).*

E-mail: carlos@pangeaintelligence.com

- Submitted: July 2014.

- Accepted: October 2014.

STRESS MANAGEMENT IN THE ARMED FORCES

Abstract

This paper addresses the sources of stress that military personnel face and discusses the variables that serve to buffer its impact on health, safety and effective job performance. These variables (such as a positive outlook, positive thinking, coping strategies, self-control, realism, personality hardiness, self-efficacy, altruism and spirituality, amongst others) are being incorporated by the different surrounding armed forces into psychological strengthening programmes for their staff (for instance, the programmes Comprehensive Soldier Fitness or Trauma Risk Management).

In this spirit, one variable that is proving to be of great relevance is leadership. Transformational leadership shields well against occupational stress, yet its application in rigid or excessively hierarchical organisations, such as armies, often comes under question. The alternative lies in value-based leadership styles (for instance, ethical leadership and authentic leadership).

KeyWords

Occupational stress, psychosocial hazards, resilience, leadership, positive psychology.

STRESS MANAGEMENT IN THE ARMED FORCES

I. INTRODUCTION

Over the course of the last decade, different psychological strengthening programmes have made their appearance in military spheres, the objective of this type of activity being to buffer the effect that stressors linked to the military profession have on military staff. Be that as it may, this interest in incorporating techniques that stem from psychology into military training is not as recent as it may seem. For example, documented evidence shows that the US military had already been employing stress management and stress resilience programmes for military personnel who were to serve in counter-intelligence roles during the Second World War¹.

Current psychological strengthening programmes used within NATO use evidence-based models (meaning that their effectiveness has been proved empirically) and originate in positive psychology. Some of these programmes are fairly well known, such as CSF (Comprehensive Soldier Fitness)² used by the US military or TRiM (Trauma Risk Management) of the Royal Marines.³

One of the variables that carries most weight in these programmes is leadership.⁴

1 Quoted by Bardera and Silgo (2013): “candidates for espionage positions were sent to an assessment centre on a farm in Washington where they not only took part in tests with pen and paper and interviews but also exercises that determined whether they could withstand the stress and severity of work behind enemy lines. This week on the farm aimed at determining all the strengths and weaknesses that the subjects might have possessed. The personality study was a key element in these centres”.

2 For more on CSF, please refer to: JUANES-CUARTERO, Antonio P: “Comprehensive Fitness Soldier. En busca del soldado resiliente” [Comprehensive Fitness Soldier. Seeking the Resilient Soldier], *Spanish Institute for Strategic Studies Position Paper*, Vol. 42, 2012.

3 For a review of resilience programmes used in the armed forces, see: GARCÍA SILGO, Mónica: “Revisión de programas de resiliencia basados en la evidencia en los ejércitos” [Review of Evidence-based Resilience Programmes Used in the Armed Forces], *Sanidad Militar [Military Health]*, Vol. 69 (3), 2013.

4 See GARCÍA SILGO, Mónica and CASTELLANOS, Jose Luis: “Preparación psicológica a través

Leadership styles that served in the past are now being called into question. The conflicts of the 21st century and military tactics in difficult situations require leaders to inspire positive psychological abilities, to motivate and to generate commitment among subordinates; those who do so are “authentic leaders”.

This document shall address these issues by dividing them into three major blocks: Psychosocial hazards in a military context, psychological training programmes to manage stress and the role of the authentic leader as a buffer against stress in the armed forces.

2. PSYCHOSOCIAL HAZARDS IN A MILITARY CONTEXT

Over the last decade, the European Union has been drawing attention to the emergence of psychosocial hazards in the workplace and making this type of risk a focal point of EU strategies on occupational safety and health since 2002.

In Spain, the Seventh National Working Conditions Survey (2011) concluded that professionals working in the field of security and defence (thus including military personnel) are one of the groups most exposed to occupational hazards, especially those of a psychosocial nature. These data are no different to those obtained by other armies in our region and this has led the Human Factors and Medicine (HFM) department at NATO to create the Mental Health Advisory Team in order to research and react to this problem. Their research work has shed light on the psychological variables at play in the health and welfare of military personnel, as well as empirically corroborating action taken to improve them. Although they are few in number, our armed forces have also developed research and other activities in the same vein and these will be mentioned below.

At this juncture, it is worth specifying what we mean by hazards of a psychosocial nature. The International Labour Organisation (1986) defines psychosocial hazards in terms of interactions between job content, the way in which work is managed and organised and environmental conditions, on the one hand, and the competencies and needs of workers on the other. Cox and Griffiths (1995) define psychosocial factors as aspects relating to the design, organisation and management of work, and to its social and environmental contexts, which have the potential to wreak physical, social or psychological damage.

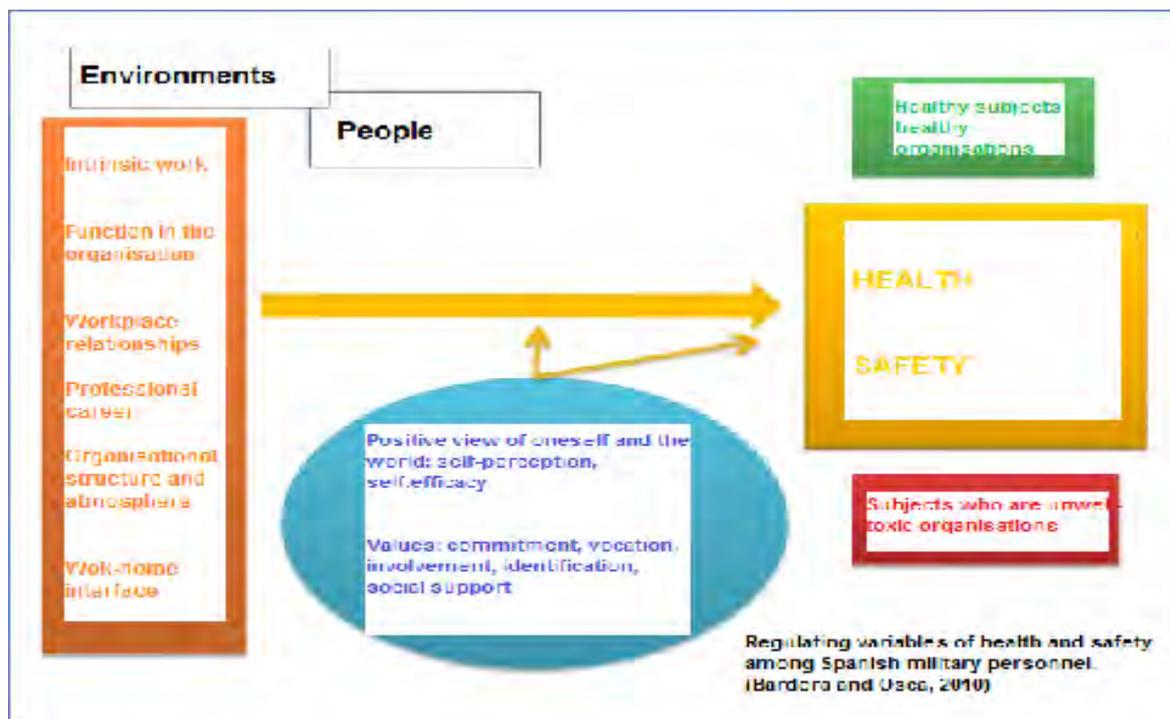
According to the reference bibliography, there are six sources of stress that may present risks of a psychosocial nature to workers, these are:

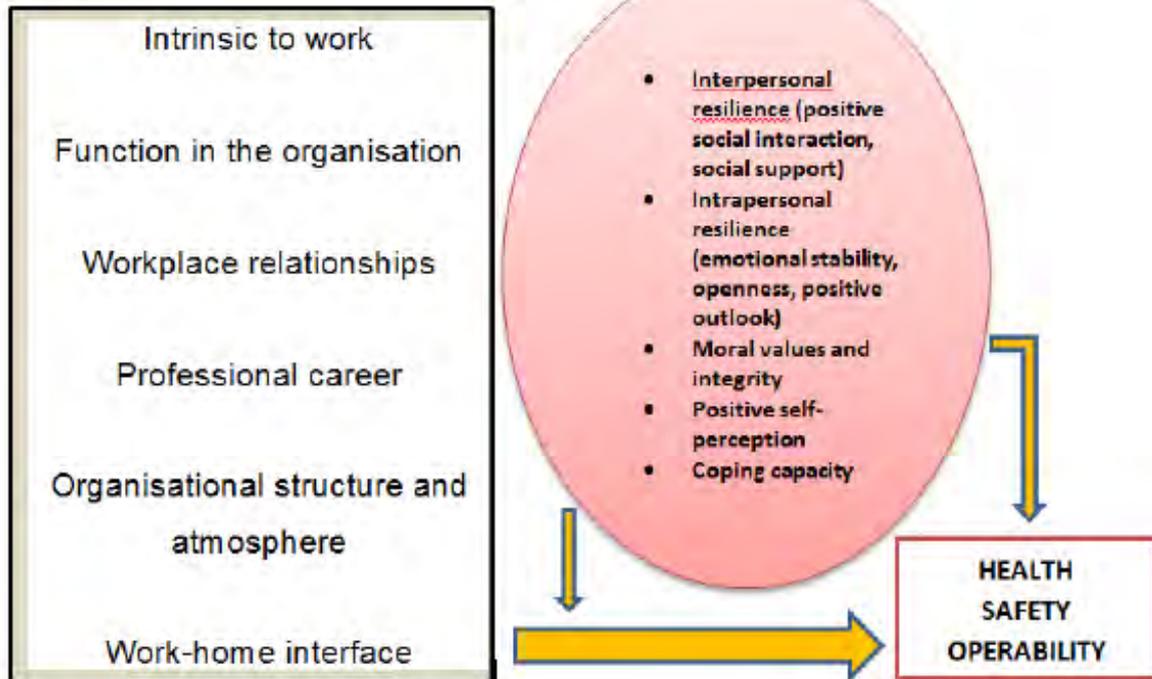
1. The “intrinsic aspects of work”, which are connected to the content of employment; such as, for instance, being overworked or long working days. In a study of Spanish soldiers in the Spanish army carried out by Bardera in 2010, it was found that the specific skills required by a position were directly related to absenteeism, job satisfaction, risk perception and the accident rate.
2. “Role stressors” are linked to ambiguity and role conflict that is to say when tasks to be carried out by the employee are not clear or if they contradict one another. Osca et al. found that the soldiers who clearly understood tasks assigned to them suffered less from emotional exhaustion and uneasiness but showed higher personal and professional self-fulfilment, the same results having previously been obtained by Bliese and Castro when studying NATO soldiers.
3. “Workplace relationships” are a highly relevant stressor in military professions, although they can also represent a protecting factor. In this regard, Stetz, Stetz and Bliese studied the effect that the social support of colleagues and superiors had on job satisfaction and welfare in “the military police” and found that, although social support buffers stress well, it does not function in the same way in all situations or for all subjects.
4. “Professional development” can be a source of stress for a variety of reasons, such as professional insecurity or role incongruity. There are few studies on the impact of these stressors on military personnel. In research carried out a few years ago with Spanish soldiers, career-related variables, far from being a stressor, were a source of professional motivation⁵ although it is true that the study was conducted with staff regulations and rules for promotion in place that are no longer in force.
5. Stressors arising from the “organizational climate” would include aspects such as communication and relationships. López-Araujo, Osca and Peiró established the link between these work environment stressors and the job satisfaction of Spanish soldiers.
6. Finally, with regard to “work/family life” stressors, the most recent research has highlighted that these types of variables are very closely linked to socio- economic aspects. Although regulations can buffer these types of stressors, in military contexts

⁵ BARDERA, Pilar: *Antecedentes psicosociales en la salud laboral de militares españoles [Psychosocial Background in the Occupational Health of Spanish Military Personnel]*, doctoral thesis, Madrid: UNED, 2010.

matters are always complex, since as several authors state, the family and the army are two “voracious institutions” that require an individual to attend to them almost fully at a psychological, temporal and existential level, so much so that they can even place demands on one’s life.⁶

It is important to understand that the presence of these stressors in military contexts does not necessarily have to endanger health, safety or staff performance since a series of individual and group variables exists that are able to cushion or regulate the impact that these stressors have on subjects. Several of these variables are clearly identified and form part of the psychological training programmes in use in armed forces. By way of example, Thomas et al. showed that the more optimistic subjects exhibited fewer post-traumatic symptoms in deployment situations in operational zones, including when entering into combat, than less optimistic subjects. Bardera and Osca also ascertained that subjects with a more positive perception of themselves were protected against these stressors (see Diagram 1). Diagram 2 illustrates an overall model.



SOURCES OF STRESS**3. PSYCHOLOGICAL TRAINING PROGRAMMES TO MANAGE STRESS**

Psychological training is a method used by psychologists or trained professionals that consists of instructing other people so that they develop certain psychosocial skills with a view to being able to effectively confront adverse situations from the present, past or future. According to Bates et al., psychological training in military environments comprises the integration and boosting of mental, emotional and behavioural abilities and skills in order to optimise performance and reinforce the resilience of fighters. Although this method initially emerged as a treatment technique for clinical cases, with the rise of positive psychology, the model focused on taking action to cure, it has become a more positive model, where action aims to strengthen,

engender skills, well-being, satisfaction and, in passing, to prevent. At present, both models coexist. The positive model for mental health was initially recognised by the WHO⁷ and it is the trend adopted on the whole by national^{8,9} and international^{10,11,12,13} organisations working with the health and well-being of people in general and of workers, the military or at-risk groups more specifically. It should be underscored that psychological training has become part of the security and defence strategies of various countries,^{14,15} broadening conventional training with its exclusively physical and technical focus to another form that additionally also includes psychosocial aspects.¹⁶ In recent years, this positive model, often channelled into the word “resilience”, has become very popular in political, social, business and economic spheres, although the concept had already been in use for some time in the world of engineering and materials processing. In psychology, this model has been revolutionary, giving rise to a paradigm shift.

These training programmes aim to develop the most innate and acquired form of a person’s capacity for resilience when faced with the more or less day-to-day physical

7 WORLD HEALTH ORGANISATION Preamble to the Constitution of the World Health Organization, as adopted by the International Health Conference, New York, 19 June-22 July 1946, signed on 22 July 1946 and entered into force on 7 April 1948.

8 NATIONAL SYSTEM FOR HEALTH MENTAL HEALTH STRATEGY, Ministry of Health and Consumer Affairs, 2007.

9 NATIONAL SYSTEM FOR HEALTH MENTAL HEALTH STRATEGY, Ministry of Health and Consumer Affairs, Social and Equality Policy, 2011.

10 INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION: *Emerging risks and new patterns of prevention in a changing world of work*. Geneva, 2010.

11 WORLD HEALTH ORGANISATION: IV International Conference on Health Promotion, “New Players for a New Era: Leading health promotion into the 21st century”, *The Jakarta Declaration on Health Promotion in the 21st. Century*, Jakarta, Indonesia, July 1997.

12 MENTAL HEALTH DECLARATION FOR EUROPE, Declaration of the Ministers of Health of the Member States in the WHO European Region, who met at the Ministerial Conference held in Helsinki from 12 to 15 January 2005.

13 GREEN PAPER: Improving the mental health of the population: Towards a strategy on mental health for the European Union, European Commission, Brussels, 2005.

14 NATIONAL SECURITY RESEARCH DIVISION, *Annual Report 2011-2012*, Santa Mónica, CA: RAND Corporation, National Defense Research Institution, 2012.

15 NATIONAL SECURITY STRATEGY: A SHARED PROJECT, Department of National Security, Spanish President’s Cabinet, Spanish Government, 2013.

16 ADLER, Amy B., DELAHAIJ, Roos, BAILEY, Suzanne M., VAN DEN BERGE, Carlo, PARMAK, Merle, TUSSENBROEK, Barend, PUENTE, Jose M., LANDRATOVA Sandra, KRAL, Pavel, KREIM, Guenter, RIETDIJKL, Deirdre, MCGURK, Dennis and CASTRO, Andrew: “NATO Survey of mental health training in Army recruits”, *Military Medicine*, Vol. 178 (7), 2013.

and psychosocial stressors. In this psychological context, the Royal Academy of the Spanish Language (22nd edition) defines resilience as the “human capacity to cope flexibly with extreme situations and to overcome them”. Meanwhile, scientific and specialist literature envisions resilience in the face of adversity in three ways.^{17,18} As a resistance process or basic capacity; as the capacity to recover, adapt and rebalance; or as growth after a traumatic event.

Concerning the well-deserved relevance of psychological training in the present day, it is worth highlighting numerous research papers (those cited in this article, *inter alia*) which have observed that certain resilience programmes protect against depression and facilitate better adjustment and adaptation, reduce levels of cortisol in states of high stress and show positive effects over the long term. Military trials have demonstrated that such training improves coping strategies as well as emotional intelligence, positive thoughts in stressful situations, optimism and the seeking out of social support when required.

The specific factors included in the most relevant resilience programmes of today have demonstrated significant regulatory effects when it comes to stressors or hazards and health and well-being. These factors can be grouped into three main areas of resilience (biological, psychological and social) and are addressed depending on whether they are internal or external to the subject. Internal factors refer to qualities that depend solely on the individual, both from a biological and a psychological perspective. Meanwhile, external factors are connected to a person’s environment and, as a result, do not depend so much on the individual although this (by means of their internal competencies) may sometimes exert an influence on him or her.

The external factors with most empirical evidence include social support.^{13,19,20} This factor can flourish in different settings, such as families, organisations or communities. Family support is one of the external factors that has the most impact on individual resilience. As for organisational contexts, such as the military for instance, group cohesion, alongside teamwork and a positive unit environment, constitute priority subfactors. This is the reason why leadership (a dimension included in the working

17 REICH, John W., ZAUTRA, Alex J. and HALL, John S. (Eds.): *Handbook of Adult Resilience*, New York: Guilford Press, 2010.

18 MEREDITH, Lisa S., SHERBOURNE, Cathy D., GAILLOT, Sarah J., HANSELL, Lydia, RITSCHARD, Hans V., PARKER, Andrew M. and WRENN, Glenda: *Promoting psychological resilience in the U.S. military*, Santa Monica, CA. RAND Corporation, 2011.

19 LEE, Jennifer E.C., SUDOM, Kerry A. and MCCREARY, Donald R.: “Higher-Order model of resilience in the Canadian forces”, *Canadian Journal of Behavioural Science*, Vol. 43 (3), 2011.

20 GARCÍA SILGO, Mónica: “Revisión de programas de resiliencia basados en la evidencia en los ejércitos” [Review of Evidence-based Resilience Programmes Used in the Armed Forces], *Sanidad Militar [Military Health]*, Vol. 69 (3), 2013.

environment) is a matter of such relevance in the teaching and training of military commanders. On that account, one of the strategies aimed at occupational risk prevention on the one hand and the development of subordinates' resilience on the other consists of training the officer in those leadership factors that impact positively on morale, performance, efficacy, well-being, satisfaction and the health of soldiers. Leadership training is thus a way in which human resources in the armed forces can indirectly address resilience. Other external organisation resilience factors are (*inter alia*): Support provided by material and technological means; information and access thereto; technical training; the development of codes of conduct and technical instructions. Finally, community support is associated with having friendships, being integrated within groups and participating in social, spiritual and ceremonial activities etc. Some of the resilience programmes implemented within military populations take these external factors into account (in addition to the internal ones, which we will mention below), going as far as to provide psychological training to families in the units themselves or creating community support networks. This was what underpinned the design of the US Army training programme Comprehensive Soldier and Family Fitness (CSF2).

The internal factors that have shown to have a regulatory effect on health and performance include biological factors, such as, for instance, physical strength (understood as physical training, nutritional habits and a healthy lifestyle) and psychophysiological ones, among which the following stand out^{1,13,21,22}: a positive outlook; positive thinking; positive coping strategies; self-control; realism, acceptance or self-awareness; a hardy personality (comprised of commitment, control and challenge dimensions); self-efficacy; altruism; spirituality (related, or not, to religion); and professional experience. Some internal factors are, in turn, directly related to having beneficial interpersonal relationships and with providing and receiving social support (a social factor), whilst others are linked to the capacity to control and reduce physiological anxiety responses in stressful situations (a biological factor).

With regard to training sessions for psychological training programmes, these can be intensive over a short space of time or spread out over the course of several months. In turn, they can be imparted to groups or to individuals, although in military academies or units these sessions tend to be given to groups. The didactic methodology should be interactive, avoiding conferences where only the trainer speaks, and including case studies, personal experience provided by the subjects themselves and identification of the psychosocial stressors that affect each person. It is for this reason that groups cannot comprise a very large number of people. Special attention must be paid to practising cognitive and behavioural strategies for each resilience factor, as well as using resilience skills to deal with psychosocial stressors that may arise between training sessions and subsequently sharing and analysing this experience with the psychologist or group trainer. Depending on the objectives sought with the programme, more or fewer training modules will be implemented, on the understanding that the greater the number of factors addressed and the more biological, psychological and social

areas coached, the greater the increase in subjects' capacity to demonstrate resilience when faced with adversity. It is advisable, not only in order to increase a programme's effectiveness rate, but also with a view to consolidating subjects' sense of self-efficacy, to use objective and quantitative indicators of change, that is to say, by means of evaluation instruments in phases prior to the programme and subsequently in the short and long term. Finally, follow-up stages can be included in order to consolidate the positive changes achieved.

There exist various bio-psychosocial or psychosocial training programmes that are employed within the security and defence context, such as the above-mentioned CSF2. We can cite other examples, *inter alia*: National Guard Resiliency Program, Mindfulness-based Mind Fitness Training, Mindfulness Based Stress Reduction, Air Force Landing Gear, Marine Corps Operational Stress Control, Gallup, Heartmath, National Security Agency Employee Engagement Program, or Trauma Risk Management. Similarly, NATO's Science and Technology Organisation is developing and validating a psychological training programme with a view to increasing the resilience of members of the military whilst these are still in the initial stages of recruitment.

Before their implementation, it should be required that the efficacy of psychological training programmes be demonstrated in randomised controlled trials and that training of trainers be validated too. Psychology is a science and, as such, its work must be based on evidence. Conversely, psychological training (in recent years this has become popularly known as coaching) has been (before the dawn of the coaching era) and remains a technique given to practices based on intuition, tradition, subjective strands, professional intrusion, as well as the trivialisation of its principles, instruments and methods. Lastly, in order to create effective, high-quality psychological training it is necessary to design these from a professional ethics perspective, something that bears a direct relation to basing action on scientifically demonstrated criteria.

4. LEADERSHIP AND STRESS IN A MILITARY CONTEXT

Leadership emerges as a fundamental variable for stress management, whether it be a protection factor or as the primary cause thereof. For Ivancevich and Matteson, leadership perhaps represents the most powerful form of influence amid all work-related aspects. Yet what is leadership? What does leading others entail? Or how can a leader's influence define the development of strengths and weaknesses amongst subordinates? According to Northouse's definition, leadership is a "process whereby an individual influences a group of individuals to achieve a common goal". We can find nuances in this definition that depend on our theoretical perspective, whether that be situational,

transactional, transformational or from other theories; yet in broad brush strokes, all of these encompass the essential elements covered by Northouse's definition in his paper.

The study of the relationship between leadership and stress has been present for various decades. The first research papers,²¹ had already begun to note the possibility that leaders' behaviour could exert an influence on the levels of stress experienced by subordinates. There are currently a large number of studies that have proliferated concerning the leader figure within organisations. The supervisors and managers who find themselves in this position play a vital role both vis-à-vis the health and conduct of the organisation but also to that of followers or subordinates. The conduct of a leader can have a buffering or multiplying effect on the stressors that influence the welfare of employees, to the extent in fact that elements of leader's behaviour can be considered stressors themselves. It is according to this logic that Peiró and González-Roma determined that a leader's stress significantly and positively predicts the average stress level of team members. As a consequence, the relationships between superiors and their subordinates harbour one of the most common sources of stress within organisations. Shamir, Zakay, Brainin and Popper state that relationships between leaders and their followers may have a direct or indirect influence on job performance and the occupational welfare of all members of the organisation. Inadequate leadership can contribute to the emergence of negative experiences among employees that endanger their well-being, leading to low levels of overall and professional satisfaction and in higher levels of work-family conflict²². Evidence of the link between negative or toxic leadership and burnout can be found in literature²³. On the other hand, if one considers the regulating role that leaders' behaviour plays regarding stress, tension or employee welfare, we may also point out that a leader's positive conduct can improve the working environment and have a direct, positive influence both on the satisfaction and involvement of subordinates²⁴, thereby directly affecting performance and the organisational engagement of workers.

21 OAKLANDER, Harold y FLEISHMAN, Edwin A.: "Patterns of leadership related to organizational stress in hospital settings", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 8 (4), 1964.

22 TEPPER, Bennett J.: "Consequences of abusive supervision", *Academy of Management Journal*, Vol. 43 (2), 2000.

23 I.e. SELTZER, Joseph and NUMEROF, Rita E.: "Supervisory leadership and subordinate burnout", *Academy of Management Journal*, Vol. 31, 1986; GIL-MONTE, Pedro and PEIRÓ, Jose María: "Un estudio comparativo sobre criterios normativos y diferenciales para el diagnóstico del síndrome de quemarse por el trabajo (burnout) según el MBI-HSS en España" [A comparative study of regulatory and differential criteria for diagnosis of burnout syndrome according to the MBI-HSS in Spain], *Revista de Psicología del trabajo y de las Organizaciones* [Journal of Workplace and Organisational Psychology], Vol. 16(2), 2000.

24 VAN KNIPPENBERG, Dan, DE CREMER, David and VAN KNIPPENBERG, Barbara: "Leadership and Fairness: The State of the Art", *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol. 16 (2), 2007.

Transformational leadership is the leadership model that seems to have amassed the greatest amount of empirical evidence in terms of positive leader behaviour as something that fosters job satisfaction, engagement and professional performance and thereby serves to counter or regulate stress. This style of leadership goes beyond models based on rewards and punishments and manages to inspire high levels of involvement and endeavour among subordinates as they work towards the goals that have been set.²⁵ Transformational leaders go beyond the ties between them and their subordinates by virtue of idealised influence, inspirational motivation, intellectual stimulation and by considering them on an individual basis. In adopting this style, they change the perceptions and values of subordinates, as well as their professional expectations and aspirations, aligning their own beliefs or self-identity with the vision of the leader or the organisation.²⁶ Díaz, Gómez and De la Garza identify a series of key behavioural aspects within transformational leadership: “Identifying and articulating a vision, ensuring that actions reflect a set of values for be followed, uniting cooperative efforts towards the pursuit of a common goal, motivating and instilling enthusiasm with a view to improving the quality of followers’ performance, affording support to followers while respecting them and attending to their needs and feelings and, finally, stimulating reflection on the tasks performed”.

As regards stress, it has been shown that transformational leaders encourage subjects facing stressful situations to take a positive approach or make a positive assessment, so that they perceive such situations as challenges.²⁷ Schultz, Greenly and Brown found that this type of leadership promoted the coherence of goals, clarity concerning the professional role and job satisfaction. It also impacted on employees’ beliefs and interpretations surrounding their position. There are thus increases, generally speaking, in well-being and a reduction in stress perception that contributes to the emergence of proactive coping mechanisms at work, which inexorably results in not only satisfaction but also boosts organisational involvement and professional performance too.

Notwithstanding the empirical evidence that exists surrounding the merits of this leadership style, the model has received criticism, with claims that the strategies used by transformational leaders are susceptible to manipulation or may be used to the benefit of the leaders themselves. To a certain extent, this has led to a distinction being drawn between “genuine” transformational leaders and those who are “self-

25 See: BASS, Bernard: *Transformational leadership: industrial, military, and educational impact*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, 1998; BASS, B. and RIGGIO, Ronald: *Transformational Leadership*, 2nd ed. Mahwah, New Jersey: Erlbaum, 2006.

26 See: BURNS, James: *Leadership*, New York, Harper & Row, 1978; SHAMIR, Boas, BRAININ, Esther, ZAKAY, Eliav and POPPER, Micha: “Perceived combat readiness as collective efficacy: Individual- and group-level analysis”, *Military Psychology*, Vol. 12, 2000.

27 LYONS, Joseph B. and SCHNEIDER, Tamera R.: “Leadership and stress: The effects of leadership style on stress outcomes”, *Leadership Quarterly*, Vol. 20, 2009.

serving”. This, coupled with the disappointment that many citizens or subordinates feel regarding the actions of their leaders and the current backdrop of economic and social crisis, has led to the emergence of leadership models that, without departing from the core postulates of transformational leadership, entail the exemplary nature of a leader’s behaviour, as well as his or her morality and ethics, serving as a role model for followers. Such is the case for the ethical leadership proposed, for instance, by Brown, Trevino and Harrison in 2005, or the authentic leadership of Avolio et al. (2004). Furthermore, “apparently” long-forgotten leadership models have made a comeback, and despite their absence they are regaining prominence today. This is the case for shared leadership,²⁸ in which the leadership function is assumed collectively by the group; as well as supportive leadership,²⁹ which highlights leadership behaviour aimed at meeting the needs of subordinates and to provide the tools required to effectively carry out their work, a postulate that to a certain degree can be identified with the “individualised consideration” of transformational leadership.

Despite the proven efficacy of these types of leadership as regards protection and reducing stress in the workplace, doubts remain as to whether these can be applied to rigid or excessively hierarchical organisational structures, which can be the case in the armed forces. If they are indeed implemented, there is uncertainty about whether they would provide the same level of protection against stress as in other organisations.

Military leaders do not only task themselves with the protection and welfare of their soldiers. They also ensure that soldiers are prepared physically, technically and tactically, and this preparation must be commensurate with the characteristics of every single position held by their subordinates. Moreover, they must concern themselves with their own military training, as part of which they must marry their role as combatants, in tandem with responsibility for managing their staff, with all the vicissitudes that this may involve, such as family, economic or professional problems. They work in a changing context and have to adapt to and combine periods of training or instruction with deployment in operations areas for prolonged periods of time. The fact that military deployment is becoming increasingly more modernised is, to a certain extent, changing the traditional doctrine of “the art of warfare”, with ever-greater emphasis placed on high technology, alongside small combat units that are agile and extremely specialised. This obliges leaders to be ever more versatile and capable of applying their skills to a wide variety of contexts.³⁰ Moreover, as Bass (1998) points out, the leaders

28 See: YUKL, Gary: *Leadership in organizations*, 4th ed. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall, 1998; PEARCE, Craig L. and CONGER, Jay A. (Eds): *Shared Leadership: Reframing the hows and whys of leadership*. Thousand Oaks, CA: Sage Pub, 2003.

29 RAFFERTY, Alannah E. and GRIFFIN, Mark A.: “Dimensions of transformational leadership: Conceptual and empirical extensions”, *The Leadership Quarterly*, Vol. 15, 2004.

30 BROWN, Robert and SIMS, Douglas: “Transforming in peace and war”, *Military Review*, May-June, 2005.

of the future will have to gain the trust, loyalty and esteem of their subordinates, attending to their needs and conveying challenges, a sense of unity and work, as well as communicating objectives as shared objectives that are attractive when looking to the future. Military leadership must thus be understood as “the process of influencing people by providing purpose, direction, and motivation while operating to accomplish the mission and improving the organization” (Army Department, 2006).

In this emerging form of military leadership, the provision of information and participation in the decision-making process become crucial elements when preventing or reducing stress amongst subordinates.³¹ A leader cannot content him or herself with merely giving orders to subordinates, he or she needs to try to engage them with their work and bolster the pursuit of common goals; they need to be close to subordinates and go beyond typical relationships, in such a way as to allow for better confrontation of stressful situations. Transformational leadership seems to provide a positive response to these requirements, although there has always been doubt as to whether in combat situations, with stress levels at their highest, a leader must act in a transformational, or supporting, manner instead of an approach that is better adapted to the situation at hand.

This is the reason why it has been considered that, although it seems to have been proven that a transformational leadership style allows individuals to better tackle stressful situations, it is possible that, on occasions, combining this type of leadership with transactional leadership, based on a conceivable exchange of rewards and punishments, can result in a more effective form of leadership, as proposed recently by Alarcon, Lyons, Schlessman and Barelka.

Another aspect which seems to be gaining increasing relevance, above all in the pursuit of an effective type of military leadership, are the motivation, ethics and values of the leader, which, by means of influence that this leader has on the group, can set an example that helps or serves as a blueprint for subordinates. This is primarily because the transmission of these values plays a fundamental role in the transformation of the individual interests of each subordinate into collective interests. For Shamir, House and Arthur, the exemplary conduct of a leader, underpinned by ethical and moral values, inspires followers to engage more in missions, to make personal sacrifices when carrying out missions and to go beyond the call of duty.

Therefore, we cannot dismiss the effectiveness of styles of leadership such as the ethical or the authentic, as alternatives to conventional leadership models, since, in addition to sharing the same theoretical basis as that of transformational and supportive leadership when it comes to transcending traditional relationships with

31 FALLESEN, Jon J., KELLER-GLAZE, Heidi and CURNOW, Christina K.: “A selective review of leadership studies in the U.S. Army”, *Military Psychology*, Vol. 23, 2011. DOI: 10.1080/08995605.2011.600181.

subordinates, supporting them as far as is needed to boost both their involvement and their job satisfaction and always seeking the best way to cope with stress; they also add an ethical element which also seems to delve deeper into well-being and organisational commitment.

What does indeed seem to be dominant, and may even surpass the potential level of effectiveness seen in transformational leadership and other styles when it comes to the best possible way of coping with different stressors both for the leader and his or her subordinates, is the leader possessing a “hardy” personality, and the formation of a common social identity together with the group of subordinates.

Resilient people generally perceive stressful experiences as interesting and stimulating, viewing them as situations over which they can exert a certain level of control and which they can tackle as personal challenges allowing them to learn and grow as individuals. As a consequence, resilient leaders will be able to ensure that, by means of their own influence, their subordinates positively tackle stressful situations by sharing their reasoning regarding the situation and group experiences in a positive and constructive way.³² This style of coping does not only lead to better performance and well-being of subordinates but it also mitigates one of the effects that has been of most concern to armed forces after deployment, that is the desertion and dropping out of its members. Since it is seen as a something to emulate by subordinates, this type of leader personality will have a positive effect on group reinforcement and the improvement of unit cohesion, thereby boosting a combatant’s level of preparation for dealing with stress.

Research shows that leaders not only influence the stress felt by subordinates individually but also collectively, which directly and indirectly leads to a sense of well-being by creating a shared sense of social reality, that is to say: a shared sense of values, missions and priorities.³³ This collective approach to tackling such situations is especially important in environments where stressful events cannot be controlled. In the case of military combat environments, the way in which soldiers identify with their unit, and thus reinforce group cohesion, will play a fundamental role in mitigating the effects of stress and in achieving maximal performance within the unit. For Shamir, Brainin, Zakay and Popper, the identification of soldiers with their unit is possibly the best predictor of effectiveness and preparation for combat.

Despite the burgeoning of studies on leadership within the armed forces in different countries in recent years, the trend does not seem to have progressed further than an initial stage. Concerns about the impact of leadership on the management

32 BARTONE, Paul: “Resilience under military operational stress: can leaders influence hardiness?”, *Military Psychology*, Vol. 18(Suppl.), 2006.

33 BRITT, Thomas, DAVISON, James, BLIESE, Paul and CASTRO, Carl: “How leaders can influence the impact that stressors have on soldiers”, *Military Medicine*, Vol. 169 (7), 2004.

of military personnel seems to have become especially relevant with field research moving to the general academies themselves. This is where the officers of the future are trained, those who in the medium and long term will occupy positions key to the development of effective leadership. We can find numerous examples in literature of research into leadership among future officers at West Point, as well as the cadets of the Israeli Defense Forces (IDF), *inter alia*. Yet without a shadow of a doubt, the most significant consequence of the results achieved by such prominent research has been the deployment of specific leadership training programmes, especially the transformational ones, such as the broad programme developed by the Canadian Army, promoted by the Canadian Forces Leadership Institute; or, for instance, the inclusion of leadership training into exercises done at the Royal Officers' Academy in Norway.

5. CONCLUSIONS

The comprehensive training of soldiers must not overlook psychological training. Staff should receive training and information about the psychosocial hazards that must be faced. Strategies must be provided in order to tackle these risks, as well as adjustment and adaptation mechanisms so that the impact of these threats does not lead to a decline in their health, safety or performance.

These psychological training programmes must be validated by empirical means and address variables whose impact on subjects has been proven. Some of the suggested variables have been discussed in the sections above, most emanate from the positive psychology approach and the concepts of a hardy personality, coping strategies and resilience.

Of particular note is the impact of the leader. Some leadership styles can prove to be “toxic” for those who have to “endure” them, reducing performance, commitment and involvement in work and magnifying stress. Most of the sources cited in the bibliography recognise that the transformational leadership style is the style that attains the highest levels of involvement, endeavour and welfare among subordinates. These are the leaders who motivate, inspire, engender enthusiasm and encourage those under their command, exhibiting a clearly-defined system of values and a consideration of people on an individual basis. Nevertheless, they have also been criticised for their capacity to manipulate.

In a military context, leaders need to be versatile and gain the trust, loyalty and commitment of subordinates. Transformational leadership seems to be the most appropriate style in such circumstances, although doubts have always been raised

about whether leaders must pursue a transformational *modus operandi* in combat situations, instead of one more directly adapted to the situation in which they find themselves.

At present, there is growing interest in studying the impact that ethics and values in armies has on the commitment, involvement and welfare of staff. Among the papers that are beginning to be published in this vein, those focusing on ethical leadership attract attention. The values that have always been present within the armed forces thus return with leverage, serving to protect against health problems and stress, and guaranteeing a successful mission.

BIBLIOGRAPHY

- ADLER, Amy B., DELAHAIJ, Roos, BAILEY, Suzanne M., VAN DEN BERGE, Carlo, PARMAK, Merle, TUSSENBROEK, Barend, PUENTE, Jose M., LANDRATOVA Sandra, KRAL, Pavel, KREIM, Guenter, RIETDIJKL, Deirdre, MCGURK, Dennis and CASTRO, Andrew: "NATO Survey of mental health training in Army recruits", *Military Medicine*, Vol. 178 (7), 2013.
- ALARCON, Gene M., LYONS, Joseph B., SCHLESSMAN, Bradley R. AND BARELKA, Alexander: "Leadership and coping among Air Force officers", *Military Psychology*, Vol. 24, 2012. DOI: 10.1080/08995605.2012.639674.
- AVOLIO, Bruce J., GARDNER, William L., WALUMBWA, Fred O., LUTHANS, Fred and MAY, Douglas R.: "Unlocking the mask: A look at the process by which authentic leaders impact follower attitudes and behaviors", *The Leadership Quarterly*, Vol. 15, 2004.
- ARMY DEPARTMENT: *Army Leadership. Field Manual*. Washington, DC: Author, 2006.
- BARDERA, Pilar: *Antecedentes psicosociales en la salud laboral de militares españoles [Psychosocial Background in the Occupational Health of Spanish Military Personnel]*, doctoral thesis, Madrid: UNED, 2010.
- BARDERA, Pilar and OSCA, Amparo: "Estrés laboral, autoconcepto y salud en una muestra de militares españoles" [Occupational Stress, Self-perception and Health in a Sample of Spanish Military Personnel]. *Revista de Sanidad Militar [Military Health Journal]*, Vol. 65 (3), 2009.
- BARDERA, Pilar and GARCÍA SILGO, Mónica: "Preparación psicológica y variables organizacionales" [Psychological preparation and organisational variables], *Revista Ejército [Army Journal]*, Vol. 863, 2013.
- BARTONE, Paul: "Resilience under military operational stress: can leaders influence hardiness?", *Military Psychology*, Vol. 18(Suppl.), 2006.
- BASS, Bernard: *Transformational leadership: industrial, military, and educational impact*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, 1998.
- BASS, B. and RIGGIO, Ronald: *Transformational Leadership*, 2nd ed. Mahwah, New Jersey: Erlbaum, 2006.
- BATES, Mark J., BOWLES, Stephen, HAMMERMEISTER, Jon, STOKES, Charlene, PINDER, Evette, MOORE, Monique, FRITTS, Matthew, VYTHILINGAM, Meena, YOSICK, Todd, RHODES, Jeffrey, MYATT, Craig,

- WESTPHAL, Richard, FAUTUA, David, HAMMER, Paul and BURBELO, Greg: "Psychological Fitness", *Military Medicine*, Vol. 175 (8), 2010.
- BLIESE, Paul and CASTRO, Carl: "Role Clarity, work overload and organizational support: multilevel evidence of the importance of support", *Work & Stress*, Vol. 14 (1), 2000.
- BRITT, Thomas, DAVISON, James, BLIESE, Paul and CASTRO, Carl: "How leaders can influence the impact that stressors have on soldiers", *Military Medicine*, Vol. 169 (7), 2004.
- BROWN, Robert and SIMS, Douglas: "Transforming in peace and war", *Military Review*, May-June, 2005.
- BROWN, Michael E., TREVINO, Linda and HARRISON, David A.: "Ethical Leadership: a social learning perspective for construct development and testing", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 97, 2005.
- BURNS, James: *Leadership*, New York, Harper & Row, 1978.
- COX, Tom and GRIFFITHS, Amanda: "The assessment of psychosocial hazards at work", *Handbook of Work and Health Psychology*. Chichester: Wiley and Sons, 1995.
- COX, Tom, GRIFFITHS, Amanda and RIAL-GONZALEZ, Eusebio: *Research on Work-Related Stress*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000.
- DÍAZ, Héctor R., GÓMEZ Ramón and DE LA GARZA, Jorge: "La relación entre comportamientos de liderazgo transformacional, contenidos de comunicación y factores de estrés en el trabajo" [The relationship between transformational leadership behaviour, communication content and stress factors at work], *La investigación Administrativa [Administrative Research]*, Vol. 102, 2008.
- DUCKWORTH, Angela L., STEEN, Tracy A. and SELIGMAN, Martin E.P.: "Positive Psychology in Clinical Practice", *Annual Review of Clinical Psychology*, Vol. 1, 2005.
- FALLESEN, Jon J., KELLER-GLAZE, Heidi and CURNOW, Christina K.: "A selective review of leadership studies in the U.S. Army", *Military Psychology*, Vol. 23, 2011. DOI: 10.1080/08995605.2011.600181.
- FREDRICKSON, Barbara L. and TUGADE, Michele M.: "What Good are Positive Emotions in Crises? A Prospective Study of Resilience and Emotions Following the Terrorist Attacks on the USA on September 11th, 2001", *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 84, 2003.

- GARCÍA SILGO, Mónica: “Revisión de programas de resiliencia basados en la evidencia en los ejércitos” [Review of Evidence-based Resilience Programmes Used in the Armed Forces], *Sanidad Militar [Military Health]*, Vol. 69 (3), 2013.
- GARCÍA SILGO, Mónica (*in the press*): “Las prácticas basadas en la evidencia en psicología militar” [Evidence-based Practices in Military Psychology], *Sanidad Militar [Military Health]*.
- GARCÍA SILGO, Mónica and CASTELLANOS, Jose Luis: “Preparación psicológica a través del liderazgo” [Psychological Preparation through Leadership], *Revista Ejército [Army Journal]*, Vol. 863, 2013.
- GIL-MONTE, Pedro and PEIRÓ, Jose María: “Un estudio comparativo sobre criterios normativos y diferenciales para el diagnóstico del síndrome de quemarse por el trabajo (burnout) según el MBI-HSS en España” [A comparative study of regulatory and differential criteria for diagnosis of burnout syndrome according to the MBI-HSS in Spain], *Revista de Psicología del trabajo y de las Organizaciones [Journal of Workplace and Organisational Psychology]*, Vol. 16(2), 2000.
- Green Paper: Improving the mental health of the population: Towards a strategy on mental health for the European Union, European Commission, Brussels, 2005.
- Hammerfald, Karin, Eberle, C., Grau, M., Kinsperger, A., Zimmermann, Alan, Ehlert, Ulrike and Gaab, Jens: “Persistent effects of cognitive-behavioral stress management on cortisol responses to acute stress in healthy subjects –A randomized controlled trial”, *Psychoneuroendocrinology*, Vol. 31, 2006.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION: *Psychosocial factors at work: recognition and control*, Geneva: ILO, 1986.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION: *Emerging risks and new patterns of prevention in a changing world of work*. Geneva, 2010.
- IVANCEVICH, John M. and MATTESON, Michael T.: *Estrés y trabajo [Stress and work]*. Mexico: Editorial del Valle de México, 1985.
- JUANES-CUARTERO, Antonio P.: “Comprehensive fitness Soldier. En busca del soldado resiliente” [Comprehensive Fitness Soldier. Seeking the Resilient Soldier], *Spanish Institute for Strategic Studies Position Paper*, Vol. 42, 2012.
- LEE, Jennifer E.C., SUDOM, Kerry A. and MCCREARY, Donald R.: “Higher-Order model of resilience in the Canadian forces”, *Canadian Journal of Behavioural Science*, Vol. 43 (3), 2011.
- LYONS, Joseph B. and SCHNEIDER, Tamera R.: “Leadership and stress: The effects of leadership style on stress outcomes”, *Leadership Quarterly*, Vol. 20, 2009.
- LESTER, Paul B., HARMS, Peter D., HERIAN, Mitchel N., KRASIKOVA,

- Dina V. and BEAL, Sarah J.: "Longitudinal Analysis of the impact of Master Resilience Training on self-reported resilience and psychological health data", *The Comprehensive Soldier Fitness program evaluation: Report #3*: (Tech. Rep. 3), 2011.
- LÓPEZ-ARAUJO, Blanca, OSCA, Amparo and PEIRÓ Jose María: "El papel modulador de la implicación con el trabajo en la relación entre el estrés y la satisfacción laboral" [The regulatory role of engagement with work in the relationship between stress and occupational satisfaction], *Psicothema*, Vol. 19(1), 2007.
- MENTAL HEALTH DECLARATION FOR EUROPE, Declaration of the Ministers of Health of the Member States in the WHO European Region, who met at the Ministerial Conference held in Helsinki from 12 to 15 January 2005.
- MEREDITH, Lisa S., SHERBOURNE, Cathy D., GAILLOT, Sarah J., HANSELL, Lydia, RITSCHARD, Hans V., PARKER, Andrew M. and WRENN, Glenda: *Promoting psychological resilience in the U.S. military*, Santa Monica, CA. RAND Corporation, 2011.
- MOSKOS, Charles and WOOD, Frank R.: *The Military: More than just a job?*, McLean, Va.: Pergamon-Brassey's, International Defense Publishers, 1988.
- NATIONAL SECURITY RESEARCH DIVISION, *Annual Report 2011-2012*, Santa Mónica, CA: RAND Corporation, National Defense Research Institution, 2012.
- NATIONAL SYSTEM FOR HEALTH MENTAL HEALTH STRATEGY, Ministry of Health and Consumers Affairs, 2007.
- NATIONAL SYSTEM FOR HEALTH MENTAL HEALTH STRATEGY, Ministry of Health and Consumer Affairs, Social and Equality Policy, 2011.
- NATIONAL SECURITY STRATEGY: A SHARED PROJECT, Department of National Security, Spanish President's Cabinet, Spanish Government, 2013.
- NORTHHOUSE, Peter G.: *Leadership: Theory and practice*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.
- OAKLANDER, Harold and FLEISHMAN, Edwin A.: "Patterns of leadership related to organizational stress in hospital settings", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 8 (4), 1964.
- OSCA, Amparo, GONZÁLEZ-CAMINO, Genoveva, BARDERA, Pilar and PEIRÓ, Jose María: "Estrés de rol y su influencia sobre el bienestar psíquico y físico en soldados profesionales" [Stress and its Role and Influence on the Mental and Physical Well-being of Professional Soldiers], *Psicothema*, Vol. 15 (1), 2003.

- OSCA, Amparo, BARDERA, Pilar, URIEN, Begoña, DIEZ, Vicente and RUBIO, Cándido: “Riesgos psicosociales y accidentalidad laboral: investigación y propuestas de actuación” [Psychosocial Hazards and Occupational Accident Rates], *Papeles del Psicólogo* [Psychologist Papers], Vol. 35(2), 2014.
- PEARCE, Craig L. and CONGER, Jay A. (Eds): *Shared Leadership: Reframing the hows and whys of leadership*. Thousand Oaks, CA: Sage Pub, 2003.
- PEIRÓ, Jose María and GONZÁLEZ-ROMÁ, Vicente: *Collective stress appraisal in health care units. Does leader-members interaction matter?*, VIII European Conference on Organizational Psychology and Health Care, from 8 to 11 October 2003 in Vienna, Austria.
- PETERSON, Christopher, PARK, Nansook and SELIGMAN, Martin E.P.: “Greater strengths of character and recovery from illness”, *Journal of Positive Psychology*, Vol. 1, 2006.
- PETERSON, Christopher, RUCH, Willibald, BEERMANN, Ursula, PARK, Nansook and SELIGMAN, Martin E.P.: “Strengths of character, orientation to happiness, and life satisfaction”, *Journal of Positive Psychology*, Vol. 2, 2007.
- RAFFERTY, Alannah E. and GRIFFIN, Mark A.: “Dimensions of transformational leadership: Conceptual and empirical extensions”, *The Leadership Quarterly*, Vol. 15, 2004.
- REICH, John W., ZAUTRA, Alex J. and HALL, John S. (Eds.): *Handbook of Adult Resilience*, New York: Guilford Press, 2010.
- SELTZER, Joseph and NUMEROF, Rita E.: “Supervisory leadership and subordinate burnout”, *Academy of Management Journal*, Vol. 31, 1986.
- SELIGMAN, Martin E.P., STEEN, Tracy A., PARK, Nansook and PETERSON, Christopher: “Positive psychology progress: Empirical validation of interventions”, *American Psychologist*, Vol. 60 (5), 2005.
- SEVENTH NATIONAL WORKING CONDITIONS SURVEY, National Institute for Occupational Safety and Hygiene, Ministry of Employment and Social Security, 2011
- SHAMIR, Boas, BRAININ, Esther, ZAKAY, Eliav and POPPER, Micha: “Perceived combat readiness as collective efficacy: Individual- and group-level analysis”, *Military Psychology*, Vol. 12, 2000.
- SHAMIR, Boas, HOUSE, Robert J. and ARTHUR, Michael B.: “The motivational effects of charismatic leadership: A self-concept based theory”, *Organization Science*, Vol. 4, 1993.
- SHAMIR, Boas, ZAKAY, Eliav, BRAININ, Esther and POPPER, Micha: “Leadership

and social identification in military units: Direct and indirect relationships”, *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 30, 2000.

SCHULTZ, Rockwell, GREENLEY, James R. and BROWN, Roger: “Organization. Management and client effects on staff burnout”, *Journal of Health and Social Behavior*, Vol. 36, 1995.

STETZ, Thomas, STETZ, Melba and BLIESE, Paul: “The importance of self-efficacy in the moderating effects of social support on stressor-strain relationship”, *Work & Stress*, Vol. 20 (1), 2006.

TEPPER, Bennett J.: “Consequences of abusive supervision”, *Academy of Management Journal*, Vol. 43 (2), 2000.

THOMAS, Jeffrey L., BRITT, Thomas, ODLE-DUSSEA, Heather and BLIESE, Paul: “Dispositional optimism buffers combat veterans from the negative effects of warzone stress on mental health symptoms and work impairment”, *Journal of Clinical Psychology*, Vol. 67 (9), 2011.

VAN KNIPPENBERG, Dan, DE CREMER, David and VAN KNIPPENBERG, Barbara: “Leadership and Fairness: The State of the Art”, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol. 16 (2), 2007.

WORLD HEALTH ORGANISATION: Preamble to the Constitution of the World Health Organization, as adopted by the International Health Conference, New York, 19 June-22 July 1946, signed on 22 July 1946 and entered into force on 7 April 1948.

WORLD HEALTH ORGANISATION: IV International Conference on Health Promotion, “New Players for a New Era: Leading health promotion into the 21st century”, *The Jakarta Declaration on Health Promotion in the 21st. Century*, Jakarta, Indonesia, July 1997.

YUKL, Gary: *Leadership in organizations*, 4th ed. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall, 1998.



Guillem Colom Piella

Professor in Political Science and Public Administration at the University Pablo de Olavide (Seville) and co-director of THIBER, the cybersecurity think tank.

- Submitted: September 2014.

- Accepted: October 2014.

DEFINING THE US NAVY IN THE 21ST CENTURY

Abstract

Since the end of the Cold War, the U.S. Navy has made profound changes in its strategic concepts, operating structures, naval doctrines and combat systems to adapt its forces both to the changing security environment and to achieving a Revolution in Military Affairs that promised to transform war at sea. This article examines those changes – firstly oriented towards littoral warfare, later to achieve the revolution and nowadays to secure its access to any point of the globe by contributing to the Air-Sea Battle – aimed at maintaining the relevance of the U.S. Navy in American foreign policy.

KeyWords

U.S. Navy, post-Cold War, transformation, littoral warfare, air-sea battle – Revolution in Military Affairs – anti-access – area denial

DEFINING THE US NAVY IN THE 21ST CENTURY

I. INTRODUCTION

Nowadays, armed forces from all over the world are immersed in transformation processes, adapting their force structures and range of capabilities to ever-changing strategic, operative and tactical environments. Initially, this process focused on the achievement of a Revolution in Military Affairs (RMA) that promised to bring about a new style of combat characteristic of the Information Age¹. Later, the transformation came to define the process whereby the armies of the Cold War adapted their military capabilities to the operative requirements of a world in constant evolution.²

The present article focuses its attention on the transformations within the U.S. Navy from 1991 to the present day. We shall see how, initially, they ruled out the existence of any military revolution capable of rendering obsolete the formidable air-sea and antisubmarine fleet built during the Cold War to exercise control over the seas and establish a forward presence throughout the world. The Navy thus clung to its traditional remit, reinforcing its expeditionary vocation and focusing its existing capabilities on operating in littoral regions. Nevertheless, when in the mid-nineties Admiral Cebrowski – basing himself on the “system of systems” that Admiral Owens

1 In general terms, a RMA could be defined as a profound change in the form of combat, instigated by the exploitation of new weapons systems, operative concepts, doctrines relating to the use of force or ways of organising and administering military means, rendering obsolete the former military style. In the decade of the 90s, this possibility articulated international strategic analysis and U.S. defence planning, as it was assumed that this revolution – made possible by information technology, founded on obtaining full knowledge of the field of battle and built around the generation of a joint force capable of dominating the spheres of land, sea, air, space and cyberspace– would allow for an increase in the military gap between the United States and its potential adversaries and contribute towards maintaining its political hegemony. A more detailed analysis of this idea can be found in COLOM, Guillem: *Entre Ares and Atenea, el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008.

2 The United States conceives military capacity as the product resulting from the integration of Doctrine, Organisation, Training, Material, Leadership and Education, Personnel and Facilities (DOTMLPF). In Spain it is understood to be a combination of Materiel, Facilities, Human Resources, Training, Doctrine and Organisation (MIRADO).

had proposed years previously – suggested that network warfare was the essence of the RMA, the Navy immediately endorsed this idea and it became the apex of the naval revolution. Expeditionary vocation, littoral warfare, network operations, oceanic supremacy and controversial air-sea battle –recently raised requisites, with the United States fearful that countries like China could challenge their control of the sea and deny access to certain zones of interest in the world– constitute the axes of a naval transformation conditioned by the inheritance of the War on Terror and the grave economic crisis affecting us.

Bearing this in mind, we shall take a panoramic view of the technological, operational and organic changes developed by the U.S. Navy since the end of the Cold War, so as to successfully face the uncertain challenges of the 21st Century.

2. THE FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF THE NAVAL TRANSFORMATION

Historically speaking, the Navy has been one of the main springs of American foreign policy. During the Cold War, it played a central role in military strategy,³ protecting lines of sea communication between the United States and its allies, stalking the Soviet fleet while denying it control of the sea and safeguarding the missile-launch submarines, the most fearful element of the nuclear triad.⁴

3 A complete analysis of the U.S. Navy during the Cold War can be found in: MAROLDA, Edward: “Cold War to Violent Peace”, in HOLLAND, William (ed.): *The Navy*, Washington DC: Naval Historical Foundation, 2000, pp. 105-132). However, it is important to recall that the founding principles of the present-day U.S. Navy were established in the 1980s when, in order to counter-attack the Soviet naval strategy devised by Admiral Gorskho, the Reagan Administration proposed the construction of more and better vessels; that was when the 600-ship Navy was proposed, with the integration of elements of the fleet and the Aegis combat system and the debut of the Tomahawk cruise missile and an aggressive strategy aimed at denying the Soviet fleet control of the sea was implemented, obliging them to reposition their missile-launch submarines to their own coasts or those of the Black Sea, thereby facilitating their destruction in the case of nuclear war. (HATTENDORE, John: *The Evolution of the U.S. Navy’s Maritime Strategy, 1977–1986*, Newport: Naval War College, 2003).

4 This concept came into existence in The United States during the Cold War to define the three vectors – land-based ballistic intercontinental missiles (ICBM), submarine-launched ballistic missiles (SLBM) and nuclear-capable strategic bombers. Relying on this nuclear triad guaranteed the survival of atomic weapons in the case of a preventive strike, enabling the capacity for counter-attack and thus strengthening their deterring force. Besides, the difficulty in detecting submarine missile launchers and their capacity for launching missiles any point of the ocean, turned the SLBM into a weapon of reprisal or counter-attack and the most feared element of this nuclear triad.

Nevertheless, in 1991 there were many American politicians, members of the military and analysts who asked themselves what would be the use of their powerful surface and submarine fleet following the disappearance of the Soviet Union and the consolidation of the nascent RMA that promised to transform military art and revolutionise naval warfare.⁵

The first attempt to set down the broad outlines of U.S. naval strategy after the fall of the Iron Curtain, the spectacular triumph against Iraq and the popularisation of this revolution took place in the year 1992, when the General Staff of the Armed Forces presented the white paper *From the Sea*.⁶

This roadmap took on the political precepts established by the National Security Strategy of 1991 and the Base Force of 1989-92.⁷

They proposed replacing the global-combat strategy against the Soviet Union with a new regional focus and the conservation of sufficient capabilities to guarantee strategic deterrence, maintaining a forward presence in sensitive areas, responding to all kinds of crises that could flare up in any point of the globe and the ability to rebuild, or have the capacity to return to the levels of force prior to the end of the Cold War, supposing that Russia was to suffer an involution and become a risk for regional stability, a threat to international peace and an obstacle to the creation of a new global order.⁸ In

5 Broadly speaking, the champions of the naval revolution argued that the integration of sensors, platforms and arms would ensure dominance of the oceans and of shipping lines while maintaining a limited physical presence. Thus, it would not only do away with the need to possess great oceanic fleets to exercise control over the sea; it would also transform air-sea groups – described by many as the United States’ best ambassadors, given their capacity to guarantee a forward presence and a response to crises anywhere in the world – which is somewhat irrelevant in 21st Century war (FRIEDMAN, George and Meredith: *The Future of War: Power, Technology and American World Dominance in the Twenty-First Century*, New York, St. Martin’s Griffin, 1997, pp. 331-76).

6 Department of the Navy: *From the Sea*, Washington DC: GPO, 1992.

7 One should recall that, while the National Security Strategy was a political document that put forward the broad outlines to be followed in the field of security and defence, the Force Base was a technical work that revised the force structure and catalogue of capacities of the armed forces in order to adapt them to the new strategic reality. An interesting analysis of the context in which the Force Base can be found in COLLINS, John: *National Military Strategy, the DoD Base Force and U.S. Unified Command Plan: An Assessment*, Washington DC: Congressional Research Service, 1992; an exhaustive study on its effects can be found in: “The Base Force: From Global Containment to Regional Forward Presence”, in LARSON, Eric; ORLETSKY, David and LEUSCHNER, Kristin: *Defense Planning in a Decade of Change: Lessons from the Base Force, Bottom-Up Review, and Quadrennial Defense Review*, Santa Monica: RAND Corporation, 2001, pp. 5-39.

8 These same principles outlined in the controversial Wolfowitz Doctrine and consolidated in the Base Force were to guide the National Military Strategy of 1992 which, published a few months after *From the Sea*, constitutes the last American document to consider the hypothetical resurgence of the Soviet Union as a threat.

response, this white paper demonstrated that the Navy that emerged from the Cold War –with an imposing oceanic fleet, a formidable submarine weaponry, a powerful marine infantry and an efficient support force– could not only carry out these duties very effectively; but was highly capacitated for forward presence and crisis response thanks to its carrier-battle and amphibious-ready groups capable of providing a broad range of responses to any eventuality. However, *From the Sea* also deemed it necessary to make some adjustments in force structure, materiel and operational concepts, with the following goals:

- To increase the deployment capacity and sustainability of the Navy so as to reinforce its expeditionary vocation, by modernising strategic transport, integrating logistics and anticipating materiel.
- To carry out joint operations as a way of power projection on the coast and control of the littoral region⁹ via the implementation of a joint doctrine, the improvement of capabilities command, control, communications, computers, intelligence, observation, acquisition of objectives and reconnaissance (C4ISTAR), adapting existing material means and the acquisition of new systems optimised for these new tasks.¹⁰
- To project naval power on land, strengthening the capacity for land strikes by onboard aircraft, the increased arsenal for naval and submarine-launched cruise missiles, the acquisition of new precision arms and the strengthening of the Marine Corps.

Two years later, the Navy Chiefs of Staff presented *Forward...From the Sea*, which developed the thesis of the previous work. Basing itself on the 1993 *Bottom-Up Review* and the 1994 *National Security Strategy*¹¹ – which definitively disregarded the Soviet threat, confirmed the new regional approach and put forward as a major

9 Bear in mind that the bulk of world's population, interests, maritime traffic, piracy and contraband are concentrated along coastlines. A more detailed analysis of this strategic reality and of the reasons why the Navy should focus its efforts towards littoral warfare can be found in: MUNDI, Carl: "Thunder and Lightning: Joint Littoral Warfare", *Joint Forces Quarterly*, n° 5, 1994, pp. 45-50.

10 Although the so-called Anti-Access and Area-Denial strategies, which are currently giving rise to so many fears, had not been defined, the document warns that the naval troops operating in the littoral region will have to face a varied range of measures (cruise and ballistic missiles, marine mines, submarines, terrorist attacks, etc.) designed to obstruct or impede the approach of American troops to the coast.

11 The 1994 *National Security Strategy* formalised the political doctrine of "engagement & enlargement" that guided U.S. external action during President Clinton's first mandate. For more details on the objectives outlined by this work and the enormous differences compared to the last work of the Bush Administration (1988-92), see SNIDER, Don: *Strategy, Forces and Budgets: Dominant Influences in Executive Decision Making, Post-Cold War 1989-91*, Carlisle Barracks, U.S. Army Strategic Studies Institute, 1993, pp. 9-11.

threat the possible outbreak of a regional conflict anywhere on the globe requiring a rapid and decisive response from the United States¹² – this roadmap deduced that the contribution of the Navy, defined as an "...indispensable, unique and exceptional instrument of the Nation's foreign policy",¹³ should materialise in forward presence, the projection of power, strategic deterrence, control of the sea, maritime supremacy and strategic deployment. And in order to satisfy this remit, it was proposed that the Navy should make certain adjustments to the structure of its troops, capabilities and procedures:

- Dividing the fleet into distinct blocks or modules constituted from the fourteen existing carrier-battle and amphibian groups that could autonomously intervene in any operation, from humanitarian aid intervention to combat missions. If necessary, these groups could be added to or integrated into a combined, larger force, capable of waging a limited war.
- Modernising and enlarging the support troops to broaden the deployment capacity and autonomous sustainability of the new carrier-battle modules and amphibians as well as the strategic transport of ground forces.
- Improving the fleet's anti-aircraft and anti-missile capacity for providing comprehensive coverage to the troops operating close to the coast¹⁴ and

12 More specifically, the Bottom-Up Review proposed a forces structure capable of intervening in two regional conflicts (Major Regional Contingencies) arising almost simultaneously in two distinct regions of the world, allegedly North Korea and Iran/Iraq. Basing itself on Operation Desert Storm, the Pentagon sketched a template scenario whereby the United States armed forces should be prepared to face an enemy army with the following volumes of forces: between 400,000 and 750,000 troops, 2,000-4,000 tanks, 3,000-5,000 infantry combat vehicles, 2,000-3,000 pieces of artillery, 500-1,000 warplanes, 100-200 warships and between 100 and 1,000 short or medium-range ballistic missiles equipped with conventional, chemical, biological, nuclear or radiological warheads. Similarly, the war also prompted Washington to use it as an example of regional contingency and establish the defence requirements of the country basing itself on the capacity to go into combat and triumph in two conflicts of these dimensions, disperse in geographical terms and taking place almost simultaneously. To fight against armies of these characteristics easily identifiable with those of Iraq or North Korea, the American strategists made the following force estimates: 4-5 Army divisions, 4-5 expeditionary brigades of the Marine Corps, 10 fighter attack squadrons, 100 bombers, 4-5 air-sea groups and an indeterminate number of special operations forces (O'HANLON, Michael: *Defense Planning for the Late 1990s. Beyond the Desert Storm Framework*, Washington DC: The Brookings Institution Press, 1995, pp. 41-56).

13 Department of the Navy: *Forward...From the Sea*, Washington DC: GPO, 1994, p. 3.

14 To understand this particular threat, among others, posed by anti-ship missiles or cruise missiles in the context of littoral operations, see KREPINEVICH, Andrew; WATTS, Barry and WORK, Robert: *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge*, Washington DC, Centre for Strategic and Budgetary Assessments, 2003 and FREIER, Nathan: *The Emerging Anti-Access/Area-Denial*

developing an antiballistic missile defence capable of covering the entire area of operations and contributing towards the defence of the U.S. national territory.¹⁵

- Enlarging the capacity for joint action between the Navy and the Marine Corps in littoral warfare operations and power projection deep inland, and for joint combined operations with troops from other countries on crisis management and peacekeeping missions.

Finally, this roadmap not only vindicated the usefulness of armament and materiel programmes developed at the time, about which serious political doubts had been expressed regarding its technical and economic viability, –in particular the convertiplane V-22 Osprey, the fighter-bomber F-35 Lightning II, the attack submarine Seawolf and the plans for fast troop-transport catamarans, the CVN21 to build a new series of nuclear propelled aircraft carriers, the CS-21 to provide a family of combatant ships¹⁶ or the project Expeditionary Fighting Vehicle (EFV), providing the Marine Corps with a new amphibian vehicle; it also claimed that these changes in the Navy's orientation, structure, procedures, means and capabilities of the Navy would in a short space of time transform it into an expeditionary force capable of carrying out joint combined operations, projecting power on the coast and ashore, with an adequate structure and capabilities to satisfy the strategic post-Cold war requirements.

The two previous works traced the Navy and Marine Corps joint roadmap because both are functionally dependent on the Department of the Navy. Nevertheless, in

Challenge, Washington DC, Centre for Strategic and International Studies, 2012.

¹⁵ This need translated into the Aegis Ballistic Missile Defense project which, based on the Aegis combat system, rigged U.S. naval ships with the Standard SM-2 or SM-3 missiles, aimed at providing a theatre missile defence to the naval forces and amphibians deployed abroad as well as forming part of Bush's Ballistic Missile Defense. Today, this programme constitutes a pillar of Obama's anti-missile shield, and is at the same time the cornerstone of the Atlantic Alliance's anti missile system. Furthermore, the naval base of Rota is to harbour four ships, – the first of these docking early in 2014. A more detailed analysis can be found in O'ROURKE, Ronald: Navy Aegis Ballistic Missile Defense (BMD) Program: Background and Issues for Congress, CRS-RL33745, Washington DC: Congressional Research Service, 2013.

¹⁶ The CS-21 project (Combatant Ship for the 21st Century) was an ambitious initiative put forward by the Navy in 1994 to create a family of ships – corvettes, frigates, destroyers and cruise ships – optimised to operate in the littoral region and hit objectives onshore. This project was not only the direct predecessor of the cruise models CG(X), destroyer DD(X) and Littoral Combat Ship (LCS) currently under development; but one of the designs of the CS-21 was the ship Arsenal, a semi-stealth platform armed with cruise missiles and described by many defence analysts, by the 1997 National Defence Panel and by Secretary Rumsfeld as the paradigm of naval revolution. Although this controversial project was cancelled on account of its cost, vulnerability and military value, many of the solutions envisaged for this ship are now to be found in the Zumwal-class destroyers. A complete analysis of these naval programmes can be found in: SCOTT, Truver: "A Selected View of U.S. Navy Programs: Transformation for the Future", *Sea Power*, n° 144, 1998, pp. 33-50.

1996 the latter published its first white paper, titled *Operational Maneuver From the Sea: A Concept for the Projection of Naval Power Ashore*,¹⁷ offering its view on how amphibian operations in littoral warfare should be conducted. Having taken on the principles identified in *Forward...From the Sea*, the report reaffirmed the Marine Corps' expeditionary vocation. In addition it detailed its new modular composition (based on Expeditionary Units with a ground, air and support component and the capacity for additional larger Brigades or Expeditionary Troops), its special ability in joint combined operations and its recently developed doctrines to efficiently engage in any kind of stabilising and support task : from the rescue of non-combatants and humanitarian aid to peacekeeping and crisis response missions.

3. THE NAVY JOINS THE REVOLUTION

In November 1997, the Navy Chief of Staff published the *Navy Operational Concept: Operating Forward...From the Sea*.¹⁸ Presented by its authors as an adaptation of the 1994 roadmap to the new revolutionary context, deemed by many to be the Navy's tacit acceptance of the RMA,¹⁹ this work is much more moderate and conservative than one might suppose. In effect, it was drawn up a year after the *Joint Vision 2010* (1996) established the pillars of the U.S. Revolution in Military Affairs and eight months after the first Quadrennial Defence Review politically admitted the existence of the revolution and proclaimed that network-centric warfare would guide the transformation of the Navy;²⁰ and at a moment when important sectors of

17 Department of the Navy: *Operational Maneuver From the Sea: A Concept for the Projection of Naval Power Ashore*, Washington DC: GPO, 1996.

18 Department of the Navy: *Navy Operational Concept: Operating Forward...From the Sea*, Washington DC: GPO, 1997.

19 DOMBROWSKI, Peter: "Transforming the Navy: Punching a Feather Bed?", *Naval War College Review*, vol. 56 n° 3, 2003, pp. 103-123 and TANGREDI, Sam: "Assessing New Missions", in BINNENDIJK, Hans (ed.): *Transforming America's Military*, Washington DC, National Defense University, 2002, pp. 9-13.

20 In effect, the Quadrennial Defence Review stated that: "The Navy has embraced an RMA concept called network-centric warfare, the ability of widely dispersed but robustly networked sensors, command centres, and forces to have significantly enhanced massed effects. Combining forward presence with network-centric combat power, the Navy will close timelines, decisively alter initial conditions, and seek to head off undesired events before they start.(Department of Defense [DoD]: *Quadrennial Defense Review 1997*, Washington DC: GPO, 1997, p. 11).

the Navy not only embraced the RMA²¹ but had been converted – thanks to Admiral Owens and his system of systems²² and Admiral Cebrowski with the network-centric warfare²³ – its greatest promoters.

Similar in form and content to the 1996 roadmap, this document continued ratifying the role of the Navy as the pillar of U.S. foreign policy and established its main duties as forward presence, strategic deterrence, control of the sea, maritime supremacy and strategic deployment. However, the bulk of the report dealt with littoral warfare and power projection onshore, as it was in coastal regions where the new technologies, procedures, concepts and organic structures promised to revolutionise how missions were conducted.²⁴

Basing itself on the framework for joint operations laid down in Joint Vision 2010 – where the dominance of manoeuvre, precision strikes, multidimensional protection and consolidated logistics, together with superior information constituted the pillars of the U.S. Revolution in Military Affairs – this roadmap affirmed that

21 See, for example, the great variety of articles written by Army officers, who were analysing the impact of the RMA on the sea, published in specialised journals like *Sea Power*, *Proceedings* or *Joint Forces Quarterly*; or the numerous research works and monographs penned by pupils, teachers and researchers of the United States Naval School of War.

22 Classified as the essence of the RMA, the system of systems is founded on the networked connectivity that any soldier, sensor, arm, platform or team has available in order to accumulate an immense quantity of information on the operations area, converting it into useful intelligence for the troops operating on the ground and putting it to immediate use in order to defeat the enemy. By providing full knowledge of the battlefield, the system-of-systems not only serves to reduce the inherent friction of any armed conflict, but also to dissipate the fog of war that surrounds any military operation from the beginning of time (OWENS, William: “The Emerging System-of-Systems”, *Proceedings*, vol. 121 n° 1.105, 1995, pp. 35-39).

23 Considered to constitute the theory of conflicts of the Information Age, it is based on the possibilities offered by the system of systems for the development of a new style of combat which, organised around small joint network-centred forces, and distributed geographically across the battlefield, permits operations with historically-speaking unprecedented coordination, flexibility, speed, precision and security, enabling these to identify, determine and hit enemy targets before they realise that they have been discovered. Indeed, network-centric warfare was to become one of the central elements of the RMA and one of the pillars of the new American style of fighting. (CEBROWSKI, Arthur and GARSTKA, John: “Network-Centric Warfare: Its Origin and Future”, *Proceedings*, vol. 124 n° 1.139, 1998, pp. 28-35).

24 It is interesting to note that *Forward...From the Sea* is the first official document that explained the reasons behind the Navy’s interest in littoral warfare, reasons that years previously had been addressed in numerous technical and academic publications. Thus, as the document argues: “...the landward side of the littoral [...] encompasses areas of strategic importance to the United States. Seventy-five percent of the Earth’s population and a similar proportion of national capitals and major commercial centres lie in the littorals. These are the places where American influence and power have the greatest impact and are needed most often.” (Department of the Navy, *Operational Maneuver... op. cit.*, p. 3).

the greatest, most decisive and undoubtedly revolutionary contribution of the Navy to the joint roadmap was in the littoral region. Why? Because the new technologies (systems C₄ and ISTAR, unmanned aircraft systems and submarines, cruise missiles and precision armaments) and the new procedures (network-centric and effects-based operations,²⁵ littoral warfare, dominance of amphibian manoeuvres, precision strikes inland, multidimensional protection or logistics efficiency) would permit the Navy to dominate the entire littoral region.

In this sense, the Navy could provide the necessary protection and support (theatre anti-aircraft and anti-missile coverage,²⁶ precision firepower against the enemy defence, forward operational headquarters and command and control capabilities, observation and acquisition of objectives) to guarantee that the joint force could operate freely in the littoral; moreover, its own carrier-battle resources and amphibians would allow them to strike down with great precision any objective situated on the coast or further inland, deploying on firm ground a powerful force capable of facing any rival and carrying out deep strikes against the strategic objectives of the enemy.

Nevertheless, this roadmap that Admiral Jay Johnson – Head of Navy Operations between 1996 and 2000 – viewed as the cornerstone of the U.S. naval transformation had a very short life, as just a few months afterwards it was replaced by a new, much more revolutionary work. This decision, possibly due to enormous criticism on the part of analysts over the extreme moderation of the former document,²⁷ and the recommendations of the National Defence Panel brought about the publication

25 Although this work never explicitly mentions network-centric warfare or effects-based operations, there are several references to both ideas. In relation to the networked integration of the fleet, see the following passage: “We take advantage of the reach of our sensors and weapons to project power over vast areas from a dispersed networked force – concentrating combat power rather than our platforms and delivering firepower far inland when required by the mission.” (Ibid., p. 5). And on the capacity of reaching objectives without having to resort to the physical destruction of the adversary, see: “We deliver precision naval fires to accomplish strategic, operational and tactical objectives. Precision means having the desired effects on the enemy, limiting collateral damage, lessening the risk to our forces, and achieving maximum impact with our combat resources.” (Ibid., p. 8). However, while the concept of network-centric warfare was to be introduced a year later into the Navy’s official doctrine, effects-based operations were never employed; probably for organisational reasons, having been an idea developed by the Air Force. Nevertheless, in 2002, the roadmap *SeaPower 21* introduced the concept of Effects-Based Striking Power. For more detailed information, COLOM, Guillem: “La evolución de la concepción operativa basada en efectos”, *Política y Strategy*, nº 117, 2011, pp. 66-88.

26 For information on all aspects relating to theatre missile defence and its role in littoral warfare, see NICKERSON, Brian: *Theatre Missile Defense: Operating Forward From the Sea*, Maxwell AFB: Air University Press, 1997.

27 DOMBROWSKI, Peter and ROSS, Andrew: *Naval Transformation: Prospects and Implications*, Boston, American Political Science Association, 2002 or KREPINEVICH, Andrew: *National Defense Panel Report: First Shot in the Debate Over Transforming the U.S. Military*, Washington DC: Centre for Strategic & Budgetary Assessments, 1997, pp. 5-8.

of Vision...Presence...Power.²⁸ This white paper not only laid down the bases of the revolution and the U.S. naval transformation, but it turned the Navy into the staunchest backer and defender of the revolution.

In effect, the National Defence Panel— an independent commission of experts created ad hoc to examine the 1997 Quadrennial Defence Review – had concluded that the Navy’s future plans were scarcely revolutionary, considering at the same time that their acquisition plan was anchored in the industrial war paradigm.²⁹ To amend this situation, the commission put together a package of recommendations geared towards the transformation of the Navy so that it could attain the RMA reclaimed by Donald Rumsfeld four years later when he produced the Quadrennial Defence Review of 2001. Among these recommendations was the cancellation of the last Nimitz-class nuclear aircraft-carrier, the F-18E/F Hornet and F-35 Lightning II combat planes and the convertiplane V-22 Osprey, a reduction in plans for acquiring CG(X)-class cruisers and DD(X) destroyers and the redefinition of the EFV expeditionary fighting vehicle developed for the Marine Corps; and in their place the acquisition of unmanned strike air systems and submarines, small aircraft-carriers from which these drones would operate, submarines equipped with cruise missiles or Arsenal ships almost invisible to radar and strongly armed with ballistic and cruise missiles.³⁰ Similarly, it

28 Department of the Navy, *Vision...Presence...Power*, Washington DC: GPO, 1998.

29 National Defense Panel: *Transforming Defense: National Security in the 21st Century*, Washington DC: Department of Defense, 1997. More specifically, this work claimed that the United States was at a strategic crossroads, given that on the one hand it was at the cusp of a revolution capable of transforming the art of war and guaranteeing the military supremacy of the country in the new century, while on the other hand the apparent world stability was hiding the gestation of new risks and threats of a very different nature, intensity and provenance that would come to the fore in the early decades of the 21st Century. As a result, the recovery of the RMA and the preparation of the armed forces to engage in the future operational environment required identifying the emerging challenges – conventional war against advanced adversaries, counter-insurgency, counterterrorism, asymmetric war, information missions, war in space, cyber-war, capability of access to hostile zones away from enemy defence lines, protection of their forces deployed abroad or defence of national territory from direct attacks or the disruption of information networks – and developing and implementing military capacities distinct to those required during the Cold War. The report deemed it essential for the Pentagon to launch an ambitious “strategy of transformation” to bring about the revolution and anticipate the challenges that could be on the horizon from 2010-2020; thus achieving a flexible future force, stealthy, fast, modular, network-centric, highly deployable, capable of carrying out precision strikes and conducting combined inter-agency operations in any scenario. In other words, this report laid the foundations for defence transformation.

30 Considered the battleship of the 21st Century, the Arsenal was the star of the CS-21 project that was to provide the navy with a family of ships optimised for land strikes. Conceived as a semi-stealth platform of 20,000 and 30,000 ton displacement, heavily protected and armed with over 500 missiles to strike ground objectives with precision, this ship was considered the paradigm of naval revolution. In this context, see: DRIESBACH Dawn: *The Arsenal Ship and the U.S. Navy: A Revolution in Military Affairs Perspective*, Monterey, Naval Postgraduate School, 1996; LANCE, Joseph: *Can the*

recommended furthering the integration of platforms, sensors and arms systems and the implementation of networked warfare.

Bearing all these elements in mind, *Vision...Presence...Power* was proposed as a guide to the modernisation and materiel acquisition programmes being undertaken within the Navy in fulfilment of the tenets in *Forward...From the Sea* following the precepts of *Joint Vision 2010*.³¹ This report not only responded to the voices of criticism vindicating the Navy's long revolutionary tradition, but also explicitly recognised the existence of the RMA and underlined the need for undertaking a transformation to secure the revolution and adapt the facilities and the capabilities of the Navy to the challenges of the 21st Century.

In relation to the RMA, the work showed –following the lines marked down by the National Defence Panel– that the United States armed forces were at the initial stage of a revolution which, conditioned by the military application of information technologies and communications, would transform the art of warfare in the first decades of the 21st Century.

This profound technological, doctrinal, operational, organisational and institutional change and one that hinged on a new style of networked warfare,³² was to combine with a Revolution in Business Affairs³³ that would improve the financial management of defence externalising numerous support functions (logistics, coordination, maintenance or administration); the use of commercial or dual-use technologies in military systems, the introduction of business management techniques, the reduction

Arsenal Ship Replace the Battleship?, Fort Leavenworth, U.S. Army Command and General Staff College, 1997 or FRIEDMAN, George and Meredith: *The Future of War...* op. cit., pp. 180-204.

31 An interesting analysis of these programmes, enumerated in chapter 3 of *Vision...Presence...Power* and divided into platforms, sensors, arms, C4I systems and anti-mine war machinery, can be found in: SCOTT, Truver: "A Selected View of...", op. cit., 33-50.

32 For a more complete study of the Navy's Network Centric Warfare and of all the programmes that underpin it– the Cooperative Engagement Capability, the Joint Fires Network, the Information Technology for the 21st Century, the FORCenet and the Navy-Marine Corps Intranet – see the following work: O'ROURKE, Ronald: *Navy Network-Centric Warfare Concept: Key Programs and Issues for Congress*, RS-20557, Washington DC: Congressional Research Service, 2001.

33 The Navy took serious note of the need to externalise functions, rationalise acquisitions, flexibilise funding or use spiral design for its products so as to save on R + D costs and accelerate their entry into service. An example of this was the process followed for the designing, funding and planning of the life cycle of the LCS, of the Independence and Freedom classes or the Zumwalt-class destroyers. However, these programmes have not been without their delays, overruns, and redefinitions of technical specifications. For further information see: Government Accountability Office [GAO]: *Significant Investments in the Littoral Combat Ship Continue Amid Substantial Unknowns about Capabilities, Use, and Cost*, GAO-13-738T, Washington DC: GAO, 2013 u O'ROURKE, Ronald: *Navy DDG-51 and DDG-1000 Destroyer Programs: Background and Issues for Congress*, RL-32109, Washington DC: Congressional Research Service, 2013.

of overheads in infrastructures and the reform of the process of acquiring armaments and materiel. In other words:

“...today, the Navy and the Marine Corps are on the threshold of a revolution fuelled by truly revolutionary developments in information technologies. This transformation involves much more than the acquisition of new military systems; it calls for harnessing new civilian technologies to support the Navy-Marine Corps Team’s advanced concepts, doctrine, and operations. The full potential of this RMA can be realised, however, only by exploiting information superiority and by achieving an integrated set of systems founded on a common C4ISTAR architecture. To this end, the Navy’s evolving concept of Network-Centric Warfare will provide the foundation for future exploitation of today’s and tomorrow’s RMAs. The Navy’s RMA will be nurtured by a similarly far-reaching Revolution in Business Affairs that will support the transformation of the Navy for the 21st century.”³⁴

In relation to the transformation, drawing from the forces structure proposed by the Quadrennial Defence Review³⁵ and the roadmap drawn up by the National Defence Panel, this work considered that the Navy had to rely on the Revolution in Business Affairs³⁶ – that would sanitise the Navy’s financial situation, accelerate the entry into service of new equipment, lower the life cycle of systems and make more flexible the acquisition and funding of materiel –to accomplish the process towards achieving a Revolution in Military Affairs and adapt its infrastructure, capabilities and forces to the challenges of the 21st Century. These changes would build a Navy with an expeditionary vocation, logistically self-sufficient, modularly organised, network-centric, prepared to operate in the entire range of operations and capable of imposing itself on any adversary in whatever contingency, present and future.

To embark on this process without degrading the capacity of the fleet to fulfil its present duties, the document proposed working in three separate areas in parallel: Force Readiness; Force Structure; and Force Transformation. This strategy, coherent with that proposed by the Quadrennial Defence Review and endorsed by the National Defence Panel a year earlier, would guarantee the maintenance of a sufficient volume of troops to ensure forward deployed presence, deterrence and crisis response during

34 Department of the Navy, *Vision...op. cit.*, p. 2.

35 The proposed structure of forces consisted in twelve air-sea groups, eleven carrier air wings, twelve amphibian groups, fifty nuclear attack submarines, fourteen missile-launch submarines and one hundred and sixteen warships.

36 Conditioned by the application of information technologies in business management, the Revolution in Business Affairs is based on promoting streamlining, centralising processes of armaments’ and materiel procurement, the simplifying and flexibilising of administrative procedures, employing dual-use technologies and the outsourcing of certain services to optimise defence management and guaranteeing the necessary funding to cover the RMA (CARTER, Ashton and WHITE, John (eds.): *Keeping the Edge: Managing Defense for the Future*, Cambridge: MIT Press, 2001).

the “strategic pause” that the United States underwent in the nineties,³⁷ while proceeding with the procurement of new capabilities, the selective modernisation of certain systems and the development, experimentation and implementation of new concepts, doctrines and procedures aimed at preparing the Navy for the challenges of the future.³⁸

Although this guide to the Navy programmes in progress was substituted a year later by a revised edition of *Vision...Presence...Power*, that set out a new order of priorities for the acquisition and financing of materiel, the work not only established the pillars of the U.S. naval revolution; but it also constitutes the roadmap that was to guide the Navy’s transformation process right up to the *Sea Power 21* (2002), which to this day continues to constitute the definitive roadmap of the U.S. naval transformation process.

While the Navy General Staff used this provisional roadmap to guide its transformation, the Marine Corps in the year 2000 published the *Marine Corps Strategy 21*,³⁹ which replaced the *Operational Manoeuvre From the Sea* published four years previously. Proposed as an update, following along the lines defined by *Vision...Presence...Power* for naval transformation and the principles of *Joint Vision 2020* (2000) for joint operations between the three armies, this document maintained the same ideas that guided the previous roadmap (expeditionary vocation, modular composition, capacity to operate in joint-combined environments and stability and support initiatives), introducing network-centric warfare as the pillar of its transformation and the need to improve its capacity to operate in urban environments and low-intensity activities; something that turned out to be fundamental in the War on Terror.

Finally, in 2002 the Department of the Navy published the definitive white paper on U.S. naval transformation: *Sea Power 21*.⁴⁰ This work, replacing *Power and Access...*

37 The concept Strategic Pause – understood as the period between the disappearance of the Soviet Union and the emergence of a new power capable of disputing United States hegemony– was used for the first time officially by the Secretary of Defence Les Aspin (1993-94) in the Bottom-Up Review. Widely used by the Clinton Administration to justify his decisions in defence matters, it was harshly criticised by the Republican opposition, who attempted to take advantage of the apparent stability afforded by the post-Cold War era to transform – as the neo-conservative think tank Project for a New American Century proposed in the year 2000 – the war machinery of the country in order to face future challenges.

38 A critical analysis of this process can be found in: DOMBROSKY, Peter: *Transforming the Navy...* op. cit., pp. 117-121.

39 Department of the Navy: *Marine Corps Strategy 21*, Washington DC: GPO, 2000.

40 Department of the Navy: *Sea Power 21*, Washington DC: GPO, 2002. A good synthesis of this roadmap can be found in: CLARK, Vernon: “Sea Power 21: Projecting Decisive Joint Capabilities”, *Proceedings*, vol. 128 n° 1.196, 2002, pp. 32-41; a harsh critique can be found in: HUBER, Jeff: “The

From the Sea dating from 1997, was drawn up in parallel to the Naval Transformation Roadmap: Power and Access...From the Sea,⁴¹ a technical document that specified the Navy's priority programmes for 2003-2007 targeted at achieving the transformation objectives marked out by the Quadrennial Defence Review of 2001 and further defined in the Defence Planning Guide of 2002. For this reason, the roadmap and the white paper are based on the same principles, pose the same concepts and define the same priorities and objectives for the transformation of the U.S. Navy.

Taking its inspiration from the pillars of the naval revolution set out in Vision... Presence...Power, the broad outlines of military transformation delineated in the Joint Vision 2020⁴² and the strategic objectives of the process established in the Quadrennial Defence Review of 2001, this document attempted to design the roadmap for the implementation of the U.S. naval transformation. This process had two major objectives:

- To design a modern and powerful fleet with an expeditionary vocation, modular in composition and network-centric, prepared to face any present or future adversary and with sufficient capability to exercise control over the seas and project power far inland.
- To contribute to the strategy of one and a half wars proposed by Rumsfeld by providing sufficient naval combat facilities and support to defend North American waters and territory, maintain advanced deterrence in four distant operations theatres, fight in two regional wars simultaneously and triumph decisively in one of them.⁴³

Invasion of the Transformers”, Proceedings, vol. 129 n° 1.208, 2003, pp. 25-34.

⁴¹ It is interesting to point out that, paradoxically, the Naval Transformation Roadmap: Power and Access...From the Sea, does not replace the work of the same name published in 1997, the natural forerunner to the Sea Power 21 – but rather Vision...Presence...Power.

⁴² This document replaced the Joint Vision 2010 published four years earlier. Less technically-centred than its predecessor, which developed the ideas presented in the earlier work and warned – in the wake of the attempts by the three armies to prioritise the acquisition of materiel to the detriment of other organisational or doctrinal changes– that technological innovation alone would have great difficulty in bringing about revolutionary effects. These could only occur if information technologies were combined with changes in doctrine, organisation, tactics, training, force structure and command and troop instruction. To reach that objective, the fundamental principles of the 1996 roadmap were maintained and the broad outlines of the American military transformation adopted, focused on achieving a joint force capable of imposing itself on any future adversary across the entire range of operations (Chief of the Joint Chiefs of Staff: Joint Vision 2020, Washington DC: GPO, 2000).

⁴³ Based on the Quadrennial Defence Review 2001, it replaced the template of two regional conflicts posed at the end of the Cold War. Valid during the entire War on Terror, this standard has been replaced in the Quadrennial Defence Review of 2014.

The document stated the need for undertaking an ambitious process of transformation that would exploit the technological advances of the RMA (the document makes explicit reference to the C4ISTAR systems, intelligent armaments, unmanned systems, the integration of platforms and the interconnection of networks) to accommodate the strategy, facilities and capabilities of the Navy to deal with present and emerging threats. This would guarantee the fulfilment of its traditional obligations (control of the sea, projection of power, deterrence, strategic deployment and forward deployment presence) and would reinforce its absolute control of the oceans and the rapid and decisive projection of naval power further inland. To achieve this objective, the white paper proposed working in three large areas:

- Sea Strike, defined as the capacity to project persistent offensive power in a flexible, precise, decisive manner and with full autonomy for the utilisation of lethal and non-lethal means.
- Sea Shield, understood as the capacity to provide full protection –especially anti-aircraft and anti-missile coverage– both to troops deployed abroad and on U.S. national territory.⁴⁴
- Sea Basing, understood as the ability to sustain any military deployment with flexible, efficient and secure support to the force, thanks to the use of networked sea bases situated inside the theatre of operations.⁴⁵

The offensive capabilities of Sea Strike, the defensive capabilities of Sea Shield and the logistics of Sea Basing would be integrated under Force Net which was defined as “...the architecture of systems and the operational concept for naval warfare in the information age integrating warriors, sensors, command and control, platforms, and weapons into a networked, distributed combat force”,⁴⁶ thus constituting the Navy’s initiative to make networked warfare a reality.⁴⁷

44 This work referred explicitly both to the Navy’s theatre defence initiative already raised in previous papers and its contribution – via the Aegis Ballistic Missile Defence programme aimed at the destruction of enemy ballistic missiles during the central phase of its flight towards its objective – to the Ballistic Missiles Defence proposed by President Bush.

45 There have been repeated calls for the building of large logistic bases which, situated in peace times on the open sea, could be towed to the theatre of operations in the case of conflict (FRIEDMAN, George and Meredith: *The Future of War...* op. cit., p. 379). However, the Sea Basing concept refers to the use of logistic support ships as floating bases, to increase the security of supplies and logistic autonomy by doing away with the requirement of ports within the area of operations. For further details on this initiative : HENNING, Mark: *U.S. Navy Transformation: Sea Basing as Sea Power 21 Prototypes*, Carlisle Barracks, U.S. Army Strategic Studies Institute, 2005 or the viability study carried out by Secretary Rumsfeld: *Defence Science Board: Task Force on Sea Basing*, Washington DC: Office of the Under Secretary of Defence for Acquisition, Technology and Logistics, 2003.

46 Department of the Navy, *Sea Power 21...* op. cit., p. 6.

47 This initiative to implement Network Centric Warfare/Operations in the Navy adopts the

To integrate these initiatives aimed at enhancing the flexibility, modularity, autonomous logistics and firepower of the fleet in the Navy force structure, the work proposed the implementation of a new Global Concept of Operations (2003). Composed of a total of 375 ships – much fewer than the 600-ship Navy proposed by Ronald Reagan in the 1980s, but considerably greater than the fleet of the immediate post-Cold War era⁴⁸ – this was to be constituted as follows:

- Twelve carrier-battle groups (plus two on reserve) for control of the sea and projecting power.
- Twelve amphibious ready groups, plus two on reserve, for crisis response and the initial entry into the theatre of operations. Although these forces would be designed to operate independently, as the spearhead of any naval operation, the carrier-battle groups and the amphibious-ready groups could be integrated into expeditionary strike groups in the case of war.
- Nine surface action groups and four missile-firing submarines, to contribute to sea control and carry out maritime interdiction, observation and intelligence tasks.
- Nine strike/missile defence surface action groups to protect troops deployed and contribute to the Ballistic Missiles Defence.
- A numerous combat support force, made up of floating sea-bases and transport ships, permitting fast projection and support for US forces.

To achieve this capabilities' objective, the document proposed a transformation plan divided into three main areas: the first aimed at the development and experimentation of new teams, operating concepts, procedures and innovative organisation (Sea Trial); the second, designed to enhance levels of instruction, training, and preparation of civil and military personnel (Sea Warrior) and the third, focused on greater financial and organisational efficiencies within the Navy to enhance the available human and materiel resources and guarantee the funding necessary to acquire the platforms, systems and weaponry required by the 21st Century. (Sea Enterprise).

same name as its conceptual predecessor: the project FORCEnet (mid- 80s) that proposed the integration of surface ships, submarines, ground facilities and aircraft in a network that would foster the coordination and decentralisation of the fleet, and which, years later, became integrated into the project Information Technologies for the 21st Century (IT-21).

⁴⁸ For information on the evolution of the U.S. fleet from 1886 to 2011, it is interesting to consult the webpage “U.S. Navy Active Ship Force Levels” put together by the U.S. Naval History and Heritage in: <http://www.history.navy.mil/branches/org9-4.htm>. However, it should be clarified that it only includes ships in active service (not those on active reserve) and nor does it include submarines, minesweepers, patrol boats or auxiliary ships.

Although *Sea Power* was the swan song of the U.S. naval revolution, it still formally constitutes the roadmap of reference for the country's naval transformation in the absence of a new work that would incorporate the teachings of the War on Terror and assume the precepts established by President Obama in the Strategic Defence Guide of 2012,⁴⁹ the capabilities required to exploit Air-Sea Battle⁵⁰ and a renewed focus on the Asia-Pacific region enshrined in the Quadrennial Defence Review, which the executive presented in March 2014.⁵¹

Nevertheless, despite the fact that the focal areas and the guidelines for the transformation remain valid, many of the ideas raised in *Sea Power 21* have become obsolete. On the one hand, the search for the RMA has long since disappeared off the Pentagon's agenda, although the military developments of these last few years suggest that it could soon be consolidated, with ever-increasing numbers hoping for its recovery in order to resolve the strategic problems facing the United States following the War on Terror.⁵² Besides, various research projects and materiel procurement

49 Although this report laid down the broad outlines of U.S. defence policy and military organisation, it has no real legislative value. In fact, it was simply a roadmap that the Democrat executive drew up in order to present an adjustment plan prior to the debate on the 2013 federal budget and block the action of the House of Representatives, controlled by the Republican Party. However, its contents have been formalised in the Quadrennial Defence Review of 2014 and possibly this will also occur with the National Security Strategy, which the executive should produce next year at the latest (Office of the Secretary of Defence: *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defence*, Washington DC, GPO, 2012).

50 Basically, the Air-Sea Battle is based on cooperation between the Air Force and the Navy to guarantee the entry in force and U.S. movement capabilities in theatres of hostile operations and is proposed as the solution to anti-access strategies preventing troops from entering into a hostile theatre of operations and area denial activities (VAN TOL, Jan; GUNZINGER, Mark; KREPINEVICH, Andrew and THOMAS, Jim: *Air Sea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, Washington DC, Centre for Strategic & Budgetary Assessments, 2010; OSD: *Air Budgetary Assessments*, 2011). Similarly, to observe how the search for the RMA and the consolidation of a techno-centric view of conflict is again gingerly making its way into strategic thinking after the parenthesis of the War on Terror, see COLOM, Guillem: "Cambio y continuidad en el pensamiento estratégico estadounidense desde el final de la Guerra Fría", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33 nº 3, 2013, pp. 675-692.

51 In effect, although the 2012 Strategic Defence Guide had already signalled this change of approach, it was consolidated politically with the publication of the Quadrennial Defence Review of 2014 where the Navy had to redefine its template of global deployment, reconsider its forward presence and increase its naval presence – up to 80% of the fleet – in the Asia-Pacific region (DoD: *Quadrennial Defence Review 2014*, Washington DC: GPO, 2014, pp. 13-17).

52 Indeed, there are those who assume that this revolution could be consolidated between 2025 and 2035 (WATTS, Barry: *The Maturing Revolution in Military Affairs*, Washington DC: Centre for Strategic & Budgetary Assessments, 2011). Similarly, to observe how the search for the RMA and the consolidation of a techno-centric view of conflict is again gingerly making its way into strategic thinking after the parenthesis of the War on Terror, see COLOM, Guillem: "Cambio y continuidad en el pensamiento estratégico estadounidense desde el final de la Guerra Fría", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33 nº 3, 2013, pp. 675-692.

programmes— detailed in the Naval Transformation Roadmap: Power and Access... From the Sea— have been cancelled, redefined or postponed. For its part, the Global Naval Operations Concept cannot now be implemented following the deactivation of two air-sea groups, three expeditionary groups and the possible immobilisation of three of the ten aircraft carriers actually in service, due to the economic crisis; the strategic and operational aspects of this roadmap have been redefined thanks to a new naval strategy⁵³ and a new concept of naval and amphibian operations⁵⁴ which in all probability will be refined in the coming months in line with the principles established in the Quadrennial Defence Review of 2014 and the National Security Strategy which Obama will be presenting in 2015.⁵⁵

53 In effect, 2007 saw the presentation of the document *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, which traces the broad outlines of naval strategy for the third millennium. Jointly produced by the Navy, the Marine Corps and the Coastguard Service, the work identifies new imperatives: an efficient response to regional crisis, maintaining a naval presence to deter China, safeguarding the freedom of navigation, free access to any port on the globe, the far-reaching defence of the country and new operative needs, such as strengthening joint action between the three armies, combined action with forces from allied countries and inter-agencies as well as with other civil actors, both national and international. To do all this, the strategy proposes centring naval efforts in three areas: sea control to guarantee that the United States can freely operate on the oceans; the projection of power for swift deployment and efficient sustainability of a force capable of defeating any adversary at any point on the globe; and maritime security to protect world maritime traffic from any act of terrorism, piracy, organised crime or deliberate attack and combat any illicit activity that could arise on the sea and in coastal regions (Department of the Navy: *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, Washington DC: GPO, 2007).

54 The Naval Operations Concept 2010 – which replaces the 2006 edition, drawn up in the middle of the War on Terror and coinciding with the deterioration of the situation in Afghanistan and Iraq – takes on the principles set down in the naval strategy and goes on to detail the obligations of the Navy, the Marine Corps and the Coastguard service. This bases itself on forward presence, maritime security, humanitarian aid and disaster-response, control of the sea, projection of power and extended deterrence to guarantee that the Navy may continue to enjoy the dominance of the seas in an uncertain world (Department of the Navy: *Naval Operations Concept 2010: Implementing the Maritime Strategy*, Washington DC: GPO, 2010). On the other hand, for more detailed information on this maritime strategy aimed at revitalising the importance of the Navy in the wake of the War on Terror, see, Guillem: “la seguridad marítima y el renacimiento del poder naval estadounidense.”, *General Marine Journal*, vol. 259 n° 3, 2010, pp. 449-458.

55 For more detailed information on the contents of this roadmap for the period 2014-18 and the implacable criticisms from the National Defence Panel – an independent group of experts set up to evaluate its approach and proposals – on the shortcomings of this strategy, see: Guillem: “la Nueva Revisión Cuadrienal de la Defensa estadounidense.”, *Boletim Meridiano* 47, vol. 15 n° 144, pp. 32-36.

4. CONCLUSIONS

As we have observed, the U.S. Navy initially displayed a marked reticence towards accepting this revolution that promised to do away with the need to possess a large ocean fleet to exercise control over the seas, and with it, to render obsolete its formidable marine force. Consequently, it was judged necessary to maintain the capabilities inherited from the Cold War to continue to satisfy its traditional obligations while strengthening its expeditionary vocation and developing specific capabilities for littoral warfare and the projection of power inland: new procedures, operational concepts and combat systems.

Nevertheless, in the second half of the nineties, when the country's political and military élite accepted the Revolution in Military Affairs, the Navy and the Marine Corps already disposed of adequate capabilities for the new operational requirements. In effect, not only had they reinforced the joint and combined action, consolidated their expeditionary profile, implemented coastal warfare and enhanced their ability to combat across the entire range of operations, they were also acquiring revolutionary technologies such as C4ISTAR systems, advanced sea bases and intelligent armaments. However, the escalation of the costs of sophisticated materiel, together with the need to maintain and modernise the systems inherited from the Cold War, not only rendered it advisable to reduce the designs in existence – the projects linked to the SC-21 migrated towards the CG(X), the DD(X), destroyer, the CV(X) aircraft-carrier, the littoral combat ship LCS, the fast attack submarine Virginia or the transformation of various missile-launch submarines Ohio to serve as a platform for the launch of cruise missiles – but also to initiate a Revolution in Business Affairs that would sanitise the Navy's finances, reduce its overhead costs and guarantee the viability of the arms and material programmes.

Nevertheless, at the end of the nineties, coinciding with the identification of network-centric warfare as a pillar of the RMA and its inclusion in the ForceNET programme, the Navy definitively accepted the revolution and actually led the way on this. Such a decision allowed it to enhance connectivity between the systems, to the detriment of certain sea-bases which, except for those built specifically for littoral missions and land strikes, could hardly be termed revolutionary.

Although the appointment of Donald Rumsfeld as Secretary of Defence could have meant a change of direction in naval transformation, the tragic events of September 2001 and the wars in Afghanistan and Iraq put a hold on Rumsfeld's plans for transformation and substantially reduced the budget available for the procurement of new equipment and revitalised the centrality of the aircraft carriers, a platform inherited from the Cold War and condemned to disappear on account of their alleged

inadequacy for the revolution, as an arm of undeniable strategic value in spite of the dangers inherent in their use in certain scenarios.⁵⁶

Although the transformation of the Navy continued formally anchored in a completely obsolete roadmap, and the economic crisis made a significant dent in its capabilities after losing two air-sea groups, three amphibious groups, various combat and support ships in order to reduce the volume of Marine Corps troops, it nevertheless suffered erosion to a lesser extent than the Air Force or the Army on account of their campaigns in Afghanistan and Iraq; besides, it has risen again as one of the driving forces of the new U.S. strategy following the War on Terror and many of the initiatives devised in full revolutionary euphoria are currently taking shape.

In a context marked by the erosion of American public opinion over the wars in Afghanistan and Iraq; the redistribution of forward presence and the reduction of bases abroad; the reorientation of its interest towards the Asia-Pacific region or the growing risks that hang over sea traffic and access to any point on the globe; in particular, the Straits of Hormuz and the Sea of China. Naval power has once again regained its protagonism as a tool of foreign policy. The Navy and the Marine Corps are not only especially qualified to maintain a credible, selective forward presence without needing to resort to external bases, to respond rapidly to a crisis or guarantee the security of sea lines of communication; but also to gain access by force to any theatre of operations, as proposed by the controversial Air-Sea Battle, which today constitutes the main priority of the Navy and the base upon which its entire transformation hinges, as does its strategy to maintain its status quo and fight for the Pentagon's diminishing resources.

Many initiatives linked to the revolution and some of Rumsfeld's most revolutionary projects are now actually taking shape, like the Aegis missile defence shield, that not only represents one of the pillars of the national U.S. system but also the shield of the allies; the drones, one of which took off and aimed from a carrier entirely autonomously via its artificial intelligence; the naval robots and submarines employed on coastguard anti-mine and infrastructure-protection control missions; the Ohio submarines armed with cruise missiles, a cheaper and more effective solution than the Arsenal ships; the Zumwalt destroyers and littoral combat ships heirs of the SC-21 project; the projects of the new amphibian attack ships LX(R) and the missile-launch submarines SSBN(X), the full networked integration of the Navy in the ForceNET or the creation of a virtual fleet entrusted with the task of operating in cyberspace.

Three decades after the end of the Cold War, the U.S. Navy continues to be one of the spearheads of the country's strategy. Although its volume of troops has diminished substantially and the loss of various air-sea groups will leave a dent in its capabilities,

56 HOLST, Henry: "The U.S. Military's Ultimate Fear: Are Aircraft Carriers Too Big to Fail", *The National Interest*, 12 August 2014.

its mere presence is sufficient to deter its adversaries and its aircraft carriers are –as displayed in the recent attacks on the Islamic Caliphate in Iraq – magnificent sea bases for the projection of U.S. military power. It remains to be seen how the Navy will change in relation to the Asia-Pacific region, how it will consolidate its technological transformations, how it will adapt to the loss of capabilities arising from the economic crisis and how it will face growing Russian assertiveness in its area of influence, a situation which it is attempting to take advantage of to reverse the move towards the Asia-Pacific region, maintain its military presence in Europe as a demonstration of the transatlantic link and alter the proposals and cost priorities laid down before the events of Crimea and Ukraine.

BIBLIOGRAPHY

CARTER, Ashton and WHITE, John (eds.): *Keeping the Edge: Managing Defense for the Future*, Cambridge, MIT Press, 2001.

CEBROWSKI, Arthur and GARSTKA, John: "Network-Centric Warfare: Its Origin and Future", *Proceedings*, vol. 124 n° 1.139, 1998, pp. 28-35.

Chief of the Joint Chiefs of Staff [CJCS]: *Joint Vision 2020*, Washington DC, GPO, 2000.

Joint Vision 2010, Washington DC, GPO, 1996.

CLARK, Vernon: "Sea Power 21: Projecting Decisive Joint Capabilities", *Proceedings*, vol. 128 n° 1.196, 2002, pp. 32-41.

COLLINS, John: *National Military Strategy, the DoD Base Force and U.S. Unified Command Plan: An Assessment*, Washington DC, CRS, 1992.

COLOM, Guillem: "La Nueva Revisión Cuadrienial de la Defensa Estadounidense", *Boletim Meridiano* 47, vol. 15 n° 144, pp. 32-36.

"la seguridad y defensa estadounidenses tras la guerra contra el terror", *Colombia International*, n° 81, 2014, pp. 267-290.

"Cambio y continuidad en el pensamiento estratégico estadounidense desde el final de la Guerra Fría", *Revista de Ciencia Política*, vol. 33 n° 3, 2013, pp. 675-692.

"La evolución de la concepción operativa basada en efectos", *Política y Estrategia*, n° 117, 2011, pp. 66-88.

"La seguridad marítima y el renacimiento del poder naval estadounidense", *Revista General de Marina*, vol. 259 n° 3, 2010, pp. 449-458.

Entre Ares y Atenea, el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008.

Defense Science Board: *Task Force on Sea Basing*, Washington DC, Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, 2003.

Department of Defense [DoD]: *Quadrennial Defense Review 2014*, Washington DC, GPO, 2014.

Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense. Washington DC, GPO, 2012.

- Quadrennial Defense Review 2001, Washington DC, GPO, 2001.
- Quadrennial Defense Review 1997, Washington DC, GPO, 1997.
- Department of the Navy: Naval Operations Concept 2010: Implementing the Maritime Strategy, Washington DC, GPO, 2010.
- A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower, Washington DC, GPO, 2007.
- Sea Power 21, Washington DC, GPO, 2002a
- Marine Corps Strategy 21, Washington DC, GPO, 2002b.
- Vision...Presence...Power, Washington DC, GPO, 1998.
- Navy Operational Concept: Operating Forward...From the Sea, Washington DC, GPO, 1997.
- Operational Maneuver From the Sea: A Concept for the Projection of Naval Power Ashore, Washington DC, GPO, 1996.
- Forward...From the Sea, Washington DC, GPO, 1994.
- From the Sea, Washington DC, GPO, 1992.
- DOMBROWSKI, Peter: "Transforming the Navy: Punching a Feather Bed?", *Naval War College Review*, vol. 56 n° 3, 2003, pp. 103-123.
- DOMBROWSKI, Peter and ROSS, Andrew (2002): *Naval Transformation: Prospects and Implications*, Boston, American Political Science Association.
- DRIESBACH, Dawn: *The Arsenal Ship and the U.S. Navy: A Revolution in Military Affairs Perspective*, Monterey, Naval Postgraduate School, 1996.
- FREIER, Nathan: *The Emerging Anti-Access/Area-Denial Challenge*, Washington DC, Centre for Strategic and International Studies, 2012.
- FRIEDMAN, George and Meredith: *The Future of War: Power, Technology and American World Dominance in the Twenty-First Century*, New York, St. Martin's Griffin, 1997.
- Government Accountability Office [GAO]: *Significant Investments in the Littoral Combat Ship Continue Amid Substantial Unknowns about Capabilities, Use, and Cost*, GAO-13-738T, Washington DC, GAO, 2013.
- HATTENDORF, John: *The Evolution of the U.S. Navy's Maritime Strategy, 1977-1986*, Newport, Naval War College, 2003.
- HENNING, Mark: *U.S. Navy Transformation: Sea Basing as Sea Power 21 Prototypes*, Carlisle Barracks, U.S. Army Strategic Studies Institute, 2005.

- HOLST, Henry: “The U.S. Military’s Ultimate Fear: Are Aircraft Carriers Too Big To Fail”, *The National Interest*, 12 August 2014 [online] <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-us-militarys-ultimate-fear-are-aircraft-carriers-too-big-11066>.
- HUBER, Jeff: “The Invasion of the Transformers”, *Proceedings*, vol. 129 n° 1.208, 2003, pp. 25-34.
- KAGAN, Frederick: *Finding the Target: the Transformation of American Military Policy*, New York, Encounter Books, 2006.
- KREPINEVICH, Andrew; WATTS, Barry and WORK, Robert: *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge*, Washington DC, Centre for Strategic and Budgetary Assessments, 2003.
- LANCE, Joseph: *Can the Arsenal Ship Replace the Battleship?*, Fort Leavenworth, U.S. Army Command and General Staff College, 1997.
- LARSON, Eric, ORLETSKY, David and LEUSCHNER, Kristin: *Defense Planning in a Decade of Change: Lessons from the Base Force, Bottom-Up Review, and Quadrennial Defense Review*, Santa Monica, RAND Corporation, 2001.
- MAROLDA, Edward: “Cold War to Violent Peace”, in HOLLAND, William (ed.): *The Navy*, Washington DC, Naval Historical Foundation, 2000, pp. 105-132.
- MUNDI, Carl: “Thunder and Lightning: Joint Littoral Warfare”, *Joint Forces Quarterly*, n° 5, 1994, pp. 45-50.
- National Defense Panel: *Transforming Defense: National Security in the 21st Century*, Washington DC, Department of Defense, 1997.
- NICKERSON, Brian: *Theatre Missile Defense: Operating Forward From the Sea*, Maxwell AFB, Air University Press, 1997.
- Office of the Secretary of Defense [OSD]: *Air Sea Battle. Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges*, Washington DC, GPO, 2013.
- Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Washington DC, GPO, 2012.
- O’HANLON, Michael: *Defense Planning for the Late 1990s. Beyond the Desert Storm Framework*, Washington DC, The Brookings Institution Press, 1995.
- O’ROURKE, Ronald: *Navy Aegis Ballistic Missile Defense (BMD) Program: Background and Issues for Congress*, CRS-RL33745, Washington DC, Congressional Research Service, 2013a.
- Navy DDG-51 and DDG-1000 Destroyer Programs: Background and Issues for Congress*, RL-32109, Washington DC, Congressional Research Service, 2013b.

Navy Network-Centric Warfare Concept: Key Programs and Issues for Congress, RS-20557, Washington DC, Congressional Research Service, 2001.

OWENS, William: "The Emerging System-of-Systems", Proceedings, vol. 121 n° 1.105, 1995, pp. 35-39.

PERRY, William and AVIZOID, John (coords.): National Defense Panel Report: Ensuring a Strong U.S. Defense for the Future, Washington DC, U.S. Institute for Peace.

SCOTT, Truver: "A Selected View of U.S. Navy Programs: Transformation for the Future", Sea Power, n° 144, 1998, pp. 33-50.

SNIDER, Don: Strategy, Forces and Budgets: Dominant Influences in Executive Decision Making, Post-Cold War 1989-91, Carlisle Barracks, U.S. Army Strategic Studies Institute, 1993.

TANGREDI, Sam: Anti-Access Warfare: Countering A2/AD Strategies, Annapolis, U.S. Naval Institute Press, 2013.

"Assessing New Missions", in BINNENDIJK, Hans (ed.): Transforming America's Military, Washington DC, National Defense University, 2002, pp. 5-35.

VAN TOL, Jan; GUNZINGER, Mark; KREPINEVICH, Andrew and THOMAS, Jim: AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept, Washington DC, Centre for Strategic & Budgetary Assessments, 2010.

WATTS, Barry: The Maturing Revolution in Military Affairs, Washington DC, Centre for Strategic & Budgetary Assessments.



Fernando Ibáñez Gómez

Zaragoza University. Member of the Geostrategic Maritime Task Force (GMTF) and the Scientific Council of the Observatory of the Black, Gulf and Mediterranean Seas (OBGMS).

E-mail: ferigom@unizar.es

- Submitted: September 2014.

- Accepted: October 2014.

MARITIME INSECURITY IN THE GULF OF GUINEA: LESSONS LEARNT FROM THE STRUGGLE AGAINST SOMALI PIRACY

Abstract

The objective of this article is to analyse what were the principal contributory factors in bringing about the almost total disappearance of Somali piracy in the last two years and to discover the lessons we have learnt so as to ascertain whether these can be applied in the struggle against piracy in the Gulf of Guinea. In doing so, we shall study the four elements considered critical: the greater effectiveness of an international military presence, the role of protection measures (in particular, the boarding of armed security personnel), the changes in Somalia's domestic situation and the implementation of programmes put in place by various multilateral organisations designed to strengthen the capacities of the countries in the region. The conclusion reached is that some of the measures could be applied in the Gulf of Guinea but only with considerable difficulty, one example being the possibility of international military deployment or carrying private security teams on board. Nevertheless, in areas such as regional cooperation, strengthening the capacity of countries in the region or improving governance, much remains to be done in order to bring about a more secure maritime environment.

KeyWords

Maritime piracy, Maritime security, Somalia, Nigeria organised crime.

MARITIME INSECURITY IN THE GULF OF GUINEA: LESSONS LEARNT FROM THE STRUGGLE AGAINST SOMALI PIRACY

I. INTRODUCTION

90% of world trade travels by sea. Our economy depends to a large extent on the safe passage of shipping over the principal maritime routes. Piracy has always been with us, but in the 21st century it has resurfaced with renewed energy in the waters of Somalia and the Gulf of Guinea. Nevertheless, at the time of writing these lines the decline of Somali piracy is a fact. It is two and a half years since Somali pirates have managed to hijack a boat and obtain a ransom for it. Piracy in Somalia is no longer a business. The figures speak for themselves: 237 attacks reported in 2011, 15 incidents in 2013 and barely ten in the first nine months of 2014.¹ Nevertheless, in the case of the Gulf of Guinea, there is cause for considerable concern. Not so much because the number of attacks is more or less on the increase. In reality, what is of greatest concern is that the Nigerian pirates have in recent years shown their remarkable ability to broaden their sphere of activity from Ivory Coast (in the west) to Angola (in the south). Their criminal activity is focused on attacking oil tankers, robbing and transferring their cargo, and its subsequent sale on the black market. Thus the modus operandi tends to involve the kidnapping of some of the ship's officers, who are taken onshore where a ransom is demanded. Over the following pages we shall analyse the causes that have brought about this marked reduction in piracy in the Western Indian Ocean. And we shall endeavour to present the lessons that can be learnt² and applied to the case of the Gulf of Guinea.

1 INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. 'Piracy and armed robbery against ships. Quarterly and Annual reports' (London, 2005-2014).

2 As NAVARRO BONILLA says , "a lesson learnt is like a piece of knowledge generated as a result of methodology based on the systematic observation of retrospective facts for the purpose of continuous improvement and learning" in IEEE (2012), *Journal of the Instituto Español de Estudios Estratégicos*, number 0, Madrid, p.82: <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/issue/view/1/showToc> [Consulted: 14/10/2014].

2. EXPLANATORY FACTORS UNDERLYING THE REDUCTION OF ATTACKS AND HIJACKINGS BY SOMALI PIRATES

The causes underlying the almost total disappearance of incidents of piracy in the Western Indian Ocean are many. In this article we shall be centring our focus on the four issues which in our view have the greatest bearing.

2.1. Greater effectiveness and forcefulness from international military presence

Since 2008 three international military missions have been deployed, led by the European Union (operation *EUNAVFOR-Atalanta*), NATO (currently under *Operation Ocean Shield*) and the multinational *Combined Task Force 151*. Back then, pirate attacks were being carried out very successfully, particularly in the Gulf of Aden. It is estimated that some 23,000 vessels annually transit this important maritime route that connects the Indian Ocean with Europe and America via the Suez Canal. Hence the decision to put in place a security corridor; a sort of two-way waterway. Military units are strategically deployed within this corridor so as to provide an escort to commercial ships passing through the Gulf. Maritime patrol aircraft, frigates and even submarines are included among the units sent by various countries to protect navigation.

Nevertheless, this naval presence did not frighten off the pirates. In the following years, attacks and hijackings continued; both in the Gulf of Aden and within the security corridor³.

The existence of various military missions deployed for the same purpose initially gave rise to certain problems of coordination, to the extent that some countries even had a military presence in more than one mission. It would appear that there were political reasons behind these decisions, which are difficult to explain from a merely operative standpoint.

We would have to wait a further three years, until 2012, when there were no hijackings carried out in the security corridor. The following figure pinpoints the

³ IBÁÑEZ, Fernando y ESTEBAN, Miguel Ángel. "Analysis of the Somali pirate attacks in the Indian Ocean (2005-2011): evolution and modus operandi", Ministry of Defence, Journal of the Instituto Español de Estudios Estratégicos, nº 1, June 2013, p.15: <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/download/36/33>

locations of the attacks that took place in the Gulf of Aden in 2012 (in yellow, the foiled attacks and in red the hijackings).

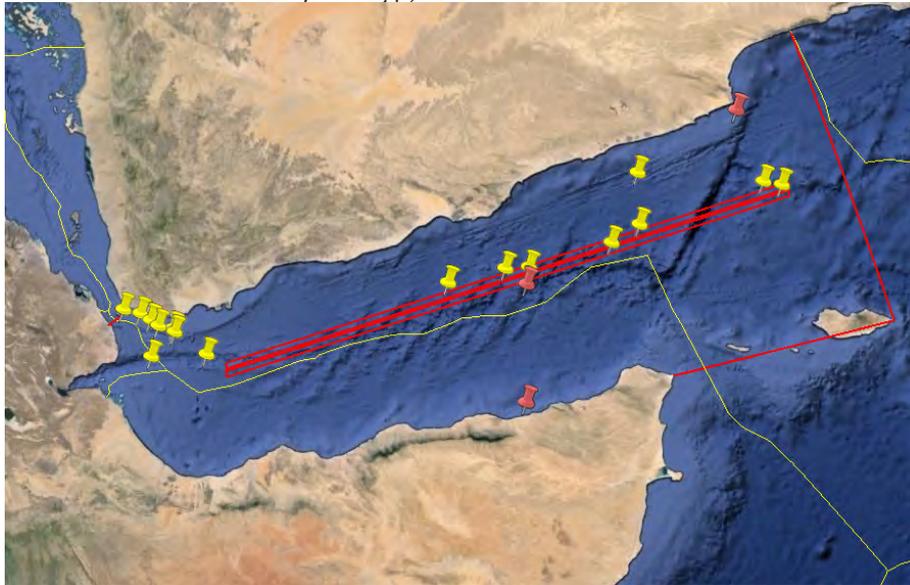


Figure 1: Pirate attacks in 2012 in the Gulf de Aden, location of security corridor and the limits of the area considered by the author as the Gulf of Aden.

(Source: prepared by the author with data from IMB, IMO and NGA)

Somali pirates only carried out seven attacks in the corridor in 2012 (compared to 30 in 2011). It is quite significant that more attacks took place in the rest of the area Gulf of Aden (particularly close to the straits of Bab el-Mandeb) than in the security corridor. This would appear to confirm that the system of convoys and escorts in the security corridor was at the time much more effective.

Another phenomenon worth highlighting refers to the greater force of the activities of the military personnel present in the Somali pirates' zone of operations. On 15 May, 2012, the EUNAVFOR-Atalanta mission attacked a Somali pirate base for the first time. Although the operation had a greater impact in psychological than in real terms, it marked a considerable qualitative leap forward. Even greater was the effect of the so-called *disruptions* that were deployed for the first time in 2011. In these disruptive operations targeted at pirate operators, the military personnel approach suspicious vessels, arrest the pirates and decommission or destroy their equipment, and occasionally their skiffs and mother ships. NATO and EUNAVFOR carried out 127 *disruptions* in 2011 and a further 55 in 2012: almost one for every two pirate attacks. These operations have tangibly affected the logistics of the Somali pirates.

In the only two hijackings registered in 2013 (an Iranian fishing vessel and an Indian *dhow*), the action of the military forces forced the pirates to abandon both boats after scarcely a few hours. Accordingly, on 9 November 2013 the Operation Atalanta alert-centre (MSCHOA) reported an abortive attack on a commercial vessel, some 600 miles east of Dar es Salam (Tanzania). Two days later, the group was arrested. On 17

January 2014 there were reports of a further foiled attack, carried out by a mother ship and two skiffs. In less than 24 hours, MSCHOA had also reported its disruption. These are very significant facts, in sharp contrast with what had been happening previously.

At present, and given the almost total lack of piracy incidents, military forces are focusing their attention particularly on intelligence initiatives and reconnaissance activities in the area. In this context we should mention two *friendly approaches*, whereby naval forces approach local seafarers, particularly fishing vessels and cargo *dhow*s, to whom they provide assistance and exchange first-hand information as part of their counter-piracy operations.⁴

2.2. Protection Measures for Vessels

The shipping industry has promoted several protection measures and practices aimed at providing commercial vessels with guidance on how to act should they be subjected to attack by pirates.⁵ The aim is to prevent the pirates from hijacking the boat. Two of the most efficient measures have proved to be the use of a secure zone or citadel and the provision of armed security personnel.

The meaning of citadel here is to enclose the crew in a safe place, which the assailants are unable to enter. Given that the Somali pirates are unable to pilot merchant vessels, they need the crew members to steer the ship to their pirate base. From there, negotiations are initiated with a view to obtaining a ransom. The enclosure of the crew in a citadel has prevented the hijacking of dozens of vessels in recent years. It is by far the most effective non-lethal security measure deployed to date in the fight against Somali pirates.

Nevertheless, the pirates have occasionally managed to gain entry to the citadel, or to force the crew to abandon their refuge. Therefore, in order for a citadel to be really effective, it must comply with a series of requisites:

- It should be built with materials that impede access to the pirates, guaranteeing the safety of the crew in the shortest possible time.

⁴ For example, the Spanish warship “Meteoro” made 23 friendly approaches to vessels in just three days: <http://eunavfor.eu/esps-meteoro-enhances-understanding-of-local-sea-area-with-23-friendly-approaches-in-3-days/> [Consulted: 08/09/2014]

⁵ See the various versions of *Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy*. The last of these was published in September 2011: <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/piracy/Documents/I339.pdf> [Consulted: 03/09/2014]

- The ship's crew must know how the citadel functions. This requires practice drills and operations so that, if necessary, everyone on board knows how to act.
- Within the citadel area, the crew should have sufficient provisions: food, water, first aid....
- From the citadel, it should be possible to maintain control of the boat.
- It is essential for the citadel to be fitted with a system capable of communicating with the outside world.

Nevertheless, what has demonstrated 100% efficiency is the deployment of armed security personnel action. In spite of a certain reticence on the part of the industry for years, finally the sheer weight of evidence has shown that no vessel with armed private security on board has been hijacked by Somali pirates. The following data confirms this reality. In 2011, one in every three boats attacked repelled the attackers thanks to the presence of an armed team of private security personnel. In 2012 the same was true for two out of every three attacks; and since 2013, in over 90% of cases. As is shown in figure 2, one can correlate the greater presence of private security in the ships attacked with the corresponding reduction in the number of hijackings. No incident of hijacking has occurred in which the pirates have obtained a ransom since May 2012.

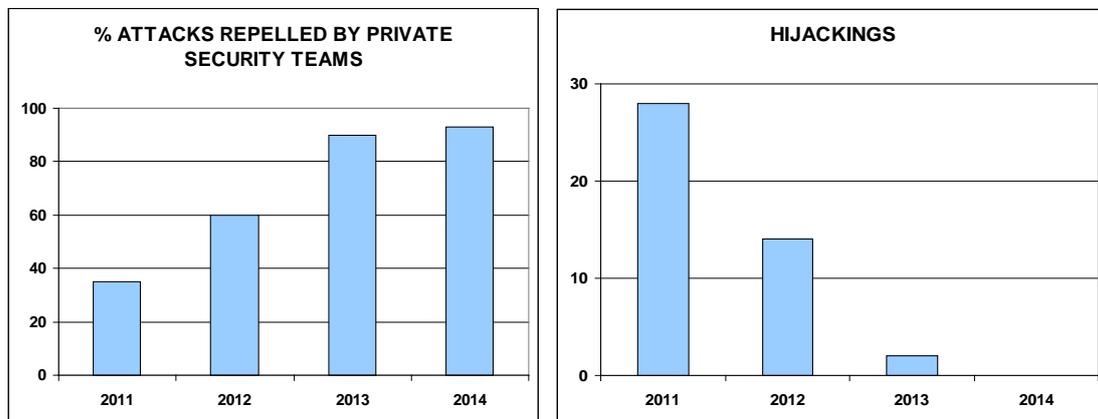


Figure 2. Attacks with presence of armed guards and number of hijackings (Source: prepared by the author with data from IMB, IMO and NGA).

2.3. Changes on the domestic front in Somalia

In August 2014, the Somali authorities announced the detention in Mogadishu of Mohamed Abdi Gafaje, the second in command of a pirate group. Also arrested

were fifteen other people, whose weapons and vehicles were decommissioned.⁶ Shortly afterwards, it was learnt that he had been released.

Scarcely two years earlier, the Somali President had granted a diplomatic passport (with its corresponding immunity) to Mohamed Abdi Hassan, better known as Afweyne (“big mouth”). According to the UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea, Afweyne presented it at the Malaysian border in April 2012, as requested by the authorities there.

Indicative of this drastic change in the situation of the piracy business was the announcement by Afweyne in January 2013, that he was retiring from the activity. As he himself said, his focus would be on rehabilitating former pirates. However, that was to prove of little use to him. His participation in the hijacking of the *Pompei*, a Belgian-owned dredger provided the Belgian authorities with an opportunity to lay a trap for him. They pretended they were making a film on his life and, no sooner had he placed foot on Belgian soil at Brussels airport, he was arrested. Vanity got the better of him in the end and he was condemned to 20 years imprisonment.⁷

Another bloody case was that of Abshir Boyah, who was involved in piracy for years from his pirate base in Puntland. In spite of being captured by the Somali authorities, he was only condemned to five years imprisonment, a benevolent sentence to say the least.

On the other hand, possible oil exploration contracts may have influenced the move by some Somali authorities towards a greater crackdown against the pirates. Particularly, in the case of Puntland where, at the beginning of 2012, the first exploratory drillings were successfully carried out.⁸ The authorities in the region also appear to have worked with the elderly and the clan leaders, given that the pirates had eroded the traditional authority of both groups thanks to corruption.⁹

6 “Number two Somali pirate leader arrested in Mogadishu”, 18 August 2014: <http://www.somalicurrent.com/2014/08/18/number-two-somali-pirate-leader-arrested-in-mogadishu/> [Consulted: 18/08/2014].

7 “The Rise and Fall of Somalia’s Pirate King”, *Foreign Policy*, 4 November 2013: http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/11/04/the_rise_and_fall_of_somalia_s_pirate_king [Consulted: 18/08/2014].

8 “Crude Findings: the Forgotten Factor in the Fall and Fall of Somali Piracy”, *Think Africa Press*, 18 November 2013: <http://thinkafricapress.com/somalia/piracy-oil-decrease-puntland> [Consulted: 20/08/2014].

9 WELDEMICHAEL, A.T. (2014). Dalhousie Marine Piracy Project. When Elephants Fight, the Grass Suffers: A report on the Local Consequences of Piracy in Puntland. (Marine Affairs Program Technical Report 12): <http://www.dal.ca/faculty/science/marine-affairs-program/research/research-news/map-technical-series-reports.html> [Consulted: 19/08/2014].

We should also highlight the creation, in 2010, of a maritime police force in the semi-autonomous region of Puntland (*Puntland Maritime Police Force*, PMPF). Its set-up was privately funded by a group of investors, led by the United Arab Emirates, and was recommended by Erik Prince, founder of the well-known private security company *Blackwater*, through his new firm *Sterling Corporate Services*. In a report dated July 2012,¹⁰ the United Nations denounced the actions of *Sterling Corporate Services* as constituting the most flagrant violation by a private security firm since 1992 of the arms embargo established for Somalia. Indeed, the headquarters of the company close to the town of Bosaso had become the most important military base in Somalia after the African Union Mission (AMISOM) in Mogadishu.

Nevertheless, the PMPF were able to show off their capabilities during the release of the cargo ship *Iceberg I*, belonging to the UAE firm *Azal Shipping*. The vessel had been hijacked in March 2010 by Somali pirates. In December 2012, using various ships, a helicopter and a sharpshooter, the PMPF managed to release the cargo vessel following a battle that lasted several days. According to some sources, the owner is supposed to have paid \$1.5 million to the head of the PMPF, son of Farole, the then-President of Puntland.¹¹

In spite of international scepticism with regard to the role of the PMPF, it does seem that they have been able to notch up important counter-piracy successes. This included the seizure in April 2013 of five Iranian-flagged fishing vessels for illegal fishing: 78 Iranians (and 12 Somali who were protecting them) were also detained.¹² The sentence, delivered a month later, handed down fines of 100,000 dollars to the owners, fines of up to 5,000 dollars to the captains and up to 2,000 dollars to the other 73 Iranian citizens. Also punished were the Somalis involved.¹³ Again, in September 2013, the PMPF confiscated three Yemeni fishing boats and arrested their 25 occupants for illegal fishing.¹⁴

10 Letter dated 11 July 2012 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 751 (1992) and 1907 (2009) concerning Somalia and Eritrea addressed to the President of the Security Council http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/544 [Consulted: 13/10/2014].

11 "The Wild West in East Africa", *Foreign Policy*, 30 May 2013: http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/05/30/pirates_mercenaries_somalia_east_africa_executive_outcomes [Consulted: 13/10/2014].

12 "Somalia: Puntland Seizes Five Illegal Fishing Boats, 78 Iranians Arrested", 24 April 2013: <http://allafrica.com/stories/201304250101.html> [Consulted: 19/08/2014].

13 "Somalia: Iranians Convicted of Illegal Fishing in Puntland State Waters", 19 May 2013: <http://allafrica.com/stories/201305200146.html> [Consulted: 19/08/2014].

14 "Somalia: Puntland Forces Seize Illegal Fishing Vessels, Arrest 25 Yemenis", 28 September de 2013: <http://allafrica.com/stories/201309290442.html> [Consulted: 19/08/2014].

In March 2014, satellite images relayed the fact that at the PMPF headquarters there were three second-hand *Ayres S2R Thrush* planes, being used for counter-piracy maritime patrolling. Apparently the planes had belonged to the Department of State, and had already been used to fumigate defoliants in the anti-drugs operations in Latin America. The PMPF also was reported to own a Russian-built *An-26* transport plane, another *CD-3* transport plane and three *rhibs*. It also indicated the presence of two *Mil Mi-17* helicopters, managed by a US crew, that could belong to the CIA or to the special US forces deployed in the region.¹⁵

In April 2014 the new president, Abdiweli Mohamed Ali Gaas, decided to sack Farole as director of the PMPF.¹⁶ In recent months, contact between the PMPF and some international actors has been more fluid. A meeting between Gaas and various members of his cabinet with European representatives in Somalia took place on board a NATO naval vessel. Afterwards it was announced that the European Union would provide training for the PMPF in Djibouti, and give their share from any financial contribution pledged for Somalia directly to Puntland.¹⁷

With Somali piracy almost extinguished, the PMPF is reportedly planning to get involved in anti-terrorist activities targeted at the Al Qaeda-linked Al Shabab, in Somalia.¹⁸

2.4. International building programmes with regional capacity

There are various internationally-financed programmes and initiatives that have been put in place aimed at strengthening the capacity of countries in the region to successfully deal with the phenomenon of Somali piracy. The following are some of the most noteworthy.

In January 2009, the *International Maritime Organization* (IMO), the UN agency responsible for improving maritime safety, sponsored a meeting in Djibouti with representatives of 16 governments in the region of the Western Indian Ocean, the

15 “Puntland Maritime Police Force operating three Thrush aircraft for maritime surveillance”, 19 March 2014: <http://www.defenceweb.co.za> [Consulted: 19/08/2014].

16 “Somalia: President Gaas Sacks Puntland Marine Forces Director”, 5 April 2014: <http://allafrica.com/stories/201404060004.html> [Consulted: 19/08/2014].

17 “SOMALIA: EU to start training Puntland Marine Forces”, 27 March 2014: <http://www.raxanreeb.com/2014/03/somalia-eu-to-start-training-puntland-marine-forces/> [Consulted: 19/08/2014].

18 “The Wild West in East Africa”, *Foreign Policy*, 30 May 2013: http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/05/30/pirates_mercenaries_somalia_east_africa_executive_outcomes [Consulted: 19/08/2014].

Gulf of Aden, the Red Sea and France, at which the Djibouti Code of Conduct on the repression of piracy and armed robbery against ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden was approved. In September 2009, Japan donated \$14 million to a trustee fund to support the implementation of the Djibouti Code of Conduct. The Code promotes communication between the states, strengthening the capacity of countries in the region to dissuade, detain and bring pirates to justice, promoting greater awareness in relation to the maritime situation and the reinforcement of local coast guarding levels. The signatories also undertake to review their national legislation with a view to ensuring that there are laws in place to criminalise piracy, as well as adequate provisions for the exercise of their jurisdictions, the implementation of investigations and the prosecution of alleged offenders.

In reality, the Djibouti Code of Conduct seems to have followed in the footsteps of the recognised Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP). This agreement was set up in 2006 to coordinate the response of Malaysia, Indonesia and Singapore to the rise in piracy in the Straits of Malacca. The implementation of concrete measures, such as the development of joint patrols, brought about a marked decline in maritime piracy in the region; this appears to be the model which the Djibouti Code of Conduct has modelled itself on.

Also relevant is the activity of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, GCPCS. This Group came into being in 2009, under UN resolution 1851 (2008), to facilitate the discussion and coordination of the activities of states and organisations fighting to conquer Somali piracy. Their activities are developed by five working groups, covering aspects ranging from the coordination of naval operations, the legal, penal and maritime framework of the states in the region and combating piracy onshore. To develop the activity of GCPCS and other bodies in 2014 the fund had received almost \$21 million, of which 90% had already been earmarked and disbursed in over thirty projects.¹⁹

Also of note is the counter-piracy programme, initiated in 2009 by the UN Office on Drugs and Crime (UNODC), aimed at assisting Kenya in combating Somali pirates, which later expanded to include other countries in the region. Its objective is to deter and prosecute suspected pirates under the rule of law and respecting human rights in accordance with international best practice. In doing so, this programme focused on promoting fair trials and imprisonment in regional centres, with the construction of prisons and other facilities in various countries.

19 Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia. Sixteenth Plenary Session, United Nations Head Quarters, 14 May 2014, Communiqué: <http://www.thecgpcs.org/download.do?path=plenary/26/Communique%20-%20FINAL.doc> [Consulted: 21/08/2014].

Also important in this context is the Critical Maritime Routes Programme, CMR established by the European Union in 2011 whose objective is to globally fight the problem of maritime security. It aims to provide legal assistance and training at regional level while promoting the exchange and sharing of information and cooperation between various countries. Of the five projects set up under this programme, three are targeted at the Western Indian Ocean. One of these, *Enhancing maritime security and safety through information sharing and capacity building*, MARSIC), aims at promoting the resolutions adopted in the Djibouti Code of Conduct, by creating a network of regional centres in Kenya, Tanzania and Yemen aimed at information sharing. In addition there is a teaching centre in Djibouti for training purposes.

The second project under the CMR programme, *Law enforcement capacity building in East Africa*, CRIMLEA, aims at strengthening law enforcement agencies, providing them with the necessary training and equipment to conduct operations effectively and within a legal framework. In practice the programme is being implemented by INTERPOL. It is designed to back up the activities of UNODC in the region. INTERPOL has also set up its own *Maritime Piracy Task Force*, focused on collecting evidence, facilitating the sharing of information and strengthening capacities at regional level. It relies on a data base to identify and deter pirates, with over 4,000 entries, relating to personal bank accounts used in the payment of ransoms, etc. It also has an album of photographs identifying more than 300 suspects.

A third project under the CMR programme *Critical Maritime Routes in the Indian Ocean*, CRIMARIO is currently in the planning phase; it aims to broaden cooperation between the countries of the Indian Ocean and South Asia.

On the other hand, the *European Union Regional Maritime Security Programme*, MASE has the largest funding from Europe (almost 40 million euros). Its objectives include strengthening the capacities of the countries in the region to apprehend and bring pirates to justice, combat the financial networks of pirates leaders and bring about improvements in the sharing of information. One of principal features of the programme is that leadership in its implementation stems from various regional organisations (IGAD, COMESA, EAC and IOC²⁰).

Another programme is being carried out by a civil mission supported by military experts, called EUCAP NESTOR. Its objective is to strengthen the capacities of the coastguards in countries like Djibouti, Kenya, Tanzania and Seychelles, while it is also engaged in providing training and equipment to maritime police forces in Somaliland and Puntland.

20 The Inter-governmental Authority on the development of Eastern Africa (IGAD), the Common Market of Eastern and Southern Africa (COMESA), the Eastern African Community (EAC) the Indian Ocean Commission (IOC) are regional organisations promoting cooperation on issues of security, economic and customs union, trade, diplomatic, environmental and cultural affairs, among others.

3. LESSONS LEARNT FOR THE FIGHT AGAINST PIRACY IN THE GULF OF GUINEA

Following the previously established structure, we now ask which of the actions deployed in the fight to combat Somali piracy could be effective in dealing with the activities of the Nigerian pirates?.

3.1 An international military mission against piracy in the Gulf of Guinea?

The first question is whether the setting up of an international military mission is feasible in the fight against piracy in the Gulf of Guinea. The first problem one is faced with is that an important part of the attacks from Nigerian pirates takes place in territorial waters and the maritime domain of the countries in the region. Therefore, some states have shown their reticence to the presence of warships from other nations navigating in their maritime space.

On the other hand, we are not in a situation similar to that of Somalia. Nigeria has serious domestic problems, as confirmed by the struggle against the radical Islamist group radical *Boko Haram*; but it is not a defunct state, like Somalia. Not only is it the first African economy but it is the country within the area of the Gulf of Guinea with the largest maritime security resources. Its armed forces have been capable of arresting dozens of pirates.²¹

An added element, and one that should not be overlooked, is the high cost in maintaining a permanent military presence. It is calculated that the military deployment of warships to face down Somali piracy annually costs \$1 billion.²² Moreover, the economic impact of Nigerian piracy is five times less than that of their Somali counterparts.²³ As a result, from a purely economic standpoint, this hardly provides the international community with sufficient incentive for undertaking a military initiative.

21 See, for example, “2013: JTF killed 82 sea pirates, nabbed 1,857 crude oil thieves in N-Delta—Commander”, *Vanguard*, 27 December 2013: <http://www.vanguardngr.com/2013/12/2013-jtf-killed-82-sea-pirates-nabbed-1857-crude-oil-thieves-n-delta-commander/> and “NIMASA Intercepts 244 Vessels over Piracy”, *This Day*, 16 May 2014: <http://www.thisdaylive.com/articles/nimasa-intercepts-244-vessels-over-piracy/178609/> [Consulted: 19/08/2014].

22 “The Economic Cost of Somali Piracy 2012”, *Oceans Beyond Piracy*: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/View%20Full%20Report_1.pdf [Consulted: 19/08/2014].

23 “The State of Maritime Piracy 2013”, *Oceans Beyond Piracy*, 2014: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/SoP2013-2PagerDigital_0.pdf [Consulted: 20/08/2014].

For all these reasons, it is not surprising that in December 2013 the EU Transport commissioner, Siim Kallas, declared that the request from the European Shipowners Association for a European naval force would not be met.²⁴

In the short term, it is unlikely that naval vessels from different countries will be patrolling the waters of the Gulf of Guinea as part of a European or international mission. Such a possibility may be contemplated once the mandate for the EUNAVFOR-Atalanta operation expires as scheduled in December 2016. If the mission is wound up at that time, as appears likely, and the countries in the region accept the presence of foreign ships in their waters, the possibility which right now seems to have been discarded, could be revisited.

3.2 Protection Measures: the possible role of private security contractors

Following the *Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy*, the industry, in collaboration with NATO, in December 2012 promoted the publication of *Interim Guidelines for Owners, Operators and Masters for protection against piracy in the Gulf of Guinea region (To be read in conjunction with BMP4)*.²⁵ The document adapts some of the recommendations for combating Somali piracy to the circumstances of the Gulf of Guinea.

In the area of non-lethal protection measures, it would appear indispensable that ships navigating in the Gulf of Guinea be equipped with a citadel. Unlike the Somalis, the Nigerian pirates are capable of handling boats. It is therefore vital to impede access to the ship's command. If they cannot gain access, they will be unable to rob the cargo. In the Gulf of Guinea, having a good citadel can prevent the hijacking of the vessel, even more frequently than in the Indian Ocean, where the mere sight of armed guards can be sufficient to deter Somali pirates and send them away in search of less well protected booty.

In the Western Indian Ocean, attacks tend to occur when the vessel is navigating in international waters. In this context the work of armed security personnel is relatively simple, given that it involves primarily radar observation, and a permanent watch over the immediate surrounds of the vessel. Nevertheless, the actions of Nigerian pirates is generally levelled at petrol tankers or supply ships while they are at anchor or

24 "No EU naval force to be sent to West Africa", *Shippingwatch*, 6 December 2013: <http://shippingwatch.com/carriers/article6314690.ece> [Consulted: 19/08/2014].

25 Check out the document quoted under the following link: https://www.bimco.org/-/media/Security/Piracy/Gulf_of_Guinea/2012-12-20_RT_agreed_GoG_anti-piracy_guidance.ashx [Consulted: 08/09/2014].

operating in domestic or territorial waters. National legislation within the countries of the region does not permit the presence of foreign armed security personnel in their waters. Thus, the only viable option for the industry is to contract police or military forces from Nigeria, Togo or Benin to provide security services to merchant vessels while in their waters.²⁶ Nevertheless, there has been at least one case of hijacking of a vessel by Nigerian pirates who also killed the government-appointed navy personnel providing escort vessel services. Therefore, it is not a foregone conclusion that the presence of armed security personnel could have the same deterrent effect as in the case of Somali pirates.

If the ships travelling through the Gulf of Guinea are to do so with armed guards on board, the legislation in a number of countries in the region would need to be changed, in order to authorise the presence of weapons in territorial waters.

Moreover this would require cooperation between the states to bring about the harmonisation of their legislations so that activity protocols would be similar and it would not be necessary to change one security team for another each time they entered their respective territorial waters.

Given that the countries in the region are generating income thanks to shipowners contracting police or naval security personnel, there is hardly any particular incentive to bring about any legal changes on the issue.

3.3 Greater Commitment from local and regional authorities

In June 2013, at the Yaoundé Summit (Cameroon), 22 Heads of State and Government approved a code of conduct to combat piracy which appears to have taken its inspiration from the Code of Conduct signed by East African countries in Djibouti, in January 2009. It is a necessary first step in which the states within the region have demonstrated their commitment to face down the threats to maritime security in the zone. Nevertheless, transforming words into actions is not proving easy.

On 22 January 2014 it was reported that the *Kerala*, a Liberian-flagged oil tanker, had been hijacked by Nigerian pirates off the coast from the Angolan capital, Luanda. The captain Augusto Alfredo, spokesman for the Angolan Navy, said reportings of the hijacking were false: “it was all faked, there have been no acts of piracy in Angolan

²⁶ This option also carries certain inherent problems. See, for example, “Troubled Waters? The Use of Nigerian Navy and Police in Private Maritime Security Roles”, *Center for International Maritime Security*, 1 July 2014: <http://cimsec.org/troubled-waters-use-nigerian-navy-police-private-maritime-security-roles> [Consulted: 21/08/2014].

waters (...) the crew disabled the communications on purpose.”²⁷ Nevertheless, the tanker was led to Nigeria, where, as is usually the case, the Nigerian pirates transferred their cargo to another boat for its sale on the black market. Moreover one of the *Kerala* crew was injured. A subsequent investigation carried out by INTERPOL confirmed the hijacking and the robbery of the cargo. In July 2014, Nigeria handed over the suspects to INTERPOL.²⁸

This initial response from the Angolan authorities was worrying and confirms that, on occasion, there can be a lack of awareness or insufficient commitment towards combating maritime insecurity in the region.

In all of this, the role of Nigeria is critical. That is where piracy which is the cause of greatest concern right now arose from: targeted at the hijacking of tankers for the transfer of their cargo to boats controlled by pirates and its eventual sale on the black market. Nigerian pirates have also been known to kidnap ships’ officers, who are brought to land. They tend to be released within a few days on payment of a ransom. In 2006 the Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND) came into being. The movement has engaged in acts of sabotage and piracy with the stated aim of achieving a greater share for this hydrocarbon-rich Nigerian region of the profits generated by oil exploration. 80% of the Nigerian government’s revenue comes from this zone. Up to 2011, these pirates used to attack ships in the maritime domain of Nigeria, and in its domestic waters (in particular, in the Niger Delta). Since then they have broadened their sphere of activities. In 2013 they carried out attacks in the usual spots, such as the port of Lagos (in Nigeria) or the zone next to the Niger Delta (Port Harcourt, Calabar). But, further west, they also ventured to places as distant as Ivory Coast (off Abidjan); and to Gabon in the south (Port Gentil).

The attacks have caused considerable damage to the economy of some of these countries. The waters of Togo and Benin have been qualified as high-risk by insurance providers, which sparked spiralling refuelling costs at ports in both countries. Merchant sea traffic also reduced significantly, which particularly affected the economy of Benin. 80% of the government’s tax revenue derives from activity at the port of Cotonou, which was the main target of the pirate attacks.²⁹ As previously mentioned, in January 2014 Nigerian pirates arrived from the South to Angola. This sounded a major alarm

27 “Pirates hijacked tanker off Angola, stole cargo: owners”, *Reuters*, 26 January 2014: <http://www.reuters.com/article/2014/01/26/us-angola-piracy-idUSBREAoPoQY20140126> [Consulted: 19/08/2014].

28 “Nigeria hands over suspected sea pirates to Interpol”, *Premium Times*, 10 July 2014: <https://www.premiumtimesng.com/news/164688-nigeria-hands-over-suspected-sea-pirates-to-interpol.html#sthash.fPgQsmHm.dpbs> [Consulted: 21/08/2014].

29 UNODC: “Transnational Organized Crime in West Africa. A threat assessment”, February 2013, p.51. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_EN.pdf [Consulted: 19/08/2014].

not only because it was the most southerly attack perpetrated by the Nigerian pirates, but because the so-called “petro-piracy” seemed to implicate the two largest oil producers in Africa. The qualitative leap in the actions of pirates is self evident. Such incidents should be sufficient for the regional authorities to take cognizance of the lack of maritime security.

In view of this, the Angolan response could be a key factor here. In August 2014, the Angolan Vice-President spoke at the US-Africa Summit of the need to further strengthen international cooperation to combat navigation security issues in the Gulf of Guinea. He also announced that in collaboration with the United States, Angola would organise a summit on the issue before the end of the current year. These declarations seem to indicate a change in the Angolan stance with regard to the problem of maritime security in the region.³⁰

Given that the possibility of establishing an international initiative to patrol a scenario as broad as the Gulf of Guinea seems hardly viable, in particular, on account of its elevated cost, regional cooperation has emerged as the most important factor in combating this threat. In this sense, lessons learnt are not wanting, not only on account of what has occurred in Somalia, but especially in terms of counter-piracy developments in the Straits of Malacca. In 2004, Singapore and Malaysia set up joint patrolling whereby they succeeded in substantially reducing incidents of piracy in south eastern Asia. On this point, some measures have been achieved, notably the joint patrols deployed by Nigeria and Benin in 2011, bringing about a considerable reduction in piracy incidents in the area of Cotonou. Nigeria bore the greater part of the costs. Nevertheless, it is also true that increased pressure on the Benin pirates has made them move their activities to Togo. In this sense, increased pressure in waters close to Nigeria could lead to the pirates broadening their sphere of operations as we have seen in the case of the hijacking that took place in Angola.

Another crucial element in this regional approach is fomenting trust between the countries of the region, to secure the sharing of information and intelligence. It is by means a straightforward issue. Even between developed countries who are allies it can be difficult to generate links that allow for the sharing of sensitive information. But we consider it to be an indispensable step in dealing successfully with maritime insecurity in the region.

On the other hand, corruption is one of the critical factors in combating piracy in Nigeria. In 2006, the chief corruption fighter in the country at the time said that the Nigerian elite had “robbed or wasted” \$380 billion over four decades.³¹ In 2005, high-ranking naval officials were fired for their involvement in oil theft and illegal trading.

30 “Angola Defends Reinforcement of Security in Gulf of Guinea”, 7 August 2014: <http://allafrica.com/stories/201408080398.html> [Consulted: 19/08/2014].

31 BBC News, ‘Nigerian leaders “stole” \$380 billion’, 20 October 2006.

In October 2009, a former chair of the port authority and various senior officials were convicted on charges related to abuse of office.³² Since the early 2000s, several retired military officers including a Vice Admiral, have been arrested on suspicion of having been involved in petroleum theft. All of them were released without charges. In 2006 a Brigadier General, then-commander of the *Joint Task Force*³³ that patrols part of the Niger Delta was relieved of his post for his role in oil theft and smuggling.³⁴

It is also worth pointing out that Nigeria's revenue from oil exports has been increasingly on the rise over the past number of decades, overtaking South Africa recently in becoming the number one economic power in Africa. Nevertheless, poverty levels have not gone down even since the country returned to democracy in 1999. According to a World Bank study, Nigeria oil exports in 1999 accounted for \$15 billion, while almost 70% of the population lived on less than \$1.25 a day. In 2011, oil exports reached \$90 billion, notwithstanding, the percentage of those living in poverty is similar to what it was in '99.³⁵

The piracy problem in the Gulf of Guinea originates mainly in Nigeria. Therefore that country should be leading the way in putting an end to maritime insecurity. The amnesty decreed by the Nigerian president in 2009 meant that almost 30,000 MEND ex-agitators have been offered reintegration within its framework, involving training and jobs.³⁶ This has had a positive effect in reducing the number of attacks as well as on oil production.³⁷ However, new bands of pirates have come to the fore, who want to avail of the benefits, while the problems of corruption and good governance remain evident. In February 2014, the president suspended Lamido Sanusi, governor

32 The Gulf Of Guinea: The New Danger Zone, *Africa Report* N°195 – 12 December 2012: <http://goo.gl/k44VtX> [Consulted: 19/08/2014].

33 *The Joint Task Force* combines Navy, Army, Air Force and Police, and was set up to combat terrorism and other threats in the Niger Delta.

34 KATSOURIS, Christina and SAYNE, Aaron: "Nigeria's Criminal Crude: International Options to Combat the Export of Stolen Oil", Chatham House, September 2013: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0913pr_nigeriaoil.pdf [Consulted: 19/08/2014].

35 CAMPBELL, John et alia (2013). *Pathways to Freedom*. Ed. Isobel Coleman and Terra Lawson-Remer. New York: Council on Foreign Relations Press, 2013: <http://www.cfr.org/democratization/nigeria/p30819> [Consulted: 03/09/2014].

36 The 2014 amnesty programme budget amounts to almost \$400 million. See ABAZIE-HUMPHREY, I. "Engaging the Nigerian Niger Delta Ex-Agitators: The Impacts of the Presidential Amnesty Program to Economic Development". Office of the Special Adviser to the Nigeria President on Niger Delta. 14th EADI General Conference, 23-26 June 2014, Bonn: http://www.eadi.org/fileadmin/Documents/Events/General_Conference/2014/gc2014-abazie-humphrey-41.pdf [Consulted: 08/09/2014].

37 UNODC. "Transnational Organized Crime in West Africa. A threat assessment", February 2013, p. 52.

of the Central Bank. A short time previously the banking head had said that, between January 2012 and July 2013, \$20 billion in oil revenue had gone missing.³⁸

According to some sources, 80% of distress calls from ships' captains go unanswered.³⁹ This could relate to inadequate security in Nigerian ports, but also with possible ties between port officials and the pirates themselves.

Thus, the deployment of joint patrols and sharing of information and intelligence are the two cornerstones underpinning an authentic regional strategy to combat piracy in the Gulf of Guinea. The other two strands could focus, on the one hand, on the fight against corruption and improved governance within Nigeria, and, on the other hand, on ensuring the countries are provided with materials and people to patrol their waters, as well as a legal base that will ensure that offenders are brought to justice and convicted.

3.4 Programmes to strengthen the capacities of countries in the region

The Code of Conduct on the repression of acts of piracy, armed robbery on ships and illicit maritime activity in Western and Central Africa was approved by 22 countries in the region at the Yaounde Summit of June 2013. The role of the United Nations, via the IMO, was fundamental, and took account of resolutions 2018 (2011) and 2039 (2012) of the UN Security Council, which declared concern at the piracy situation in the region of the Gulf of Guinea, as well as the initiatives and roles of the Economic Community of the Western African States (ECOWAS), the Economic Community of Central African States (ECCAS), the Gulf of Guinea Commission (GGC) and the Maritime Organization of Western and Central Africa (MOWCA).

The objectives of these initiatives centre above all on strengthening three great capacities: sharing and communicating information between the countries; intercepting boats suspected of participating in acts of piracy, terrorism or illegal fishing; and ensuring that the offenders are detained and convicted.

To assist in the implementation of the Code of conduct in the first of these capacities (sharing information), the MTISC-GoG *Maritime Trade Information Sharing Centre for the Gulf of Guinea* was set up 2014. This new centre, probably the one with the greatest visibility, is modelled on the UKMTO office *United Kingdom Marine Trade*

38 "Nigeria central bank head Lamido Sanusi ousted", BBC, 20 February 2014: <http://www.bbc.com/news/world-africa-26270561> [Consulted: 19/08/2014].

39 The Gulf Of Guinea: The New Danger Zone, *Africa Report* N°195 – 12 December 2012, p. 8: <http://goo.gl/k44VtX> [Consulted: 19/08/2014].

Operations, created in Dubai as part of the British response to the 9/11 attacks on the United States in 2001. Since 2007, UKMTO activity has centred on maritime piracy, serving as a link between the industry with maritime forces to combat Somali piracy. This is the body to which the captains of ships travelling in the Western Indian Ocean report if they are attacked by pirates. It also develops a programme which invites mariners irrespective of their ownership or which flag or they are flying to send UKMTO daily reports on their position, course, speed and expected date of arrival at the next port. With this information, UKMTO tracks the ships' situations and relays that information to the headquarters of the naval forces stationed in the zone.

The MTISC also establishes a high-risk area, from which merchant ships can report positional information on a voluntary basis. They are encouraged in the case of a pirate attack that the officer in charge of security on board should immediately inform MTISC, which would in turn send out warning signals to other vessels in the vicinity. Although it does not have operational control over naval vessels, the MTISC can provide information to regional maritime operations centres to provide assistance. In fact, at the time of writing these lines (November 2014), the MTISC website is already reporting on specific piracy incidents, which the usual sources have not reported (for example, the *International Maritime Bureau-Piracy Reporting Centre*). The MTISC, based at the Maritime Regional University of Accra (Ghana), has the support of various international actors, regional organisations and the industry itself, through the *Oil Companies International Marine Forum* (OCIMF). In fact, the centre is manned by marine personnel from the region and people from the industry.

Nevertheless, one might ask whether the MTISC initiative could be compatible with the proposal put forward recently from ECOWAS which is engaged in establishing different maritime zones in the Gulf of Guinea in the fight to combat piracy. The first of these areas –known as Zone E– would include the waters of Nigeria, Togo, Benin and Niger. The so-called Zone F would comprise Ghana, Ivory Coast, Liberia and Sierra Leona, while Zone G would include Gambia, Cape Verde, Senegal and Guinea Bissau.⁴⁰ It also envisages the creation of a regional coordination centre. Another inter-regional coordination centre was inaugurated in September 2014, based in Cameroon.

In relation to the capacities for intercepting boats suspected of carrying out maritime criminal offences, various states in the region have been acquiring naval and air units to promote surveillance of its waters.⁴¹ Similarly other countries have donated

40 ECOWAS is following the trend started by the other major regional organization, ECCAS, which also established three geographical zones, named A, B and D, stretching from Angola to Cameroon.

41 See, for example, “Nigeria: NIMASA Unveils Three Patrol Boats to Fight Piracy”, *This Day*, 11 October 2013: <http://allafrica.com/stories/201310110593.html>, “China launches first Nigerian offshore patrol Wessel”, *Defenceweb*, 30 January 2014: http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&task=view&id=33409&Itemid=106 y “Piracy: US to give Nigeria another vessel —Envoy”,

equipment and boats, or are carrying out training programmes for the marines of the countries of the region. For example, in July 2014, the Spanish Minister of Defence announced that Spain was preparing advisory programmes and military training for the countries of the Gulf of Guinea who showed interest in the initiative.⁴²

One of the projects in the EU *Critical Maritime Routes* programme is specifically targeted at the region: the *CMR Gulf of Guinea* (CRIMGO) project aims to establish a regional centre, *Gulf of Guinea Maritime Information Sharing*, GoGMIS for the sharing of information and connecting the different national centres already in existence. CRIMGO also develops training programmes in the field of maritime security. They are designed for members of the different government bodies (Marine, Police, Fisheries, etc.) from seven countries in the region: Benin, Cameroon, Gabon, Equatorial Guinea, Nigeria, Togo and Santo Tomé and Príncipe. Courses are run in French and English, using the premises provided by two existing centres: the *Académie Régionale des Sciences et Techniques de la Mer* (ARSTM), in Abidjan (Ivory Coast) and the *Regional Maritime University* (RMU) in Accra (Ghana). The project is also engaged in the implementation of joint exercises so that the countries develop and coordinate their operational capacities.

Other programmes currently in the development phase intend to assist countries of the region on legal issues so as to set up homogenous counter-piracy legislation that would strengthen their capacity to pursue and bring the pirates to justice. This would require a prior evaluation of the legal situation in existence in every country and support for the necessary legislative changes so as to adapt domestic legislation to international conventions. And, finally, to obtain from local authorities the commitment that the new regulations would be implemented. This is a crucial moment, demanding a decided political will on behalf of the governments involved, in addition to sufficient means to bring the offenders before the courts of law. UNODC's previous experience in this area of Africa could be decisive in this context.

An issue of considerable concern is the existence of programmes and projects already underway –or in the planning phase– that would appear to propose or have similar goals, with the corresponding risk of duplication or overlap.⁴³ In this sense, the Group of Friends of the Gulf of Guinea, a G8 initiative has been set up in an attempt to

Vanguard, 4 May 2014: <http://www.vanguardngr.com/2014/05/piracy-us-give-nigeria-another-vessel-envoy/> [Consulteds: 21/08/2014].

42 “Morenés informa sobre la situación y las misiones españolas en África”, 9 July 2014: <http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2014/07/DGC-140709-morenes-comparencia-congreso.html> [Consulted: 19/08/2014].

43 Only in the field of information sharing can the various existing actions in the area of the Gulf of Guinea be consulted on the map drawn up by the project *Oceans Beyond Piracy*: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/WestAfricaInfoSharingMap_o.pdf [Consulted: 20/08/2014].

coordinate the various efforts. Following on from the approval, in March 2014, of the European Union's Strategy for the Gulf of Guinea,⁴⁴ some authors have proposed the appointment of a special European representative for the region that would guarantee the coordination between the various organisations and states with interest in the maritime security of the West African region.⁴⁵

4. CONCLUSIONS

If we were to summarise the current situation, by applying the technique of SWOT analysis (strengths, weaknesses, opportunities and threats) to piracy in the Gulf of Guinea, the results could be expressed in the following diagram :

SWOT ANALYSIS PIRACY IN THE GULF OF GUINEA	
Weaknesses	Strengths
<ul style="list-style-type: none"> • Poor governance. • Lack of port security. • Poor industry transparency. • Reluctance of some countries to international military presence. • Lack of convoys. • Private security regulation. • Few reported attacks. • Lack of response to distress calls. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nigerian military capabilities. • Not failed states like Somalia. • Regional political agreement. • Possible collective response. • International support.
Threats	Opportunities
<ul style="list-style-type: none"> • Pirates extend their area of operations. • High success rate of the pirates. • Pirates know how to pilot a ship. • Increasing use of mother ships. • Attacks on fishing vessels. • High risk near ports. • Corruption. • Worsening of the situation in Nigeria. • Environmental degradation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regional cooperation. • Joint patrols. • Rapid-response force. • International military mission. • Information sharing. • Capacities to prosecute pirates. • Private security.

44 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. "EU Strategy on the Gulf of Guinea", 17 March 2014: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141582.pdf. [Consulted: 08/09/2014].

45 ANYIMADU, Adjoa. "Maritime Security in the Gulf of Guinea: Lessons Learned from the Indian Ocean", Chatham House, July 2013, p. 16: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0713pp_maritimesecurity_o.pdf [Consulted: 19/08/2014].

An awareness on the part of the various states and regional actors in the Gulf of Guinea is crucial in combating the phenomenon of maritime insecurity. As we are not in the same context as Somalia and as some countries (Nigeria) have considerable resources, the response to maritime insecurity in the area should preferably be regional in nature.

The Nigerian pirates have displayed a certain capacity for adapting to pressure brought to bear by some countries. The joint patrols of Nigeria and Benin (2011) managed to reduce the attacks in the area of Cotonou..., but the pirates seemed to move on to Togo. The hijacking of an oil tanker in Angolan waters, in January 2014, confirms the risk of this “petro-piracy” spreading.

Decisively combating corruption and fostering good governance in Nigeria are elements to be borne in mind in the evolution of the piracy phenomenon in the Gulf of Guinea. Nevertheless, in reality neither international organisations nor foreign governments have too much influence on the factors behind oil theft in Nigeria, namely: corruption, poverty and unemployment.

The important role of private security contractors in the fight against Somali piracy does not appear so easily applicable in the waters of the Gulf of Guinea. The modus operandi of the Nigerian pirates is different, in particular, in the location of the attacks (domestic and territorial waters, although there are increasing numbers of attacks in international waters). No country wants the presence in its waters of weapons in the hands of foreigners. And, on the other hand, Nigeria, Togo and Benin are generating revenue through the recruitment of their own police and military personnel to shipowners who request it. Facilitating the presence of armed guards in ships navigating in the region would demand changes in national legislation which would also have to be harmonised to facilitate the operations and work of private security teams. As a protection measure it appears advisable that ships navigating in these waters should be equipped with a citadel that would provide security guarantees to personnel on board in the shortest possible time frame in the event of a pirate attack.

The deployment of an international naval force in the short term to patrol the territorial waters of the countries affected by pirate attacks does not appear foreseeable. Neither do some countries in the region support such an initiative.

International cooperation is channelled principally through training programmes for the armed forces of the region, particularly for the marines and coastguards along with legal assistance in preparing a framework that would allow for the persecution, conviction and imprisonment of the offenders. Countries are being encouraged to share information and intelligence, which is not always straightforward. Neither is it an easy task to promote internal coordination between the various government bodies of each country (Ministries, Marine, Coastguards...). In the same way, one runs the risk of some countries not being prepared to cooperate with projects proposed by supranational bodies. On the other hand, given the existence of diverse projects

promoted by different organisations, but with similar goals, the risk of duplication of effort and of provoking certain fatigue in the beneficiary countries is evident.

Finally, the outbreak of the Ebola virus in Western Africa in 2014, could place at risk or slow down some of the programmes forecast or under development in the area of the Gulf of Guinea.

BIBLIOGRAPHY

- ABAZIE-HUMPHREY, I. "Engaging the Nigerian Niger Delta Ex-Agitators: The Impacts of the Presidential Amnesty Program to Economic Development". Office of the Special Adviser to the Nigeria President on Niger Delta. 14th EADI General Conference, 23-26 June 2014, Bonn: http://www.eadi.org/fileadmin/Documents/Events/General_Conference/2014/gc2014-abazie-humphrey-41.pdf. [Consulted: 08/09/2014].
- ANYIMADU, Adjoa. "Maritime Security in the Gulf of Guinea: Lessons Learned from the Indian Ocean", *Chatham House*, July 2013: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0713pp_maritimesecurity_o.pdf [Consulted: 19/08/2014].
- BIMCO et ALIA (2012). "Interim Guidelines for Owners, Operators and Masters for protection against piracy in the Gulf of Guinea region (To be read in conjunction with BMP4)", https://www.bimco.org/-/media/Security/Piracy/Gulf_of_Guinea/2012-12-20_RT_agreed_GoG_anti-piracy_guidance.ashx [Consulted: 08/09/2014].
- BMP4. *Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy*, Witherby Publishing Group Ltd, September 2011: <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/piracy/Documents/1339.pdf> [Consulted: 03/09/2014].
- CAMPBELL, John et alia (2013). *Pathways to Freedom*. Ed. Isobel Coleman and Terra Lawson-Remer. New York: Council on Foreign Relations Press, 2013: <http://www.cfr.org/democratization/nigeria/p30819> [Consulted: 03/09/2014].
- IBÁÑEZ, Fernando and ESTEBAN, Miguel Ángel. "Analysis of the Somali pirate attacks in the Indian Ocean (2005-2011): evolution and modus operandi". Ministry of Defence, Journal of the Spanish Institute of Strategic Studies, number 1, June 2013: <http://revista.ieee.es/index.php/ieec/article/download/36/75> [Consulted: 03/09/2014].
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2012). "The Gulf Of Guinea: The New Danger Zone", *Africa Report* N°195, 12 December 2012: <http://goo.gl/k44VtX> [Consulted: 19/08/2014].
- INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. 'Piracy and armed robbery against ships. Annual reports' (London, 2005-2014).
- KATSOURIS, Christina and SAYNE, Aaron: "Nigeria's Criminal Crude: International Options to Combat the Export of Stolen Oil", *Chatham House*, September 2013: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0913pr_nigeriaoil.pdf [Consulted: 19/08/2014].

- NAVARRO, Diego (2012). “Lecciones aprendidas (y por aprender): metodologías de aprendizaje y herramientas para el análisis of inteligencia” in IEEE, Journal of the Instituto Español of Estudios Estratégicos, nºo, Madrid, pp. 61-86: <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/issue/view/1/showToc> [Consulted: 14/10/2014].
- OCEANS BEYOND PIRACY (2013). “The Economic Cost of Somali Piracy 2012”, working paper: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/View%20Full%20Report_1.pdf [Consulted: 19/08/2014].
- OCEANS BEYOND PIRACY (2014). “The State of Maritime Piracy 2013”, report: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/SoP2013-2PagerDigital_0.pdf [Consulted: 20/08/2014].
- UNODC: “Transnational Organized Crime in West Africa. A threat assessment”, February 2013. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_IN.pdf [Consulted: 19/08/2014].
- WELDE MICHAEL, A.T. (2014). Dalhousie Marine Piracy Project. When Elephants Fight, the Grass Suffers: A report on the Local Consequences of Piracy in Puntland. (Marine Affairs Program Technical Report 12): <http://www.dal.ca/faculty/science/marine-affairs-program/research/research-news/map-technical-series-reports.html> [Consulted: 19/08/2014].



Esther Salamanca Aguado

Prof. Dr. University of Valladolid. Facultad de CC. Faculty of Social, Legal and Communication Sciences. Campus María Zambrano de Segovia.

E-mail: festher_salamanca@yahoo.com

- Submitted: September 2014.

- Accepted: October 2014.

RESPECT FOR PRIVACY AND PERSONAL DATA PROTECTION IN THE CONTEXT OF MASS SURVEILLANCE OF COMMUNICATION

Abstract

The information leaked by Edward Snowden on the use by the United States and the United Kingdom of technologies that allow the indiscriminate collection of large amounts of data communications has caused great concern across Europe and has opened a debate on the impact of programmes of mass surveillance of communications on human rights. According to the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR), such activities are an interference with the private lives of thousands of European citizens. This article analyses the guarantees that Article 8 of the European Convention on Human Rights (ECHR) provides for such interference and assesses whether these safeguards are sufficient in the case of extraterritorial surveillance. It also questions whether the Member States of the Convention are obliged to take measures to protect their citizens against surveillance contrary to the requirements.

KeyWords

Right to privacy, right to data protection, mass surveillance, positive obligations, national security

This work has been carried out within the framework of the research project: “El diálogo judicial multinivel en Espacio Europeo Multinivel: Las relaciones del TJUE con los tribunales constitucionales, el TEDH y otros tribunales internacionales” (DER 2012-36703) National Plan for R+D+Innovation (2004-2007), Ministry of Science and Technology. Principal researcher: Dr. José Martín y Pérez de Nanclares (University of Salamanca).

RESPECT FOR PRIVACY AND PERSONAL DATA PROTECTION IN THE CONTEXT OF MASS SURVEILLANCE OF COMMUNICATION

1. PROGRAMMES OF MASS SURVEILLANCE OF COMMUNICATION AND THEIR IMPACT ON THE EXERCISE OF HUMAN RIGHTS

At a time when the threat of new terrorist attacks looms over Europe, the implementation of secret surveillance programmes¹ aimed at countering terrorism and protecting national security have opened a global debate on their consequences for human rights² and demonstrated that in most States the regulatory frameworks are inadequate. Moreover, the routes towards the international protection of human rights such as the right to privacy and personal data protection are unclear, mainly because of the extraterritoriality component inherent in these activities.³ It is a

1 We are referring to the surveillance programmes of the NSA (National Security Agency of the United States) and the GCHQ (Government Communications Headquarters of the United Kingdom): PRISM, XKeyscore, Bullrun, MUSCULAR, Tempora and Edgehill. For details of these programmes, see BOWDEN, C. *The US surveillance programmes and their impact on EU citizens' fundamental rights*, Study for the European Parliament, PE 474.405, Brussels: September 2013.

2 Much has been written on the subject of human rights protection while countering terrorism; see in particular, PÉREZ GONZÁLEZ, M., "Derechos humanos y lucha contra el terrorismo", A. Pastor Palomar (coord.), C. Escobar (dir.), *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI*, Madrid: Escuela Diplomática, 2009, pp. 39-62; COSTAS TRASCASAS, M., "Seguridad nacional y derechos humanos en la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en materia de terrorismo internacional: ¿hacia un nuevo equilibrio?", E. Conde Pérez (dir.), *Terrorismo y legalidad internacional*, Madrid: Dykinson, 2012, pp. 187-207; CORNAGO PRIETO, N., "Lucha contra el terrorismo y derechos humanos", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009, 2010*, pp. 347-361; SHEININ, M. (coord.), "European and United States Counter-Terrorism Policies, the rule of law and Human Rights", *RSCAS Policy Papers 2011/03*, European University Institute, 2011; COUNCIL OF EUROPE, *Human Rights and the fight against terrorism: the Council of Europe Guidelines*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005.

3 See the conclusions of the UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression (Frank La Rue) in his *Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, 17 April 2013, A/HRC/23/40, and the reports of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (Martin Scheinin), where it is highlighted that "the majority of counter-terrorism legislation activities since the events of 11 September 2001 have therefore focused on expanding Governments' powers to conduct surveillance", and that "States claim that since terrorism is a global activity, the search for terrorists must also take place beyond national borders, with the help

fact that States have never before had the capability to conduct simultaneous, invasive, targeted and broad-scale surveillance as they do today”.⁴

After the initial revelations of Edward Snowden, former system administrator for the Central Intelligence Agency (CIA),⁵ the special rapporteurs on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression of the UN and the Organization of American States, in a joint declaration, “reiterate their concern at the existence of programs and security policies that could cause serious harm to the rights to privacy and to freedom of thought and expression” and “urge the corresponding authorities to amend the pertinent legislation and modify their policies in order to ensure that these programs measure up to international human rights principles”.⁶

Following on the concerns of Member States of the UN at the negative impact of these surveillance practices on human rights, on 18 December 2013 the General Assembly adopted resolution 68/167, without a vote, on “the right to privacy in the digital age”. In the resolution, which was co-sponsored by 57 Member States, the Assembly affirmed that the rights held by people offline must also be protected online, and called upon all States to respect and protect the right to privacy in digital communication. It further called upon all States to review their procedures, practices and legislation related to communications surveillance, interception and collection

of third parties which potentially hold extensive amounts of information on individuals, generating a rich resource for identifying and monitoring terrorist suspects”, A/HRC/13/37, 28 December 2009, paragraph 20. See also “Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight”, A/HRC/14/46, 17 May 2010, and “The Global Principles on National Security and the Right to Information” (“The Tshwane Principles”) issued on 12 June 2013.

4 A/HRC/23/40, paragraph 33.

5 See the articles published in *The Guardian* and *The Washington Post* between June and August 2013 including, among others, “NSA collecting phone records of millions of Verizon customers daily”, Glenn Greenwald, *The Guardian*, Thursday 6 June 2013; “U.S., British intelligence mining data from nine U.S. Internet companies in broad secret program”, Barton Gellman and Laura Poitras, *The Washington Post*, June 7, 2013; “NSA Prism program taps in to user data of Apple, Google and others”, Glenn Greenwald and Ewen MacAskill, *The Guardian*, 7 June 2013; “UK gathering intelligence via covert NSA operation”, Nick Hopkins, *The Guardian*, 7 June 2013; “GCHQ tapped fibre optic cables for data, says newspaper”, *The Guardian*, 22 June 2013; “GCHQ taps fibre optic cables for secret access to world’s communications”, Ewen MacAskill, Julian Borger, Nick Hopkins, Nick Davies and James Ball, *The Guardian*, 21 June 2013; “The legal loopholes that allow GCHQ to spy on the world”, Ewen MacAskill, Julian Borger, Nick Hopkins, Nick Davies and James Ball, *The Guardian*, 21 June 2013; “GCHQ: Inside the Top Secret World of Britain’s Biggest Spy Agency”, Nick Hopkins, Julian Borger and Luke Harding, *The Guardian*, 1 August 2013; “BT and Vodafone among telecoms companies passing details to GCHQ”, James Ball, Luke Harding and Juliette Garside, *The Guardian*, 2 August 2013.

6 *Joint Declaration on Surveillance Programs and their Impact on Freedom of Expression*, 21 June 2013, (available at <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=927&>).

of personal data, emphasising the need for States to ensure the full and effective implementation of their obligations under international human rights law.⁷

In the European Union, the disclosures made since June 2013 have raised serious concerns⁸ and are particularly significant from a political and legal perspective.⁹ The European Parliament (EP) approved a resolution on 4 July 2013 instructing its Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE) to conduct an in-depth inquiry into the matter.¹⁰ In its report of 21 February 2014 (“The Moraes Report”), the LIBE Committee stated that there was compelling evidence of “the existence of far-reaching, complex and highly technologically advanced systems designed by US and some Member States’ intelligence services to collect, store and analyse communication data, including content data, location data and metadata of all citizens around the world, on an unprecedented scale and in an indiscriminate and non-suspicion-based

7 “The right to privacy in the digital age”, A/RES/68/167, 21 January 2014. See also the *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, “The right to privacy in the digital age”, A/HRC/27/37, 30 June 2014, and AKRIVOPOULOU, CH. (ed.), *Human rights and risks in the digital era: globalization and the effects of information technologies*, Hershey, PA: Information Science Reference, 2012; KLANG, M, MURRAY, A. *Human rights in the digital age*, London; Portland, Or.; Glasshouse, 2005; DAVIS, F. *Surveillance, counter-terrorism and comparative constitutionalism*, Abingdon, Oxon: Routledge, 2014 (particularly pages 93 to 152).

8 See the report on the surveillance programme of the US National Security Agency, surveillance bodies in various Member States and their impact on EU citizens and transatlantic cooperation in Justice and Home Affairs. (“The Moraes Report”) A7-0139/2014, 21.2.2014.

9 See the Declarations made on 10 June 2013 by the Vice-President of the European Commission, Viviane Reding, demanding explanations from the U.S. government for the PRISM programme and later declarations: “Mass surveillance is unacceptable – U.S. action to restore trust is needed now”, 9 December 2013 (SPEECH/13/1048); “Protecting EU citizens’ data from mass surveillance”, 11 March 2014 (SPEECH/14/209). See also the declaration of the European Data Protection Supervisor (EDPS) on the need to rebuild trust between the U.S. and EU in data flows: “EDPS: Enforcing EU data protection law essential for rebuilding trust between EU-US”, 21 February 2014 (EDPS/2014/04). And the *Report of 27 November 2013 on the findings by the EU Co-chairs of the ad hoc EU-US Working Group on Data Protection*, 16987/13, the communication from the European Commission on 27 November 2013: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Rebuilding trust in EU-UE data flows*, COM (2013) 846 final; *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of the Safe Harbour from the perspective of EU citizens and companies established in the EU*, COM (2013) 847 final; *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the joint report from the Commission and the US Treasury Department regarding the value of TFTP provided data*, COM (2013) 843 final. See also the 2013 *Annual Report of the European Union Agency for Fundamental Rights*, Fundamental rights: challenges and achievements in 2013, the chapter entitled, “Information society, respect for private life and data protection”, pp. 81 -100.

10 European Parliament resolution of 4 July 2013 on the US National Security Agency surveillance programme, surveillance bodies in various Member States and their impact on EU citizens’ privacy, entrusted to its Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs [P7_TA-PROV(2013)0322].

manner”.¹¹

In its recommendations it calls on the EU Member States to prohibit blanket mass surveillance activities and to ensure that their national legislation and practices governing the activities of the intelligence services are in line with the standards of the European Convention on Human Rights and EU data protection legislation.¹²

The *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*¹³ was the first lawsuit brought before the European Court of Human Rights triggered by the information leaked by Edward Snowden, on use by the United States and the United Kingdom of technologies that enable the indiscriminate collection of vast amounts of communication data and the exchange of this data between the two States.¹⁴ The applicants alleged that they are likely to have been the subject of generic surveillance by GCHQ and/or that the United Kingdom security services may have been in receipt of foreign intercept material relating to their electronic communications, such as to give rise to interferences with their rights under Article 8 of the ECHR.¹⁵

11 A7-0139/2014. (Main finding 1) It points specifically to US NSA intelligence programmes allowing for the mass surveillance of EU citizens through direct access to the central servers of leading US internet companies (PRISM programme), the analysis of content and metadata (Xkeyscore programme), the circumvention of online encryption (BULLRUN), access to computer and telephone networks, and access to location data, as well as to systems of the UK intelligence agency GCHQ such as the upstream surveillance activity (Tempora programme), the decryption programme (Edgehill), the targeted ‘man-in-the-middle attacks’ on information systems (Quantumtheory and Foxacid programmes) and the collection and retention of 200 million text messages per day (Dishfire programme). Ibid. Finding 2.

12 Ibid. Findings 22, 23 and 27.

13 Application no. 58170/13 filed on 4 September 2013 and communicated to the UK government on 9 January 2014. The applicants are the British NGOs *Big Brother Watch*, *English Pen* and *Open Rights Group*, together with the German activist Dr. Constanze Kurz.

14 It specifically refers to the PRISM and TEMPORA programmes.

15 In the applicants’ submission, there is no basis in domestic law for the receipt of information from foreign intelligence agencies. In addition, there is an absence of legislative control and safeguards in relation to the circumstances in which the United Kingdom intelligence services can request foreign intelligence agencies to intercept communications and/or to give the United Kingdom access to stored data that has been obtained by interception, and the extent to which the United Kingdom intelligence services can use, analyse, disseminate and store data solicited and/or received from foreign intelligence agencies and the process by which such data must be destroyed. In relation to the interception of communications directly by GCHQ, the applicants submit that the statutory regime applying to external communications warrants does not comply with the minimum standards outlined by the Court in its case law. The applicants further contend that the generic interception of external communications by GCHQ, merely on the basis that such communications have been transmitted by transatlantic fibre-optic cables, is an inherently disproportionate interference with the private lives of thousands, perhaps millions, of people, Fourth Section, Application no. 58170/13, *Big Brother Watch and Others* against the United Kingdom lodged on 4 September 2013. Statement of facts, (available at

The aim of our work is not to conduct an in-depth analysis of this lawsuit or to anticipate the arguments that the ECHR is likely to put forward; it is to clarify what the minimum standards of protection are pursuant to Article 8 of the ECHR and whether these are adequate, given the new situation of mass surveillance of (national and extraterritorial) communications. We will first examine the scope of the right to privacy and personal data protection within this context, paying special attention to the cases in which the exercise of these rights can be limited. In other words, any interference with these rights must be in accordance with the law, pursue a legitimate aim and be necessary in a democratic society. Secondly, we will assess whether ECHR Member States are obliged to take measures to protect their citizens against extraterritorial surveillance conducted by third countries that is contrary to the requirements of the ECHR.

2. RIGHTS GUARANTEED BY ARTICLE 8 OF THE ECHR

International human rights law not only recognises the right to privacy and family life as a fundamental human right,¹⁶ it also regards it as a human right that supports other human rights and forms the basis of any democratic society.¹⁷ Under the foregoing, each person is entitled to be protected against arbitrary or unlawful interference with his/her private and family life, his/her home and correspondence, as well as unlawful attacks on his/her honour and reputation. This right is required to be guaranteed against all such interferences and attacks whether they emanate from State authorities or from natural or legal persons. Therefore, the State is required to adopt legislative and other measures to give effect to the prohibition against such interferences and attacks.¹⁸

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-140713#{"itemid":\["001-140713"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-140713#{).

¹⁶ In the Universal Declaration of Human Rights (Article 12), in the International Covenant on Civil and Political Rights (Article 17), in the Convention on the Rights of the Child (Article 16), the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (Article 14), in the American Convention on Human Rights (Article 11), in the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (Article 8) and in the EU Charter of Fundamental Rights (Article 7).

¹⁷ A/HRC/13/37, p. 6

¹⁸ Human Rights Committee, *General Comment 16*, paragraph 1. There are three requirements that determine the *right to respect for correspondence*. One, privacy of communications, i.e., individuals are able to exchange information and ideas in a space that is beyond the reach of other members of society, the private sector, and ultimately the State itself. Two, security of communications, meaning that individuals should be able to verify that their communications are received only by their intended recipients, without interference or alteration, and that the communications they receive are equally

The development of information technology and enhanced computing power have enabled previously unimaginable forms of collecting, storing and sharing of personal data. Therefore, international core data protection principles have been developed to protect the right to privacy.¹⁹ These principles include the obligation to obtain personal information fairly and lawfully; limit the scope of its use to the originally specified purpose; ensure that the processing is adequate, relevant and not excessive; ensure its accuracy; keep it secure; delete it when it is no longer required; and grant individuals the right to access their information and request corrections.²⁰

Together with the fundamental right to privacy, the European system for the protection of human rights recognises the right to the protection of personal data and the ECHR has developed a well-established case law pursuant to Article 8 of the ECHR.²¹

2.1. The right to respect for privacy

Article 8 of the ECHR provides that everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence. Where private life is concerned,²²

free from intrusion. And three, anonymity of communications, i.e., anonymity, if desired, allows individuals to express themselves freely without fear of retribution or condemnation. A/HRC/23/40, paragraph 23.

19 *General Comment* 16, “The gathering and holding of personal information on computers, databanks and other devices, whether by public authorities or private individuals or bodies, must be regulated by law. Effective measures have to be taken by States to ensure that information concerning a person’s private life does not reach the hands of persons who are not authorized by law to receive, process and use it, and is never used for purposes incompatible with the Covenant”, paragraph 10. See also, Council of Europe, Research Division. *Internet: case law of the European Court of Human Rights*, 2011.

20 See the OECD *Guidelines on the protection of privacy and transborder flows of personal data* (1980) and the *Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files* (adopted by General Assembly resolution 45/95 and E/CN.4/1990/72).

21 Articles 7 and 8 of the EU Charter of Fundamental Rights recognise respect for privacy and the protection of personal data as closely related but separate rights. In addition, Council of Europe Convention 108 of 28 January 1981 for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data was the first legally binding international instrument adopted in the field of data protection.

22 The ECtHR has repeatedly stated that the term “private life” is a broad term not susceptible to exhaustive definition. Aspects such as gender identification, name, sexual orientation and sexual life are important elements of the personal sphere protected by Article 8. The Article also protects a right to identity and personal development, and the right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world and it may include activities of a professional or business

Article 8 is given a broad interpretation by the ECtHR, seeing the notions of “private life” and “correspondence” as including communications by telephone, fax and email.²³ In addition, it has also ruled that information obtained through the monitoring of Internet usage,²⁴ the storage of data in a secret record and the disclosure of data pertaining to an individual’s private life also come within the scope of article 8.²⁵

The ECHR also provides the possibility to limit the exercise of this right in paragraph two of Article 8:

“There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic wellbeing of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others”.

In the context of the interception of communications by intelligence services, the ECtHR holds that the power to secretly monitor citizens, characteristic of a police state, is only admissible, pursuant to the ECHR, when strictly necessary for safeguarding democratic institutions. In the case of *Klass and Others v. Germany*, the ECtHR recognised that a democratic state “should be able to secretly monitor subversive elements operating in its territory”. And it also pointed out that the domestic legislature enjoys a certain but not an unlimited discretion in fixing the conditions under which the system of surveillance was to be operated, given that the Court, “being aware of the danger (...) of destroying democracy on the ground of defending it, (...) Contracting States may not, in the name of the struggle against

nature. There is, therefore, a zone of interaction of a person with others, even in a public context, which may fall within the scope of “private life”, *Case of Perry v. United Kingdom*. Judgment of 17 July 2003, paragraph 36. See also the *Case of Niemietz v. Germany*. Judgment of 16 December 1992, paragraph 29; *Case of Peck v. United Kingdom*. Judgment of 28 January 2003, paragraph 57. On the concept of private life, see in particular, Rubinfeld, J. «The Right of Privacy», *Harvard Law Review*, 1989, vol. 102, p. 737; De Schutter, O. «La vie privée entre droit de la personnalité et liberté», *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, 1999, p. 827; Wachsmann, P. «Le droit au secret de la vie privée», in *Sudre F.: Le droit au respect de la vie privée au sens de la Convention européenne des droits de l’homme*, Bruylant, 2005, p. 119, and Rigaux, F.: «La protection de la vie privée en Europe», in *Le droit commun de l’Europe et l’avenir de l’enseignement juridique*, by Witte B. and Forder, C., eds., Metro, Kluwer, 1992, p. 185.

23 *Case of Liberty and Others v. United Kingdom*. Judgment of 1 July 2008, paragraph 57. See also *Weber and Saravia v. Germany*. Judgment of 29 July 2006, paragraph 77; *Case of Klass and Others v. Germany*. Judgment of 6 September 1978, paragraph 41; *Case of Malone v. United Kingdom*. Judgment of 2 August 1984, paragraph 64; *Case of Valenzuela Contreras v. Spain*. Judgment of 30 July 1998, paragraph 64.

24 *Case of Copland v. United Kingdom*. Judgment of 3 April 2007, paragraph 41.

25 *Case of Rotaru v. Romania*. Judgment of 4 May 2000, paragraph 43; *Case of Leander v. Sweden*. Judgment of 26 March 1987, paragraph 48.

espionage and terrorism, adopt whatever measure they deem appropriate". Therefore, the Court must be satisfied that, whatever system of surveillance is adopted, there exist adequate and effective guarantees against abuse.²⁶

In the instant case, the applicants (German nationals) did not dispute that the State had the right to have recourse to the surveillance measures contemplated by the legislation ("G 10");²⁷ they challenged this legislation in that it permits those measures without obliging the authorities in every case to notify the persons concerned after the event, and in that it excludes any remedy before the courts against the ordering and execution of such measures and thus violates Article 8. After examining the contested legislation and its interpretation by the German legislature, the Court agreed that some compromise between the requirements for defending democratic society and individual rights is inherent in the system of the Convention. In the context of Article 8, this means "that a balance must be sought between the exercise by the individual of the right guaranteed to him under paragraph 1 and the necessity under paragraph 2 to impose secret surveillance for the protection of the democratic society as a whole".²⁸ The ECtHR ultimately concluded that the German legislature was justified to consider the interference resulting from that legislation with the exercise of the right guaranteed by Article 8 as being necessary in a democratic society in the interests of national security and for the prevention of disorder or crime.²⁹

The German law allowing the secret monitoring of communications by the Federal Intelligence Service was again examined by the ECtHR pursuant to Article 8.³⁰ In the *Weber and Saravia v. Germany* case, the Court addressed for the first time what is known as "strategic monitoring" and the collection of personal data and its transfer to other authorities.³¹ Firstly, it states that the mere existence of legislation which allows a system for the secret monitoring of communications entails a threat of surveillance

26 *Case of Klass and Others v. Germany*. Judgment of 6 September 1978, paragraphs 42, 48, 49 and 50.

27 Act of 13 August 1968 on Restrictions on the Secrecy of the Mail, Post and Telecommunications, enacted in pursuance of Article 10, paragraph 2 of the Basic Law (Grundgesetz).

28 *Case of Klass and Others v. Germany*, paragraph 59.

29 *Ibid.*, paragraph 60.

30 "G 10" amended by the Anti-Crime Law, of 28 October 1994. On 29 June 2001, a new version of the G 10 Act came into force and the law of 1994 ceased to apply.

31 "Strategic monitoring is aimed at collecting information by intercepting telecommunications in order to identify and avert serious dangers facing the Federal Republic of Germany, such as an armed attack on its territory or the commission of international terrorist attacks and certain other serious offences (see in detail "Relevant domestic law and practice" below, paragraphs 18 et seq.). In contrast, so-called individual monitoring, that is, the interception of telecommunications of specific persons, serves to avert or investigate certain grave offences which the persons monitored are suspected of planning or having committed". *Case of Weber and Saravia v. Germany*, paragraph 4.

for all those to whom the legislation may be applied. This threat necessarily strikes at freedom of communication between users of the telecommunications services and thereby amounts in itself to an interference with the exercise of the applicants' rights under Article 8.³² This consideration is found again two years later in the case of *Liberty and Others vs. United Kingdom*³³ when the ECtHR had to judge whether British legislation of the 1990s, through the Electronic Test Facility ("ETF") which allowed the interception of 10,000 simultaneous telephone channels coming from Dublin to London and on to the continent, complied with the safeguards enshrined in Article 8.³⁴

In both cases, the ECtHR examines - albeit with different outcomes - whether this interference is justified, in other words, whether it satisfies the requirements of paragraph 2 of Article 8: whether it is "in accordance with the law", pursues one or more of the legitimate aims referred to in paragraph 2 and is "necessary in a democratic society" in order to achieve these aims.³⁵

2.1.1. *In accordance with the law*

The expression "in accordance with the law" requires, firstly, that the impugned measure should have some basis in domestic law; it also refers to the quality of the law in question, requiring that "it should be accessible to the person concerned, who must, moreover, be able to foresee its consequences for him and compatible with the rule of law".³⁶ In the special context of secret measures of surveillance, foreseeability

32 *Case of Weber and Saravia v. Germany*, paragraph 78. See also the *Case of Klass and Others v. Germany*, paragraph 41 and the *Case of Malone v. United Kingdom*, paragraph 64.

33 *Case of Liberty and Others vs. United Kingdom*. Judgment of 1 July 2008, paragraph 56.

34 During the period at issue in this application the relevant legislation was sections 1-10 of the Interception of Communications Act 1985 ("the 1985 Act"), which came into force on 10 April 1986 and was repealed by the Regulation of Investigatory Powers Act 2000 ("the 2000 Act"). The 2000 Act came into force on 15 December 2000. The explanatory memorandum described the main purpose of the Act as being to ensure that the relevant investigatory powers were used in accordance with human rights. As to the first, interceptions of communications, the 2000 Act repealed, inter alia, sections 1-10 of the 1985 Act and provides for a new regime for the interception of communications.

35 *Case of Weber and Saravia v. Germany*, paragraphs 80 -138; *Case of Liberty v. United Kingdom*, paragraphs 58 - 70.

36 *Case of Weber and Saravia v. Germany*, paragraph 84. See, inter alia, the *Case of Kruslin v. France*. Judgment of 24 April 1990, paragraph 27; *Case of Huvig v. France*. Judgment of 24 April 1990, paragraph 26; *Case of Lambert v. France*. Judgment of 24 August 1998, paragraph 23; *Case of Perry v. United Kingdom*, paragraph 45; *Case of Dumitru Popescu v. Romania*. Judgment of 26 April 2007, paragraph 61.

cannot mean that an individual should be able to foresee when the authorities are likely to intercept his communications so that he can adapt his conduct accordingly; but, in order to avoid arbitrariness of the State and given the secret nature of the measures, “the domestic law must be sufficiently clear in its terms to give citizens an adequate indication as to the circumstances in which and the conditions on which public authorities are empowered to resort to any such measures”.³⁷ Furthermore, “the law must indicate the scope of any such discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise with sufficient clarity to give the individual adequate protection against arbitrary interference”.³⁸

In its case law on the interception of communications, the ECtHR has developed the following minimum safeguards that should be set out in statute law: (1) the nature of the offences which may give rise to an interception order; (2) a definition of the categories of people liable to have their telephones tapped; (3) a limit on the duration of telephone tapping; (4) the procedure to be followed for examining, using and storing the data obtained; (5) the precautions to be taken when communicating the data to other parties; and (6) the circumstances in which recordings may or must be erased or the tapes destroyed.³⁹ The ECtHR does not consider that there is any ground to apply different principles concerning the accessibility and clarity of the rules governing the interception of individual communications, on the one hand, and more general programmes of surveillance, on the other,⁴⁰ and therefore applies them to situations created by the development of new surveillance technologies which in the British case allowed the interception of all commercial submarine cables having one terminal in the UK and carrying external commercial communications to Europe. In fact, the UK Government accepted that, in principle, any person who sent or received any form of telecommunication outside the British Islands during the period in question could have had such a communication physically intercepted.⁴¹ Moreover, the 1985 Act conferred a wide discretion on the State authorities as regards which communications, out of the total volume of those physically captured, were listened to or read.

The ECtHR recalls its case law to the effect that the procedures to be followed for examining, using and storing intercepted material, *inter alia*, should be set out in a form which is open to public scrutiny and knowledge.⁴² Furthermore, it pointed

37 Case of Weber and Saravia v. Germany, paragraph 93.

38 Case of Weber and Saravia v. Germany, paragraph 94.

39 *Ibid.*, paragraph 95.

40 Case of Liberty v. United Kingdom, paragraph 63.

41 *Ibid.*, paragraph 64.

42 *Ibid.*, paragraph 67.

out that the German authorities stated that “the Federal Intelligence Service was authorised to carry out monitoring of communications only with the aid of search terms which served, and were suitable for, the investigation of the dangers described in the monitoring order and which search terms had to be listed in the monitoring order”; moreover, “the rules on storing and destroying data obtained through strategic monitoring” are set out in detail in the foregoing law. The authorities storing the data had to verify every six months whether those data were still necessary to achieve the purposes for which they had been obtained by or transmitted to them. If that was not the case, they had to be destroyed and deleted from the files or, at the very least, access to them had to be blocked; the destruction had to be recorded in minutes and, in some cases, had to be supervised by a staff member qualified to hold judicial office. The G10 Act further set out detailed provisions governing the transmission, retention and use of data obtained through the interception of external communications. In the opinion of the ECtHR, in the *United Kingdom*, extensive extracts from the Code of Practice issued under section 71 of the 2000 Act are now in the public domain, which suggests that it is possible for a State to make public certain details about the operation of a scheme of external surveillance without compromising national security.⁴³

In conclusion, unlike the *Weber and Saravia v. Germany* case, in the *Liberty v. United Kingdom* case, the Court did not consider that the domestic law at the relevant time indicated with sufficient clarity, so as to provide adequate protection against abuse of power, the scope or manner of exercise of the very wide discretion conferred on the State to intercept and examine external communications. In particular, it did not “set out in a form accessible to the public any indication of the procedure to be followed for selecting for examination, sharing, storing and destroying intercepted material”. “The interference with the applicants’ rights under Article 8 was not, therefore, “in accordance with the law”.⁴⁴

To summarise, if we compare the application of the in accordance with the law requirement in the two cases, we can see why the ECtHR concluded that the impugned provisions of Germany’s G 10 Act contained the minimum safeguards against arbitrary interference as defined in the Court’s case law and therefore gave citizens an adequate indication as to the circumstances in which and the conditions on which the public authorities were empowered to resort to monitoring measures, and the scope and manner of exercise of the authorities’ discretion,⁴⁵ while this was not the case with the UK Act.

43 *Ibid.*, paragraph 68.

44 *Ibid.*, paragraph 69.

45 Case of *Weber and Saravia v. Germany*, paragraph 101.

2.1.2. *Necessary in a democratic society*

The protection of national security is, according to paragraph 2 of Article 8, a legitimate aim that justifies interference with one's private life (secrecy of communications). However, it is not sufficient that governments invoke this aim, they must demonstrate that such interference is necessary in a democratic society in order to achieve these aims (necessary test) and proportionate to the legitimate aim pursued (proportionality test).⁴⁶

In the *Weber and Saravia v. Germany* case, the ECtHR points out those national authorities enjoy certain discretion when choosing the type of surveillance system, but that contracting states do not enjoy an unlimited discretion, as established in the *Klass and Others* case. Nevertheless, the ECtHR must be satisfied that, whatever system of surveillance is adopted, there exist adequate and effective guarantees against abuse.⁴⁷ The German government argued that the monitoring measures based on the G 10 Act (after the 1994 amendment) had notably been necessary to combat international terrorism, while the applicants submitted that the scope of automatic surveillance under the amended G 10 Act was far too wide⁴⁸ and that the system of authorisation and supervision was inadequate.⁴⁹ After examining the German strategic monitoring system, the ECtHR found that there existed adequate and effective guarantees against abuses of the State's strategic monitoring powers, as was the case in the *Klass and Others* case. It was therefore satisfied that the respondent State, within its fairly wide margin of appreciation in that sphere, was entitled to consider the interferences with the secrecy of telecommunications resulting from the impugned provisions to have been necessary in a democratic society in the interests of national security and for the prevention of crime.⁵⁰

46 Case of *Klass and Others v. Germany*, paragraph 49 and 50; Case of *Weber and Saravia v. German*, paragraphs 105 and 107.

47 Case of *Weber and Saravia v. Germany*, paragraph 106; Case of *Klass and Others v. Germany*, paragraphs 49 and 50.

48 Case of *Weber and Saravia v. Germany* "The Federal Intelligence Service was entitled to monitor all telecommunications within its reach without any reason or previous suspicion. Its monitoring powers therefore inhibited open communication and struck at the roots of democratic society. It was irrelevant whether or not it was already possible from a technical point of view to carry out worldwide monitoring (paragraph 111). "In the applicant's view, these wide monitoring powers did not correspond to a pressing need on the part of society for such surveillance" (paragraph 112).

49 *Ibid.*, paragraph 113.

50 Case of *Weber and Saravia v. Germany*, paragraph 137.

2.2. The right to the protection of personal data

According to the case law of the ECtHR, the protection of personal data falls within the scope of Article 8. The notion of “private life” is given a broad interpretation by the Court, and coincides with that of the *Council of Europe Convention 108 of 28 January 1981 for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data*,⁵¹ the purpose of which is to “secure in the territory of each Party for every individual (...) respect for his rights and fundamental freedoms, and in particular his right to privacy, with regard to automatic processing of personal data relating to him (Article 1), with the latter being defined as “any information relating to an identified or identifiable individual” (Article 2).

In the *S. and Marper v. United Kingdom* case, the ECtHR pointed out that “the mere storing of data relating to the private life of an individual amounts to an interference within the meaning of Article 8 (...)”⁵² and that “the subsequent use of the stored information has no bearing on that finding”.⁵³ It went on to add that “in determining whether the personal information retained by the authorities involves any of the private-life aspects mentioned above, the Court will have due regard to the specific context in which the information at issue has been recorded and retained, the nature of the records, the way in which these records are used and processed and the results that may be obtained”.⁵⁴

In the instant case, the ECtHR noted that “(...) the fingerprints, DNA profiles and cellular samples, constitute personal data within the meaning of the Data Protection Convention as they relate to identified or identifiable individuals”.⁵⁵ It also ruled that the storing by public authorities of data relating to the private life of an individual on the grounds of national security amounted to an interference with his right to respect for private life,⁵⁶ as did the storing of data relating to the private life of an individual obtained through the interception of telephone calls,⁵⁷ the protection of medical

51 *Case of Amman v. Switzerland*. Judgment of 16 February 2000, paragraph 65.

52 *Case of S. and Marper vs. United Kingdom*. Judgment of 4 December 2008, paragraph 67. See also the case of *Leander v. Sweden*. Judgment of 26 March 1987, paragraph 48,

53 *Ibid.* See also the *Case of Amman v. Switzerland*. Judgment of 16 February 2000, paragraph 69.

54 *Ibid.*

55 *Ibid.*, paragraph 68 and 86. See also the *Case of M.K. v. France*. Judgment of 18 April 2013, paragraph 26.

56 *Case of Leander v. Sweden*, paragraph 48. See also the case of *Rotaru v. Romania*, paragraph 43.

57 *Case of Amman v. Sweden*. Judgment of 16 February 2000, paragraphs 65, 69 and 80.

data,⁵⁸ the surveillance of an individual by GPS and the processing and use of the data obtained thereby,⁵⁹ the collection and storing of information on an individual's movements by car or air in a police database⁶⁰ and the registration of an individual as an "agent" in the files of a (former) State security agent.⁶¹

The ECtHR also held that "public information can fall within the scope of private life where it is systematically collected and stored in files held by the authorities. That is all the truer where such information concerns a person's distant past";⁶² "such information (studies, political activities and criminal record)", when systematically collected and stored in a file held by agents of the State, falls within the scope of "private life" for the purposes of Article 8.1 of the Convention".⁶³ Furthermore, in the foregoing *Weber and Saravia* case, the Court takes the view that the transmission of data (collected by the intelligence services) and their use by other authorities, which enlarges the group of persons with knowledge of the personal data intercepted, constitutes a further separate interference with the applicants' rights under Article 8.⁶⁴

Once it has been determined that Article 8 applies to the protection of personal data and the existence of interference in the enjoyment of this right, the ECtHR must investigate whether it satisfies the requirements of paragraph 2, i.e., whether the interference is in accordance with the law, pursues a legitimate aim and is necessary in a democratic society in order to achieve this aim.

2.2.1. *In accordance with the law*

As in the foregoing case, the ECtHR notes from its well established case law that the wording "in accordance with the law" requires the impugned measure both to have some basis in domestic law and to be compatible with the rule of law, which is expressly mentioned in the Preamble to the Convention and inherent in the object and purpose of Article 8. The law must thus be adequately accessible and foreseeable, that is, formulated with sufficient precision to enable the individual to regulate his conduct. For domestic law to meet these requirements, it must afford adequate legal

58 *Case of L.H. v. Latvia*, Judgment of 29 April 2014, paragraph 56.

59 *Case of Uzun v. Germany*. Judgment of 2 September 2010, paragraph 52.

60 *Case of Shimovolos v. Russia*. Judgment of 21 June 2011, paragraph 66.

61 *Case of Turek v. Slovakia*. Judgment of 14 February 2006, paragraph 110.

62 *Case of Rotaru v. Romania*. Judgment of 4 May 2000, paragraph 43.

63 *Case of Rotaru v. Romania*. Judgment of 4 May 2000, paragraph 44.

64 *Ibid.*, paragraph 79

protection against arbitrariness and accordingly indicate with sufficient clarity the scope of discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise.⁶⁵ The level of precision required of domestic legislation depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed.⁶⁶

The ECtHR has had the opportunity to apply these general principles to the Romanian law which authorises the Romanian Intelligence Service (SRI) to gather, store and make use of information affecting national security. In the *Rotaru v. Romania* case, the ECtHR had doubts as to the relevance to national security of the information held on the applicant. Nevertheless, it reiterated that it is primarily for the national authorities, notably the courts, to interpret and apply domestic law and noted that in its judgment of 25 November 1997 the Bucharest Court of Appeal confirmed that it was lawful for the RIS to hold this information as depositary of the archives of the former security services. That being so, the ECtHR concluded that “the storing of information about the applicant’s private life had a basis in Romanian law”.⁶⁷ As to the accessibility of the law, the ECtHR regards that requirement as having been satisfied, seeing that the law in question was published in Romania’s Official Gazette on 3 March 1992.⁶⁸

The “quality” of the legal rules relied on in this case must therefore be scrutinised by the Court, with a view, in particular, to ascertaining whether domestic law laid down with sufficient precision the circumstances in which the RIS could store and make use of information relating to the applicant’s private life. The Court noted in this connection that “the aforesaid Law does not define the kind of information that may be recorded, the categories of people against whom surveillance measures such as gathering and keeping information may be taken, the circumstances in which such measures may be taken or the procedure to be followed. Similarly, the Law does not lay down limits on the age of information held or the length of time for which it may be kept”.⁶⁹

With respect to the existence of adequate and effective safeguards against abuse, the Court regards that in order for systems of secret surveillance to be compatible with Article 8 of the Convention: “they must contain safeguards established by law which

65 *Case of S. and Marper vs. United Kingdom*, paragraph 95. See also the *Case of Malone v. United Kingdom*, paragraphs 66–68; *Case of Rotaru v. Romania*. Judgment of 4 May 2000, paragraph 55; *Case of Amann v. Switzerland*. Judgment of 16 February 2000, paragraph 56.

66 *Case of S. and Marper vs. United Kingdom*. Judgment of 4 December 2008, paragraph 96. See also the *Case of Hassany Tchaouch v. Bulgaria*, paragraph 84.

67 *Case of Rotaru v. Romania*, paragraph 53.

68 *Ibid.*, paragraph 54.

69 *Case of Rotaru v. Romania*, paragraph 56 – 58.

apply to the supervision of the relevant services' activities". This entails, *inter alia*, that "interference by the executive authorities with an individual's rights should be subject to effective supervision, which should normally be carried out by the judiciary, at least in the last resort, since judicial control affords the best guarantees of independence, impartiality and a proper procedure".⁷⁰ In the instant case, the ECtHR noted that the Romanian system for gathering and archiving information did not provide such safeguards because the law provides no supervision procedure, whether while the measure ordered is in force or afterwards. That being so, the Court considered that domestic law did not indicate with reasonable clarity the scope and manner of exercise of the relevant discretion conferred on the public authorities. It concluded that the holding and use by the RIS of information on the applicant's private life were not "in accordance with the law", a fact that suffices to constitute a violation of Article 8.⁷¹ In several later suits against Romania, the ECtHR re-examined these requirements and highlighted the absence of safeguards in its domestic law.⁷²

2.2.2. *Necessary in a democratic society*

As indicated previously, in addition to the "in accordance with the law" requirement, the collection, use and storage of personal data must also pursue a legitimate aim and be necessary in a democratic society in order to achieve this aim. In the *Leander and Segerstedt v. Sweden* case, the ECtHR assesses whether an interference provided for by law is necessary in a democratic society in the interests of national security. The notion of necessity implies that the "interference corresponds to a pressing social need and, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued".⁷³ In this regard, the Court recognises that "national authorities enjoy a margin of appreciation, the scope of which will depend not only on the nature of the legitimate aim pursued but also on the particular nature of the interference involved" and that "the interest of the respondent State in protecting its national security must be balanced against the seriousness of the interference with the applicant's right to respect for his private life".⁷⁴ The ECtHR stresses that within the wide margin of appreciation available to the State in the sphere of national security, "the Court must be satisfied that there exist adequate

70 *Ibid.*, paragraph 59. See also the *Case of Klass and Others v. Germany*, paragraph 55.

71 *Ibid.*, paragraphs 60 – 63.

72 See the *Case of Dumitru Popescu v. Romania*. Judgment of 26 April 2007; *Haralambie v. Romania*. Judgment of 27 October 2009; *Association 21 of December 1989 and Others v. Romania*. Judgment of 24 May 2011; *Ioan Jarnea v. Romania*. Judgment of 19 July 2011.

73 *Case of Leander v. Sweden*, paragraph 58.

74 *Ibid.*, paragraph 59.

and effective guarantees against abuse”.⁷⁵ In the instant case, the Court reached the conclusion that the Swedish government “was entitled to consider that in the present case the interests of national security prevailed over the individual interests of the applicant”, and that the interference to which the applicant was subjected “cannot therefore be said to have been disproportionate to the legitimate aim pursued”.⁷⁶ The Swedish law that allows the intelligence service (Security Police) to store personal data in the name of the struggle against espionage and terrorism was re-examined in the *Segerstedt-Wiberg and Others* case.⁷⁷ In this case, however, the Court concluded that the storage of the information in the interests of national security was only necessary with respect to one of the applicants, but not for any of the remaining applicants.⁷⁸

3. THE POSITIVE OBLIGATIONS OF THE STATE UNDER ARTICLE 8 OF THE ECHR

Article 8.2 of the ECHR sets out the cases in which interference, by public authorities, with the rights guaranteed under paragraph 1 are justified.⁷⁹ However, what happens when interference comes from third parties, be they private parties or States? In the context of mass surveillance of communications, the European Parliament has called on EU Member States:

“immediately to fulfil their positive obligation under the European Convention on Human Rights to protect their citizens from surveillance contrary to its requirements, including when the aim thereof is to safeguard national security, undertaken by third states or by their own intelligence services, and to ensure that the rule of law is not weakened as a result of extraterritorial application of a third country’s law”.⁸⁰

75 *Ibid.*, paragraph 60.

76 *Ibid.*, paragraph 67.

77 Case of *Segerstedt-Wiberg and Others v. Sweden*. Judgment of 6 June 2006, paragraph 87.

78 *Ibid.*, paragraph 92.

79 For more information on the contracting states’ general obligations under the Convention, see FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *Las obligaciones de los Estados en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1987.

80 The Moraes Report, paragraph 27.

Positive obligations involve the duty to ensure the effectiveness of the rights enshrined in the ECHR.⁸¹ These obligations stem from a dynamic interpretation of the Convention, and it is the responsibility of the ECtHR to determine their existence and scope.⁸² The ECtHR holds that, although the essential object of Article 8 is to protect the individual against arbitrary interference by the public authorities, there may in addition be positive obligations inherent in an effective respect for private and family life.⁸³ In the *Case of X and Y v. the Netherlands*, the Court recalls that Article 8 does not merely compel the State to abstain from such interference: “in addition to this primarily negative undertaking, there may be positive obligations inherent in an effective respect for private or family life. These obligations may involve the adoption of measures designed to secure respect for private life even in the sphere of the relations of individuals between themselves”.⁸⁴

However, it is difficult to pinpoint when Article 8 calls for a State’s positive obligation. In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole.⁸⁵ In the *Gaskin v. United Kingdom* case, the ECtHR believes that the question in each case was whether, regard being had to that margin of appreciation, a fair balance was struck between the competing interests, namely the public interest in this case in the efficient functioning of the child-care system, on the one hand, and the applicant’s interest in having access to a coherent record of his personal history.⁸⁶ It further stated that “in striking this balance the aims mentioned in the second paragraph of Article 8 may be of certain relevance, although this provision refers in terms only to ‘interferences’ with the right protected by the first paragraph - in other words is concerned with the negative obligations flowing therefrom”.⁸⁷ In practice, most of the cases brought before the ECtHR concern respect for family life, and the general

81 For more information on the contracting states’ positive obligations under the ECHR, see, *inter alia*, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. *Las obligaciones de los Estados en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, 1987; PAVAGEAU, S. “Les obligations positives dans les jurisprudences de cours européenne et ineraméricaine des droits de l’homme”, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, No. 6, julio-diciembre de 2005, pp. 201-246; XENOS, D. *The Positive Obligations of the State under the European Convention of Human Rights*, London and New York: Routledge, 2012.

82 PAVAGEAU, Stéphanie. “Les obligations positives...”, *loc. cit.*, p. 206.

83 See, *inter alia*, the *Case of Johnston and Others v. Ireland*. Judgment of 18 December 1986, paragraph 55; *Gaskin v. United Kingdom*. Judgment of 7 July 1989, paragraph 38.

84 *Case of X and Y v. the Netherlands*. Judgment of 26 March 1985, paragraph 23.

85 *Case of Kroon and Others v. the Netherlands*. Judgment of 27 October 1994, paragraph 31; *Keegan v. Ireland*. Judgment of 26 May 1994, paragraph 21.

86 *Case of Gaskin v. United Kingdom*. Judgment of 7 July 1989, paragraph 40.

87 *Case of Gaskin v. United Kingdom*, paragraph 42.

interest of the community appears to prevail over this right, it being the individual's responsibility to prove that his particular interest predominates.⁸⁸

There is no case law on the positive obligations of the State to secure respect for the privacy of its nationals against interference from third countries, and doctrine does not seem to envisage this possibility. Dimitris Xenos talks solely of the protection of individuals against acts of interference by private parties, including state actors when they act in a private capacity.⁸⁹ However, as stated previously, one of the characteristics of the mass surveillance activities carried out by the U.S. intelligence service is extraterritoriality.⁹⁰ Does this mean that if an act of interference is perpetrated by a State not acting as a private party, the territorial State that should have protected its citizens against this interference has no indirect responsibility in this regard? According to this interpretation, we would find ourselves in a situation of classical international law where the citizen is required to bring the case to the courts of a foreign State to exercise his rights, with all the difficulties that dealing with foreign intelligence services entails.⁹¹ Or are we to assume that, up until now, there has been no evidence that would allow us to confirm the existence of this obligation of protection? In our opinion, a finalist and teleological interpretation of the ECHR would lead to the conclusion that ECHR Member States are obliged to take measures to guarantee the effective protection enshrined in Article 8 in relation to the mass surveillance of communications by third countries; which basically means that human rights should prevail over state sovereignty, an interpretation that has been used on other occasions.⁹²

88 KILKELLY, Ú. *The right to respect for private and family life. A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human Rights*, Human Rights Handbooks, No. 1, p. 21.

89 201-246; XENOS, D. *The Positive Obligations of the State under the European Convention of Human Rights*, London and New York: Routledge, 2012.

90 See A/HRC/27/37, paragraphs 31-36.

91 “Several legal regimes distinguish between the obligations owed to nationals or those within a State's territories, and non-nationals and those outside, or otherwise provide foreign or external communications with lower levels of protection. If there is uncertainty around whether data are foreign or domestic, intelligence agencies will often treat the data as foreign (since digital communications regularly pass “off-shore” at some point) and thus allow them to be collected and retained. The result is significantly weaker – or even non-existent – privacy protection for foreigners and non-citizens, as compared with those of citizens”, A/HRC/27/37, paragraph 35.

92 In this respect, see PASTOR RIDRUEO, J. A.'s assessments in “La reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Temas escogidos”, *Curso de Derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gastéiz*, 2007, p. 251

4. CONCLUSIONS

In light of the ECtHR case law we studied, it cannot be denied that the programmes of mass surveillance of communications operated by intelligence services constitute an interference with the private lives of citizens. However, this interference may be necessary in a democratic society for countering international terrorism and protecting national security if the State offers adequate and effective guarantees against abuse. Such surveillance measures are only justified if they are provided for in domestic law, which must, in turn, respect the minimum human rights standards. In other words, the law governing mass surveillance systems should be accessible to the person concerned, who must, moreover, be able to foresee its consequences for him, and be compatible with the rule of law. By accessibility, we mean that domestic law must be sufficiently clear in its terms to give citizens an adequate indication as to the circumstances in which and the conditions on which public authorities are empowered to resort to any such measures. Bearing in mind the risk of abuse inherent in any secret surveillance system, such measures must be based on a very specific law, particularly considering that technology is becoming increasingly sophisticated. Finally, domestic law must give the individual adequate protection against arbitrary interference, and include a supervision procedure.

However, in the digital age fundamental human rights, such as the right to respect for privacy and data protection, have to be seen from a new perspective. In the case of mass surveillance of communication which includes extraterritorial surveillance, interference with the exercise of the rights guaranteed under Article 8 of the ECHR may come from third countries. The guarantees required by the ECtHR case law appear to be adequate for domestic surveillance, but are difficult to apply to extraterritorial activities carried out by third countries. It is therefore necessary to take measures to ensure that secret mass surveillance activities are not conducted within a State unless they comply with the guarantees provided by its domestic law, particularly when you consider the different standards of protection that exist on the two sides of the Atlantic. On the other hand, the collection, use and storage, etc., of data by national authorities, obtained by foreign intelligence services, should be based once again on the domestic law of the receiving State, and provide the same guarantees as those required of the measures taken by the intelligence services themselves.

BIBLIOGRAPHY

- AKRIVOPOULOU, CH. (ed.), *Human Rights and Risks in the Digital Era: Globalization and the Effects of Information Technologies*, Hershey, PA: Information Science Reference, 2012.
- BOWDEN, C. *The US Surveillance Programmes and their Impact on EU Citizens' Fundamental Rights, Study for the European Parliament*, PE 474.405, Brussels, September 2013.
- CORNAGO PRIETO, N., "Lucha contra el terrorismo y derechos humanos", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, 2010, pp. 347-361.
- COSTAS TRASCASAS, M., "Seguridad nacional y derechos humanos en la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en materia de terrorismo internacional: ¿hacia un nuevo equilibrio?", E. Conde Pérez (dir.), *Terrorismo y legalidad internacional*, Madrid: Dykinson, 2012, pp. 187-207.
- COUNCIL OF EUROPE, *Human Rights and the fight against terrorism: the Council of Europe Guidelines*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005.
- DAVIS, F. *Surveillance, counter-terrorism and comparative constitutionalism*, Abingdon, Oxon: Routledge, 2014 (in particular, pages 93 to 152).
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. *Las obligaciones de los Estados en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1987.
- KLANG, M, and MURRAY, A. *Human Rights in the Digital Age*, London; Portland, Or.; Glasshouse, 2005.
- KILKELLY, Ú. The right to respect for private and family life. A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human Rights, *Human Rights Handbooks*, No. 1.
- PASTOR RIDRUEO, J. A. "La reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Temas escogidos", *Curso de Derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gastéiz*, 2007, pp. 240 – 276.
- PAVAGEAU, S. "Les obligations positives dans les jurisprudences de cours européenne et ineraméricaine des droits de l'homme", *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, No. 6, julio-diciembre de 2005, pp. 201-246.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. "Derechos humanos y lucha contra el terrorismo", in A. Pastor Palomar (coord.), C. Escobar (dir.), *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI*, Madrid: Escuela Diplomática, 2009, pp. 39-62.

- RIGAUX, F. «La protection de la vie privée en Europe», in *Le droit commun de l'Europe et l'avenir de l'enseignement juridique*, by Witte B. and Forder, C., eds., Kluwer, 1992.
- RUBENFELD, J. «The Right of Privacy», *Harvard Law Review*, 1989, vol. 102, pp. 737 – 807.
- DE SCHUTTER, O. «La vie privée entre droit de la personnalité et liberté», *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, no. 40, octobre 1999, pp. 827-863.
- SHEININ, M. (coord.), “European and United States Counter-Terrorism Policies, the rule of law and Human Rights”, *RSCAS Policy Papers 2011/03*, European University Institute, 2011; COUNCIL OF EUROPE, *Human Rights and the fight against terrorism*.
- WACHSMANN, P. «Le droit au secret de la vie privé», in Sudre F.: *Le droit au respect de la vie privée au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 2005, pp. 119 – 156.
- XENOS, D. *The Positive Obligations of the State under the European Convention of Human Rights*, London and New York: Routledge, 2012.



José A Fernández Alfaro

Lieutenant Colonel of the Spanish Army, Military Staff Diploma.

E-mail: jferalf@et.mde.es

- Submitted: June 2014.

- Accepted: October 2014.

SUCCESSES AND FAILURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE SECURITY SECTOR REFORM (SSR) IN THE AFGHAN NATIONAL SECURITY FORCES (ANSF)

Abstract

International military forces have maintained a continuous presence in Afghanistan since 2001. Led by the United States through the Combined Security Transition Command–Afghanistan (CSTC-A), and together with the NATO Training Mission–Afghanistan (NTM-A), these international military forces created the Afghan National Security Forces (ANSF) we see today.

The Forces are now indeed cohesive and are capable of stopping insurgency and providing both stability and security, as was shown during the presidential elections in April and June. But they also have very serious deficits which will need to be resolved over the coming years.

Three major events will take place at the end of 2014: ISAF will finalise their activities, NATO will start its Resolute Support mission, and the ANSF will take over complete responsibility for the security of the country, with less and less support from the international community. The time is now ripe, therefore, to analyse the successes and failures of the implementation of the SSR technical model in the ANSF and, more specifically, in the Afghan National Army (ANA), and to look at the challenges they will face during the so-called Transformation Decade (2015-2024).

KeyWords

Afghanistan; Afghan National Security Forces; ANSF; Afghan National Army; ANA; Security; Security Sector Reform; SSR.

MARITIME INSECURITY IN THE GULF OF GUINEA: LESSONS SUCSESSES AND FAILURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE SECURITY SECTOR REFORM (SSR) IN THE AFGHAN NATIONAL SECURITY FORCES (ANSF)

I. INTRODUCTION¹

2 014 marks a turning point in the history of Afghanistan.

Firstly, the third presidential elections were held to elect a replacement for President Hamid Karzai, in power since the 22 December 2001. The international community was hoping for an institutional renovation that would provide the necessary democratic framework and progressive social and economic development, as well as a situation of wide-reaching security across the whole of the Afghan territory. In addition to this, there were hopes for appropriate diplomatic relations with the international community as a whole in the future.

The ISAF mission² will also be brought to an end and with it, the complete transfer of security competencies to the Afghan National Security Forces (ANSF). The ISAF mission to support the government will be transformed into the NATO *Resolute*

¹ Point 3.2 of this text explains the structure of the ANSF. Of all of its units, only the Afghan National Army (ANA) has been chosen as a study point on the implementation of the SSR theoretical model. The idea is to study the creation, evolution and current effectiveness of the ANA as one of the essential elements of the ANSF, all within the scope of the SSR process in Afghanistan. Reference will, however, be made to other elements of the ANSF (the Afghan Air Force, AAF and the Afghan National Police, ANP) to provide a better understanding of the subject, to compare the different institutions, etc.

² The International Security Assistance Force (ISAF) is a security mission in Afghanistan led by NATO since 2003. It was established by the United Nations Security Council on the 20 December 2001 by Resolution 1386, as envisaged by the Bonn Agreement. The main role of ISAF is to assist the Afghan government in the establishment of a secure and stable environment. To this end, ISAF forces conduct security and stability operations throughout the country together with the Afghan National Security Forces, and are directly involved in the development of the Afghan National Security Forces through mentoring, training and equipping. In support of the Government of the Islamic Republic of Afghanistan (GIROA), ISAF conducts operations in Afghanistan to reduce the capability and will of the insurgency, support the growth in capacity and capability of the Afghan National Security Forces (ANSF), and facilitate improvements in governance and socio-economic development in order to benefit the Afghan population. Consulted June 2014 under <http://www.isaf.nato.int/>.

*Support*³ mission which will be mainly focused on offering training, advice and support to the ANSF.

The milestones that will now start being met were agreed upon at various NATO Summits, as well as at the International Conference on Afghanistan which took place in Bonn on the 5 December 2011.

The NATO Lisbon Summit (November 2010) and the Chicago Summit (2012)⁴ established that the Afghan government would agree with the countries deploying troops to ISAF on the gradual transfer of security competencies across Afghanistan to the Afghan National Security Forces before the end of 2014.⁵

In addition, the International Afghanistan Conference decided that following the transition process that is now coming to an end, the so-called “Transformation Decade” between 2015 and 2024 would begin. The international community would continue to provide support to the ANSF for training, equipment, financing and development of their capabilities.⁶

The international community has maintained a presence on this territory for 13 years. Over these 13 years, various strategies and formulae for the reconstruction of this failed state have been put into practice. One of these strategies is the implementation of the Security Sector Reform (SSR) theoretical model in the Afghan National Security Forces by the international community, and particularly by the US military forces during the first years.

There have been many successes and failures related to the creation of the ANSF, which has almost 370,000 personnel. Considering that they will play a vital role in providing internal security and stability to Afghanistan as of January 2015, perhaps the time is now ripe for an in-depth study of the ANA model (as one of the fundamental elements of the ANSF), of its structure, capabilities, equipment, financing, training, recruitment, etc. to understand what has worked well and what mistakes have been made in the implementation of the Security Sector Reform model on the ANA.

3 Once the Transformation Decade comes to an end in 2024, the ANSF should be able to assume complete control of security missions in Afghanistan without any support from the international community.

4 Consulted June 2014 under http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm.

5 Resolution 2145 adopted by the Security Council (7139th meeting), on 17 March 2014. Consulted June 2014 under <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2145%282014%29>.

6 Point 13 of the conclusions from the: The International Afghanistan Conference. Consulted June 2014 under http://eeas.europa.eu/afghanistan/docs/2011_11_conclusions_bonn_en.pdf.

2. WHAT DO WE UNDERSTAND BY SECURITY SECTOR REFORM?

Since the end of the war against Al Qaeda in Afghanistan in December 2001, the participation of the international community has been vital for the reconstruction of the country. Over these past 13 years, there have been numerous meetings at fora, summits and international conferences in order to pool and coordinate the efforts of all of the participating and donor countries. Afghanistan, as the country on the receiving end of the activities discussed at these meetings, has always been present – which has guaranteed their participation in the reconstruction of their state.

One of the most important elements during the reconstruction of a state is the reform of the institutions dealing with security. But how should these structures that are so vital to a new state be created?

As a response to this question, the international community has dealt with the issue of what is called the “Security Sector Reform, SSR” by publishing manuals, holding conferences, fora, etc. and even by creating think tanks specially dedicated to this broad and complex sector.

There is no single definition of what this concept covers or involves. Many institutions, fora, analysts and academics have proposed very differing definitions, while still having certain elements in common, with specific but similar focuses. Let’s have a look at some definitions:

- The United Nations starts off by defining the concept of the security sector as “a broad term often used to describe the structures, institutions and personnel responsible for the management, provision and oversight of security in a country. It is generally accepted that the security sector includes defence, law enforcement, corrections, intelligence services and institutions responsible for border management, customs and civil emergencies”.

The United Nations then goes on to define the concept of SSR as “a process of assessment, review and implementation as well as monitoring and evaluation led by national authorities that has as its goal the enhancement of effective and accountable security for the State and its peoples without discrimination and with full respect for human rights and the rule of law”.⁷

- One of the institutions that has made most efforts in defining and developing the concept of SSR is the Organisation for Economic Co-operation and

⁷ United Nations. “*SSR Perspective*”. Department of Peacekeeping Operations. Office of Rule of Law and Security Institutions. Security Sector Reform Unit. (New York: UN, 2012). Consulted June 2014 under <http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/pdf/securityreform.pdf>.

Development, OECD.⁸ In 2005 they published a document “Security System Reform and Governance,⁹ that was complemented by a handbook on SSR (OECD DAC Handbook on Security System Reform: supporting security and justice).¹⁰

In the first of the two above-mentioned documents, the OECD starts by stating how it defines the concept of security: “Security is increasingly viewed as an all-encompassing condition in which people and communities live in freedom, peace and safety, participate fully in the governance of their countries, enjoy the protection of fundamental rights, have access to resources and the basic necessities of life, and inhabit an environment which is not detrimental to their health and wellbeing”.

The OECD considers SSR as including all actors, their actions and responsibilities – working together to manage and operate the system in a manner that is more consistent with democratic norms and principles of good governance, thus contributing to a well-functioning security framework.

- As an example, SSR expert Michael Brozka confirms that the ultimate aim of the security sector reform is to create uniformed and armed professional forces with clearly defined functions. These forces should be subject to strict control – both objective and subjective – by civilian authorities, even at the lowest functional levels.

As is clear from these three definitions, SSR is a very broad concept that incorporates numerous actors related to security (armed forces, police, customs authorities, reserve units, national defence forces, militias, paramilitary units, presidential guards, intelligence and security services, coast guards,...) and related to the institutions that manage and supervise the activities of the above-mentioned actors – and all with the aim of providing a state with internal and external security.

When the reconstruction of Afghanistan began in 2002, the international community had very diverse experiences of SSR. There were previous cases of participation in failed states (Yemen 1994, Ghana 2001, Liberia 2003). But up until that point, this concept had never been implemented comprehensively in a state. In Yemen, over just one year, the multidisciplinary team that participated in the SSR developed a

8 The OECD is an organisation made up of 34 countries that aims to promote economic and social welfare, providing fora for discussion where states can share experiences and seek answers to common problems.

9 OECD DAC, *Security System Reform and Governance*, DAC Guidelines and Reference Series (Paris: OECD DAC, 2004). Consulted June 2014 under www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf.

10 OECD DAC, *OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice* (Paris: OECD DAC, 2007). Consulted June 2014 under www.oecd.org/development/in-caf/38406485.pdf.

programme of support to the police and the judiciary; in Ghana, the Ministry of Defence made a request to the UK Security Sector Development Advisory Team for assistance in human resources management in the ministry; and in Liberia, the main activity was a process of disarmament, demobilisation and reintegration (DDR) of former combatants, as well as control of existing light arms.

In addition to these particular experiences there were two cases of comprehensive reform in failed states even before 2002, which today are considered to be paradigmatic: Kosovo and East Timor. In both cases (dating from 1999), the United Nations took over the direct administration of these states and created from scratch and as a matter of urgency, some of the SSR-related institutions.¹¹

In 2002, at a time when this concept was still unknown¹² in Afghanistan, efforts to implement it began following the International Donors Conference in Geneva (April 2002). It was at this conference that five countries decided to take on the responsibility for each one of the five fundamental pillars of the SSR process: the United States took on military reform; Germany, police reform; Japan, the disarmament, demobilization,

11 The objective was not to create an army: in Timor, some of the members of the militia (FALINTIL), prepared and trained for combat on this territory, were not demobilised. Instead they became part of a small army (light infantry units) capable of controlling the border with West Timor. In Kosovo, members of the Kosovo Liberation Army (KLA) became part of a civilian organisation, the Kosovo Protection Corps (KPC), charged with providing assistance in disaster situations (earthquakes, floods). CADY, Jean-Christian, “The United Nations and Security Sector Reform in Kosovo” in Security Sector Reform: Its relevance for conflict prevention, peace building and development. (Geneva: DCAF 2003). Consulted September 2014 under <http://www.dcaf.ch/content/download/36008/527233/file/Cady.pdf>.

12 There is much literature available on SSR. If SSR is to be implemented in the armed forces as well as in a state, the OECD’s handbook on SSR (see footnote 10) sets out eight key issues:

1. 1. Developing democratic control over defence policy and the armed forces, including a constitutional and legal framework and civilian oversight and management.
2. 2. Strengthening the process for reviewing security threats and developing the capacity to respond to them.
3. 3. Delineating clear roles and responsibilities with the police for internal security.
4. 4. Introducing integrated approaches to policy development, military expenditure, human resource planning, and management of military assets.
5. 5. Encouraging civil society debate and citizens’ awareness of and engagement with defence reform issues.
6. 6. Promoting reform in training and the career development of military personnel, and career transition and resettlement plans for those leaving the armed forces.
7. 7. Promoting ethnic and social balances and equal opportunity policies in the defence sector.
8. 8. Strengthening regional arrangements for military co-operation.

OECD DAC, “OECD DAC Handbook on Security System Reform, Supporting Security and Justice” (Paris: OECD DAC, 2007). Consulted June 2014 under www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf p. 124.

and reintegration of ex-combatants (DDR); Italy, judicial reform; and the United Kingdom, counter-narcotics.

Over these past 13 years, there have been many vicissitudes in the SSR process. Without doubt, the ANSF today are professionals, equipped and in full development, but with numerous limitations, as we will see. But they are indeed capable of fighting insurgency within the country.

So, the SSR process has been completed and now is the time to evaluate its current effectiveness.

3. THE AFGHAN NATIONAL SECURITY FORCES (ANSF)

At present, the ANSF are a novel element in Afghanistan's current governmental structure and are structured in a way that is completely different from any armed structure that the country has seen in the past. The former military structures influenced by the British, Germans and Soviets during the XIX and XX centuries have completely disappeared. The current ANSF design is the result of the implementation of a western-style model of modern armed forces and police forces in a state that is very different from the nations involved in this fourth ANSF "remodelling".

Many factors were taken into account when setting up a stable and sustainable structure for the ANSF (threats they will need to address; ethnic distribution in line with the existing ethnic distribution in the country, making sure not to expressly favour any one group; deployment throughout Afghanistan's territory,...).

Afghan National Army and Afghan National Police Ethnicity⁸

	Pashtun		Tajik		Hazara		Uzbek		Others	
	ANA	ANP	ANA	ANP	ANA	ANP	ANA	ANP	ANA	ANP
Officer	42.4%	40%	39.1%	49%	7.9%	5%	4.5%	3%	6.1%	3%
NCO	51.8%	32%	38.2%	55%	9.6%	5%	3.2%	4%	1.5%	4%
Soldier / Patrolman	43.0%	47%	29.2%	35%	11.0%	4%	8.5%	7%	8.2%	7%
Total Force	45.7%	42%	33.3%	42%	10.2%	5%	6.3%	6%	5.8%	6%
National Avg	44%		25%		10%		8%		13%	

NOTE: ANA numbers as of March 2013, ANP as of December 2011.

Box 1: Ethnic distribution in the ANA and ANP.¹³

The desire to create a fit-for-purpose ANSF was so great that even the foreign personnel that trained, formed and financed these units were given training before being deployed and taught the concept of cross-cultural awareness. This inter-cultural

13 Afghanistan Index. Tracking Progress and Security in Post-9/11 Afghanistan. Consulted in June 2014 under <http://www.brookings.edu/about/programs/foreign-policy/afghanistan-index>.

awareness-raising goes much further than simply studying what can and cannot be done in Afghanistan. Likewise it goes much further than understanding and respecting Afghan culture so as not to cause problems or misunderstandings between the personnel of the countries of the international community participating in the project and the local population, given the notable differences between the different cultures.

Adequate inter-cultural preparation requires a broad knowledge of the local culture. A descriptive or simplistic perspective (study of the culture) is not sufficient; rather, the dynamics and causes of behaviours, attitudes, emotions among the local population should be studied so as to be able to anticipate future reactions.¹⁴

3.1 Structure of the ANSF

The ANSF¹⁵ include all security forces under the authority of the Ministries of Defence and Interior.

The forces under the authority of the Ministry of Defence are: the Afghan National Army (ANA), the Afghan Air Force (AAF), the Afghan National Army Special Operations Forces (ANASOF), as well as the Special Mission Wing (SMW).

The four pillars of the Afghan National Police (ANP) fall under the authority of the Ministry of the Interior. These four pillars are the following:

- The Afghan Border Police (ABP);
- The Afghan National Civil Order Police (ANCOP), with responsibilities in urban areas;
- The Afghan Uniform Police (AUP); which includes the community police, the traffic police and fire-fighters;
- The Afghan Anti-Crime Police (AACP), which includes the anti-narcotics police, the anti-terrorism police and the Department of Criminal Investigation.

¹⁴ For further study of the concept of “Cross-Cultural Awareness”, see Cross-Cultural Awareness Analytical Concept, Objective 4.3 of Multinational Experiment 6. Consulted September 2014 under http://mne.oslo.mil.no:8080/Multinatio/MNE6produkt/43CrossCul/file/4.3%20Cross%20Cultural%20Awareness%20Analytical%20Concept_third%20draft.pdf.

¹⁵ Independent Assessment of the Afghan National Security Forces. CNA’s Center for Strategic Studies. P. II. Consulted October 2014 <http://www.cna.org/sites/default/files/research/CNA%20Independent%20Assessment%20of%20the%20ANSF.pdf>.

In addition to these four pillars, there is also the General Directorate of Police Special Unit (GDPSU), its three National Units and 19 Provincial Units.

Also under the Ministry of the Interior are:

- the Afghan Local Police (with almost 24,000 members in October 2013¹⁶) - a kind of grouping of local militias, resulting from a bilateral programme between the United States and Afghanistan, financed by the US. It falls under the responsibility of the MoI as regards its regulation. And
- the Afghan Public Protection Force (APPF).

Finally, there is also the National Intelligence Agency, called the National Directorate of Security (NDS) which reports directly to the president and is not considered as part of the ANSF for the purposes of this study.

As already explained in note 1, this paper will only study the structure, the material and human resources, and the current effectiveness of the Afghan National Army (ANA) as one of the essential elements of the ANSF.

While this paper focuses exclusively on the implementation of the SSR theoretical model in the ANA, reference will at times be made to other bodies, specifically the Afghan Air Force (AAF) and the Afghan National Police (ANP). This will allow for a better understanding of the subject, comparison of the institutions, their structures, their material resources, the impact of the number of personnel in one or other institution, etc.

3.2 Creation of the ANSF: CSTC-A AND NTM-A

The creation of the ANSF has followed a complex process: the first initiatives were adopted in the Bonn Agreement (December 2001, Bonn I) and the Petersberg Conference (December 2002, Bonn II). Here, the maximum number of troops (70,000) for the Ministry of Defence (including military and civilian personnel in the Afghan army and air force) was set out, as well as for the police (62,000).

At the Tokyo (January 2002) and Geneva (April 2002) Conferences, the fundamental details of the SSR were defined, and the participating nations adopted responsibility for each one of the five fundamental pillars of the reform of the security sector: the

¹⁶ <http://www.brookings.edu/-/media/Programs/foreign%20policy/afghanistan%20index/index20140514.pdf>.

United States took on military reform; Germany would focus on police reform; Japan would support the disarmament, demobilization, and reintegration of ex-combatants (DDR); Italy took over judicial reform; and the United Kingdom, counter-narcotics.

As regards the ANA, the United States started training the first recruits in the Military Training Centre in Kabul in May 2002. This initial training period lasted 10 weeks and gave rise to the birth of the first kandak (battalion) in July 2002.

Since May 2003, Task Force Phoenix has been responsible for training of the ANA in the areas of leadership, planning, execution of operations, and doctrine.¹⁷

Between 2002 and 2005, very diverse training programmes were implemented. This allowed for the formation of new units in shorter periods of time and thus a greater ability to combat the growing insurgency. The United States was faced with numerous problems (lack of personnel, low quality of human resources, illiteracy, ethnic imbalances, high desertion rate,...) and this prevented them from reaching the maximum quotas fixed for the ANA at the various conferences and summits.

Following the period of basic and advanced individual training, as well as the training of squadron, platoon and company units, in 2004 the United States decided to incorporate US military personnel into the recently created kandaks to provide better training. These teams were called Embedded Training Teams (ETT).

Germany, who had taken charge of training the police, opted for a well-trained police corps to the detriment of accelerated growth in force size.

For the United States, it was incredibly important to address insurgency in a global manner through the joint deployment of the ANA and the police. With this in mind, and taking into account the divergence between the strategies of the two countries, Washington decided to get involved in police training by providing funds and creating a Central Training Centre and seven Regional Training Centres, all of which report to the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) of the US Department of State.

Thus, ANA activities were coordinated through the Office of Military Cooperation Afghanistan (OMC-A), a structure that later became the Office of Security Cooperation-Afghanistan (OSC-A); this Office eventually took on full responsibility for the training of the ANA, as well as cooperating with Germany on police reform.

In April 2006, the OSC-A became the Combined Security Transition Command-Afghanistan (CSTC-A).

17 ARTEAGA, Félix y Carlota GARCÍA ENCINAS, “Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán: ¿listas para el relevo?”, Working Document 31/2010 of the Elcano Royal Institute, Madrid, September 2010. Consulted July 2014 under <http://www.realinstitutoelcano.org>.

The CSTC-A is a multinational military structure that forms part of Operation Enduring Freedom, in which both NATO members and non-Alliance members (New Zealand and Australia) participate. Since 2006, the CSTC-A has been charged with reforming, training and equipping the ANSF under the Afghan Ministries of Defence and Interior.

Also in 2006, NATO decided to complement the activities of the American ETTs through the setting-up of Operational Mentor Liaison Teams (OMLT).

Between 2006 and 2009, insecurity in Afghanistan increased. Despite the increase in the numbers of soldiers and police, huge problems persisted in the creation of the ANA and the police force: low quality of recruits, corruption, loyalty to the ethnic group of origin, low wages, illiteracy, lack of identification from the side of the recruit with governmental structures, lack of resources (vehicles, weapons, transmissions), etc. Added to these problems were unjustified absences, departures and the incapacity to recruit the necessary staff to reach the maximum authorized troop volumes.

2009 was a crucial year in Afghanistan's transformation: President Obama was inaugurated President of the United States and defined a new strategy for Afghanistan and Pakistan. He appointed General McChrystal Commander of the U.S. Forces in Afghanistan (USFOR-A).

During the same year at the NATO Summit in Strasbourg-Kehl, Heads of State and Government decided to set up the Nato Training Mission-Afghanistan (NTM-A) with the aim of training, advising and providing assistance to the ANSF. In this way, a permanent and capable force would be created that would be able to protect the Afghan population and stop insurgency in Afghanistan. The NTM-A would be in charge of supervising training and equipping of the ANSF Afghan forces, leaving the CSTC-A in charge of the administrative and financial tasks related to the economic funds put up by the US for operations in Afghanistan.

The NTM-A (formed by personnel from the 29 NATO nations and the 6 non-NATO nations) was formally activated on the 21 November 2009 and was located next to CSTC-A in Camp Eggers, Kabul.

Both were supervised by a single command (at the start by Lieutenant General Caldwell); the single command reported directly to the Commander of the International Security Assistance Force, ISAF (since June 2009, General McChrystal).

NTM-A was tasked with two missions:

- taking over previously implemented training and mentoring programmes for the instruction and training of the Afghan armed forces (particularly the ANA) and police, as well as introducing any necessary changes to ensure positive results; and

- advising these institutions so that they would progressively take over leadership of the reform process.

NTM-A consists of two key branches: Operations and Support:

- Operations is split up into five elements, each responsible for one of the following bodies: the army ANA, the police ANP, special operations forces, the air force AAF, and logistical support of operations.
- Support is broken down into three sections: contract management/audit oversight, ANSF financing, and security assistance programmes.

The NTM-A operates in the zones where the ANSF are deployed, whether on a permanent or temporary basis. Training Advisory Groups are deployed, attached to each ISAF Regional Support Command. The Training Advisory Group carries out operations and support activities.

As highlighted above, 2009 was an important year in the reform of the security sector process in Afghanistan, given that command of ISAF and the US Forces Afghanistan (USFOR-A) was held by the same person, General McChrystal. Directly under this command are the NTM-A and the CSTC-A, also both under the authority of one general – Caldwell. For the first time, all efforts undertaken in Afghanistan to promote SSR are coordinated.

3.3 ANSF maximum troop number

The maximum number of personnel that would form the ANSF was set at the Bonn Conference in 2001. The limit was set at 70,000 personnel for the Ministry of Defence (including all military and civilian personnel in the Afghan army and air force) and 62,000 for the police.

In 2008, due to a resurgence in violence, the Afghan government requested an increase of troops to 134,000 for the Army. The Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB) approved it and established that this limit would be reached by 2014.

There have, however, been further modifications. Currently the established frame of reference is a structure with a total volume of 352,000 members for the whole of the ANSF.

From this total volume, the ANA is allocated 187,000 troops – a number that should have been reached in December 2012; the ANP should have had 157,000 members by February 2013; and finally, the AAF, 8,000 by December 2014.

According to the most recent available data provided by the CSTC-A (March 2014), the ANA has 182,777 personnel, or 98% of the set total (9,236 are civilians,

corresponding to 5% of the ANA total). The ANP has similar figures (98%) with 153,269 members. The AAF, however, only has 85%, or 6,763 members out of the maximum allowed limit¹⁸ (of which 250 are civilians – 3.7%).

By way of summary, the ANSF have a total of 342,809 personnel – 97% of the threshold.¹⁹

3.4 The Afghan National Army (ANA)

As we have seen, the ANA is the key element of the Afghan Ministry of Defence. It comprises a Chief of General Staff and a series of Divisions dedicated to finances, intelligence, public affairs, health, legal assistance, personnel, and strategic communication.

The ANA is led by the Chief of General Staff. The ANA has adopted the general staff system: personnel, intelligence, operations, logistics,... and also has a Military Centre for National Coordination, equipped with military command and control capabilities for the follow-up of operations.²⁰

Under the authority of the Chief of General Staff are the Ground Force Command, the Special Operations Command, the logistics, academic and training centres units, and the Mobile Strike Force.

The Ground Force Command is an operational unit with six Army Corps and the 111th Division under its authority. The Army Corps, which began to be established in September 2004, are currently structured in a similar manner to the divisions of western Armed Forces (between 3 and 5 brigades):

- 201st Corps, located in Kabul and comprised of four brigades;
- 203rd Corps, located in Gardez, comprised of four brigades;
- 205th Corps, located in Kandahar, comprised of five brigades;

18 The CSTC-A data used in this report was taken from the quarterly and annual reports provided by the Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). The figures used here were taken from the report dated 31 March 2014. Consulted June 2014 under www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf.

19 To achieve 100%, the ANA needs 4,223 soldiers, the ANP 3,731 police officers and the AAF 1,237 soldiers. In total, 9,191 members (3%).

20 Strategy Paper 164, “Afghanistan after ISAF”. Spanish Ministry of Defence, Madrid, 2013, p.118. www.ieee.es.

- 207th Corps, in Herat with three brigades;
- 209th Corps, in Balkh with three brigades; and finally,
- 215th Corps, in Helmand with four brigades.²¹

Division III, comprised of two brigades, is located in Kabul.

ANA STRENGTH,		
	Authorized	Assigned
ANA Component	Q1 2014	Q1 2014
201st Corps	18,130	17,489
203rd Corps	20,798	20,029
205th Corps	19,097	17,891
207th Corps	14,879	13,806
209th Corps	15,004	14,554
215th Corps	17,555	16,310
111th Capital Division	9,174	8,921
Special Operations Force	12,149	10,458
Echelons Above Corps ^a	34,866	29,727
TTHS ^b	-	24,356 ^d
Civilians	-	9,236
ANA TOTAL	161,652	182,777
Afghan Air Force (AAF)	7,097	6,513
AAF Civilians	-	250
ANA + AAF TOTAL	168,749	189,540

Notes: Q4 2013 data is as of 12/30/2013; Q1 2014 data is as of 3/31/2014.
^a Includes MOD, General Staff, and Intermediate Commands
^b Trainee, Transient, Holdee, and Student; these are not included in counts of authorized personnel
^c Includes 5,010 cadets
^d Includes 4,701 cadets
^e Q4 2013 assigned total includes 10,251 AWOL personnel

Sources: CSTCA, responses to SIGAR data calls, 1/6/2014 and 3/31/2014.

Box 2: Distribution of ANA staff by first level Commands/Units²²

Each brigade is made up of three light infantry battalions (kandak), one combat support battalion (artillery, signals and reconnaissance) and a logistics battalion. Initially the plan was for each kandak to have up to 600 troops; the current figures lie between 250 and 300.

²¹ The data provided was taken from “Jane’s World Armies. Afghanistan. Updated 20 June 2014”. Consulted July 2014 under <https://janes.ihs.com/CustomPages/Janes/DisplayPage.aspx?DocType=Reference&ItemId=+++1319169>.

²² Table drawn up by the author using data available under www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf. p.97

3.5 ANA weaponry

Most weaponry has been donated to the ANA over the years without a suitable programme for its maintenance or supply of spare parts.

The publication *Military Balance 2014*²³ states that the ANA has 673 personnel carriers – 173 M113s and almost 500 MSFVs (*Mobile Strike Force Vehicle*). It also has 214 artillery pieces – 85 122mm D-30s and 24 155mm M114A1s, as well as 105 82mm M-69 mortars.²⁴

There is one mechanised brigade constituted of Soviet T-55 tanks, although their level of operability is unknown.

As regards light weapons,²⁵ the ANA has the Makarov 9mm pistol, the 5.56mm M16 rifle and the 7.62mm AK-47 rifle, and the M-249 SAW machine gun.

To give an example, and also to compare with western air forces, the AAF has 100 aircraft and helicopters, including:

- 2 C-130 aircraft for transport of troops, supplies and cargo; 6 C-182 trainer aircraft; 26 C-208 aircraft for training, troop and supplies transport, and medical evacuation; and 3 PC-12s.
- 6 MD-530 trainer helicopters; 6 Mi-35 close air support and reconnaissance helicopters; 58 Mi-17 helicopters for air attack, troop transport, medical evacuation and supply. These have night flight capabilities.

The AAF has 650 pilots and aircrew out of a planned total of 780; 1,000 maintainers out of the planned 1,370, and 5,200 support and security personnel out of the planned 5,750.²⁶

23 “Military Balance 2014”, International Institute for Strategic Studies. Consulted July 2014 under <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/04597222.2014.871879> P. 222.

24 Author’s note: there are notable differences regarding the total number of vehicles, cannons, mortars and individual weaponry that currently exist in Afghanistan, depending on the report consulted. For this reason, I have used data from *Military Balance 2014* so as to give an idea of the type of vehicles and crew-served and personal weapons in Afghanistan, and so as to compare this with the weaponry of other armed forces.

25 The Ministry of Defence report to the US Congress of April 2014 stated that more than 202,000 personal weapons had been delivered as of that date.

26 “Independent Assessment of the Afghan National Security Forces”, CNA’s Center for Strategic Studies, Washington, 2014. Consulted July 2014 under <http://www.cna.org/sites/default/files/research/CNA%20Independent%20Assessment%20of%20the%20ANSF.pdf> p. 133.

3.6 ANA infrastructure

There are two main types of infrastructure:

- infrastructure created specifically for the ANA through investments made by donor countries, and
- infrastructure ceded by the international community's military forces following the withdrawal of the international military forces to their countries of origin.

Since 2011, military bases have been built across the whole of Afghanistan with the aim of extending the central government's authority beyond Kabul. In 2012, the number of installations (bases, outposts,...) totalled more than 850.²⁷ In September 2013, ISAF had already transferred 455 installations to the Afghan Government: 248 to the Ministry of Defence, 181 to the Ministry of the Interior, and 26 to other ministries. Many other installations have been closed due to the impossibility of maintaining or using them by the ANA (or the ANSF in general).

3.7 Training in the ANA

Since the first Afghan kandak was created in July 2002, individual and unit training have gone through many changes.

Initially, the training period lasted 10 weeks and covered individual basic and advanced training, as well as platoon unit training.

Between 2002 and 2005, the length of this training period fluctuated between 8 and 10 weeks (during the shorter periods there were more hours of training allowing units with the same formation to be created in less time).

As previously explained, in 2004 training was complemented by the participation of the Embedded Training Teams (ETT) composed of instructors (between 10 and 15) who lived with the unit and assisted with the tactical, logistical, leadership, etc. side of operational planning and execution.

In 2006, NATO established Operational Mentor and Liaison Teams (OMLT) that were similar in function to the ETTs. The activities that the OMLTs carried out were determined by national restrictions imposed upon the instructors by their home nation.

²⁷ "Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan", US Department of Defense, 2014. Consulted July 2014 under http://www.defense.gov/pubs/April_1230_Report_Final.pdf.

One of the principal objectives of the NTL-A has always been to ensure that the ANSF are able to train their troops without the aid of international military forces. This objective is now almost a reality: 90% of training is led by Afghan personnel with just a small amount of assistance needed in certain areas.

In 2009, the NTM-A decided to build some basic infrastructure to allow for troop basic training and for the training of ANSF officers and non-commissioned officers. At the same time, study programmes were drawn up and Afghan instructors were trained to be able to take over the training of their own armed forces in the near future (the programme was called “train the trainer”). The instructor training process started in December 2011, with 2014 set as the date for the ANSF to be capable of training their personnel without the help of the international community.

Currently, the ANA training process is managed by two main commands: the ANA Training Command (ANATC) and the Afghan National Security University (ANSU).

The ANATC, responsible for the training of Afghan military personnel and for developing doctrine, has a whole range of training centres under it. The Kabul Military Training Centre (KMTC) is particularly important and it is here that soldiers, non-commissioned officers and officers, as well as female Afghan military personnel are trained.²⁸

Individual basic training is conducted at the Kabul Military Training Academy or at one of the five Regional Military Training Centres. It is conducted primarily by Afghan personnel in Dari or Pashto, with literacy being a basic requirement. Classes are given on shooting, operations in urban areas, checkpoints, anti-insurgency operations and C-IED. After 12 weeks of theory and practical training, a basic training battalion can train 1,400 new recruits.

Future non-commissioned officers are selected from among the participants who complete the basic training course. These future NCOs then participate in a four week leadership course. Possible officer candidates have to follow a 20 week course.

Upon completion of their respective courses, soldiers, non-commissioned officers and officers attend the branch academies or centres that are specialised in other subjects.

²⁸ The following academies and training centres exist in Afghanistan: the Kabul Military Training Academy (KMTC); the branch schools (infantry, armor, artillery, engineer, signal) – centres or academies that teach subjects related to military police, logistics, human resources, financial assistance, legal affairs, cultural affairs, civil and religious affairs. There is also a Regional Military Training Centre (RMTC) in each one of the Army Corps (in Mazar-i-Sharif, Khowst/Gardez, Kandahar, Shorabak and Shindand/Herat).

4. THE END OF THE TRANSITION PERIOD AND THE START OF THE TRANSFORMATION DECADE

In previous chapters, we have looked at the creation and evolution of the ANSF from its birth with the I Bonn Agreement (2001) to the creation of the NTM-A (NATO Strasbourg-Kehl Summit 2009).

Another watershed moment in Afghanistan's history is the NATO Lisbon Summit (November 2010) where a transition timetable was established between ISAF and the ANSF. By the end of the transition period, the ANSF should be capable of independently carrying out security missions as expected of a state. This period would run from July 2011 until the end of December 2014.²⁹

Later, at the Chicago Summit (May 2012), an agreement was made to continue providing support to the ANSF over the ten years between 2015 and 2024. This period would be called the "Transformation Decade"; an agreement was also reached regarding the ANSF personnel volume which would be no greater than 228,500 people by 2024. The annual cost was fixed at 4.1 billion dollars, and as of 2015 the Afghan government would have to provide 500 million dollars as an initial contribution to the ANSF budget. This contribution would then increase year-on-year until the total financial burden for the ANSF would be completely taken over by the government of Afghanistan in 2024.

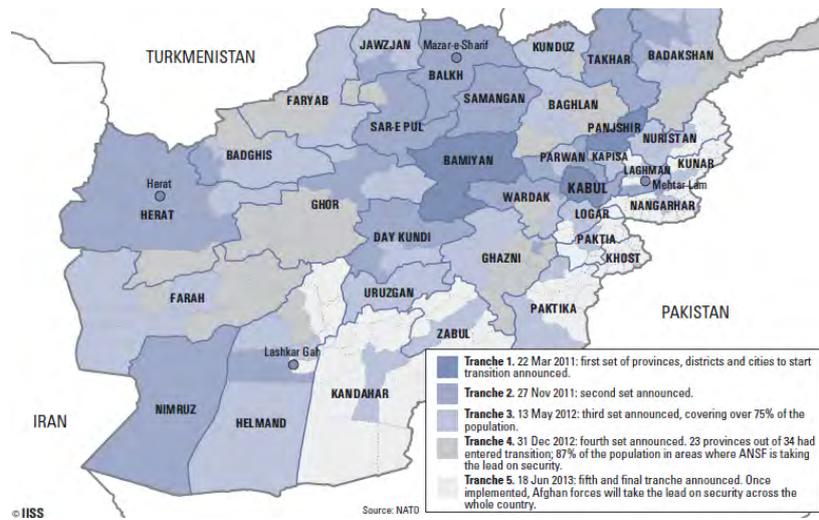
Both NATO summits served to establish, in general terms, the main deadlines for the transfer of security activities from the armed forces of the international community to the ANSF.

At the Kabul Conference (September 2010), the Joint Afghan-NATO Inteqal Board (JANIB) was established to evaluate in which provinces, districts or cities the ANSF should start to take over security missions.

Between March 2011 and June 2013, the JANIB established five periods or "tranches" for the gradual transfer of security operations from ISAF to the ANSF (see box below³⁰).

29 Consulted July 2014 under http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm.

30 Military Balance 2014. International Institute for Strategic Studies. Consulted July 2014 under <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/04597222.2014.871879> P. 219.



Box 3: Transition of security activities from ISAF to ANSF

Since June 2013, the ANSF have been leading security and combat operations at the national level in Afghanistan. They have proven to be a competent force, capable of providing security to their population, preventing the insurgency from achieving their aims. Although the ANSF have suffered many losses, approximately 400 per month, due to an increase in fighting, and the high levels of fatality in battles,³¹ they do have an image of cohesion and of confidence in themselves, of tactical superiority over the insurgency, and the ability to limit violence in less densely populated areas.

The transition period will come to an end in a few weeks (December 2014) and the Transformation Decade (2015-2024) will begin. The current feeling is that the ANSF have started to effectively take over numerous security missions that would be expected of a state. As of January 2015, there will be a big reduction in the capacities implemented by the international community so that Afghanistan is able to become an autonomous and complete country by the end of the Transformation Decade.

Following the presidential elections and the appointment of a new president, a Bilateral Security Agreement (BSA) was signed with the United States, as well as a new Status of Forces Agreement (SOFA) with NATO.

The BSA, signed on the 30 September, established a maximum of 9,800 US troops on Afghan territory. NATO will also reduce its contingent until it reaches a level of 2,000 troops.

In this way, the statement made by president Obama on the 25 May at Bagram air base, close to the capital Kabul, in front of some of the 32,000 troops stationed there

31 BYRD, William A. "Revisiting Chicago. The Critical Need To Maintain Support For Afghanistan's National Security Forces Post-2014", United States Institute of Peace (USIP), Washington, 05 June 2014. Consulted September 2014 under <http://www.usip.org/publications/revisiting-chicago>.

will be upheld: complete withdrawal of US military forces stationed in Afghanistan by the end of 2016, which will also coincide with the end of Obama's second and final term. President Obama thus showed his desire to withdraw the troops deployed there, as he did in 2011 with the troops in Iraq (it should be noted that US forces withdrew from Iraq in 2011 due to the lack of signature of a new SOFA, among other reasons).

This was not the only aim of Obama's visit: the following day, *Memorial Day* was celebrated – a day where the United States remembers the men and women who have fallen in the line of duty, and it was perhaps one of the best moments to approach American troops with whom he did not have a good relationship.

Another aim, and perhaps the most important for Obama, was to obtain the signature of the Bilateral Security Agreement. This BSA set out that 9,800 military personnel would remain in Afghanistan during 2015, to be halved during 2016, with the aim that a few weeks prior to the end of his second term (January 2017) all troops would have been withdrawn (not including usual embassy personnel). In this way, Obama would have brought to an end the US participation in both Iraq and Afghanistan (which has already led to 2,329 American deaths and 19,664³² American casualties).

The signature of this agreement means that US troops will be present in Afghanistan for two more years, and will have a double mission: continuing training Afghan military forces, and participating in anti-terror operations against Al Qaeda.

While some journalists, analysts and politicians imply that President Obama is trying to win votes for the next presidential elections in the United States, it is clear that if a new BSA and SOFA had not been signed, there may have been a rushed withdrawal of US and NATO military forces. This would have led to a difficult situation in Afghanistan seeing as the ANSF are not yet able to act alone without the support of the international community.

5. VIABILITY OF THE ANSF BEYOND JANUARY 2015

Since Karzai announced on the 18 June 2013 that the ANSF would take over combat and security missions, there have been many examples of the capabilities and the professionalism of the ANSF.

Since June 2013, they have successfully executed combat missions, combat support missions, medical evacuations and route-clearing operations. An example is Operation

32 Most casualties occurred between May 2010 (1,000) and April 2014. The number of casualties has tripled in the last four years.

Seemorgh,³³ carried out in July 2013, where the AAF worked together with the ANA on troop transport, resupply, and casualty evacuation. Throughout August and September 2013, operation OQAB³⁴ was carried out with the participation of special forces, ANP personnel and the National Directorate of Security.

Both operations are examples of coordination between land and air forces or between security elements at the highest level, even outside the ANSF structure – something that would have been unthinkable in the past.

Over the past two years, the volume of ANSF activities has increased greatly. They have gone from 329 casualty evacuation missions to 993, the Special Operations Forces have carried out around 1,200 operations, and they have seen more than 1,560 flight hours in combat support operations.

These examples of tactical operations, as well as the volume of activities, are not enough for us to consider the ANA and the AAF as institutions able to act autonomously. They do, however, confirm that the security sector reform process has allowed an institution such as the ANA, that wasn't even in existence at the beginning of 2002, to start developing its missions with low levels of support from the international community.

Conversely, there are numerous reports that flag up deficits, both at the ministerial level as well as in the army and the police:

- For example, the need for better planning, programming, budgeting and acquisition of resources for the ANSF has been detected within the Ministries of Defence and of the Interior
- At the tactical level, a lot of effort still needs to be made as regards:
 - the sustainability of operations,
 - the planning of air operations
 - the execution of close air support,
 - the need for specialised personnel,
 - the need for capabilities for casualty evacuation,
 - C-IED (Counter Improvised Explosive Devices) capabilities,

33 <http://www.isaf.nato.int/article/isaf-releases/aaf-supports-operation-simorgh-in-logar-afghanistan.html>.

34 Consulted September 2014 under http://www.nato.int/isaf/docu/mirror/2006/mirror_35_200611.pdf.

- improvement in logistical support,
- the need for ISR (Intelligence, Surveillance, Reconnaissance) capabilities.

It has also been noted that most brigades are only capable of reduced length tactical actions – up to 96 hours. The lack of technicians specialised in maintenance and the lack of a suitable logistics system prevent, for example, the resupply of units, meaning that they are unable to act for longer periods.

In conclusion, then, the ANSF have greatly evolved and are now capable of acting independently for short periods. However, they still suffer from a series of vital deficits as compared to the armed forces of western countries.

6. SHORT-TERM CHALLENGES FOR THE ANSF

We have already mentioned some important deficits. Some of these will be resolved when the ANSF are better equipped, with new training programmes (specialists) with greater experience and training, with participation in tactical operations and exercises,...which will allow the ANSF to become a forces that is increasingly better prepared.

We will now analyse some of the peculiarities of the ANSF that will need to be dealt with if the ANSF is to become a modern, well-prepared institution, capable of tackling any type of threat to Afghan national security.

6.1 Ethnic distribution

The international community has always demonstrated a deep commitment to ensuring that the ANSF are an institution that can represent all of the existing ethnicities in Afghanistan (see section 3, box 1). The will to meet with this requirement has been so great that personnel have been recruited from across all regions of the country

The following table shows the ethnic proportions in Afghanistan and in the Afghan National Army (ANA). The percentages are very similar, with a maximum divergence of 5%.

Ethnic group	In the ANA ^(A)	In Afghanistan ^(B)
Pashtun	39%	42%
Tajik	32%	27%
Hazara	11%	9%
Uzbek	10%	9%
Other ethnic groups	8%	13%

A Figures from the CSTC-A, April 2014.

B IEEE Analysis Document 12/2011: Geopolitical Analysis of Afghanistan. April 2011 www.ieee.es/.../DIEEEA12_2011AnalisisGeopoliticoAfganistan.pdf

The current ethnic problems in the ANA come about when there are notable ethnic discrepancies in a specific job group (officers) which may then become an internal threat to the stability of the ANSF, bearing in mind the existing difficult relations between some ethnic groups. An example would be the number of Tajik officers in the ANA (almost 40%), a figure that is much higher than the ANSF average in 2014 (32%) of the national average in 2011 (27%).

A further example is the existence of areas (and thus the units deployed there) in which the predominant ethnic group is the Pashtun (for example the south-east area of Afghanistan), but in which Pashtun recruitment doesn't even reach 2%. This situation has an influence on the units that make up the Army Corp deployed in the area.

It is a highly complex issue that needs to be dealt with in the most appropriate manner so as to ensure the ANSF does not become destabilised.

6.2 Literacy among personnel

One of the basic requirements for Afghan recruits to the military or police forces is literacy. With more than 11 million illiterate adults in the country, a suitable selection process is difficult to implement (9 out of every 10 Afghan military personnel are considered to be illiterate or are unable to make simple mathematical calculations).

For this reason, from day one, the NTM-A developed various literacy programmes within the ANSF. This is now a mandatory requirement during the basic training period.

Since April 2012, the NTM-A has given literacy classes to almost 120,000 Afghan military personnel in 1,551 schools, with nearly 2,800 Afghan teachers employed. All recruits are required to be able to “identify, understand, interpret, create, communicate,

compute and use printed and written materials associated with varying contexts”,³⁵ which corresponds to Functional Literacy Level 3 as defined by UNESCO.

This project has a budget of almost 200 million dollars. The results as of April 2014 were that 242,120 had achieved level 1 (first grade), 102,155 had basic literacy skills and 82,437 personnel had completed level 3.³⁶

There is, however, a lot still to be done: if all recruits were to complete level 3, non-commissioned officers, officers and general officers would be able to follow further training courses. The ANA needs its personnel to be able to take part in advanced courses such as the staff school, intelligences courses, or material or personnel resources, similar to those in western countries.

6.3 Departures, an element of attrition

We have already looked at the maximum troop volume in the ANSF. Each year in the ANA there is a large number of departures; at the same time, the recruitment system is very demanding, preventing new recruits from entering. In this way, the losses caused by departures lead to a high level of attrition in the ANA that is not made up for by recruitment due to the complex and demanding process.

Departures arise mainly due to combat, expulsion or voluntary desertion of the army.

- between February 2013 and February 2014, 43,887 Afghans were expelled, and
- between March 2012 and February 2014, 2,166 military personnel were killed and 11,804 injured in combat.³⁷

Desertion of the ANA is attributed to, among other reasons: low salaries, separation from family, pressure placed on the family by local militias, not accepting orders from other ethnic groups, rejection of the governmental structure, etc.

While attrition due to reasons mentioned above is great, the demanding recruitment process also considerably affects the number of troops entering service of the ANSF, and thus the total volume of the forces.

The recruitment process should continue to be demanding so as to avoid people being accepted who, due to their situation before entering the ANSF, could create

35 <http://www.forces.gc.ca/en/operations-supporting-docs/ntm-a.page>.

36 http://www.defense.gov/pubs/April_1230_Report_Final.pdf p.35.

37 www.sigar.mil/pdf/quaterlyreports/2014-04-30qr.pdf p.97.

internal militias within the ANA upon acquiring a military job. Or to avoid personnel from acquiring a leadership position that doesn't correspond to the military rank they obtained during training.

In addition, efforts are made to limit access to Afghans who could cause internal incidents to the ANA or to the military forces of the international community. There have been many departures due to the phenomenon called "*green on blue*", where, once recruited, a member of the Afghan military forces attacks the commanders and troops of the ANA or of the international military forces.

The demanding recruitment process followed by NATO has 8 steps:

1. Initial identification.
2. Two individuals guarantee/confirm the identity of the recruit.
3. Verification of the information supplied.
4. Criminal check of the individual.
5. Verification of personal documents.
6. Medical test.
7. Drugs test.
8. Biometric data collection (iris scan, fingerprints, weight, height, age).

Once accepted into service, soldiers/commanders are re-verified each time they return from leave or from an unjustified absence. These precautions are part of NATO's Counter-Infiltration Plan to try to reduce the number of "*green on blue*" incidents.

6.4 Female participation in the ANSF

The inclusion of women in the ANSF is clear evidence of the positive evolution of these institutions.

At the end of March 2014, there were 672 women in the ANA and 51 in the AAF, broken down by rank as follows: 244 officers, 260 non-commissioned officers (NCOs), 46 enlisted, and 173 cadets (according to figures provided by CSTC-A³⁸)

In the police force, there were 1,743 women (226 officers, 728 NCOs and 789 police officers).

38 *Ibidem*, p. 101 y 107.

One of the elements defined as part of the SSR is the inclusion of women in the ANSF. The international community has committed itself to ensuring a rate of 10% women in the ANA (the volume set for the police force is 5,000).

These figures have not yet been reached: the 723 women in the ANA and AAF only constitute 0.38% of the total of both military forces; and the 1,743 women in the ANP only constitute 1.13% of the total (bearing in mind that the limit is set at 5,000, they are currently only at 34% of the set quota).

The international community considers female participation so important that a specific budget of 25 million dollars has been set aside with the aim of boosting recruitment, integration, retention, training and treatment of women.

These figures are of great importance, and even more so if we consider the fact that the SSR only started 13 years ago. When compared to the standard in western countries, these numbers are somewhat insignificant; they do, however, constitute an indication of change in a culture that is so radically different to that of the western countries.

6.5 Measuring capabilities effectiveness

Currently, ISAF carries out an evaluation of the ANSF every four months. They evaluate the efficiency of the advising, training and mentoring role carried out by the international armed forces.

To do this, various command support tools have been created to allow for the evaluation of each one of the brigade units.

Initially, the *Capability Milestone (CM) Rating System* was used and was designed to evaluate preparation.

Later, the *Commander's Unit Assessment Tool (CUAT)* was put into use, but it was difficult to use and not very efficient; it established five categories/levels (the *Rating Definition Level*) to classify the evaluated units as “independent with advisors, effective with advisors, effective with partners, developing with partners, and established³⁹”.

Currently the *Regional Command ANSF Assessment Report (RASR)* is used, which is a much simpler tool allowing evaluation of units in 6 fundamental areas:

- planning and execution of joint operations using combined arms;

39 For details of these five categories or levels, see pages 116 and 117 of Strategy Paper 164: Afghanistan after ISAF. www.icee.es.

- leadership;
- command and control;
- sustainment;
- training and
- departures.

As shown in the following table, as of 31 March 2014,⁴⁰ the ANSF had a total of 17 “fully capable” units and 44 units “capable” of executing the missions assigned to them. Here all of the Army Corps control posts have been included, as has Division III and 23 of the 24 brigades (number 24 had not been evaluated on that occasion).

Figure 21: ANSF RASR Ratings, as of March 2014

Rating Definition Levels (RDLs)	Corps/ Div HQ	IN Bde	Corps ENG KDK	Corps SIG KDK	Corps/ DIV MI KDK	OCC-R	AUP Type-A HQ	ABP Zone HQ	ANCOP Bde HQ	MSF KDK*	Total RASR Assessed Units
Fully Capable	1	10	0	0	1	0	2	1	2	0	17
Capable	6	13	3	2	2	6	3	5	2	2	44
Partially Capable	0	0	2	2	1	1	2	0	1	0	9
Developing	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	3
Established	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Not Assessed	0	1	0	1	3	0	0	1	2	2	10
Awaiting Fielding	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Total	7	24	6	6	7	7	7	7	7	7	85

RASR = RC ANSF Status Report; OCC-R = Operational Coordination Center - Regional; MSF = Mobile Strike Force; ANCOP = Afghan National Civil Order Police.

* IJC RASR assigns "Awaiting Fielding" status to units who have completed CFC but have not yet graduated from ABS, thus have 3 MSF KDKs waiting. ISAF defines fielding IAW Tashkil 1392 as all units who completed CFC, thus assigns only 2 MSF KDKs "Awaiting Fielding" status.

Box 4: ANSF assessment, as of March 2014.

We can also see that only three units are developing: an engineer battalion, a signal battalion and a Mobile Strike Force.

Once the Transformation Decade starts and the international units withdraw, it will be difficult to continue to carry out these evaluations. There will still be personnel carrying out training, advising and mentoring roles but there will not be a structure to evaluate whether the proposed objectives are being achieved. It should be remembered that the commitment made by the international community to continue financing the ANSF will be kept until 2024 so that the ANSF can achieve complete maturity and not require external support.

The issue that will come up in the future is whether the financing will serve to achieve the objectives proposed in the ANSF, whether it is appropriate to continue

⁴⁰ http://www.defense.gov/pubs/April_1230_Report_Final.pdf p.58.

providing funds, or whether the economic support will get lost in the governmental structure.

6.6 The threat from armed groups

When designing the ANSE, it was necessary to bear in mind the threats that they may have to deal with at any future moment.

Across the whole of Afghanistan, there have always been numerous war lords and military leaders with private armies with greater total volumes than the ANA. Up until now, most of them have seemed to support president Karzai,⁴¹ particularly if they also held a government post. But let us not forget that due to their sheer number of personnel, as well as the weapons they have available to them, they should still be considered a latent threat, capable of influencing, destabilising or quashing the ANSE.

The international community has always tried to implement the complex process of “Disarmament, Demobilisation and Reintegration” (DDR) in all of the illegal armed groups in the country. It should be remembered that DDR allows for the development of a more stable and effective reform of the security sector.

During the International Donors Conference in Geneva (2002), Japan emerged as the lead country for the implementation of DDR in Afghanistan. Four DDR programmes have been implemented in Afghanistan: the first began in 2003 and was applied initially to existing military forces, the Anti-Taliban Alliance that helped the Coalition overthrow the Taliban in 2001.

In 2005, various programmes were started: the “Disbandment of Illegal Armed Groups” (DIAG), followed by the Tahkim-e Sohl programme (Strengthening Peace, started 2005, now completed) and the still active “Afghanistan Peace and Reintegration Programme” (APRP).

In March 2006, it was estimated that there were between 1,800 and 2,000 illegal armed groups, composed of around 150,000 individuals. By the end of 2010, 759 illegal armed groups had been dissolved and 54,138 illegal weapons confiscated.⁴²

Despite this, the effective disarmament, demobilisation and reintegration of illegally armed personnel has not been achieved. There are many reasons for this, but

⁴¹ In February 2007, an amnesty for many of those accused of crimes against human rights was signed.

⁴² Jane’s World Armies. Afghanistan. Updated 20 June 2014 Consulted July 2014 under <https://janes.ihs.com/CustomPages/Janes/DisplayPage.aspx?DocType=Reference&ItemId=+++1319169>.

in particular the extremely adverse political context: while there continues to be no peace agreement that includes all parties, offering a complete frame of action to all the illegal armed groups; while the Afghan people continue to have no trust in their political system or in the necessary security measures, these war lords or chiefs of illegal armed groups will be reluctant to accept a DDR programme.⁴³ These war lords do not know whether the ANSF will be capable of providing internal security and stability over the coming years, and for this reason they all prefer to keep large volumes of arms and people at their disposal.

Of all the armed groups in Afghanistan, the Taliban movement should be highlighted as being one of the most important (also known as the Islamic Emirate of Afghanistan, particularly during the period when the fundamentalist Taliban seized Kabul in 1996). They recruit in the rural Pashtun areas; one of the most important splits was by the Mahaz-e-Fedayeen group led by Mulá Haji Najibullah.

The second most important group is led by Gulbuddin Hekmatyar and is based in Pakhtunkhwa; the third is the Haqqani network led by Jalaluddin Haqqani.⁴⁴ It is also believed that there are left-overs of Al Qaeda, with much degraded capabilities, in Afghanistan.

6.7 Financing of the ANSF

The funds for Afghanistan's reconstruction are provided, to differing degrees, by numerous donor countries belonging to the international community.

Various donor conferences have taken place to coordinate efforts for the reconstruction of this state. Each state that makes donations decides for which sector or institution their funds should be used.

Two institutions have been created to manage the funds provided by the donor countries:

- The *Afghanistan Security Forces Fund* (ASFF) is a body through which the United States delivers funds to provide the ANSF with equipment, training, financing (salaries and funds for the ANSF's activities), supplies, as well as

43 Reintegrating Armed Groups in Afghanistan. Lessons from the past. United States Institute of Peace Peacebrief 168. Consulted September 2014 under www.usip.org.

44 <http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/asia/south-asia/afghanistan/256-afghanistan-s-insurgency-after-the-transition.pdf>.

repairs, renovation and construction of infrastructure. On the 31 March 2014, the funds supplied by the United States for the reconstruction of Afghanistan exceeded 103 billion dollars.

- The *NATO ANA Trust Fund* (managed by the CSTC-A) has received donations totalling 885 million dollars from 23 nations.

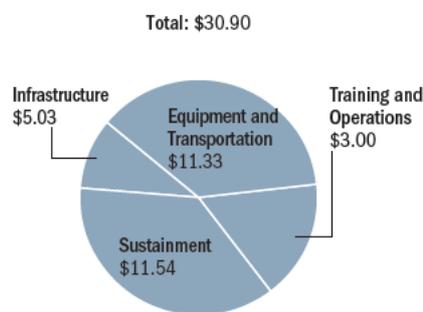
The 103 billion dollars appropriated by the United States for Afghanistan’s reconstruction have been distributed as follows:

- \$58.84 billion for security
- \$25.96 billion for governance and development
- \$7.55 billion for counternarcotics efforts
- \$2.78 billion for humanitarian aid
- \$8.05 billion for civilian operations⁴⁵

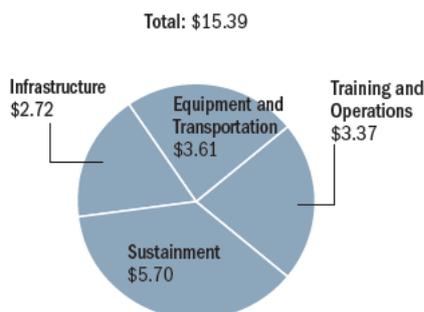
Almost 60% of the United States’ investment in the reconstruction of Afghanistan has been dedicated to security. Almost 60 billion dollars is not an inconsiderable sum of money.

Of the 58.84 billion dollars of funds for security, the ANSF has so far received 57.33 billion, distributed between the ANA (\$30.1 billion), the ANP (\$15.4 billion) and detainee operations (\$11.8 billion). Each of these three budget activity groups have been further split into four sub-activity groups: Sustainment, Equipment and Transportation, Infrastructure, Training and Operations (see box below).

**ASFF DISBURSEMENTS FOR THE ANA
BY SUB-ACTIVITY GROUP,
FY 2005-MAR 31, 2014 (\$ BILLIONS)**



**ASFF DISBURSEMENTS FOR THE ANP
BY SUB-ACTIVITY GROUP,
FY 2005-MAR 31, 2014 (\$ BILLIONS)**



Note: Numbers have been rounded.
Source: DOD, response to SIGAR data call, 4/15/2014.

45 Consulted July 2014 under www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf p.71.

Box 5: ASFF disbursements for the ANA and ANP

A quick analysis of these figures shows us that about 10% of the total budget for the reconstruction of Afghanistan is used for the sustainment of the Afghan army (ANA) and almost 6% for the sustainment of the Afghan police (ANP), i.e. 30 billion for the ANA and just over 15 billion for the police.

6.8 Corruption

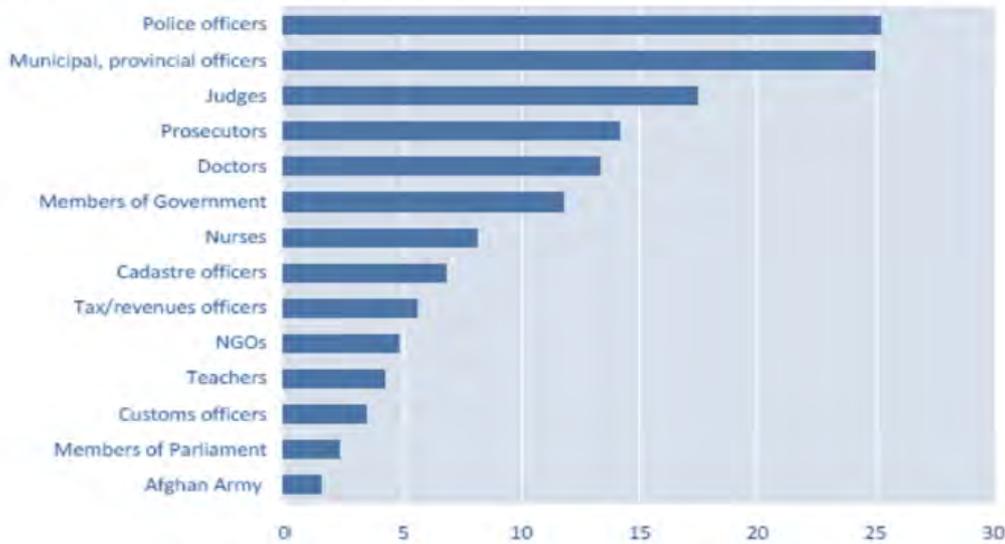
Corruption has to be one of the fundamental elements of any self-respecting study on Afghanistan. It is a global issue that affects governmental structures, be they state, provincial or local structures.

However, here we want to study how corruption affects the ANA and the police without comparing these two institutions to other institutions or structures. Neither will we examine the influence of corruption on the ANA and the ANP according to geographical areas of Afghanistan.

The aim here is merely to briefly analyse the figure below⁴⁶ wherein the police is detailed as being the most corrupt institution in Afghanistan and the ANA as the least corrupt (possibly due to the functions that they each carry out).

46 Consulted July 2014 under <https://www.cimicweb.org/cmo/afg/Pages/CFCAFGReports.aspx>.

Figure 2. Percent of Adults who Paid at Least One Bribe during the Last Year to the Following Types of Office



Source: UNODC, *Corruption in Afghanistan: Bribery as reported by the victims, 2010*

Box 6: The most corrupt individuals in Afghanistan.

7. CONCLUSIONS

This text has examined the creation and evolution of the ANSF, their current situation (personnel volume, type and quantity of equipment available, training, infrastructure,...), the main problems they have to deal with in order to evolve into a modern and professional armed forces (balanced ethnic distribution, illiteracy, inclusion of women, corruption, financing,...), as well as the main weaknesses/deficits from which they currently suffer (sustainment of operations, planning of aerial operations, execution of close air support, need for specialised personnel, casualty evacuation capability, C-IED capability, improvements in logistical support, ISR capability,...).

We have been able to observe how the Afghan Army (ANA) has been created following a security sector reform process.

Even though a conceptual theoretical frame on SSR didn't exist in 2002, and neither was there enough real experience of the global implementation of this concept, we can state that between 2002 and 2009 (when the NTM-A was created), the strategies followed both by the United States as well as the other participating countries were the result of national positions and visions, and were followed purely in the interests of the objectives SET OUT by each one of these nations. For the United States, the objective was to endow Afghanistan with military capabilities.

During the Tokyo and Geneva Conferences (both in 2002), the five countries that formalised their will to participate in the security sector reform showed positive interest in helping reconstruct Afghanistan. However, a global strategy was never defined. There was no holistic approach to SSR. There was not even any coordinated planning among the different participating countries to define short-, medium- and long-term objectives.

The initial design of the reform programme was, therefore, incorrect, incomplete, with no coordination between the different countries, and only addressed national criteria. We cannot talk of a true security sector reform process over the years from 2002 to 2009.

2009, however, was a decisive year for Afghanistan. It was the year when the international community introduced a radical change as regards their approach to SSR. There were three decisive events:

- The creation of the NTM-A with the aim of training, advising and assisting the ANSF, and thus creating a capable and permanent force that would be able to protect the Afghan population and deny the insurgency safe haven.
- The appointment of a single Lieutenant General to lead the NTM-A and the CSTC-A, providing a single holistic approach.
- The international conferences in London and Kabul (2010) set out the timeline that would culminate in the phased withdrawal of the international community's military forces. Afghanistan should gradually start to take over all security activities inherent to a modern state. Defining this timeline meant that the government could be made aware of the fact that the international community's troops would be abandoning Afghan territory in five years' time and that the ANSF would be expected to take over the functions.

A lot has been done; but, undoubtedly, the ANSF will continue to need the support of the international community for some time to come.

Nonetheless, it is now time that the lessons learned following the withdrawal of military troops from Iraq be implemented in Afghanistan, avoiding committing similar mistakes. The international community should be vigilant to the repercussions of the withdrawal of US and international community troops during the second semester of 2014. The moment has now come to observe the reactions of the insurgency, the local militias, the Afghan citizens...and to ascertain whether the ANSF are capable of countering these threats.

BIBLIOGRAPHY

- Arteaga, Félix y Carlota García Encinas (2010). Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán: ¿listas para el relevo?. Documento de trabajo 31/2010 del Real Instituto Elcano, Madrid.
- Ball, N. (2007). Reforming security sector governance. *Conflict, Security & Development*, 4 (3), 509-527.
- Brzoska, M. (2006). Introduction: Criteria for evaluating post-conflict reconstruction and security sector reform in peace support operations. *International Peacekeeping*, 13 (1), 1-13.
- Byrd, William A. (2014). Revisiting Chicago. The Critical Need To Maintain Support For Afghanistan's National Security Forces Post-2014. United States Institute of Peace (USIP), Washington,
- Cady, Jean-Christian, (2003). The United Nations and Security Sector Reform in Kosovo. Security Sector Reform: Its relevance for conflict prevention, peace building and development. DCAF, Ginebra.
- <http://www.dcaf.ch/content/download/36008/527233/file/Cady.pdf>.
- CNA's Center for Strategic Studies Independent (2014). Assessment of the Afghan National Security Forces. CNA's Center for Strategic Studies, Washington,
- <http://www.cna.org/sites/default/files/research/CNA%20Independent%20Assessment%20of%20the%20ANSF.pdf>.
- Departamento de Defensa de los Estados Unidos (2014). Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan.
- Ebo, A. (2007). The role of security sector reform in sustainable development: donors policy trends and challenges. *Conflict, Security & Development* , 7 (1), 27-60.
- Friesendorf, C. (2011). Paramilitarization and Security Sector Reform: The Afghan National Police. *International Peacekeeping*, 18 (1), 79-95.
- Hills, A. (2007). Defence diplomacy and security sector reform. *Contemporary Security Policy*, 21 (1), 46-67.
- Hodes, C., & Sedra, M. (2007). Security Sector Reform. En C. Hodes, & M. Sedra, *The search for security in Post-Taliban Afghanistan* (Vol. 47:391, págs. 51-93). Adelphi Papers, London.

- Jackson, P. (2011). Security Sector Reform and State Building. *Third World Quarterly*, 32:10, 1803-1822.
- Jane's World Armies (2014). Afghanistan.
<https://janes.ihs.com/CustomPages/Janes/DisplayPage.aspx?DocType=Reference&ItemId=+++1319169>.
- Military Balance 2014. International Institute for Strategic Studies.
- Ministerio de Defensa español. (2010). Cuadernos de Estrategia nº 147. Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa español. (2013). Cuaderno de Estrategia nº 164. "Afganistán después de la ISAF". Madrid: Ministerio de Defensa español.
- OECD. (2005). DAC Guidelines and Reference Series. Security Sector Reform and Governance. OECD. Paris www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf.
- OECD. (2007). The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform (SSR): Supporting Security and Justice. OECD. Paris.
- Sarah Meharg, A. A. (Jan 2010). Security Sector Reform: A case study Approach to transition and capacity building. (S. Merrill, Ed.) Pennsylvania, USA.
- Sedra, M. (2006). Security Sector Reform in Afghanistan: The slide towards expediency. *International Peacekeeping*, 13 (1), 94-110.
- Sedra, M. (2013). The hollowing-out of the liberal project in Afghanistan: the case of security sector reform. *Central Asian Survey*, 32 (3), 371-387.
- Thruelsen, P. D. (2011). Security sector stabilisation in counterinsurgency operations: the case of Afghanistan. *Small wars & insurgencies*, 22 (4), 619-643.
- United Nations (2012). SSR Perspective. Department of Peacekeeping Operations. Office of Rule of Law and Security Institutions. Security Sector Reform Unit. New York: UN.
- Williams, R. A. (2006). Security Sector Reform: Bringing the private in. *Conflict, Security & Development*, 6 (1), 1-23.
- Zartman, W. (1995). Introduction: Posing the Problem of State Collapse. En W. Zartman, *Collapsed States: the desintegration and Restoration of Legitimate Authority*. London: Boulder.



Esther del Campo García

Director of the Complutense Institute of International Studies (ICEI). Complutense University of Madrid.

E-mail: delcampo@cps.ucm.es

- Submitted: March 2014.

- Accepted: September 2014.

THE ARMED FORCES AND PUBLIC OPINION IN LATIN AMERICA

Abstract

The armed forces have played an important role in the progress and setbacks of democratic politics in Latin America. The return to democracy and the consolidation of these democratic regimes in the past thirty years leads us to consider how Latin Americans see the new role that the armed forces have to develop in the regional context. To do this, we have analysed data from four regional polls: the 2011 Latinobarómetro Report, LAPOP Public Opinion Project reports, the research conducted by FLACSO in 2010 and the University of Salamanca's survey data on the parliamentary elite.

These all show us, although with some differences, that the armed forces continue to enjoy significant support and confidence among the citizens of Latin America. Citizens show great support for the Armed Forces, highlighting their work with human rights, their role in natural disasters, their organisational and training skills and performance in the context of high levels of crime.

KeyWords

Armed Forces, Public Opinion, Democracy, Latin America, Institutional Trust

THE ARMED FORCES AND PUBLIC OPINION IN LATIN AMERICA

I. INTRODUCTION

The armed forces have historically played an active role in the politics of Latin America. This presence, underpinned by the professionalisation seen in national armies since the end of the 19th century, was justified on the grounds of organic nation-building and national development. In some cases, these were oligarchical political projects that were extended to the emerging middle and professional classes; in other instances, the army remained the armed wing of small oligarchical groups, as was the case in Central America in the first half of the 20th century.

After the Second World War, given the difficulties experienced by sections of the national bourgeoisie as they tried to consolidate a national political project and the fear generated by some of the developmental projects of a populist ilk, which had brought widespread mobilisation among swathes of the population in their wake, military ambitions became a major element within the doctrine of national security. For some authors, the constitution of political armies in Latin America was the result of two processes: one the one hand, the consolidation of a consistent interventionist doctrine and the fostering of professional skills within armed institutions and, on the other hand, the creation of a “military vocation”, which was able to legitimise “military sacrifice” as part of nation building.¹ The second process subsequently contributed to the creation of a military “quasi-party”, when armed institutions became an organised area for formulating general strategies and specific tactics for political interference and control of the state by means of the doctrine of national security.²

Analysing the matter, Agüero describes two types of military participation in Latin America.³ Firstly, there is the protective type, of lesser influence, in which the military,

1 D. Kruijt and K. Koonings (2002), “Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras” [Armed Forces and Politics in Latin America: Future Prospects], *Iberoamericana*, II, Vol. 8, pp. 7-22.

2 A. Rouquié (1989): *The Military and the State in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

3 F. Agüero (1992), “The Military and the Limits to Democratization in South America”, in Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell and Arturo Valenzuela (comps.), *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre

in concert with the business elite, develop industrial policies that in turn weaken some of the oligarchies that are drivers of a non-military democratisation process (such as the cases of Peru and Ecuador until quite recently). The opposite of this is the expansive type as seen in Argentina, Brazil and Uruguay. Here, the military perceive democracy as a source of social division and partisanship as an issue of national security. They develop a doctrine of national security tasked with maintaining internal order and reprimanding any socio-political mobilisation that they see as an attack against the established order.

Kruijt and Koonings⁴ distinguish three ideal types of political militarism: that which they call “return to the barracks”, “armoured democracies” and “civil-military strongmen”.

The “return to the barracks” type refers to a situation of consolidated and successful institutionalisation of civil governments. In such cases, governmental succession is determined by free elections with freedom of information and there is growing mass public support for the democratic system. As a by-product of the legitimacy that elected political representatives have enjoyed in a democratic manner, Latin America exhibits a progressive erosion of military privileges (Costa Rica, Argentina, Brazil, Uruguay and, potentially, Bolivia). Although the authors also include the case of El Salvador, we instead consider this to correspond to weak military subordination.

The type “armoured democracies” refers to the preservation of the interventionist ambitions of the military. These ambitions may remain in place within a context of military hegemony (i.e. dictatorships, as would be the case in Chile in the 1990s) or where democratic governments are marked by their weakness or where they are at odds with one another (Guatemala).

The third type, that of “civil-military strongmen”, is the modernised version of the civil-military alliance of an authoritarian and plebiscitary political regime, whose strong arm are the armed institutions (as in Venezuela from the 1990s onwards or Peru under the Fujimori government).

Dame Press, pp. 153-198.

4 D. Kruijt and K. Koonings (2002), *op. cit.*

2. DEMOCRACIES AND NEW CIVIL-MILITARY RELATIONS

The processes involved in the transition to democracy also oblige us to redefine civil-military relations. Stepan⁵ therefore develops two lines of analysis to establish four different types of military regimes in transition:

1. The military contests civil elected authorities or similar degree of conflict between politics and the military.
2. Institutional military prerogatives or acquired rights that are eventually formalised, or not as the case may be, in order to exercise effective control over its internal order, associated areas in the state apparatus or even in order to structure relations between state and society.

When combined, these two dimensions result in four potential scenarios:

- a) Effective civilian oversight: the armed forces prerogatives remain low and within a constitutional framework, as does their criticism of democratic institutions (with neither opposition, conflict nor prerogatives); if both aspects are accepted by both military leaders and political representatives this model does not generate major questioning of the democratic regime;
- b) Untenable situation for the military: this occurs when criticism, in the form of the armed forces' questioning of or disloyalty to democracy, is high, but when, notwithstanding this criticism, the prerogatives of the armed forces are minimal. In this configuration, the military finds itself in a critical position, which could be considered untenable but which could be channelled by substituting, for instance, military commanders;
- c) Unequal civil adaptation (there is no unrest in exchange for quite a few privileges): in this position, the armed forces maintain major prerogatives within constitutional order, that is to say that the democratic regime does not call into question their corporative privileges and the operational autonomy of the military; and,
- d) In the fourth position, besides being a case where the military institution preserves major prerogatives within the new democratic regime, the military question and show disloyalty the rules of the game and democratic processes to

⁵ A. Stepan (1988), "Las prerogativas militares en los nuevos regímenes democráticos" [Military Prerogatives in New Democratic Regimes], *Desarrollo Económico*, vol. 27, no. 108, pp. 479-504.

a great extent. This case represents a critical position for democratic leaders and also regarding the possibility of a return of authoritarian rule with the military hierarchy at the helm.

While it is true that these four dimensions are of particular relevance to transition scenarios, they also provide us with an opportunity to rethink potential military regression or the contexts in which we are able to push forward various reform projects, whether they concern corporative issues or the functions that these institutions should perform at a time when military competences vis-à-vis security are being reconsidered.⁶ Without a shadow of a doubt, however, changes have certainly taken place in terms of how the constitutionalisation of the armed forces is approached. In fact, both security concerns in the hemisphere as well as maintaining internal order are undertakings that fall today to civil and democratically elected governments.⁷

Olmeda⁸ considers military political subordination to be significant in Honduras, Nicaragua, Bolivia, Colombia, Argentina, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay, whilst such subordination is weak in El Salvador, Guatemala, Ecuador, Peru and Venezuela. In the case of Mexico, but also of Bolivia, despite the fact that real military subordination exists, this does not translate into effective management and coordination of defence by civilians.

The existence of a general ministry of defence or its management by the military instead of civilians, the lack of distinction between military expenditure and defence expenditure as well as no distinction being drawn between staff and operating costs (operations, equipment and maintenance for the latter) are thus elements that continue to contradict principles of civilian control, which weakens the management and coordination of the armed forces in Latin America. To these we also should add the existence of parliamentary committees especially tasked with addressing fields pertaining to the military or where the subject is dealt with alongside other matters.

In the same way, Pion-Berlin⁹ maintains that the majority of Latin American governments have achieved a semblance of civilian scrutiny, although this depends on

6 One matter that is very closely associated with the issue of military prerogatives is the redefinition of “the mission of the military” and the realignment of the role of the military in contexts of democratic consolidation.

7 F. Rojas Aravena (2001), *Diseño y gestión de la seguridad internacional en América Latina* [Design and Management of International Security in Latin America]. Utrecht: Doctoral thesis, University of Utrecht.

8 J.A. Olmeda (comp.) (2005), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. [Fragile Democracies. Civilian-Military Relations in the Ibero-American World] Valencia: Tirant lo Blanch-Instituto General Gutiérrez Mellado.

9 D.S. Pion-Berlin (2005), “Political Management of the Military in Latin America,” *Military Review* Vol. 85, p. 7, pp. 19-31.

which countries are still yet to set the boundaries of military presence and, above all, to exercise real civilian control over the armed forces.

According to Fever,¹⁰ civil-military relations should encompass all fields, with necessarily limiting themselves to aspects such as civilian control over the military or respect for the definition of defence policy and its budgets. In any case, civilian oversight of institutions has occurred in a more or less clear-cut way, despite the fact that in most countries the armed forces continue to enjoy significant internal autonomy, to a greater or lesser extent depending on the cases and transition models selected.

This civilian oversight and constitutional framework of the military needs to have a significant balancing entity within democracy, that of social support that legitimises the actions of the principal institutions of the state. Consequently, in the following sections we will focus our attention on explaining the sentiments of Latin American public opinion vis-à-vis the new role that the armed forces in the region play or should be playing.

3. A FIRST GLANCE AT THE ROLE OF THE ARMED FORCES IN LATIN AMERICA

The first study that we shall analyse is that conducted by FLACSO in Latin America from November to December 2009, which, as part of the project *Governability and Democratic Coexistence in Latin America*, made some interesting findings about perceptions and beliefs of the population concerning socially sensitive issues such as security, politics, coexistence and trust. This study was sponsored by AECID, the Spanish Agency for International Development Cooperation, conducted by IPSOS and analysed and processed by FLACSO throughout 2010.¹¹

The study enables us to evaluate social perception of the issue of the armed forces continuing to play a part on the Latin American stage, underscoring the fact that 85% of respondents endorse their existence. This first table allows us to ascertain that the vast majority of Latin Americans from countries with armed forces would prefer to keep them (85%). Only 14.5% of Latin Americans believe that this military institution should disappear.

¹⁰ P.D. Fever (1999), "Civil-Military Relations", *Annual Reviews Political Science*, Vol. 2, pp. 211-241.

¹¹ FLACSO (2010), *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina. Estudio de opinión pública* [Governability and Democratic Coexistence in Latin America. Public Opinion Poll], 2009-2010, Costa Rica.

TABLE 1 EXISTENCE OF ARMED FORCES IN LATIN AMERICA

Overall level for the question “Do you think that the armed forces in the country...”	
Response	Percentage
Should continue to exist	85.0
Should disappear	14.5
No response	0.5
Total	100

Source: FLACSO-IPSOS. Opinion poll on Governability and Democratic Coexistence in Latin America 2009-2010 (2010).

It is important to note that this very survey was also conducted in Costa Rica and Panama, countries without armed forces. This revealed that 88.4% of Costa Ricans have no intention of reinstating the armed forces whereas 47.4% of those in Panama believe that they should be reinstated.

TABLE 2 EXISTENCE OF ARMED FORCES IN LATIN AMERICA BY COUNTRY

Percentages by country for the question “Do you think that the armed forces in your country...”			
Country	Should continue to exist	Should disappear	NR
Argentina	86.0	11.6	2.4
Bolivia	82.0	18.0	0.0
Brazil	90.8	7.2	2.0
Chile	86.4	13.6	0.0
Colombia	85.4	14.6	0.0
Ecuador	90.5	9.5	0.0
El Salvador	93.5	6.5	0.0
Guatemala	80.3	19.7	0.0
Honduras	83.9	16.1	0.0
Mexico	93.6	6.4	0.0
Nicaragua	83.6	16.4	0.0
Paraguay	72.7	27.3	0.0
Peru	86.6	13.4	0.0
Dominican Republic	84.6	15.4	0.0
Uruguay	73.6	23.0	3.4
Venezuela	87.1	12.9	0.0

Source: FLACSO-IPSOS. Opinion poll on Governability and Democratic Coexistence in Latin America 2009-2010 (2010).

Table 2 shows us various significant differences between countries, although none of them see the option of the removal of the armed forces reach 30% of those surveyed. The highest response rates for this option were 27.3% in Paraguay and 23% in Uruguay. The countries in which more than 90% of respondents found that it was appropriate to preserve the armed forces were: Brazil (90.8%), Ecuador (90.5%), El Salvador (93.5%) and Mexico (93.6%).

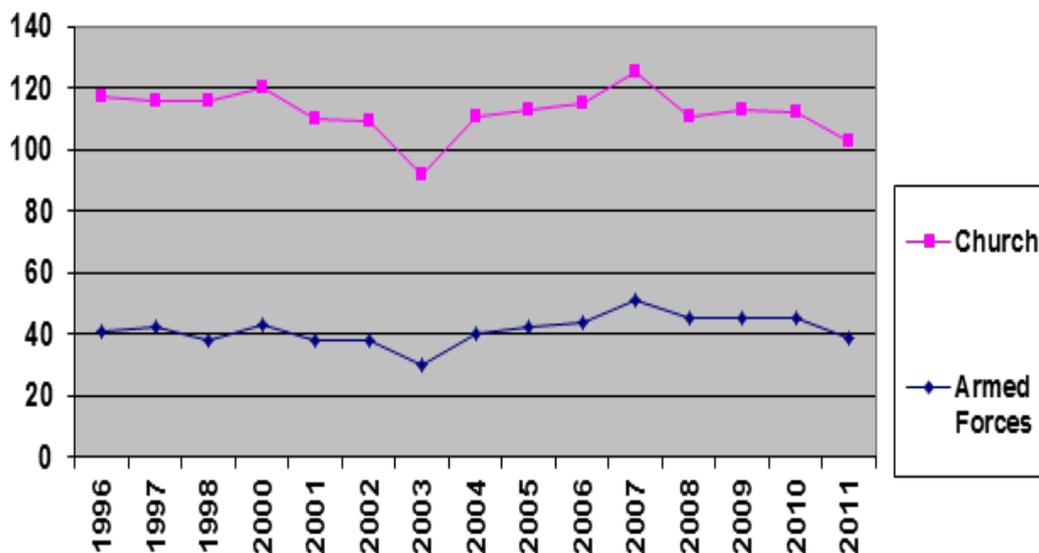
4. INSTITUTIONAL TRUST IN THE ARMED FORCES

In its latest edition from 2011, the Latinobarómetro Report¹² establishes that 39% of Latin Americans place their trust in the armed forces. In order to ascertain whether this is a lot or little, it is necessary to compare this figure with other protagonists and actors from political, institutional and economic spheres.

The percentage for trust in the armed forces is less than that enjoyed by the church -at 64.9% it is the institution with the greatest level of trust in the region-, the media (radio at 49%, television at 48% and the press at 45%), banks (43%) and government (40%). Below the armed forces, we find confidence in the state and the private sector (38%) and municipal and local government (37%).

These figures for trust in the armed forces occur in the region at a time when three presidents in Latin America are military professionals (or were in the case of Chávez) -Chávez in Venezuela, Humala in Peru and Pérez Molina in Guatemala- and another was a decade ago in Ecuador (Gutiérrez). The common denominator of the three is that they have not been candidates from traditional parties but rather political forces or new alliances, representing different ideological currents.

DIAGRAM 1 CONFIDENCE IN THE CHURCH AND THE ARMED FORCES (1996-2011)



Source: Author's own based on Latinobarómetro Corporation (2011).¹³

¹² Latinobarómetro Corporation (2011), *2011 Report*, Santiago de Chile.

¹³ Latinobarómetro Corporation (2011), *op. cit.*

TABLE 3 INSTITUTIONAL TRUST

Trust in institutions			
Total for Latin America 2011, and Average for Latin America 1996-2011			
Q: Please look at this card and tell me, for each of the groups, institutions or people mentioned in the list, whether you have a lot, some, little or no trust in them.			
*Here only 'A lot' and 'Some'			
Year 2011		Average 1996-2010	
Church	64 %	Church	71 %
Radio	49 %	Radio	55 %
Television	48 %	Television	48 %
Press	45 %	Press	45 %
Banks	43 %	Armed Forces	43 %
Government	40 %	Banks	39 %
Armed Forces	39 %	Private Sector	39 %
Private Sector	38 %	Government	37 %
State	38 %	Municipalities/Local Government	36 %
Municipalities/Local Government	37 %	Police	35 %
Police	33 %	Judiciary	31 %
Congress/Parliament	32 %	Public Administration	31 %
Public Administration	31 %	Trade Unions	28 %
Judiciary	29 %	Congress/Parliament	28 %
Trade Unions	28 %	Political Parties	20 %
Political Parties	22 %		

Source: Latinobarómetro Corporation (2011).¹⁴

As illustrated by the Latinobarómetro (2011),¹⁵ the most interesting aspect of trust in institutions this year is that there has been a generalised drop in confidence in all institutions evaluated. We see that there is widespread disenchantment among the population as a whole vis-à-vis the principal institutions in society.

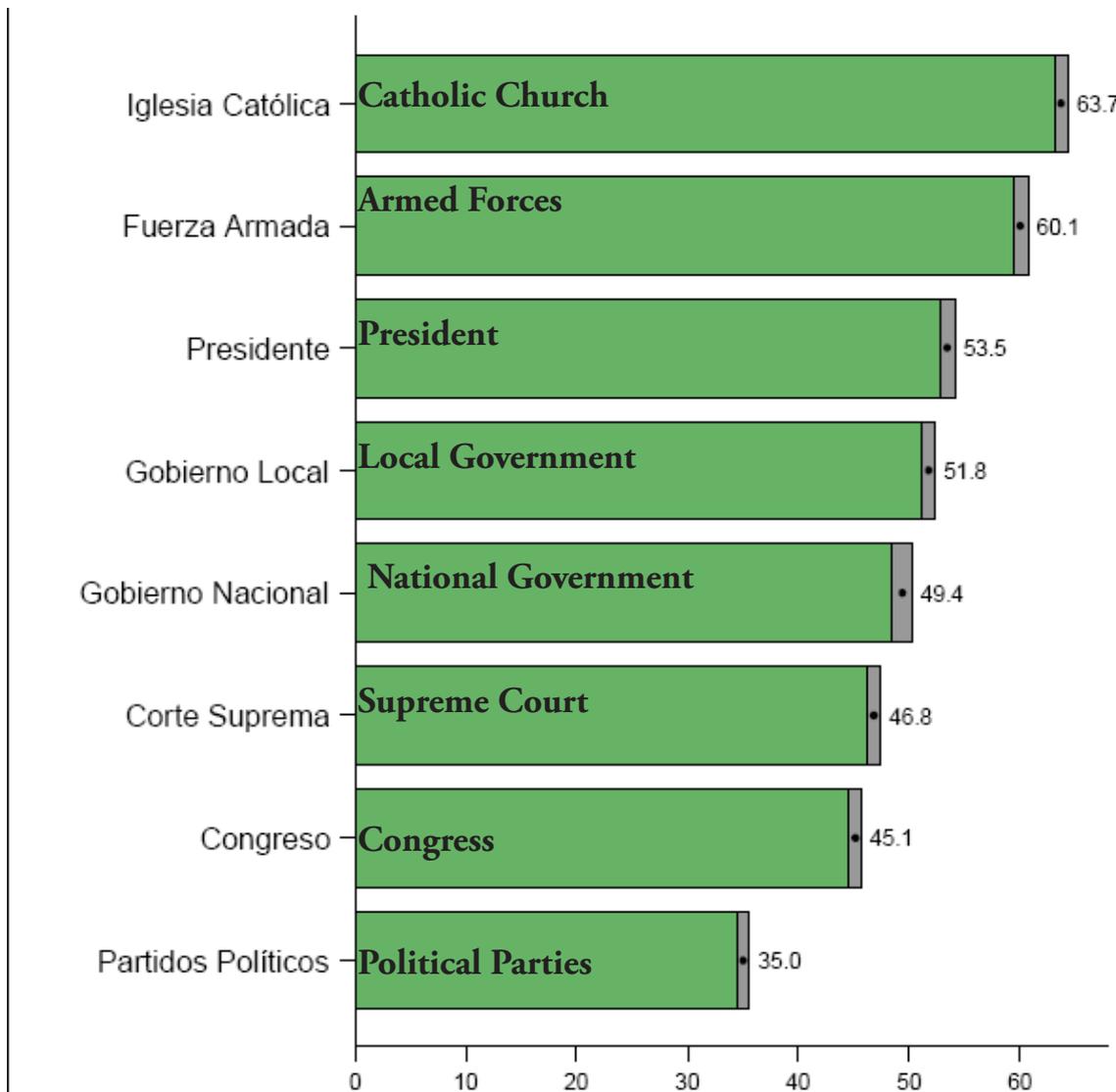
According to the AmericasBarometro¹⁶ in 2010, the armed forces retained a considerable level of trust (60.1%) compared with other state institutions.

14 Latinobarómetro Corporation (2011), op. cit., p. 52.

15 Latinobarómetro Corporation (2011), op. cit.

16 The AmericasBarometro is an endeavour carried out by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP) to measure democratic values and conduct in the continent by means of national probability samples of adults of voting age. All of the national reports and respective databases are available on the LAPOP website: www.LapopSurveys.org.

DIAGRAM 2 LEVELS OF TRUST IN VARIOUS INSTITUTIONS



Source: Pérez (2012),¹⁷ based on LAPOP, 2010.

Only the Catholic Church enjoys a higher level of trust (63.7%) than that of the military. The level of trust in the armed forces is much higher than that enjoyed by other institutions. In fact, it is almost double that of political parties (35%) and it is 15 percentage points higher than levels given for parliament (45.1%). These high levels of trust reflect two factors that have characterised democratisation in the region: first of all, that armed forces have ceased to affect public policies directly and that they have

.....

17 O.J. Pérez (2012), *Las relaciones cívico-militares desde la perspectiva de la opinión pública* [Civilian-Military Relations from a Public Opinion Perspective], 5th Latin American Congress on Public Opinion, Bogotá (Colombia).

sought to become involved in activities that boost public opinion such as aid provided during natural disasters and the development of social infrastructure. Moreover, the armed forces have become actively involved in domestic security by assisting national police forces in their work. Secondly, the levels of trust expressed in the armed forces reflect comparisons with the actions of other institutions that have generally been condemned by citizens, in particular political parties and legislators who receive very low levels of public support, thus reflecting the weaknesses of these institutions.

3% of the Latin American population consider that an army is a good partner for channelling social demands towards the government. In Venezuela and Colombia, this is a view held by 6% and 9% of the population respectively. Out of the countries that possess an army, Uruguay and Chile display the lowest proportion of people questioned (1%) who consider this a valid means of making their views heard by the government.

As is evident in Table 4, even if the armed forces lag far behind other socio-political actors in terms of their capacity to make themselves heard by the government, there exist considerable differences between countries. The most notable is the weight that they may end up having in Mexico and the Andean nations.

TABLE 4 LATIN AMERICA: ORGANISATION MOST LISTENED TO BY GOVERNMENTS BY SUBREGION (%)

	MERCOSUR	CA + DR	ANDEAN (without Venezuela)	MEXICO	BRAZIL	LATIN AMERICA
Political parties+ trade unions	32.1	25.1	21.2	14.8	28	26.1
Television News	15.5	20.9	20.8	21.7	19.2	18.1
Businesspeople	7.3	11.8	7.6	11.6	9.6	9
Religious authorities	4.0	11.1	4.6	4.6	4.6	7
Armed Forces	3.0	1.4	3.2	4.4	2.8	2.5

Source: Author's own based on FLACSO (2010).¹⁸

Overall, we note that as many men as women do not believe that the army is a vehicle for making governments aware of their needs (those who believe this is the case represent 3% and 2% respectively). In Colombia, it is striking that almost one in

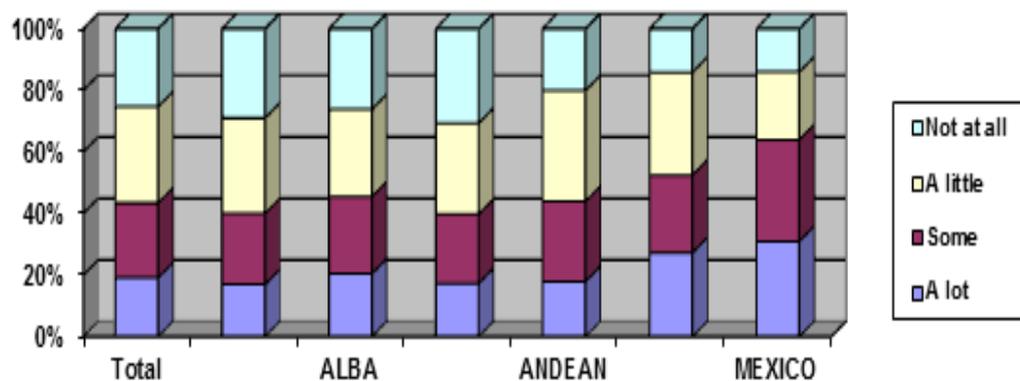
.....

¹⁸ FLACSO (2010), *op. cit.*

every ten men (8%) perceives the army to be an instrument for communication with the political class.

As was previously established, 85% of the Latin American population endorse the existence of armed forces in their countries. This trend manifests itself in particular among the citizens of Brazil, El Salvador and Mexico, countries in which nine out of every ten people questioned confirmed this position. In Mexico, those aged between 40 and 44 show a higher percentage agreeing with the existence of the army (98%) compared with other age groups. Age is also relevant in Brazil where adults over 55 years of age have a tendency towards being in favour of the army. In Ecuador, support for the existence of an army tends to be slightly higher among people with an elementary level of education (96%), when compared with those who have gone on to further study (90%). In countries such as Paraguay and Uruguay, there exist sections of the population interviewed (27% and 37% respectively) who state that they are in favour of seeing the armed forces disappear. In Uruguay, this idea is defended by around more than one in three people (36%) with higher education.

TABLE 5 CONFIDENCE IN ARMED FORCES FOR LATIN AMERICA AND REGIONAL INTEGRATION PROCESSES

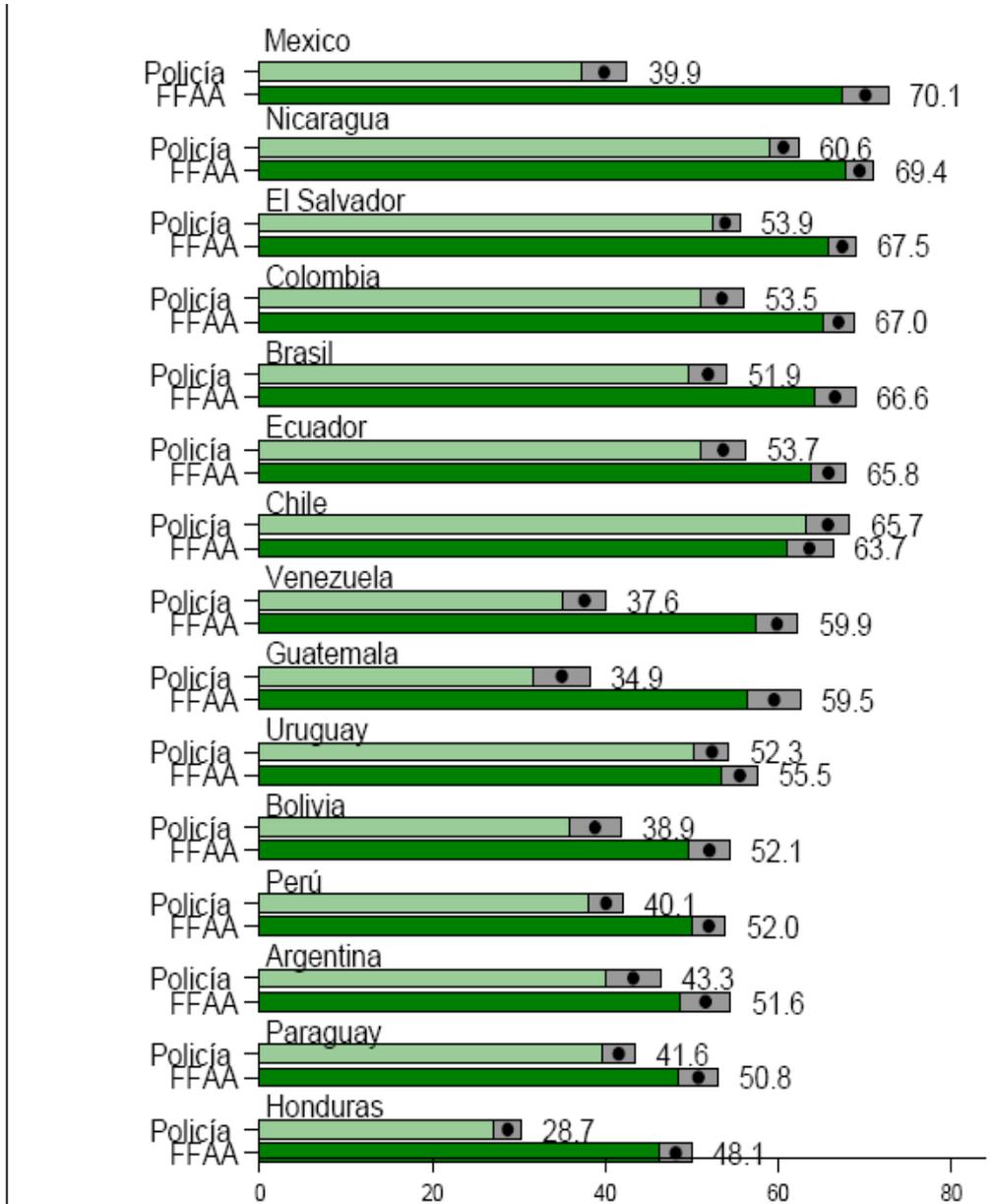


Source: Author's own based on FLACSO, 2010.¹⁹

As we can see from Diagram 3, trust in the military is significantly higher than that in the police across all countries in the region. As regards Mexico, for instance, confidence in the armed forces outstrips confidence in the police by more than 30%. The only country where both institutions enjoy a similar level of support is Chile, whereas in Uruguay, the confidence levels are almost on an equal footing.

¹⁹ FLACSO (2010), op. cit.

DIAGRAM 3 LEVELS OF TRUST IN THE ARMED FORCES AND POLICE



Source: Pérez (2012)²⁰ based on LAPOP, 2010.

Police forces are in several cases fledgling institutions that are fragile and that possess little technical capacity. They sometimes fall prey to corruption and are faced with the task of confronting the serious issue of crime and violence. In addition, the police is perhaps the institution that has most day-to-day contact with the population. Although much of this contact occurs in a positive sense, there is no doubt as to the

20 O.J. Pérez (2012), op. cit.

fact that in many cases give rise to corruption or institutional inefficiencies thereby disappointing the citizens involved. Notwithstanding this point, the military has ceased to have direct contact with citizens and projects an image of a serious, disciplined and efficient institution.

At any rate, it has already been stated that confusion between military and political roles weakens security, erodes a state's legitimacy, deprofessionalises both public security and defence and generates unnecessary risks for citizens, especially in matters relating to the use of force.²¹

5. WHAT ARE THE FACTORS THAT EXPLAIN THIS INSTITUTIONAL TRUST IN THE ARMED FORCES?

This section addresses the factors that have had the greatest influence on levels of trust in the armed forces. Taking trust in the armed forces as a dependent variable, Pérez²² identifies various factors as explanatory variables for this trust, inter alia traditional socio-demographic factors such as age, gender, wealth, level of education and an urban-rural component.

Other elements that may have a bearing on institutional trust may be connected to perceptions of training and organisation within the armed forces, their work helping to cope with natural disasters, their respect for human rights and their involvement in the fight against crime and violence. Moreover, Pérez includes support for the political system, satisfaction with democracy and ideology. Changes to the political system may thus significantly influence levels of trust in the armed forces in as far as greater support for a political system may imply a greater level of support for the armed forces as a key state institution.

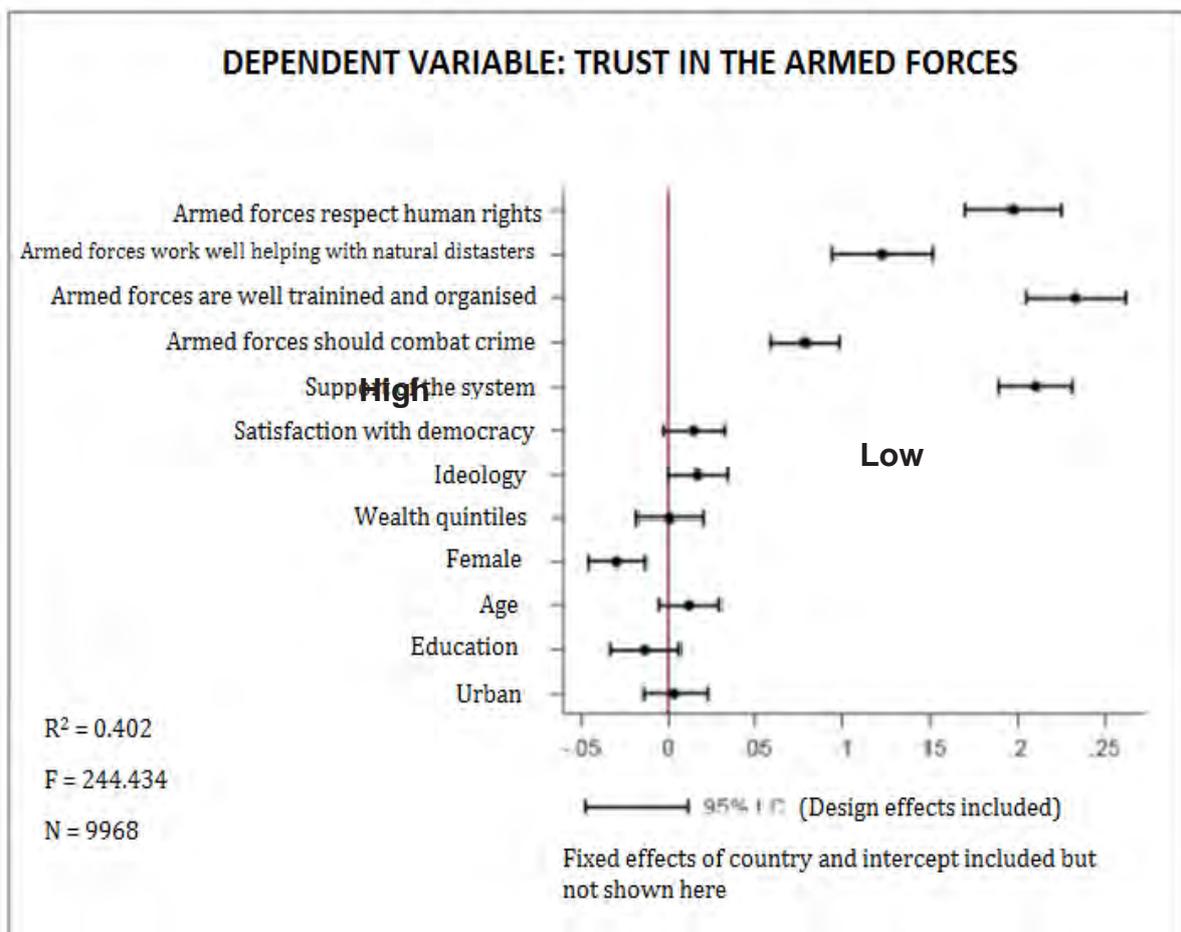
In the same vein, satisfaction with democracy is a variable that may have a considerable impact on levels of trust in the armed forces. This variable, however, can act in two contradictory ways: on the one hand it is possible that inasmuch as citizens are dissatisfied with democracy, their levels of trust in the armed forces increase as the latter are perceived to be the antithesis of democracy, that is to say, disciplined, organised, structured and efficient. People who are dissatisfied with democracy might potentially see the armed forces as a viable alternative to those in power.

21 F. Rojas Aravena (2008), "El riesgo de la superposición entre políticas de defensa y seguridad" [The Risks of Overlapping Defence and Security Policy], in *Revista Nueva Sociedad*, Vol. 213, pp. 36-49

22 O.J. Pérez (2012), *op. cit.*

On the other hand, however, the correlation between trust in the armed forces and satisfaction with democracy could mirror the correlation with support for the political system. That is to say that the greater the satisfaction with democracy, the higher the level of trust in the armed forces, since these represent one of the most significant parts of the institutional landscape of a democratic state and, furthermore, they reflect the progress made in the region in terms of constitutional and democratic scrutiny of the armed forces.

DIAGRAM 4 PREDICTORS FOR LEVEL OF TRUST IN THE ARMED FORCES



Source: LAPOP AmericasBarometer. Source: Pérez (2012),²³ based on LAPOP 2010.

We can observe that the four variables that gauge opinions on action taken by the armed forces are statistically significant and in the direction that would be expected.

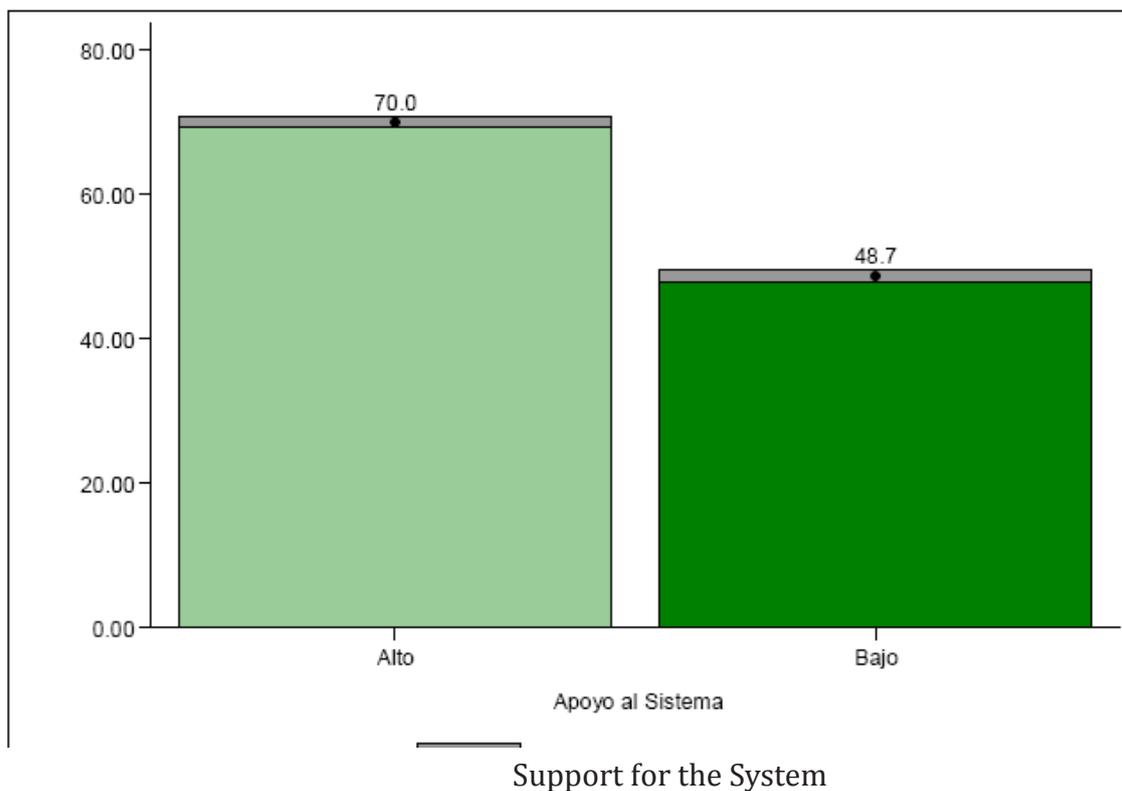
23 O.J. Pérez (2012), op. cit., p. 10.

That is to say, the more citizens express support for the armed forces in terms of human rights, natural disaster work, sound training and support for their activities in cases of high crime levels, the higher the levels of confidence in this institution.

The results also reveal that support for the political system significantly influences levels of trust in the armed forces. Greater support for democratic regimes also translates to greater trust in the armed forces.

Satisfaction with democracy is not a significant variable when it comes to trust in the armed forces. Moreover, it is only gender, with men revealing slightly higher levels of confidence in the armed forces than women, which is the statistically significant of the socio-demographic variables.

DIAGRAM 5 ESTIMATED VALUES FOR TRUST IN THE ARMED FORCES DUE TO SUPPORT FOR THE SYSTEM



Source: Pérez (2012),²⁴ based on LAPOP 2010.

Diagram 5 depicts the effect that support for the political system has on confidence in the armed forces. This graph shows the estimated values for confidence in armed forces in the cases of high or low levels of support for the system. We can see from

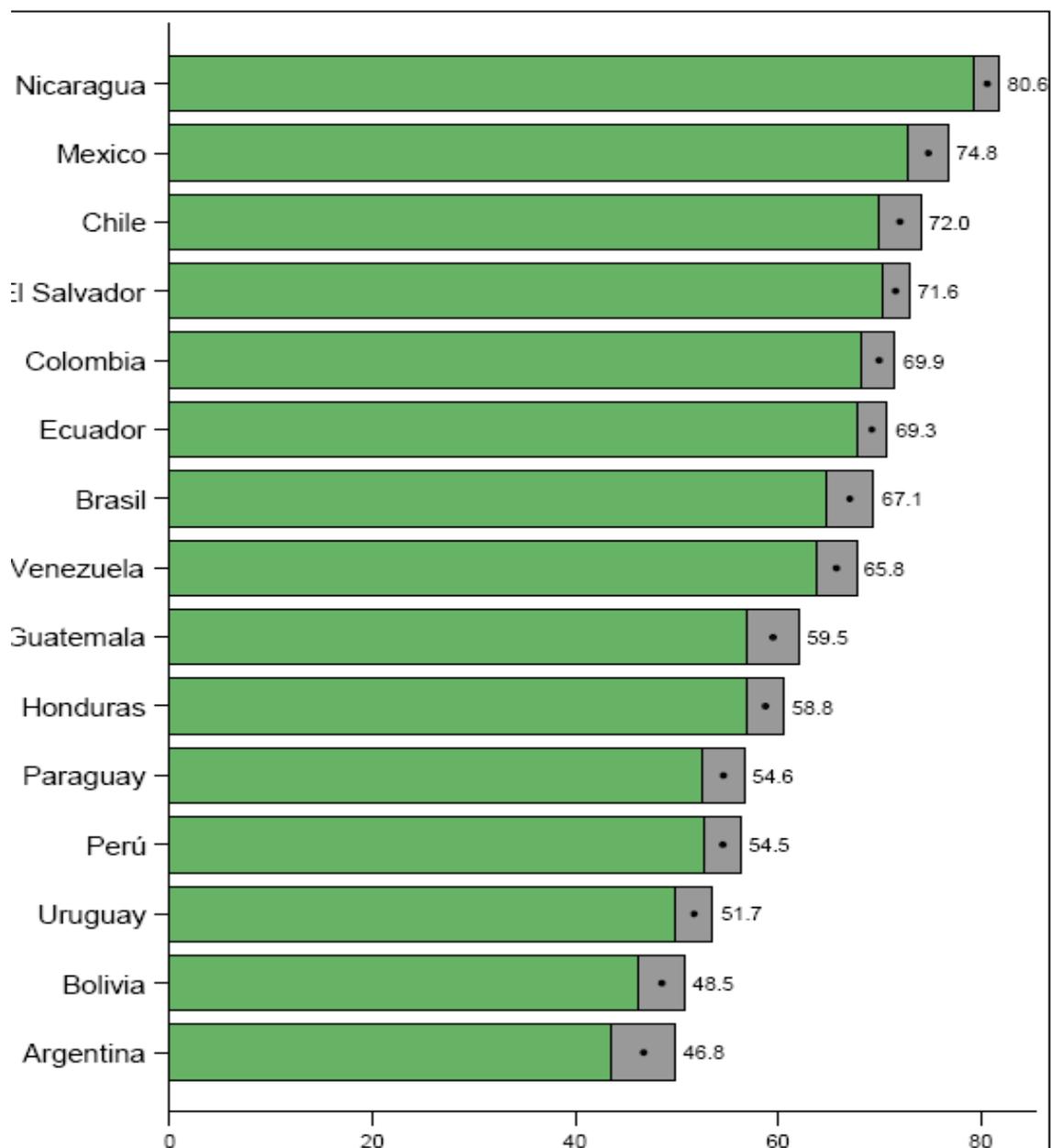
24 O.J. Pérez (2012), *op. cit.*, p. 11.

this that people who demonstrate a high level of support for the system express trust in the armed forces at a level more than 21% higher than those who express a low level of support for the system. It should be pointed out that this relationship may be reciprocal. That is to say, that confidence in the armed forces may also have a considerable bearing on support for the system.

From a comparative perspective, we can point out that variables used to measure opinion of the functioning of the armed forces are those that have the greatest influence on levels of confidence.

Concerning the issue of organisation and training, responses vary hugely from country to country. Nicaragua is thus top of the list and Argentina, as a country where the level of professionalisation of the armed forces is very high, comes in at the bottom. This may lead one to think that public opinion is extremely critical in the latter case, while in the case of Nicaragua, these results may correspond to a positive opinion of the professionalism of the armed forces when compared with shortcomings in the rest of the Nicaraguan state.

TABLE 6 TO WHAT EXTENT DO YOU BELIEVE THAT THE ARMED FORCES OF (COUNTRY) ARE WELL TRAINED AND ORGANISED?



The Armed Forces are well trained and organised

Source: Pérez (2012),²⁵ based on LAPOP 2010.

.....

25 O.J. Pérez (2012), op. cit., p. 12.

The most significant factors when determining levels of trust in the armed forces are support for the political system and opinions about the work that the armed forces carry out or should carry out.

As far as the opinion factors linked to the work of the armed forces are concerned, we can conclude that the majority of citizens in all countries support the idea that the armed forces should participate in crime-fighting activities. In addition, the majority express support for the work done by the armed forces concerning natural disasters. We observe relevant differences between the countries in question when considering assessment of the role the armed forces play in safeguarding human rights and the level of training and organisation of these military institutions. Nicaragua tops the list of the countries studied here in terms of positive opinions in both cases and Bolivia, Argentina and Honduras express opinions that are more negative. Factors that have a bearing on support for the military getting increasingly involved in fighting crime are trust in the armed forces, ideology and being a victim of crime.²⁶

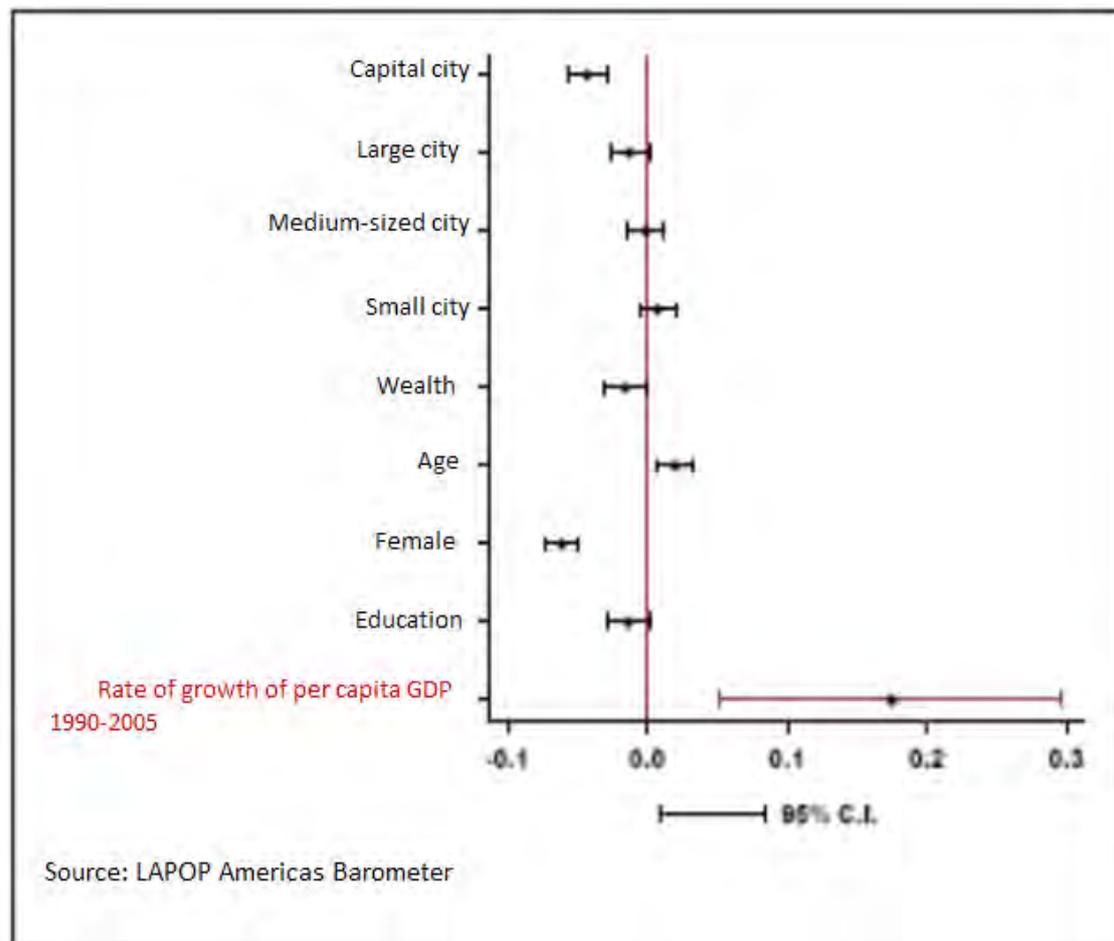
Other work, such as that conducted by Montalvo,²⁷ does not find any empirical evidence to show that military repression in the region bears a statistical relationship to levels of trust in the armed forces despite the seemingly positive correlation between the economic performance of governments and trust in the armed forces. Thus, at first glance and given the lack of detailed research into this relationship, Montalvo shows how GDP growth per capita, calculated as the annual growth rate by country from 1990 to 2005, bears a positive correlation to trust in the armed forces.²⁸ In other words, as the rate of annual growth increases, individuals tend to express higher levels of confidence in the military in Latin America and the Caribbean. Although it can be concluded that one result of economic progress could be a rise in faith in public institutions in general, and not just in the armed forces.

26 O.J. Pérez (2012), *op. cit.*, p. 19.

27 D. Montalvo (2009), "Do you trust your Armed Forces?", *AmericasBarometer Insights*, No. 27.

28 D. Montalvo (2009), *Op. cit.*, p. 3.

DIAGRAM 6 MULTILEVEL ANALYSIS OF DETERMINANTS OF TRUST IN THE ARMED FORCES: THE IMPACT OF ECONOMIC DEVELOPMENT, 2008



Source: Montalvo (2009)²⁹ based on LAPOP (2008)

As for the Southern Cone, three factors common to the countries in the Southern Cone may be identified to explain the renewed citizen interest in subjects such as defence, security and the armed forces:³⁰ (1) the scope of strategic alliances with other nations, which varies greatly in these cases;³¹ (2) the consolidation of civilian command

29 D. Montalvo (2009), "Crime and Support for Coups in Latin America", *AmericasBarometer Insights*, No. 32, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), University of Vanderbilt, p. 3.

30 M. Malamud (2008), *Opinión Pública y Fuerzas Armadas en el Cono Sur* [Public Opinion and Armed Forces in the Southern Cone], *América Latina - ARI* Vol. 5/2008, Real Instituto Elcano, Madrid.

31 Whilst in the case of Argentina, 27% favour Europe, this falls to 18% for Brazil, 9% for Chile and

of defence through the transfer of areas of work pertaining to the armed forces to other state bodies;³² and (3) a questioning of the role of the military.³³ Similarly, a fourth topic is of particular relevance in Argentina, Chile and Uruguay; that is (4) the social debts left behind by previous military regimes. A climate favourable to the actions of government as regards the disappeared prevails as well as, in particular, a firm consensus among citizens as to the violation of human rights as a major outstanding issue.

6. SUPPORT FOR MILITARY COUPS

Another way of approaching the issue of public opinion and the armed forces is to analyse the backing provided in these countries to the idea of a military government. This analysis must be undertaken with extreme caution as it is highly probable that no explicit correlation between trust in the armed forces and support for a military authoritarian government exists. Conversely, the rise in popular support for this sentiment could be motivated by the failure of democratic regimes to satisfy the basic needs of the population, to boost economic growth or to address the growing concern felt by citizens regarding security, criminality and delinquency.

With respect to the attitudes displayed by Latin American citizens concerning military governments, the Latinobarómetro Report from 2011³⁴ reveals that 66 % of those surveyed state that they would not support a military government under any circumstance (versus 63% in 2010). Guatemala is the country least likely to dismiss a military government with only 40% stating they would do this. That means that

for the US and only 2% for the rest of the countries in Latin America (survey conducted by CARI). In Chile, preferences show 38% in favour of Brazil, 9% in favour of Argentina, 4% for Uruguay and 3% for Bolivia. In Brazil, 99% of respondents considered that relations with the US were vital for the country's interest. This was 96% for Argentina and 56% for Bolivia. All of these examples are cited by Malamud (2008), *op. cit.*, pp. 2-3.

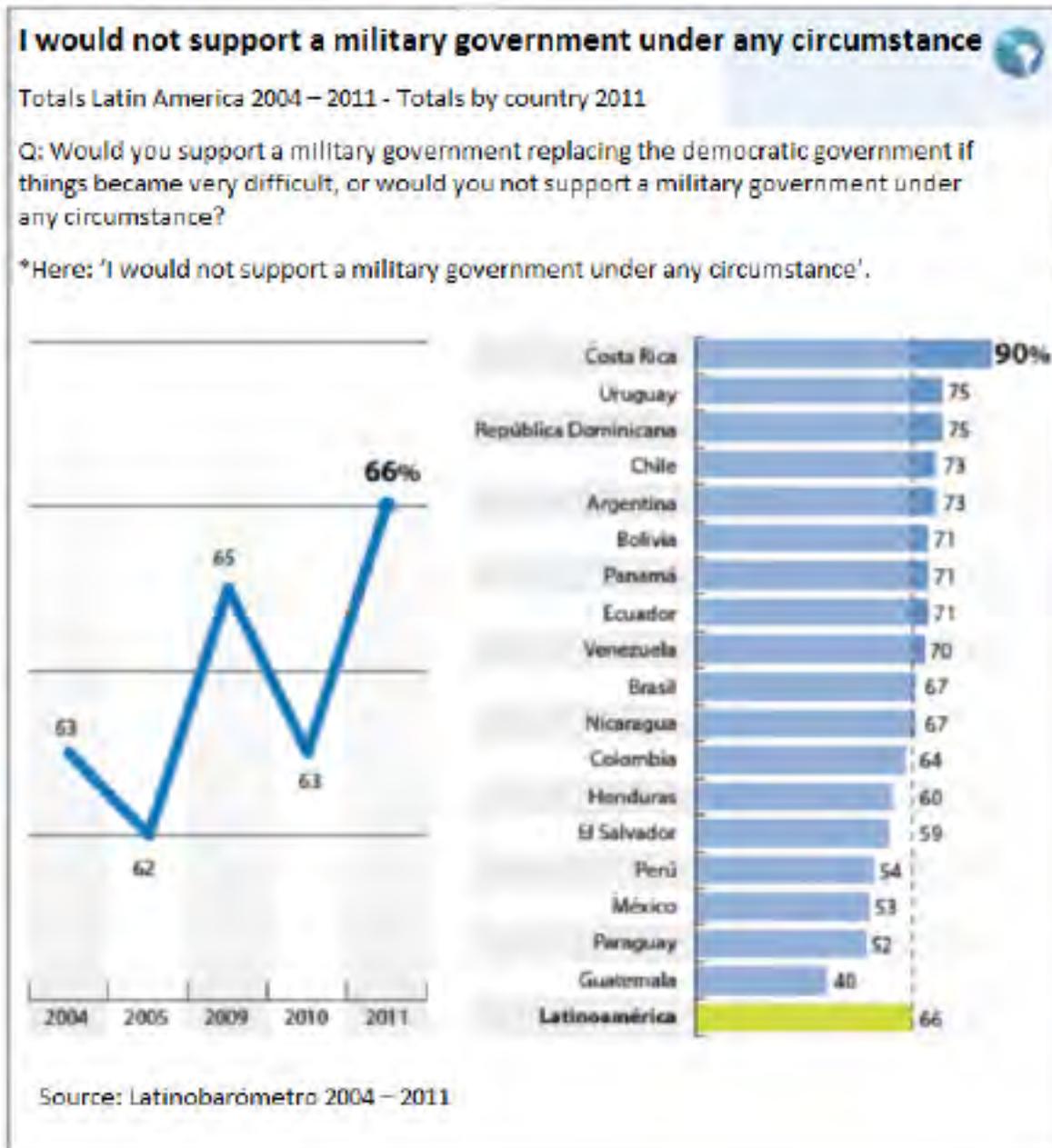
32 Malamud notes the strong political trend towards transferring responsibilities and positions of power historically held by the armed forces to other state agencies in the Southern Cone. Nonetheless, there is a fundamental difference between the two countries mentioned: in Argentina the trust that citizens place in the institution is comparatively low (mainly in urban areas); in Brazil, however, confidence in the armed forces among the population is very high. Thus, 69% of respondents viewed the armed forces as a trustworthy institution. Malamud (2008), *op. cit.*, p. 3.

33 Argentinian citizens maintain that the main aim of the armed forces is to "defend sovereignty" (31%). This is followed in joint second by "combatting drug trafficking" and "maintaining operational capacity" with 20% each, then by "fighting terrorism" with 17% and, lastly, "participating in peace operations" with 12% (Malamud, 2008), *op. cit.*, p. 4.

34 Latinobarómetro Corporation (2011), *op. cit.*

60% of respondents would not reject a military regime outright. These figures rise to 52% in Paraguay, 53% in Mexico and 54% in Peru. The 60% in Honduras that express disagreement vis-à-vis a military government merits evaluation, especially after the coup d'état there in 2009.

DIAGRAM 7 AND TABLE 7 SUPPORT FOR A MILITARY COUP



Source: Latinobarómetro Corporation (2011).³⁵

35 Latinobarómetro Corporation (2011), op. cit., p. 49.

The Americas Barometro³⁶ also addresses the probability of a coup d'état occurring in any of the countries of the region. As depicted in Table 8, the Latin American average indicates that a majority of people (44.5%) believe that it is not at all likely that there will be a coup in the coming 12 months. Those who believe this to be unlikely make up a third meaning that 77.8% consider it to be unlikely or not at all likely that a coup d'état could take place.

TABLE 8 PROBABILITY OF A COUP D'ETAT IN LATIN AMERICA

Latin American level to the question “¿ how likely is it that your country may have a coup d'état the next twelve months?”	
Option	Percentages
Likely	10.0
Somewhat likely	12.1
Unlikely	33.3
All likely	44.5
Unresponsive	0.0
Total	100.0

Source: FLACSO-IPSOS. Opinion survey on governance and democratic coexistence in latin america 2009-2010 (2010).

.....

36 FLACSO (2010), op. cit.

TABLE 9 PROBABILITY OF A COUP D'ETAT BY COUNTRY

Percentages grouped by country to the question “¿ How likely is that in your country can be a coup for the next twelve months?”		
Country	Very or somewhat likely	Little or no probable
Argentina	24.0	75.8
Bolivia	26.3	73.7
Brazil	14.8	85.2
Chile	6.2	93.8
Colombia	20.9	79.1
Costa Rica	8.2	91.8
Ecuador	38.7	61.3
El Salvador	15.8	84.2
Guatemala	29.9	70.1
Honduras	31.2	68.8
Mexico	33.9	66.1
Nicaragua	25.1	74.9
Panama	11.0	89.0
Paraguay	40.0	60.0
Peru	15.2	84.8
Dominican Republic	14.2	85.8
Uruguay	10.4	89.4
Venezuela	31.9	68.1

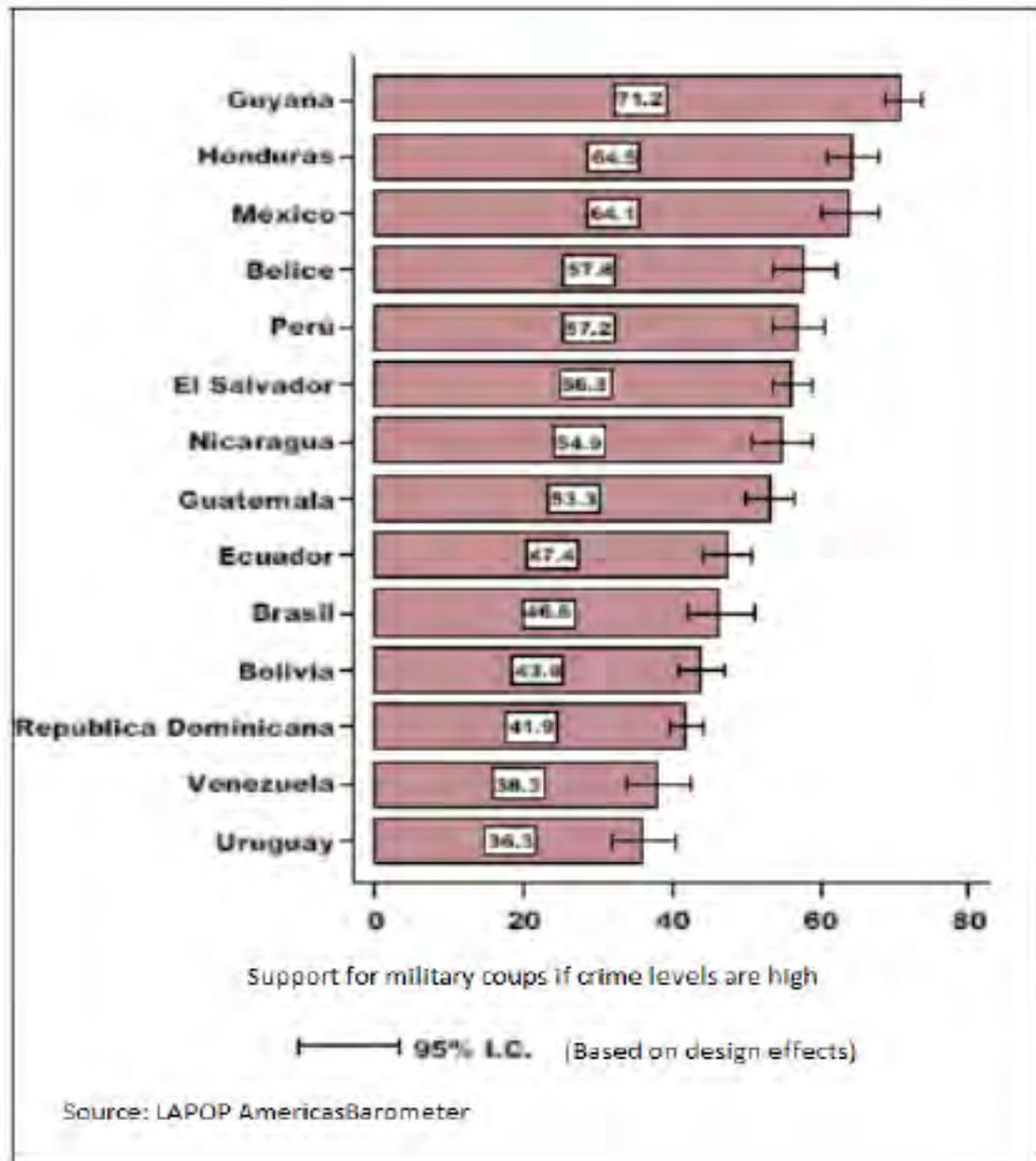
Source: IPSOS-FLACSO. Opinion survey on governance and democratic coexistence in latin america2009-2010 (2010).

If we breakdown the data country by country (Table 9), we can observe that in all countries within the region more than 60% of the population believe that a coup d'état is only slightly likely or not likely at all. There are two countries where more than 90% state that the probability of this occurring is slightly likely or not likely at all: Chile (93.8%) and Costa Rica (91.8%). The countries where comparatively more

people believe a coup d'état to be very or somewhat probable are: Ecuador (38.7%), Honduras (31.2%), Mexico (33.9%), Paraguay (40%) and Venezuela (31.9%).

Nevertheless, if we add high levels of crime to this question, as the AmericasBarometer does, the country-by-country data vary significantly.

DIAGRAM 8 SUPPORT FOR A MILITARY COUP UNDER CONDITIONS WITH HIGH LEVELS OF CRIME



Source: Pérez (2009)³⁷ based on LAPOP 2008.

37 O.J. Pérez (2009), op. cit., p. 2.

With the exception of Uruguay, Venezuela, the Dominican Republic, Bolivia, Brazil and Ecuador, the rest of the countries in the region see those questioned express levels of support of over 50 -on a scale of 0 to 100- for the idea that military coups may occur under conditions of high levels of crime. Honduras and Mexico top the list. One aspect worth underscoring is the exception of the Honduran case against the backdrop there of the fall of President Zelaya in June 2009 as the result of military intervention. Since as far back as 2008, Honduras has become, “the single case in Latin America with the highest level of triply dissatisfied citizens, with relatively low support for democracy and with high support for coups, confrontational political methods, and rebellion” (Seligson and Booth, 2009).³⁸

As has been stated above,³⁹ it seems clear that individuals who are most affected by considerable levels of insecurity are also most likely to support extreme measures to combat crime, for example military coups. Evidence thus suggests that violent crime in Latin America is such a severe cause for concern that citizens are “willing to sacrifice certain freedoms in order to feel safer”.⁴⁰

Without prejudice to the aforementioned, the most striking part is that, in general, the repeated institutional crises of the past decade have not been orchestrated militarily nor have they been utilised in order to instigate a military regime or “solution”. This does not detract from the fact, however, that in various cases the level of commitment shown in the crisis by the army or part thereof could be more significant (e.g. the case of Honduras).

Similarly, data from FLACSO (2010)⁴¹ confirm, more forcefully perhaps, that Latin Americans are not willing to support a coup d'état and a military government. Therefore, 77% of Latin Americans questioned (as opposed to the 63% indicated by the Latinobarómetro in 2010) think that their country is not predisposed to a coup d'état. Of these, Chile (94%), Uruguay (90%) and Costa Rica (84%) are most notable.

A second group of countries show mid-range values: Venezuela (70%), Brazil and Nicaragua (67%), Colombia (66%) -in fact the exact mean value- and Honduras (60%), where a constitutional president was recently ousted by the Congress and the Supreme Court.

38 M.A. Seligson and J. A. Booth (2009), “Predicting Coups? Democratic Vulnerabilities, The AmericasBarometer and The 2009 Honduran Crisis”, *AmericasBarometer Insights, 2009 (Special Report on Honduras)*. Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University, p. 4.

39 J.M. Cruz (2009), “Public Insecurity in Central America and Mexico”, *AmericasBarometer Insights Series*, Vol. 28, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), University of Vanderbilt. O.J. Pérez (2009), op. cit.

40 J.S. Tulchin and M. Ruthenburg (2006), “Toward a Society Under Law”, in Tulchin, Joseph S. and Meg Ruthenburg (eds.), *Toward a Society Under Law: Citizens and Their Police in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center, p. 5.

41 FLACSO (2010), op. cit.

The countries least likely to reject a military government are El Salvador (59%), Peru (54%), Mexico (53%), Paraguay (46%)⁴² and Guatemala (40%). Amongst these five countries are two of the three cases of elected military presidents (Humala and Pérez Molina). At the same time, they include two of the countries that top the list in a global insecurity ranking due to their high rates of homicides per 100,000 inhabitants and in which the armed forces are involved in the fight against crime. The other country, Mexico, is experiencing an era of extreme violence at the hands of the drug-trafficking cartels, which has led to active participation of the armed forces in the struggle to confront them.

Younger people have more of a tendency to believe that a coup is possible compared with older people. Thus, 30% of young people between 18 and 24 years of age believe that such an act is possible, in comparison to 15% of adults over 55. This trend is particularly apparent in Uruguay, one of the countries where respondents believe that a coup d'état is less likely,⁴³

Corruption is the reason cited by Latin Americans for considering that the president should be removed from office before finishing his or her term in government, the view expressed by 66% of citizens consulted. If the actions of a president are detrimental to the country, 57% of Latin American women believe that he or she could and should be removed from office. This trend becomes more prominent in the case of Argentina where in the age groups spanning 25 to 40 years of age, nine in every ten people tend to believe that if certain circumstances arise that worsen the country's situation then a coup d'état should occur. In Argentina, 66% of the population even say that a coup d'état is the solution they envisage to tackle problems with crime.

By way of conclusion, confidence in the armed forces in Latin America is relatively high, yet two out of every three people questioned would not accept a military government under any circumstance.

42 These data seem to pre-empt the political crisis that emerged in 2012 when the Paraguayan Congress chose to impeach Lugo following violence that occurred during the eviction of farmers in the town of Curuguaty in the southeast of the country. This decision was viewed within the region as an institutional coup d'état, which brought Federico Franco to power, and which resulted in the suspension of Paraguay from Mercosur and Unasur.

43 FLACSO (2010), *op. cit.*, p. 51.

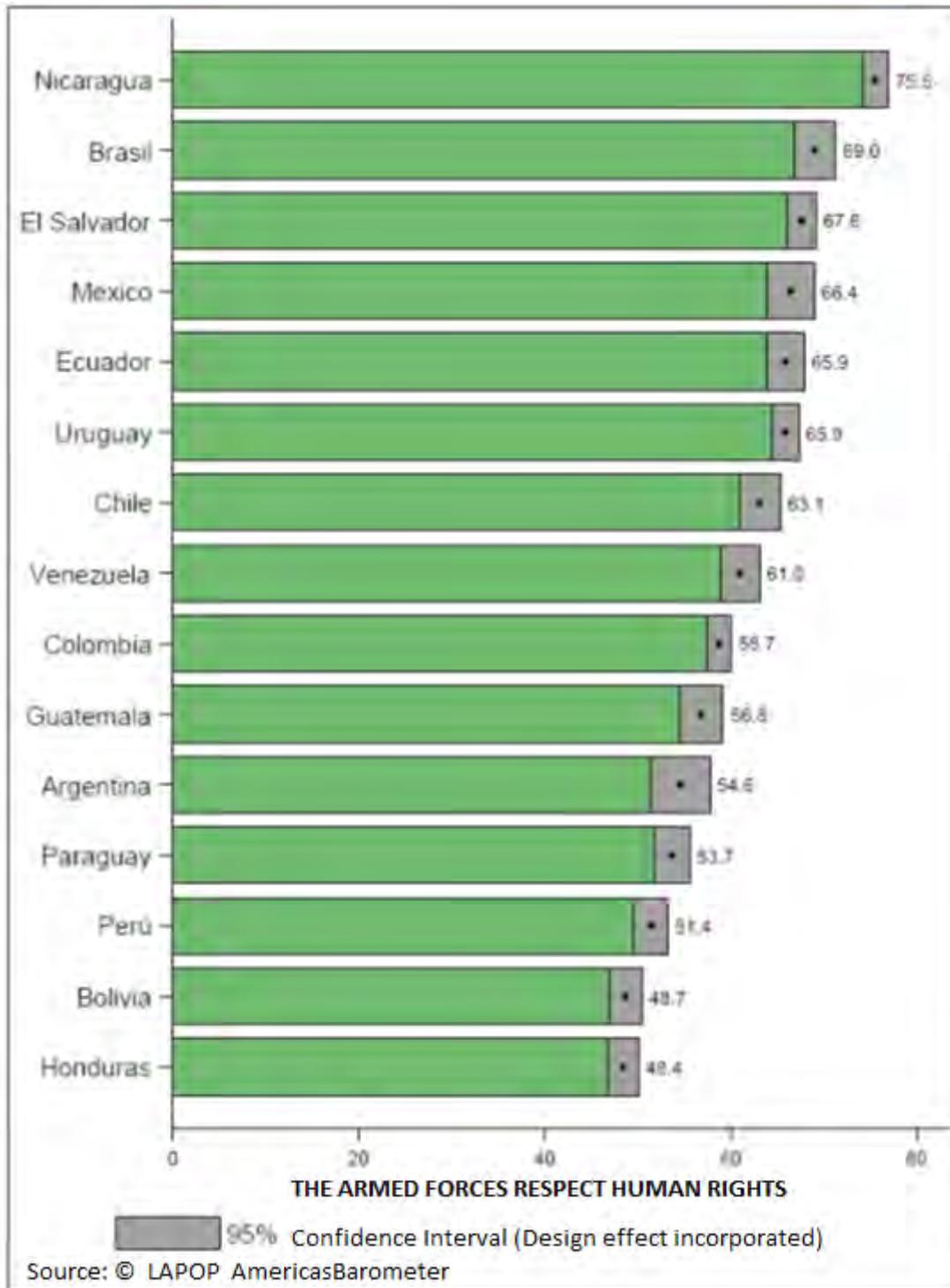
7. ARMED FORCES AND HUMAN RIGHTS

Another crucial problem with civil-military relations in a post-dictatorial period is the way in which the human rights violations committed by regular (and irregular) security forces during the years of dictatorship have been dealt with under democratic government. Over the course of transition negotiations, the illegitimate acts committed during the “dirty wars” by the military class and by middle-ranking officers were a complicated matter to address. Before abandoning power, those in the military tried to institutionalise a system of impunity by implementing legislation on amnesty in advance. This procedure ensured that for many years legislation on human rights violations was extremely unsatisfactory. The fact that such special legislation existed and the ease of transferring proceedings with high political impact to the military judicial system lead in practice to de facto immunity in Brazil, Colombia, El Salvador, Honduras and Peru, as well as in other countries.

Once again using the new AmericasBarometer data, we thus observe whether Latin American citizens believe that the armed forces respect human rights in the region today. In most countries, the majority of those questioned expressed support for this statement; in 13 of the 15 cases analysed this was above 50%. It is only in Bolivia and Honduras where a significant number of those surveyed consider that the armed forces do not respect human rights. It is once more worth stressing the “Honduran exception”, even though only 30% of Hondurans cite crime/security as the principal problem, this is fewer than half of the 61% who say the same in Venezuela (Latinobarómetro Corporation, 2011).⁴⁴

44 Latinobarómetro Corporation (2011), *op. cit.*, p. 71.

TABLE 10 RESPECT OF HUMAN RIGHTS BY ARMED FORCES



Source: Pérez (2012),⁴⁵ based on LAPOP data (2010). (Question: To what extent do you believe that the armed forces of [country] respect human rights of the [people of the country] today?)

45 O.J. Pérez (2012), *op. cit.*, p. 15.

Nicaragua once again expresses the most positive opinions as regards the armed forces respecting human rights. Honduras has the lowest value. Since 2009, this country has suffered a wave of crime and violence, also including a series of assassinations of political and human rights activists, journalists and trade unionists that have exposed a gravely difficult situation for the rule of law and democratic governance. Although there is no proof that the armed forces in Honduras were directly involved with these murders, the high levels of violence call into question the duty of the armed forces to establish the public safety needed to safeguard public order and the lives of fellow citizens.

8. PARLIAMENTARY ELITES AND THE ARMED FORCES

If we instead transfer our attention from public opinion polls to surveys of the political elite (in this case members of parliament), the Parliamentary Elite in Latin America Project (PELA)⁴⁶ provides us with more information in order to round off our overall view of the role of the armed forces in democratic transition and consolidation processes.

In general, Latin American members of parliament do not consider control of the armed forces to be the aspect most relevant to democratic consolidation. Furthermore, 65% believe that relations between the armed forces and the government are not threatening, whereby a lower level of fear stands out in Andean countries (33%) versus the view that this represents a slight or no threat in Chile and Uruguay. As regards the confidence that members of parliament have in their armed forces, we see a fall in confidence as we move geographically from the north to the south. This ranges from a high level of confidence (highest at 75% in Mexico) to 50% in Chile and Uruguay due to their recent past. On that account, if we consider the way in which political leaders perceive the institution that is the military, the data establish that the risk of military insubordination has all but disappeared.⁴⁷

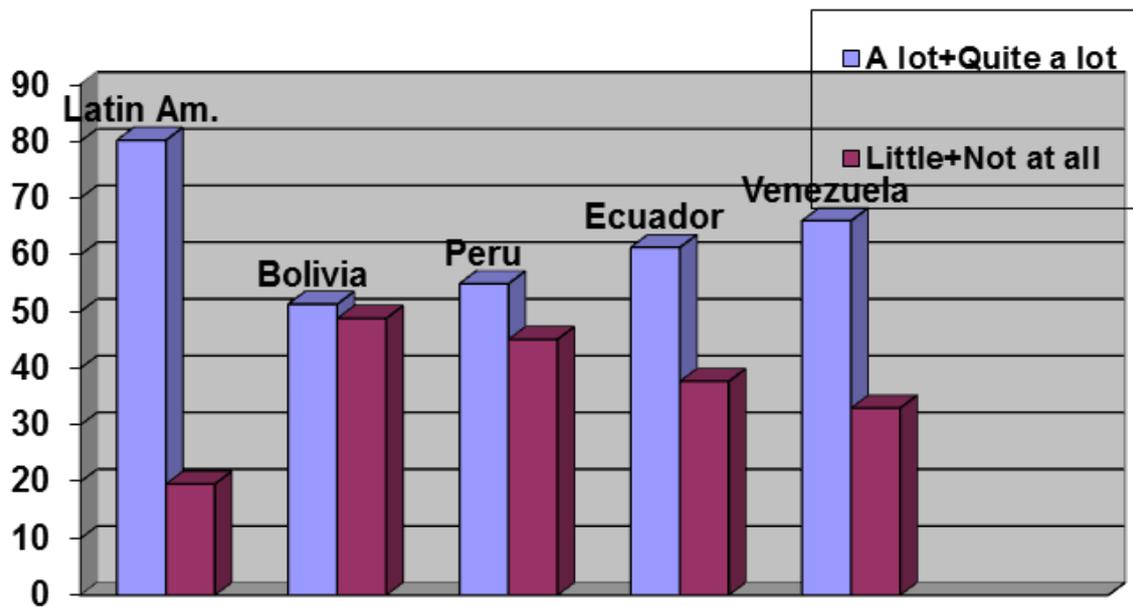
When evaluating the level of threat posed by current relations between the armed forces and the government to the democracy of each country, practically all of the Latin American MPs surveyed, irrespective of their ideological position, consider

46 PELA (2005), *Proyecto Elites Parlamentarias* [Parliamentary Elite Project]. Dir. Manuel Alcántara. University of Salamanca.

47 M. Alcántara (2005), "Diputados y militares. Una visión desde el Parlamento de las Fuerzas Armadas" [Members of Parliament and the Military. The Armed Forces Viewed from Parliament], in José Antonio Olmeda (comp.), *Democracias frágiles, las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. [Fragile Democracies, Civilian-Military Relations in the Ibero-American World]. Valencia: Tirant lo Blanch-Instituto General Gutiérrez Mellado, pp. 229-250.

them to pose little or no threat (80.2%). Nonetheless, the opinions vary significantly depending on the country of the member of parliament questioned. As a result, whilst more than half of Bolivian congressmen (51.3%) and 45.1% of Peruvian MPs consider the relationship between the armed forces and the government in their country to represent a serious threat, for more than 90% of those in Paraguay, Argentina, Honduras, El Salvador and Colombia, this aspect did not present a risk to democracy in their countries (PELA, 2005).

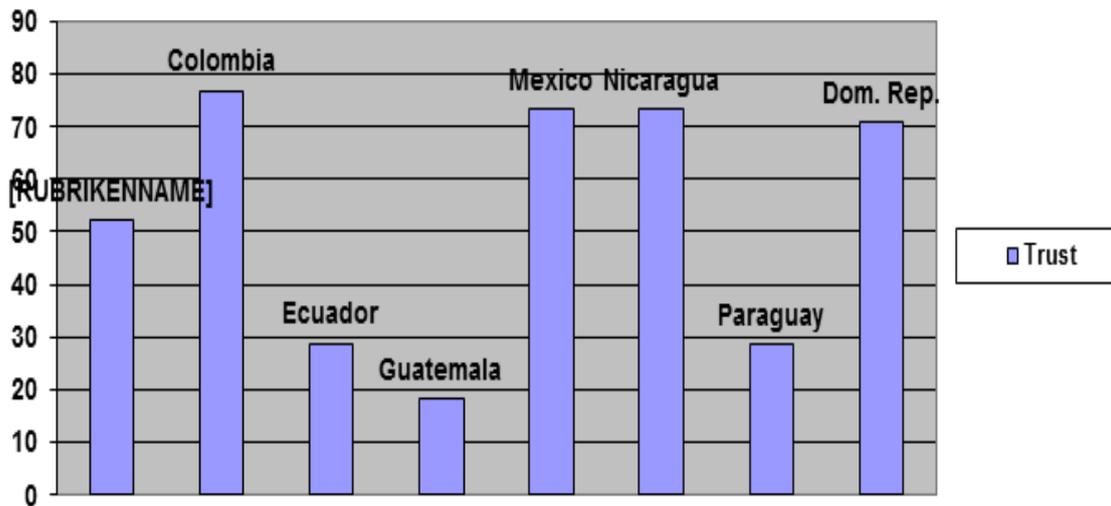
TABLE II RELATIONSHIP BETWEEN ARMED FORCES AND GOVERNMENT AS A THREAT TO DEMOCRACY (%)



Fuente: Author's own based on PELA data, (2005).

The trust placed by Latin American members of parliament in the armed forces is not particularly high. Only 50% of those surveyed stated that they were very or quite confident about the role that they play in the public life of their country. Nevertheless, there are significant variations across the countries. Thus, while MPs in Colombia, Mexico, Nicaragua and the Dominican Republic place most trust in the institution (here the proportion expressing a lot and quite a lot of trust in the activities of the armed force exceeds 70%), on the contrary we that see elected representatives in Guatemala, Paraguay and Ecuador have much lower levels (only between 18 and 29% of these state that they have a lot or quite a lot of trust in the army in their country).

TABLE 12 TRUST IN THE ARMED FORCES BY COUNTRY (%)



Source: Author's own based on PELA (2005)

Unlike the data shown in the previous table, ideological differences between elected representatives seem to explain the different levels of trust in the armed forces: those who place themselves towards the left of the political spectrum are less likely to place their trust in the institution (42.3% express a lot or quite a lot of trust) as opposed to those on the right who show higher levels of trust (62% have a lot or quite a lot of trust).

In general, members of parliament in Latin America take a positive stance on the role that the armed forces play. On a scale of 1 to 10, where 1 is extremely negative and 10 is extremely positive, the regional average sits at 6.36.

9. CONCLUSIONS

As we underlined at the beginning of this article, the armed forces have occupied an important role in progress and setbacks to regional democratic politics. At times, they have accompanied oligarchical projects, whereas on other occasions they have endorsed popular and populist development projects. One does not get a full picture of Latin American politics without considering the presence of the military. The return to democracy and the consolidation of these regimes over the course of the last thirty years forces us to contemplate how the citizens of Latin America see the new role performed by the armed forces in a regional democratic context. To this end, we have analysed data from four regional polls: the 2011 Latinobarómetro Report, LAPOP polls, the study conducted by FLACSO in 2010 and data from the University of Salamanca's Parliamentary Elite survey.

These all show us that, despite several differences, the armed forces continue to derive considerable support and trust from the citizens of the region, double that placed in other institutions such as parties or national legislative bodies, and far surpassing the support enjoyed by the various national police forces.

Latin American citizens reaffirm solid support for the armed forces, highlighting their work with human rights, the role they play in natural disasters, their organisational capacity and training as well as the action that they take with a backdrop of high levels of crime.

The results also reveal that support for the political system significantly influences levels of trust in the armed forces. That is to say, that greater support for a democratic regime does indeed translate into greater trust in the armed forces.

As regards approval rates for a military coup, the 2011 Latinobarómetro Report shows that 66% of those surveyed would not support a military government under any circumstance (versus 63% in 2010). Guatemala is the country least likely to dismiss a military government with only 40% stating they would do this. That means that 60% of respondents would not reject a military regime outright. These figures rise to 52% in Paraguay, 53% in Mexico and 54% in Peru. The 60% in Honduras that express disagreement vis-à-vis a military government merits evaluation, especially after the coup d'état there in 2009. Empirical evidence points to the fact that violent crime in Latin America appears to be such a severe cause for concern that citizens are willing to sacrifice certain freedoms in order to feel safer.

Finally, if we refocus our attention on the political class (in this case national parliaments), we can observe that, as a whole, Latin American members of parliament do not consider control of the armed forces to be the most relevant variable for democratic consolidation. Furthermore, 65% believe that relations between the armed forces and the government are not threatening, whereby a lower level of fear stands out in Andean countries (33%) versus the view that this represents a slight or no threat in Chile and Uruguay. As regards the confidence that members of parliament have in their armed forces, we see a fall in confidence as we move geographically from the north to the south. This ranges from a high level of confidence (highest at 75% in Mexico) to 50% in Chile and Uruguay due to their recent past. Hence, as far as political leaders' perception of the military institution is concerned, the data clearly suggests that the risk of military insubordination has all but disappeared.

We therefore conclude that appropriate adaptation of the armed forces to new democratic constitutional framework, together with the role that they have played in democratic normalisation within the region, has meant that the citizens of Latin America have continued to lend them support, thereby providing them with significant legitimacy reserves when compared with other regional institutions.

BIBLIOGRAPHY

- Agüero, F. (1992), "The Military and the Limits to Democratization in South America", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Arturo Valenzuela (comps.), *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 153-198.
- Alcántara, M. (2005), "Diputados y militares. Una visión desde el Parlamento de las Fuerzas Armadas", en José Antonio Olmeda (comp.), *Democracias frágiles, las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch-Instituto General Gutiérrez Mellado, pp. 229-250.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2009), *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009*. Ser.L/V/II. Doc.57, 31 diciembre 2009, OEA.
- Corporación Latinobarómetro (2011), *Informe 2011*, Santiago de Chile.
- Cruz, J. M. (2009), "Public Insecurity in Central America and Mexico", *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, nº 28, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Universidad de Vanderbilt.
- Diamond, L. (1999), *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Fever, P. D. (1999), "Civil-Military Relations", *Annual Reviews Political Science*, nº 2, pp. 211-241.
- FLACSO (2010), *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina. Estudio de opinión pública, 2009-2010*, Costa Rica.
- Highly, J. y R. Gunther (eds.) (1992): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kruijt, D. y K. Koonings (2002), "Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras", *Iberoamericana*, II, nº 8, pp. 7-22.
- LAPOP (2010), *Barómetro de las Américas 2010*. Universidad de Vanderbilt.
- Malamud, M. (2008), *Opinión Pública y Fuerzas Armadas en el Cono Sur*, América Latina - ARI Nº 5/2008, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Montalvo, D. (2009), "¿Confía usted en sus Fuerzas Armadas?", *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, nº 27.
- Olmeda, J.A. (comp.) (2005), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch-Instituto General Gutiérrez Mellado.



Ignacio Cartagena Núñez

Technical Advisor, Office of the Minister - Parliamentary Counsel.

E-mail: Ignacio.cartagena@maec.es

- Submitted: October 2014.

- Accepted: December 2014.

KEEPING CREDIBILITY. WHY IT IS IMPORTANT TO REINFORCE EMERGENCY RESPONSE MECHANISMS IN THE DIALOGUE BETWEEN THE IEA AND ITS NEW PRIORITY COOPERATION COUNTRIES

Abstract

In October 2013, the International Energy Agency (IEA) launched an enhanced dialogue with a number of non-member states. Some of them are big consumers and some are also producers; all of them are emerging economies, and, as such, they are destined to play a very significant role in the evolution of the Agency in the years to come.

This paper argues that, in this context, preserving and reinforcing the IEA emergency response mechanisms is essential. If this aspect is not adequately tackled in the dialogue with new priority cooperation countries, the IEA will lose credibility as an energy security organization. And credibility is a key factor in the energy sector, where actors tend to exert an influence on each other by sending political signals, rather than by implementing political actions.

This paper concludes that, in order to preserve the emergency response mechanisms currently in place, a binding protocol should be signed between the IEA and its new priority cooperation countries.

KeyWords

Keywords International Energy Agency, Energy cooperation

KEEPING CREDIBILITY. WHY IT IS IMPORTANT TO REINFORCE EMERGENCY RESPONSE MECHANISMS IN THE DIALOGUE BETWEEN THE IEA AND ITS NEW PRIORITY COOPERATION COUNTRIES

INTRODUCTION

At the last Ministerial meeting of the International Energy Agency (Paris, 18-20 November, 2013), a joint declaration was signed by the IEA and six priority cooperation countries: Brazil, China, India, Indonesia, Russia and South Africa.¹

This long-awaited statement of intent, adopted by consensus, could be the starting point for enhanced cooperation with new key stakeholders. If sufficient strategic thinking and political will are put into it, this process could perhaps lead towards a future association agreement.

The International Energy Agency (IEA) needs to undertake an enhanced cooperation process with new major consumers and emerging economies. Founded in 1974 as a “cartel” of consumer countries, it represents an ever-smaller portion of global oil consumption.² In order to reverse this decreasing tendency, the Agency needs to embark on a long-term dialogue with new big stakeholders.

Only through an enhanced dialogue with emerging economies would the IEA be able to keep fulfilling its role as supply security system, intelligence provider and referent in the field of environmental policies. As IEA’s founding father, Henry Kissinger, recently stated: “without additional countries that will have an increasingly important role in shaping the global energy system of the future, the IEA risks becoming

1 See annex at the end of this text.

2 Even if they remain the most important block of consuming countries, IEA member states account for a bit less than half of the oil demand and by 2035 they will account for about one third. This is due to new big consumers like China, that in 1995 was importing just 0.4 million barrels of oil per day; in 2008, it was importing more than 4.2 million barrels per day, more than France and Italy combined. But security of supply is not only linked to reserves. It is also linked to the decreasing refining capacity in some IEA countries.

outdated, irrelevant, and unable to effectively accomplish even its historical objectives”.³ But this enhanced dialogue with other countries, while being necessary for the IEA’s survival as a relevant stakeholder in the energy sector, should not be pursued at any cost: Emergency Response Mechanisms, which are an essential part of IEA’s identity, should be preserved and even enhanced in the cooperation with new big consumers and emerging economies. Should energy security mechanisms not be adequately tackled in the cooperation with new counterparties, the IEA –which was born and remains an energy security agency- would risk losing credibility. And credibility is essential for the effectiveness of signaling strategies, which are the main instrument that IEA can use in order to have an impact in the energy sector.

I will develop the abovementioned thesis according to the following structure:

-Specificities of the energy sector and the importance of signaling strategies.

In this section, I will discuss the peculiarities of the global energy regime, which is characterized by the existence of information asymmetries and scarcity of powerful multilateral bodies and agreements. In this peculiar context, where international public law is not fully developed and private companies keep a prominent role to the detriment of public multilateral actors, signaling policies are of particular relevance. I will examine two cases where the IEA has made use of a signaling strategy. When it comes to launching effective signals to other actors, credibility is an essential factor.

-What is the IEA response system for oil supply emergencies and why it still matters in order to keep IEA’s credibility The IEA has expanded its activity to fields that are not necessarily related to energy security, but, thanks to the binding nature of its rapid reaction mechanism, it still enjoys a place among the very few organizations that are empowered with binding powers over their members. These binding mechanisms should be preserved. If emergency response mechanisms dilute in the dialogue with emerging economies –which are not bound by them- the Agency’s credibility will be seriously undermined.

-How an agreement between IEA and non-member states on a new coordinated emergency response system could look like. A coordinated emergency response system could be included in a binding agreement between the IEA and its new key stakeholders. As far as it is binding for both sides, this agreement could take the shape of any multilateral document (treaty, protocol, memorandum). By adhering to it, new counterparties would commit to coordinate emergency responses with the IEA, and not to free-ride on the Agency’s decisions. The Agency would commit to give some participation to non member-states into its decision-making structures, at least for these emergency situations. Cooperation with non-members already includes simulations of coordinated responses to emergencies (supply disruptions or

³ Kissinger, Henry, “The Future Role of the IEA Speech for the 35th Anniversary of the International Energy Agency October 14, 2009 - Paris, France.

price increases); I will go through the main advantages and difficulties that IEA's new counterparties experience with adopting these mechanisms.

I. THE SPECIFICITIES OF THE ENERGY SECTOR AND THE IMPORTANCE OF SIGNALING STRATEGIES. THE ISSUE OF CREDIBILITY. IS THE IEA A “CREDIBLE” ORGANIZATION?

I.1 The specificities of the “international energy regime”

The IEA is, arguably, a “*sui generis animal*” in the global energy regime. This organization can be counted among the few that can adopt binding decisions over member states.⁴ This is a particularly valuable asset in the energy regime, where multilateral actors and arrangements are characterized by their weakness and lack of binding powers (i.a. UN bodies, IEF, European Energy Charter).

Following a classical definition by Stephen Krassner, an international regime is as a set of explicit or implicit “principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue”.⁵

This definition perfectly fits many regimes (v.gr. commerce, agriculture, aviation, intellectual property, telecommunications, disarmament) yet it is not entirely valid when applied to the energy sector, due to the following specific traits:

a) The energy regime is lacking a set of central multilateral institutions holding both the legitimacy and the power to impose rules on other actors. There is not such a thing as a multilateral energy agency, similar to those existing in other sectors (peace and security, Security Council; agriculture, FAO; civil aviation, OACI; trade WTO; culture and heritage, UNESCO; human rights, HRC). This is also true when focusing on the regional context, even if in recent years a number of very dynamic regional *fora*⁶ have emerged. The setting up of the main international energy organizations was not

4 See Scott, R. 1994. History of the IEA, p. 120. Available at: <http://www.iea.org>.

5 See Krasner, Stephen D., International Energy Regimes, Cornell University Press, 1983, p. 43.

6 Countries in other regions also formed regional energy organizations, namely the Latin American Energy Organization (known as OLADE, its Spanish acronym) in 1974, the Asia-Pacific Economic Cooperation Energy Working Group in 1993 and the African Energy Commission, a body of the African Union, in 2008.

intended as a way to structure the energy regime, but rather as a strategy to protect the interest of consumers or producers. That is, indeed, the case

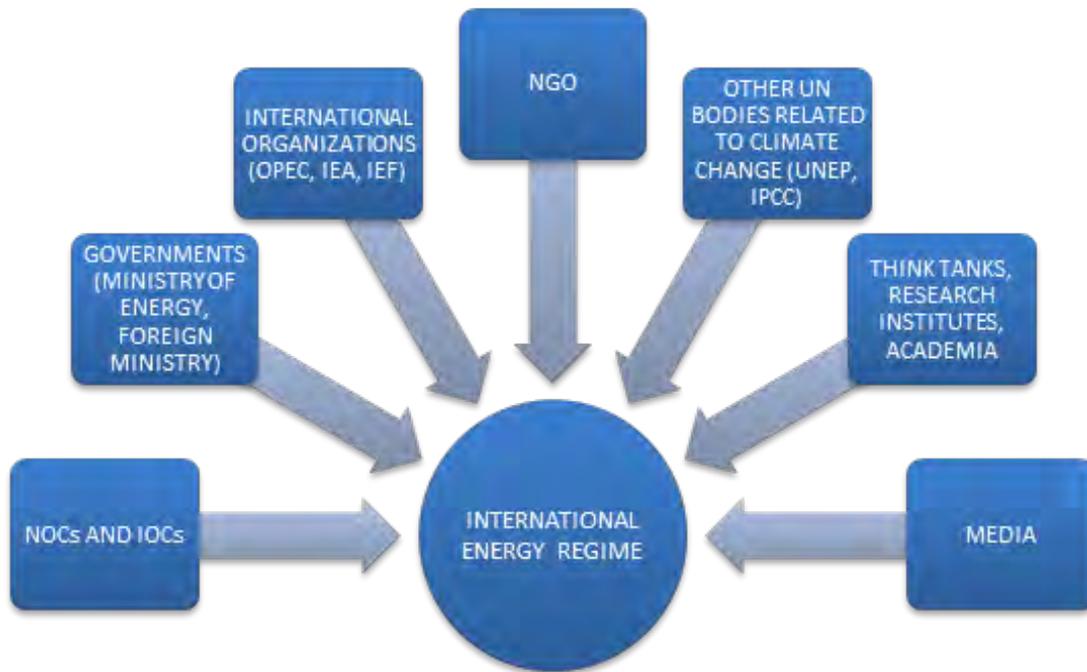
- b) Even if conventional trade rules could apply to the energy sector, **structural factors make it particularly difficult referring to the WTO rules when talking about energy**, the most important being that energy resources typically belong to the State and that many countries have structured their petroleum and electricity sectors around state-owned enterprises. WTO rules are normally referred to access to markets, whereas the main issue in the energy sector is access to resources, not to final markets.
- c) **Traditional main producers (IOC) also known as the “seven sisters” did not want the explicit interference of sovereign states.** Where oil and gas resources used to be controlled by a small number of companies operating worldwide, that largely served the interests of energy-importing nations, since the early 1970s through nationalizations and accidents of geology those resources now lie mainly in the hands of national oil companies (NOCs). These states have gained immense wealth from their control over these resources.
- d) **The energy regime has expanded from a single area (oil trade) to different sectors (gas, unconventional oil, environmental policies).** These sectors have different, even conflicting interests. It becomes increasingly difficult to respond to expectations within a single regime.
- e) **The energy regime is rapidly evolving**, due to its changing object, which has an impact even in the framing of many basic concepts. Key concepts that shaped the regime three decades ago - the notion of “consumers” and “producers” - are also evolving as new forms of energy are found and technology is evolving; as well as concepts like “energy vulnerability” or “energy resources”. The degree of social acceptability of different energy resources also shape the regime itself (v.g. the *Energiewende* in Germany).

While the reasons expressed could guide us towards concluding that there is no “global energy regime”, some sort of global energy regime does exist: different –and sometimes conflicting- sets of norms and institutions regulating the energy sector often get integrated and form a fairly solid “normative network”.

This is why some actors have referred to the energy regime as a “regime complex” rather than a single regime on itself.⁷ We could also refer to it as a regime *in the making*, with different subsectors having different degrees of intensity. This “energy regime complex” could be defined as a very sophisticated set of norms, rules and institutions that sometimes manage to create a convergence on expectations and, indeed, some kind of predictability.

7 See Colgan, Jeff et al., “Punctuated Equilibrium in the Energy Regime Complex”, *International Organizations Review*, Springer Science, New York, July 2011.

Graphic n. 1 Actors intervening in the shaping of the international energy regime



1.2 The value of signaling strategies in the energy sector

Following James Walsh, “Signaling game logic has been applied to many areas of international politics in the past decade, including decisions to go to war, crisis bargaining, international economic negotiations, regional integration, and the foreign policies of democratic states. The signaling games approach assumes that states are unitary actors with a single preference ordering and set of beliefs”.⁸ In the energy regime complex, the value of signaling is particularly relevant, given the absence of enforcing mechanisms for the decisions adopted.

Through signaling preferences and hinting at possible reactions, many actors contribute to shaping energy markets. Signaling strategies are a particularly common behavioral pattern among western democracies (and the IEA is a group of democratic

⁸ WALSH, James, “Do states play signaling games?” Department of Political Science, University of North Carolina at Charlotte, Charlotte NC 28223, USA, jwalsh@uncc.edu.

countries), whose soft powers are nowadays based on sending signals, rather than actually implementing actions.⁹

Signaling involves actions or statements that potentially allow an actor to infer something about unobservable, but salient, properties of another actor. Two elements seem to be of key importance for effective signaling: firstly, it should take place in an environment where lack of information is predominant (as previously observed, this is the case of the energy regime, characterized by the existence of information asymmetries) and secondly, it should be used by *credible* actors.

I will now focus on the meaning of credibility:

The concept of “credibility” gained popularity in the 60 and 70, with the behavioral studies on the conduct of the two big superpowers, particularly at the end of the cold war. Game theorists contributed to defining the concept of credibility in the following terms “To be effective in influencing the expectations of the opponent (and thereby help secure a good outcome), threats and promises, collectively called “commitments”, have to be communicated properly and, crucially, have to be credible. If they are not believable, then the opponent will not revise its expectations”.¹⁰

Credibility could be defined as the perception among its counterparties that an actor will actually be in the position to implement the policies it is signaling out, either because it is actually able to do so, or because it has already done so in the past or because the costs of not bringing them to an end will be higher to those of actually implementing them. Effective signals must be credible, meaning that their remittent has to be seen as capable to take its political course of action to its final consequences.

In the energy regime, credibility is no less a key factor than in other sectors. In the producers’ side, OPEC -as an international organization- and Saudi Arabia -as a major oil producing country- are significant examples. Both actors are capable of influencing the energy sector through frequent recourse to signaling, precisely because they are credible actors. In their case, credibility is founded on the grounds of their spare production capacity. Not only is the kingdom the world’s largest oil exporter, but also it has kept spare production capacity amidst regular supply disruptions and has been willing to swing its production to balance the market.¹¹

9 See Garztko, Erik, *signaling and the liberal peace*, Yale, 2003.

10 POWELL, Robert “Nuclear Deterrence theory: the search of credibility”, Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Pp. viii, 230.

11 Between 1980 and 1985, Saudi attempts to defend the marker price resulted in a large loss of market share: the demand for Saudi oil declined from 10 million b/d in 1980 to 3.6 million b/d in 1985. The loss of market share and revenues proved very costly and the administered pricing system was abandoned in 1985 in an effort to recover lost market share through the netback pricing system. Similarly, in 1998, Saudi Arabia responded to Venezuela’s increase in production and rapid capacity expansion by increasing its own output. Against a backdrop of declining oil demand following the

This gives Saudi Arabia's preeminence in the OPEC, which has been reinforced by steadily declining production in other OPEC nations.

In the case of the IEA, credibility is rather linked to the ability to react to major oil disruptions in a rapid and effective manner, thus acting as an effective security provider. Energy security is such a key issue for IEA's identity and credibility that even nowadays –when the time of major oil crises seems definitely over- every IEA Governing Board meeting in ministerial format ends up with a special reference to IEA's "key role in energy security through its emergency preparedness and response mechanisms and its legal instruments", and stresses "the need to comply with the IEA legal obligations with respect to oil stocks".¹²

Security is a key word for the IEA, the same way that energy should be for the Western European Union or NATO. According to Philip Cornell, "the relationship between international security policy and energy policy is not a one-way street. Just as tools of hard power may be able to play a supporting role to improve energy security, energy policy can have a significant impact on the international security environment".¹³

This emphasis on energy security¹⁴ places IEA in the same sphere as defense organizations. Even if it has evolved into a sort of energy think tank, its credibility remains firmly linked to its energy security capacities.

2. WHAT ARE THE EMERGENCY RESPONSE MECHANISMS, HOW THEY HAVE EVOLVED OVER THE YEARS AND WHAT ROLE THEY PLAY IN IEA'S SIGNALING STRATEGIES. SOME ADVANTAGES OF A BINDING PROTOCOL ON ENERGY SECURITY BETWEEN THE IEA AND ITS NEW PRIORITY COOPERATION COUNTRIES.

Asian financial crisis, the increase in output led to a collapse in oil prices.

¹² See IEA's ministerial chair summary, Meeting of the IEA governing board at ministerial level, November 11th, 2013, para 6.

¹³ See Philip Cornell, Regional and International Energy Security Dynamics: Consequences for NATO's Search for an Energy Security Role, Geneva Research Papers n 5, GCSP, January 2012.

¹⁴ Energy security could be defined as the uninterrupted availability of energy sources at an affordable price.

2.1 What are the emergency response mechanisms

The primary goal of the IEA was to mitigate the tasks and effects of oil supply disruptions. The agency was set up in 1974 in order to give a response to future disruptions like the one happening in the biennium 1973-74.¹⁵ The Agreement on an International Energy Program (IEP) the IEA founding document, starts by the words: “desiring to promote secure oil supplies on reasonable and equitable terms...” In accordance to Chapter 1 of the IEP, member states undertake the commitment to establish a system of emergency oil stocks.¹⁶

The IEA emergency response mechanisms were set up under the 1974 Agreement on an Energy Program system. They required IEA member states to hold stocks equivalent to 90 days of net oil imports. Among the several initiatives to structure a reliable energy debate,¹⁷ the IEA is, by far, the most successful one: in a similar position in the field of oil producers, the OPEC does not have means to impose a common line on its member states.

Today, energy security is no longer the only task of the IEA. Even if it originated as a reaction to governance shortcomings abruptly revealed with the oil price shock at the beginning of the 70s, in the following decades the IEA has evolved into a different kind of Agency. A number of aspects had an incidence on this re-focusing, such as the drop in oil prices at the beginning of the nineties, the emergence of environmental concerns and the need of the IEA to become useful to its member states also on other domains beyond oil supply, such as gas or electricity.

In parallel to this evolution, the IEA energy security mechanisms have also experienced an evolution. The basic assumption that radically changed, leading to a certain discredit of the rapid reaction mechanism as it was designed in the 70ies, was that physical shortages in oil supply are not always the cause of increases in oil price. Therefore, focusing only on situations of quantifiable oil shortages was not enough.

This became self-evident with the second oil crisis, where, according to Toner: “the IEA’s oil-sharing and demand restraint mechanisms were not relevant because oil imports for IEA member states never dropped by more than 7 %, which was

¹⁵ Before the IEA was set up, there was a softer security mechanism, with no binding obligations, named committee structure of the OECD.

¹⁶ Member states have to keep reserves of crude oil and/or product equivalent to 90 days of the prior year’s average net oil imports. Special arrangements have been set for those countries that are net exporters.

¹⁷ The Latin American Energy Organization (known as OLADE, its Spanish acronym) in 1974, the Asia-Pacific Economic Cooperation Energy Working Group in 1993 and the African Energy Commission, a body of the African Union, in 2008.

the official automatic trigger for the collective emergency oil-sharing response. It was found later that the increase in oil prices had not been caused by fundamental changes in the oil supply–demand balance – in fact, the oil shortfall lasted only three months – but nevertheless the effects were severe”.¹⁸

Against this backdrop, in 1984 the IEA secretariat proposed to the Council the adoption of resolution entitled “Decision on Stocks and Supply disruptions”, adopted by the governing board in 1984,¹⁹ establishing the Coordinated Emergency Response Measures, also known as CERM. As the IEA governing board stated: “oil supply disruptions involving a significant net loss of world oil supply, whether or not sufficient to activate the I.E.P. emergency oil sharing system, could also result in severe economic damage to all nations of the free world. Especially if such disruptions were accompanied by public panic, they could result in exaggerated crude oil price increases not warranted by underlying oil market conditions. Member countries should therefore respond promptly and appropriately to those oil supply disruptions which appear capable of causing severe economic harm”.²⁰

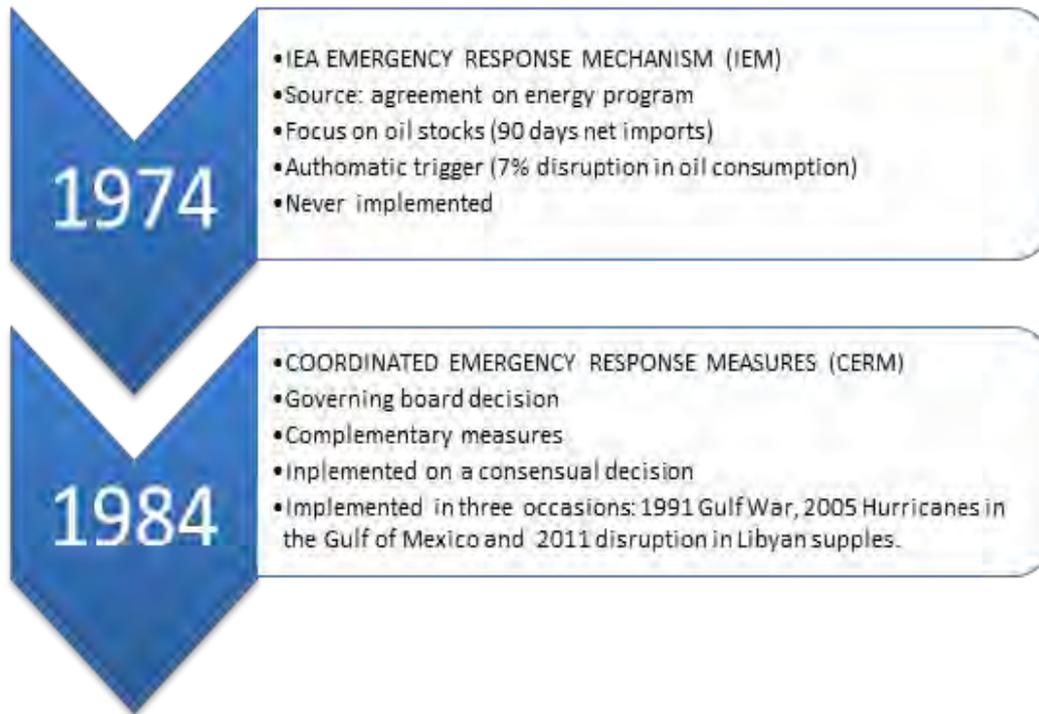
The CERM mechanisms added some flexibility to the existing emergency mechanisms, since it did not need to be triggered by a percentage-based disruption in oil supply.

18 Toner, G. (1987) ‘The International Energy Agency and the Development of the Stocks Decision’, *Energy Policy*, 15 (1), pp. 40–58.

19 Two Decisions of the IEA’s Governing Board in 1981 and 1984, respectively, established the framework of the CERM program.[6] The IEA Governing Board noted that “oil supply disruptions involving a significant net loss of world oil supply, whether or not sufficient to activate the I.E.P. emergency oil sharing system, could result in severe economic damage to all nations of the free world. Especially if such disruptions were accompanied by public panic, they could result in exaggerated crude oil price increases not warranted by underlying oil market conditions. Member countries should therefore respond promptly and appropriately to those oil supply disruptions which appear capable of causing severe economic harm.”[7] CERM measures include stockdraw (withdrawal from Member States’ oil reserves) and other response measures in the event of “an actual or potentially significant oil disruption.”

20 Ibidem.

Graphic n.2. The evolution of the Emergency Response Mechanism.



As an overall assessment, the replacement of the IEP mechanisms by CERM brought positive and negative effects.

On the negative side, the experience has shown that the current emergency mechanism actually lowers the reaction capacity of the IEA as a group, since it cannot be automatically triggered. In the second place, the decision to activate this mechanism relies on consensus among member states, and this is not sometimes easily achievable in a context of crisis. Furthermore, its effectiveness fully depends on national implementation measures, which are not directly controllable by the IEA. According to article 66 of the IEA founding treaty, Member states should “take any measures, including any necessary legislative measures, to implement decisions taken by the Governing Board”. But this has not always been so, as the case of hurricane Katrina has recently proven.

Nevertheless, when compared to IEP, CERM has proven to be a useful mechanism in the framework of signaling strategies. The lack of an automatic trigger leaves the final decision in each and every one of the member states, which have to gather in the Governing board and reach consensus on measures to be taken. Even by hinting at the possibility of using it—for example, with a press release in the aftermath of an IEA—the security mechanisms could provoke the desired effect in the energy sector. This is why CERM mechanisms can be much more useful as a signaling tool than IEP, which was an automatic mechanism.

2.2 Why the CERM still matters for the IEA credibility when it comes to signaling: a case study

As an intelligence provider, the IEA helps its member states constantly monitoring the market conditions, and, as an energy security agency, it can determine how and when releasing oil reserves. But sometimes even hinting at the possibility to activate that mechanism (without actually using it) can have an effect on the market conditions.

Constant observation of market conditions, readiness to intervene and to cooperate with industries and non member states within the framework of emergency measures can be as useful as actually implementing them. As the IEA Emergency Plans and Preparations stated in a lecture in 1991 “There has been no need to draw on our emergency stocks since 1991, but as was widely reported in the press recently, this does not indicate inactivity on our part. Indeed, as scenarios evolved in the wake of September 11th, the strike action in Venezuela, unrest in Nigeria and in Iraq, we were carefully assessing the situation on a daily basis and kept in close contact with our member countries, the oil industry and strategic non-member countries. We were ready to act in coordination with oil- producing countries, in particular, with OPEC countries, and the markets knew it. For these reasons, the possible risk of a supply disruption was minimized and price spikes and their duration were limited”.²¹

This was the case in July 2012, when in the light of high oil prices, the British energy minister announced that the UK was ready to ask for the release of oil reserves. This led to an internal debate in the IEA Governing board, in which the possibility to actually release oil reserves was submitted to all member states consideration, with US and UK strongly pushing for that option.

The interesting fact is that several media spread this piece of news, so, as this debate was taking place in Paris, the energy sector was already speculating on the possible consequences of the IEA actually releasing its reserves (see graphic below). In parallel, the price escalation was contained, and oil prices reached a plateau, which lasted some weeks. Obviously, the IEA is not the only, nor the most important, actor having an impact on the oil prices. Nevertheless, the signal sent by the IEA on the possibility to activate the CERM must have had some influence on containing prices.

It can be thus concluded that CERM measures are effective not only when they are implemented, but also when they are contemplated as an option, and this signal reaches other actors in the energy sector.

²¹ Klaus-Dietmar Jacoby , *The IEA Emergency Response System and its Capability*, lecture at a Public Hearing on the Security of Oil Supply Obligation to maintain minimum stocks of crude oil and gas in the Committee on Industry, External Trade, Research and Energy of the European Parliament, 29 April 2003, Brussels.

Oil price falls as Britain says it is ready to call for release of reserves at the IEA**August 20, 2012, Reuters**

The Government is monitoring the oil price and may call on the International Energy Agency to release its strategic reserves to cool prices, a spokesman has said.

The UK may ask for strategic reserves to be released by the IEA to cool prices as oil supply remains tight

The UK is prepared to ask the International Energy Agency (IEA) to take action to deal with high oil prices, but no decision has been made to release stocks, a energy ministry spokesman has said.

“We and our international partners continue to monitor the oil market and stand ready to call upon the International Energy Agency to take appropriate action as required.

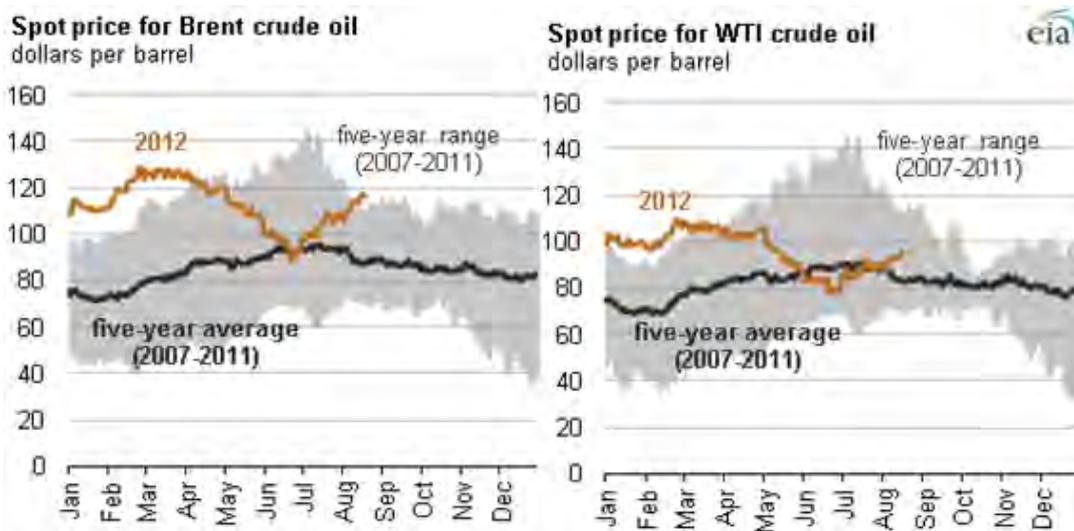
No decisions have been taken to release stocks at this stage,” the spokesman told Reuters. “The market remains very tight. This has a knock-on impact on the oil price and therefore the global economic recovery,” he said.

IEA may release oil reserves as soon as September: report

August 24, 2012|Michel Rose and Jonathan Leff | Reuters

PARIS/NEW YORK (Reuters) - World oil consumers are poised to tap into emergency oil inventories as soon as early September after the International Energy Agency (IEA) dropped its resistance to a U.S.-led plan, a source and an oil journal said on Friday.

Just one week after its chief said there was no discussion of possible emergency action, the IEA is now thought to have agreed to the idea, the industry journal Petroleum Economist reported on Friday, citing unnamed sources. The release could be as large or larger than last year’s 60 million barrel injection.



2.3 Some reasons in favor of signing a binding agreement on CERM with non member states.

Advantages for the IEA:

- **Preserving its role as security provider:** Following the “agency theory”,²² in a world of anarchy, sovereign states delegate some tasks to international organizations. These faculties are both limited in time and scope, and can be reverted by sovereign states. The legitimacy of an international organization is, thus, ultimately referred to its capacity to fulfill expectations of its members. This is why, even if the agency has evolved in the last years, turning into a sort of independent “think tank”,²³ it should still be able to deliver responses in terms of energy security. This would not be possible if its new main counterparties remain outside its security mechanisms.
- **Preserving the IEA’s autonomous voice vis-à-vis big producers** has sometimes been criticized as hesitant organization. While the The IEA has the means to fight against supply disruptions, it is only in very exceptional cases that it adopts a last resort mechanism such as releasing oil reserves. The reason for this is that national reserves are not infinite, and they can be even more necessary if a crisis

22 Arthur Lupia. 2001. “Delegation of Power: Agency Theory.” Published in Neil J. Smelser and Paul B. Baltes (eds.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* 5: 3375 - 3377. Oxford, UK: Elsevier Science Limited

23 Traditional international relation theories analyzed international organizations as mere instruments for sovereign states. Contrary to this approach, the history shows that, once created, international organizations tend to develop some degree of autonomy vis-à-vis their own member states, becoming capable of making and developing independent decisions and pursuing their own objectives.

worsens. That is why, on a number of occasions, instead of directly acting, the IEA has relied in the dialogue with OPEC. By relying on the willingness and capacity of OPEC producers to supply missing oil promptly in response to a disruption, the IEA marginalises itself.

- **Keeping the capacity to react:** An IEA response delivers supply more quickly to consumers than producers could ever do. Under an IEA release, European refiners dip into crude and product inventories that they already own but cannot usually access. In contrast, crude from producers would take weeks to arrive at refineries, before processing and distribution. By using reserves, refiners could of course dip into commercial stocks in the meantime, but this is likely to lead to yet higher prices. CERM mechanisms provide the IEA with the capacity to quickly react to oil supply disruptions that can never be replaced by actions taken by big producers.

Advantages for IEA priority cooperation countries

Having to coordinate with IEA future rapid reactions in order to assure the energy supply would have a “sovereignty cost” for non-member states. They would lose the capacity to free-ride on the IEAs decision in case of a major disruption in the oil supply. Nevertheless, this might also bring benefits for them in terms of energy stability, discipline in the management of their reserves and integration in a western-democratic organization.

- **Supply stability:** It is in the interest of new big consumers, keeping relatively stable market conditions in oil and gas, since their growth very much depends from the availability of energy resources. The evidence of this is the number of exercises held between the IEA and non-member countries over the last years.²⁴ IEA could provide them with a useful mechanism in order to inject some price stability in cases of tightness in the oil demand.
- **Access to information** Due to the lack of serious energy disruptions that demands its intervention, the IEA has increasingly allocated its resources to the task of becoming a sort of big “energy think tank”. In the last twenty years, and in particular since the IEA acted as the G20 technical secretariat with the occasion of the Pittsburg and Toronto Summits (September 2009 and September 2010²⁵) the role of energy guru of the IEA could not be easily challenged. Its most relevant annual publication, the *World Energy Outlook*, is widely recognized

24 See infra page 24.

25 During the Pittsburgh Summit, the G20 requested the IEA, OECD, World Bank and OPEC to prepare a Joint Report on the scope of energy subsidies and suggestions for the implementation of their phase-out initiative. The Joint Report was presented to the G20 Toronto Summit in June 2010, during which country-specific implementation strategies and timetables were tabled.

among the authoritative sources for global energy projections. By embarking on a stronger partnership with the IEA (for example, by full adhering to its emergency response mechanisms), priority cooperation countries could have full access to the analysis capacity of the IEA.

- **Discipline in the management of stocks.** Being subject to the discipline of the IEA, the public administrations of non-members would apply to themselves international standards in terms of energy stocks management. IEA Member states are already subject to periodical (five years) review cycles of their capabilities, as well as to constant simulations of emergency disruptions. Having access to these mechanisms will strengthen non-member states preparedness vis-à-vis possible crisis.
- **Democratic legitimacy:** it has been observed²⁶ that membership of some international organizations can contribute to enhancement of the perception of predictability of non-democratic regimes. Even in those regimes where there is no accurate system of checks and balances, being in good terms with an organization that is ruled by democratic principles can contribute strengthening its members' reliability. In the energy regime, an association with the IEA would give the markets a strong sign on the reliability of each of its actors, even those not fully integrated into its decision making mechanisms. Therefore, even for those countries that cannot be considered democratic regimes, membership (or partnership) of some international organizations with an indisputable democratic pedigree can contribute to the perception of predictability of their own behavior, and therefore strengthen predictability of the whole energy supply and demand system.

3. HOW A BINDING AGREEMENT ON ENERGY SECURITY BETWEEN IEA AND ITS NEW PRIORITY COOPERATION COUNTRIES COULD LOOK LIKE: PROBLEMS AND ISSUES OF COOPERATION ON EMERGENCY RESPONSE MECHANISMS

²⁶ See OWEN, Erica, FANG Sonying, "International Institutions and Credible Commitment of Non Democratic Governments", *The Review of International Organizations*, Vol. 6 N. 2, Springer, London, April 2010, pp. 142-159

3.1 Possible alternatives for the cooperation framework

Article 12 of the Agreement on an International Energy Program provides a sound legal basis for a wide range of options.²⁷ The answer to this question depends on the expectations put by both sides on this new framework. Two different scenarios could be imagined, and the most likely future of the association process being somewhere in between.

a) The unambitious scenario. The association process could limit itself to being no more than a diplomatic platform for dialogue with partners. Should this be the case, the IEA could draw some useful lessons from past experiences of other international bodies embarked into similar association processes.²⁸

In the unambitious scenario, new partners would not have to accept any kind of binding commitment towards the IEA: they would simply participate to some ministerial meetings (as they have already done a number of times), and could occasionally take part in joint exercises and simulations, particularly in the field of energy security. In the unlikely event of a major oil disruption happening, an extraordinary ministerial could be held, either in Paris or in one of the new partners' capitals, in order to get a common assessment of the situation and give a diplomatic sign of a coordinated response.

But, at the end of the day new big consumers would remain with free hands as to the strategy to be followed. In addition, they would have some competitive advantage vis-à-vis IEA countries, since they would gain an insight on IEA decision-making, even if they were not actually bound by its decisions.

b) The ambitious scenario: If the IEA really wants to make a “qualitative jump”, this association with new big consumers should be vested with some binding agreements. In our view, this new relation should reinforce the energy security system, since this is the main field of competence

²⁷ In order to achieve the objectives of the Program, the Agency may establish appropriate relationships with countries which are not Participating Countries, international organizations, whether Governmental or non-Governmental, other entities and individuals.

²⁸ The OECD's Enhanced Engagement (2007); NATO, Partnership for Peace (1993) and ASEAN regional Forum (1993) could be good examples. All these diplomatic initiatives have contributed to building new bridges between concerned organizations and new key partners; but none of them has been of much use when it comes to reinforcing the organization itself.

As far as energy security is concerned, the IEA emergency mechanisms²⁹ have only been activated twice in the past, and in neither case the rigid measures set by the treaty (including voting procedures) were actually used. In 1995, the mechanism further evolved into an even softer rapid reaction system, called “Coordinated Energy Responsive” measures, which virtually vested the Agency with the capacity to react to minor oil disruptions by releasing part of the oil reserves and undertaking other secondary measures. This mechanism was first used during the crisis in Libya, in 2011.

New big consumers would not be bound by either of these schemes. That’s why, in order to preserve the Agency’s credibility, it would be essential that new partners commit to, at least, respecting the effectiveness of IEA Collective Actions and Security of Energy Supplies. From their side, the IEA countries should commit themselves to taking into consideration the associated states’ views in the case of a major supply disruption.

This commitment not to contradict IEA’s decisions in the framework of security of supply should be binding for both sides, so that none of them could disengage from its responsibilities towards the energy security of the others. In order to make this requisite acceptable for the new members –which could regard it as a loss of sovereignty- an opt-out clause could be included. It should be made clear that this opting-out clause is a last resource mechanism, only to be applied in case of a clear collision between the new partner’s sovereign energy interest and those of the IEA countries.

Other measures in support to a collective system would consist of establishing a bilateral contact point with the IEA, in order to rapidly exchange assessments and information should a major disruption occur; Participating in regular Emergency Response Reviews (ERR); Making best endeavors to contribute to and support comprehensive energy security of IEA Member and Partner countries and coordinating views on environmental issues on the eve of big climate summits take place.

In the case of the new association countries, commitments concerning energy security would entail different levels of difficulty. Nevertheless, they should all be in the position to take binding engagements with the IEA, as far as the IEA countries are ready to be bound by the same commitments. Country by country, this leads to the following assessment:

29 It should be remembered that the IEA imposes to the member states three different commitments: The 1974 International Energy Program (IEP) established three core commitments for each member state: i) to maintain national oil reserves, now set at 90 days’ worth of net oil imports; ii) to have ready a program of demand restraint measures equal to 7% and 10% of national oil consumption; and iii) to participate in an oil allocation system if necessary in a severe emergency.

The recently launched association process seems a valid framework, with potential to develop into a real association. But, in order to be really meaningful, this association needs to develop towards some form of binding agreements around some very basic ideas. It should not be forgotten that, even if the IEA has been slowly evolving into a sort of big “think tank” and information provider in the energy field, its main “raison d’être” is still giving effective responses to oil disruptions. Therefore, the association process should reinforce the IEA capacity to contribute to energy security.

In order to achieve this goal, it is essential that newly associated countries commit themselves not to act against IEA decisions relating to the IEA response system to oil disruptions. Far from being a merely declarative or unilateral commitment, this engagement should be the object of an international binding agreement. This agreement could be a protocol.

A protocol is a legal instrument that supplements or amends an international treaty. It is relevant enough to include binding provisions, and flexible to permit tailor made solutions for different countries. The CERM was put in place through a much less important document, legally speaking: a Council resolution. But we should remember that in this case IEA members were already bound by the commitments in the framework of the Agreement on an International Energy Program, which was not at all the case with the new priority countries.

Should this not happen, then the IEA and its new partner countries could simply be consolidate a sort of platform for the exchange of ideas and assessments, similar to the International Energy Forum based in Riyadh. It would be a useful, albeit limited, diplomatic platform. This would mean that the IEA and its new partners would keep their traditional good friendship, but nothing more than that.

3.2 How could the Energy Security Mechanism be preserved and what kind of difficulties the new stakeholders might face

General mechanisms included in the CERM, having *de facto* replaced the more burdensome rapid reaction mechanisms of the seventies could be accepted by new partners, even on a compulsory basis. Countries like India, China or South Africa could feel reassured by the fact that, thanks to the consensus rule which is applicable to the CERM, they would always keep the last word on when and how it should be implemented. This could be an acceptable arrangement for countries like China and India, which seem to have a preference for less formal and non-binding relationships with non-IEA members.

For a number of years, the IEA has already been working on the creation of big national stocks in some of the new key cooperation countries. Emergency Response

simulation exercises have been organized from China, India and ASEAN countries since 2002. Officials from China, India ASEAN and central Asian countries have been benefiting from training in emergency preparedness and since 2006 high ranking officials from China, India, Thailand and Indonesia have participated in IEA committees and board meetings.

Nevertheless, there are still difficulties that priority cooperation countries should overcome in the process of adopting CERM mechanisms, depending on their position in the energy sector, their different degree of political and socioeconomic openness and previous cooperation experiences with IEA and other economic fora.

Brazil is a net oil exporter and one of the major non-OPEC producers of crude oil. The country's potential contribution to IEA emergency response and the sharing of energy data could be sensitive due to the classified nature of some of them. **China** is fully aware of the importance of gas and oil stocks and over the last years it has engaged in the building up strategic oil stocks and storage efforts. Information on such strategic stocks, like in the previous case, is not always publicly available. Nevertheless, China already cooperates on providing energy statistics in several frameworks, notably the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) and JODI oil and gas questionnaires.

The IEA's relationship with **India** on energy security is arguably the most advanced among the Partner countries. A memorandum of understanding was signed in 2011 on Co-operation on Oil and Gas Security, aiming at approaching India to IEA's collective action on energy security. With **Indonesia**, prospects for fulfillment of the provisions on energy security look positive, the country having already participated in a number of Energy Reviews with other IEA Member countries. On the contrary, to date, the IEA has had very limited co-operation with **Mexico** and **Russia** in the field of energy security, their situation as a net oil producers being similar to the one of Brazil.

CONCLUSION

The IEA is currently undergoing an “existential crisis”, similar to what some other European security organizations (SCEO, NATO, WEO) underwent at the beginning of the nineties. In order to keep its place in a changing world, it has to build strong links with the new big economies. In particular, the Agency needs to take the major consumers on board. But not only: having a sound dialogue with countries such as Brazil or Indonesia –which are economic motors in their own regions- is an added value.

In this open-ended cooperation process with new Key stakeholders, preserving credibility is essential. The Agency is not merely a forum for diplomatic exchange, as the IEF or the Energy Charter Secretariat. Since its foundation, at the beginning of the seventies, it has had a clear security dimension, similar to that of a mutual defense alliance. The International Energy Treaty, on which the Agency is built, provides it with a solid platform of binding provisions based on the idea of rapid reaction mechanisms. Over the years, these mechanisms have become more flexible and adaptable to the changing nature of supply disruptions.

Credibility is essential asset to any actor, in particular those operating in the international energy regime, which is not structured by the presence big multilateral fora and binding treaties. In this context, and in order to keep the capacity of credibly shaping the energy world through sending credible signals, the IEA needs, at least, to get the engagement of its new partners on its rapid reaction mechanisms. In order to preserve credibility, the IEA needs to preserve its emergency response mechanisms.

CERM is an evolved set of mechanisms that could be easily adopted by priority cooperation countries, basically because it can not be automatically triggered and needs consensus. New stakeholders would always have a say on the activation of these mechanisms. A protocol could be signed with these new key stakeholders, on order to assure their engagement with CERM measures.

If these mechanisms are not preserved, the Agency will most likely undergo a profound transformation in the years to come, evolving from its current status (almost that of a security agency vested with binding powers) to that of a diplomatic platform for information exchange. Should this happen, the agency will lose an important part of its weight, and therefore, its credibility seen in terms of its capacity to exert and influence in the energy regime through signaling.

Enhanced cooperation with new priority countries puts current IEA emergency reaction mechanisms at stake. If this important aspect of the IEA role and identity is ignored or simply circumvented by the cooperation framework, the IEA would lose credibility as an energy security agency. Actors would start challenging its capacity to react in an effective and timely manner to possible supply disruptions or dramatic price increases.

In the worst-case scenario, the loss of credibility would eventually affect IEA's overall capacity to send strong signals to the actors in the energy sector. As a consequence, the agency would no longer be able to fulfill its tasks as security mechanism and intelligence provider. What nowadays is an efficient and reputed energy agency could end up by turning into a decadent diplomatic/technical forum, divested of whatever degree of real influence on the energy sector. Unfortunately, there are many examples of this kind in every aspect of today's multilateral life.

ANNEX I

JOINT DECLARATION BY THE IEA AND BRAZIL, CHINA, INDIA, INDONESIA, RUSSIA AND SOUTH AFRICA ON THE OCCASION OF THE 2013 IEA MINISTERIAL MEETING EXPRESSING MUTUAL INTEREST IN PURSUING AN ASSOCIATION

Paris, 20 November 2013

The IEA and Brazil, China, India, Indonesia, Russia and South Africa ('Partner countries') taking part in this IEA Ministerial Meeting take this opportunity to announce their intention to pursue closer co-operation on the basis of a common understanding that global energy challenges and energy security require shared solutions by producer, consumer and transit countries.

This intention to initiate multilateral co-operation builds upon the extensive bilateral work programs that have been jointly developed by the IEA and individual Partner countries in recent years. Co-operation, which has been based on the principle of equity and mutual benefit in the pursuit of common interests, promotes the shared interests of IEA Member and Partner countries and can help to increase the transparency and effective functioning of international energy markets. Acknowledging the strong and fruitful co-operation that already exists, but convinced that today's energy challenges call for even closer collaboration in a broader setting, the IEA and Partner countries intend to further increase their co-operation.

An association would provide an efficient, voluntary means to work together on the basis of equity in areas of mutual interest, including: increasing information-sharing on common energy challenges and best practices; energy security; transparency and analysis of energy markets; energy technologies, energy efficiency and renewable energy; and other topics of mutual interest. An association would also provide a common forum for regular dialogue between IEA Member and Partner countries via participation of Partner countries in meetings of various IEA Standing Groups and Committees as well as at this and future IEA Ministerial Meetings.

We plan to work jointly and co-operatively as we make best endeavors to reach an understanding to develop an association in a manner that will capture both the benefits and responsibilities of IEA Member and Partner countries in association.

ANNEX II

SUMMARY OF THE CHAIR, THE HON. TANER YILDIZ, MINISTER OF ENERGY AND NATURAL RESOURCES, TURKEY (EXCERPTS)

2013 Meeting of the IEA Governing Board at Ministerial Level 19-20 November 2013

This year's IEA Ministerial was held with the participation of 28 member countries. Brazil, Chile, India, Indonesia, Mexico, People's Republic of China, the Russian Federation and South Africa were also represented. 32 high level executives from the international energy business added to the success of the Ministerial.

In the 40th anniversary of IEA's founding, Ministers' discussions were centered around the policy strategies needed to cope with the challenges presented by the shifting energy landscape and geopolitics that have direct impact on the global energy markets. Recognizing energy security as the foundation of the IEA's mandate, Ministers agreed on the need to promote the secure, affordable and efficient supply of energy.

At the turn of its 40th anniversary the mission, role and the work of the IEA, both for its members and beyond, have been reaffirmed as relevant and important for international cooperation and global solutions to address global challenges as it was in 1974.

Ministers expressed their intention to deepen policy dialogue with other key partners, other countries and regions based on mutual benefit and interest. They called for strengthening initiatives with key partners, major emerging economies and regions to have a sustained and result oriented dialogue on global energy security, economic competitiveness and sustainability. They welcomed that this cooperation is solidified by the renewal of bilateral Joint Statements and Work Programmes between the IEA and its partners. In the same spirit, Ministers welcomed the Joint Declaration by the IEA and Brazil, China, India, Indonesia, Russia and South Africa on the occasion of the 2013 IEA Ministerial meeting expressing mutual interest in pursuing an association.

BIBLIOGRAPHY

- Colgan, Jeff *et al.*, “Punctuated Equilibrium in the Energy Regime Complex”, *International Organizations Review*, Springer Science and Business Media, July 2011.
- Cornell, Philip, *Regional and International Energy Security Dynamics: Consequences for NATO’s Search for an Energy Security Role*, Geneva Research Papers n 5, GCSP, January 2012.
- Garztko, Erik, *signaling and the liberal peace*, Yale University, Washington, 2003.
- Jacoby, Kaus Dietmar, *The IEA Emergency Response System and its Capability*, lecture at a Public Hearing on the Security of Oil Supply Obligation to maintain minimum stocks of crude oil and gas in the Committee on Industry, External Trade, Research and Energy of the European Parliament, 29 April 2003, Brussels.
- Kissinger, Henry, “The Future Role of the IEA Speech for the 35th Anniversary of the International Energy Agency October 14, 2009 - Paris, France.
- Krasner, Stephen D., *International Energy Regimes*, Cornell University Press, London, 1983.
- Luciani, Giacomo *et al.*, “The International Energy Agency (IEA), the Organization of Oil Exporting Countries (OPEC) and the International Energy Forum (IEF): the elusive quest for institutional cooperation in oil and gas international trade”, POLINARES, Working paper N. 60.
- Lupia, Arthur, “Delegation of Power: Agency Theory.” Published in Neil J. Smelser and Paul B. Baltes (eds.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* 5: Oxford, UK: Elsevier Science Limited, 2001.
- Owen, Erica, Fand Sonying, “International Institutions and Credible Commitment of Non Democratic Governments”, *The Review of International Organizations*, Vol. 6 N. 2, Springer, London, April 2010.
- Powell, Robert “*Nuclear Deterrence theory: the search of credibility*”, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Scott, R., *History of the IEA*, International Energy Agency, Paris, 2004. Available at: <http://www.iea.org>.
- Van de Graaf, Thijs, “Obsolete or Resurgent? The International Energy Agency in a Changing Global Landscape”, *Energy Policy*, 48 (2012), 233-241.
- Walsh, James, “Do states play signaling games?” Department of Political Science, University of North Carolina at Charlotte, Charlotte NC 28223, USA.

Jordi Comins

Analyst - Diplomacy, Geopolitics & Security [DGS]

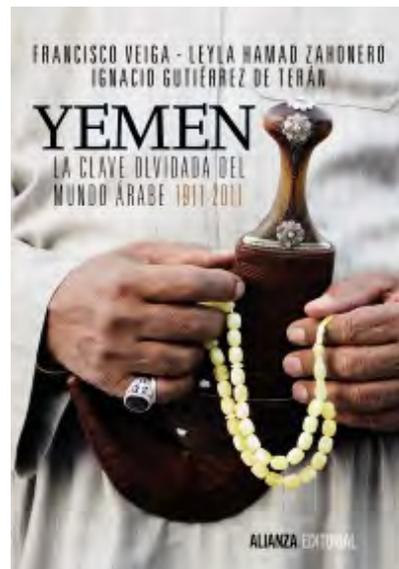
REVIEW

OF THE BOOK: YEMEN. THE FORGOTTEN KEY WITHIN THE ARAB WORLD: 1911-2011

Authors: Francisco Veiga, Leyla Hamad and Ignacio Gutiérrez de Terán; preface by Javier Hergueta.

Publishing House: Madrid: Alianza Editorial, 2014.

ISBN: 978-84-206-8589-2 (287 páginas)



On April 2012 I had the chance to participate in organizing a lecture in the Yemen Diplomatic School called Yemen in Eurasia given by the Spanish academic Francisco Veiga. I can perfectly remember how all the author's reasoning revolved around supporting the idea of Yemen as an integral part of Eurasia,

due to being located at a central point that allows cultural, trade and other kind of connections between both african and asian continents as well as the Asia with the western world. There is no doubt that this lecture marked the intellectual birth of the book that is being reviewed on the following paragraphs. But, the way in which we were force to interrupt the expected subsequent talk with the Authorities in Yemen particularly resonates in my memory since we needed to be hastily escorted out of that building after listening to the weapons clacking and somehow also some RPG's sound coming from the nearby streets.

At that time Yemen had avoided entering a Civil war and was following the path to the national reconciliation and the economic, social and political transition based upon the roadmap established by the International Council for Cooperation in the Gulf (ICCG) a process that gave grounds for great optimism at the very beginning but that after two years and a half it still remains unfinished. This allied to the lack of international attention specially derived from both the media and the western countries which are focused on the hard task of being a counterpart of the Islamic State extension in Syria and Iraq.

It is certainly not the first time that headlines or analysis cast a shadow over Yemen, or that it is set aside but historians. It hasn't been paramount enough the fact that the country's is filled in with paradigmatic overtones in order to understand how certain dynamics occur in the rest of Arab countries. In regards to that Yemen continues being the forgotten key within the rest of Arab countries, even though its soil has been the laboratory of all wars waged between men and ideas, sometimes financed and supported by external actors. Like those that confronted during the sixties the Monarchy's Traditionalism and Religious Legitimacy supporters and the Nasserite Republicanism promoters.

With the goal of filling this gap within historiography Vega, Hammad and Gutierrez de Terán set out a monograph about the recent History in Yemen that covers its last century of existence, in other words from the period when Yahya Imam established the agreement with the Ottoman Empire in 1911 which marked the beginning of the ultimate transition to the independent mutawakili kingdom proclamation up to the start of the so-called Arab Spring (2011) in its local Yemeni version. All through this long journey, its different authors try presenting an "Optical lens through which contemporary history in the Arab World can be seen in a more precise way".

The whole text is divided into two blocks that have an intersection point that meets in the unification that occurred on May 22nd 1990 between Yemen Arab Republic (North) and the People's Democratic Republic of Yemen (South); which was a rushed escape forward related to the urgency bought by the "Arab New Order" characterized by the controlling presence of USA troops in the Middle East. From a cross-sectional view the book presents two main cores: the traditional geostrategic dimension within the country and the influence of some historic dynamics when creating the troublesome and rambling political map in current Yemen.

This allows the possibility of reducing the Spanish academic existing research gap about Yemen. The knowledge about Yemen is quite scarce when focusing on the number of publications or surveys that tackle the Yemeni topic and study it extensively and with the necessary academic rigour. But despite everything that has happened in the last years and considering that the Yemeni was a model that was highly considered to inspire a solution to the crisis in Syria yet most contributions belong to both journalism and blogosphere spheres.

Along with the inclusion of a big glossary that contains concepts and terms that are currently in use in the Yemeni tribal vocabulary it presents abundant bibliography which is gathered around topics such as external relations, the war against Al-Qaeda and the social and economic evolution in Yemen among others. In addition to that it includes a selection of colour maps (with an ethnic-religious distribution, the use of the land, and the conflict between huskies, etc.) that complete visually speaking the contents of the piece. Therefore providing an added value to the document that was previously conceived not only as informational to an unskilled audience but as a basic work referral for future Yemenologists.

One can conclude that *Yemen. The forgotten key to the Arab World: 1911-2011* which is the result of a sharp academic investigation exercise highly documented and with plenty of details. This is all expected due to the value of the experts team that have participated in it: Francisco Veiga, expert analyst on International affairs and the author of several books; Ignacio Gutiérrez Terán one of the most prestigious Arabists in the Spanish Academy who besides his youth he owns many publications and translations; and Leyla Hamad, Arab and Islamic studies doctorate who is without question the best connoisseur of the culture and tribal Yemeni right after spending the last years on the soil in order to carry out the doctoral thesis.

“If you don’t know Yemen you don’t know the Arab World”

Fred Halliday.

Víctor Pujol de Lara

*Lieutenant Colonel of Infantry ET. Center for Advanced Studies, National Defense,
Department of Strategy and International Relations.*

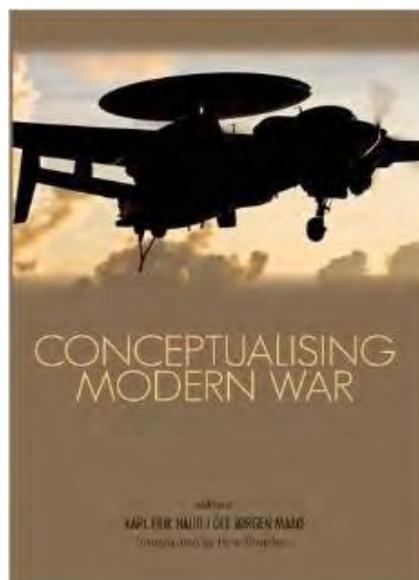
REVIEW

OF THE BOOK: CONCEPTUALISING MODERN WAR.

Authors: Karl Erik Haug, Ole Jørgen Maaø et al

Editorial: C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd. London. 2012

ISBN-13: 978-0199327652 (344 pages)



This book is a welcome addition to the literature addressing the changing nature of war. Comprised of almost 344 pages, it contains fifteen essays by specialists from such prestigious institutions as Uppsala University, the US Army War

College and the University of Oxford. Other contributors to the book include Steven Metz and the well known author David Kilcullen.

The book consists of an introduction by Hew Strachan, the historian and author of the book *The First World War*, and three parts. The introductory essay, entitled *The Changing Nature of War*, masterfully presents the main topics explored in the book and which include the following: a definition of some of the conceptual paradigms of contemporary war, the keys to victory and three essays as afterthoughts.

The quote: “*there are three things against which the human mind struggles in vain: stupidity, bureaucracy, and catchwords*”, is attributed to the German chief of staff during the interwar period, Hans von Seeckt, but this book aims to go beyond the clichés, set phrases and commonplaces that characterise some contemporary military literature to analyse a series of concepts on war and the conducting of war that have emerged in the aftermath of the Gulf War of 1991.

Concepts such as fourth generation wars, asymmetric warfare, new wars, guerrilla war, insurgency, effects-based operations, shock and awe, and a whole range of ideas have been addressed in this book so that anyone interested in these matters will be able to look back and recall the rise and fall of many of these terms and the tendency to rename old concepts with the intention of burying Clausewitz once and for all.

In the first chapter Jan Angstrom talks about different interpretations of the concept of *asymmetric war*. He identifies four different prisms through which asymmetry may be interpreted: power distribution, organisational status of the actor, method of warfare, and norms. These interpretations are commonly found in literature that uses the term to refer to the nature of modern warfare. According to Angstrom, two criteria can be used to assess the usefulness of the interpretations; firstly, the concept must clarify what is meant by modern warfare; and secondly, it must be capable of generating important new lines of research.

The concept *fourth generation war* is analysed by Doctor Antulio J. Echevarría, who highlights the tendency to discover new generations of warfare. Accordingly, his chapter is titled “Breaking the cycle”; according to Echevarría, far from aiding understanding of war, the concept of generations has merely increased the confusion in contemporary military theory.

The Norwegian professor Ole Jorgen Maaø offers a critique of Mary Kaldor’s book, *New Wars*, one of the most acclaimed and influential books of the post-Cold war. The aim of this chapter is to assess whether the concept of new wars is useful for understanding modern conflict and concludes that there is nothing really new about new wars and that the concept is therefore not very useful. This is because none of the three characteristics highlighted by Kaldor hold up to scrutiny. According to Jorgen Maaø, new wars are about identity; the modes of warfare have changed and are now based on a globalised war economy. The conclusion is that new wars are quite similar to the old ones, bearing in mind that Kaldor’s book is based on the Bosnia-Herzegovina conflict.

Part two of the book analyses modern threats in contemporary war and concepts to combat these. The first essay traces the evolution of the concept of irregular warfare from guerrilla war to insurgency, also exploring the themes of revolutionary war, the people's war, etc. This evolution has taken place parallel to the reality experienced on the ground, which is the case of the revolutionary wars in China, Palestine, Algeria and Vietnam and the insurgencies in Iraq, Afghanistan and Lebanon. These chapters address, respectively, insurgency, terrorism, counterinsurgency, effects-based operations (EBO), Network Centric Warfare and Transformation, that is, unconventional warfare. The aforementioned topics have given rise to the great schools of operational thinking which have tried in recent decades to address the strategic issues of conflict; in short, the counterinsurgency, technophile and "airpower *über alles*" schools.

Looking back over the recent past, it is not surprising that responses to strategic issues have focused on targeting, operational doctrines or science fiction, without forgetting what has been coined "the Global War on Terrorism". Another example in this case, but which was not covered in the book for reasons of time, is NATO's current concern about the hybrid warfare used by the Russians in Ukraine, which demonstrates that the organisation continues to search for operational responses to geopolitical and grand strategy issues.

The last part of the book invites readers to reflect on and analyse conflict from other perspectives. From the standpoint of the three final essays, contemporary war is not really modern at all and the author highlights the danger of looking for the Holy Grail in technology. Finally, using the metaphor of the "ladder of tribes", Kilcullen explains the advantage of approaching conflict through an analysis of the nature of the actors. Conventional warfare is less common than what is known as irregular warfare.

In short, the message of this book can be encapsulated in Don Quixote's message to Sancho after the windmill scene: "for matters of war are more subject than any other thing to continual change" and also with the *dictum* of Clausewitz that "Nobody starts a war (...) or, rather, no one in his senses ought to do so, without being clear in his mind what he intends to achieve by that war and how he intends to conduct it".

Jordi Marsal Muntalà

Civilian adviser to the director of the Centre for Defence Studies. (CESEDEN)

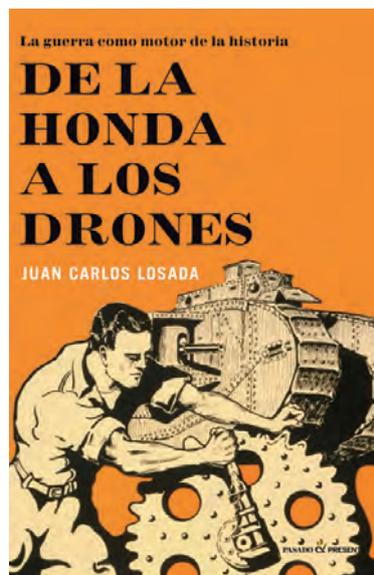
REVIEW

OF THE BOOK: FROM SLING TO DRONES. WAR AS THE HISTORY'S DRIVING FORCE

Author: Juan Carlos Losada

Editorial: Barcelona. Past and Present. 2014.

ISBN: 978-84-94-2129-3-2 (332 pages with Bibliography and alphabetic index)



This interesting book is a historic survey about the existing relations between society, technology and war. The author presents how the technological changes have had an impact on social evolution and in the art of war. In this respect it is also a history of war; but from a sociologic and technological standpoint rather than from a facts and battles perspective. This sort of war history global analysis is certainly not a very common fact in Spanish bibliography although more traditional works offer this kind of approach.

The book is divided into nine chapters. The three first chapters mainly focus on Ancient History (Prehistory, Middle East, Greece and Rome). Chapter four investigates the war in the middle Ages and the two following ones deal with the Modern Age (from Renaissance to Napoleonic wars as well as the Industrial Revolution outburst). The three last ones examine the twenty century and the beginning of the current century (the First and Second World War, the Cold War and all current wars).

Within the Ancient World it emphasizes the usage of the first tools (slings, arcs) that will allow certain groups to convey a superiority consequently triggering the progressive appearance of permanent armed groups. The Neolithic Revolution starts shaping the appearance of the first cities and the specialization in the art of war. The founding of the first empires; Egyptian, Hittites, Assyrians, Persian derived from the usage of bronze, then iron along with horse taming and carriage building, new techniques will then demand specialized craftsmen that will also create tools destined to civil usage.

Greece is responsible for the appearance of the citizen/soldier (hoplita), the creation of the phalanxes which implies a disciplined combat in order to maintain order. The Macedonian Phalanx will be the ultimate expression and will therefore evolve to the roman legions which lacked any technological revolution in regards to armament although when dealing with city sieges, naval wars, and the importance of communications and logistics, in those stages, roman were complete masters.

All through the middle ages there were significant differences between the all divided Western Europe, The Byzantine Empire, The Mongol Empire and the Islam extension. Nevertheless they shared the importance of cavalry, whereas for Greece the art of war is based upon infantry, in the middle ages cavalry will stand out considering the accessories invention such as: horseshoes, stirrups, horse saddles and armours for both the horse rider and the horse. All cavalry ideals, personalized combat, the role of religion, the walls protection, and all this facts will clearly define this period. All this will imply a development in irons metallurgy, walls building, and new ships destined to the emerging trade. All that will involve the development of specialized craftsmen for any of the technological aspects. All this will boost a social change, will generate a progressive urbanization and will achieve a gradual cities' triumph over villages and of burgeois over peasants.

The introduction of gunpowder from the Western World along with the use of long pikes (firstly swiss units, then the Spanish thirds) will definitely cause a Military Revolution that will now cause infantry prevail over cavalry. Due to the introduction of both the iron technology as well as the gunpowder new guns would flourish; firstly the canyons later the individual gunfire. The walls will then prioritise depth versus height. All this will provoke the need of a more “scientific” art of war therefore all calculations need to be accurate and a new mathematic advancement and new developments in physics will be of need to calculate a projectile path. Armies will gradually be more numerous which will imply greater logistic advancements and the existence of pathways and roads, new recruitment systems, and schools that will breed qualified professionals with scientific knowledge.

A more deadly armament and a greater number of soldiers will indeed bring about more victims. The Enlightenment period will unveil consciences and this will bring up the need to regulate in a “civilized” way the war practise.

This new scenario will imply a Medicine and medicaments development. Then the Napoleonic wars will be this period culmination with the birth of the idea and the reality of a “total war” therefore war consequences will equally affect military and civil society.

The territorial discoveries and the greater need for a maritime trade will have an influence on the new ships and new technologies therefore the naval war will gradually become more important in order to achieve the empire advancement and upholding.

All those elements contributed to the Industrial Revolution outburst .The steam when applied to transportation will result in the appearance of the railway which will have paramount consequences in terms of the mobility of both logistics and people. All communications will start a revolution that will have a growing impact on the control and command capacities. The introduction of the bayonet will modify the fire rhythm and the body combat. A big Army will need to bring on big productions (armament, clothing, transportation, medicines) triggering a greater demand in terms of productions systems and industrial organization. The financing, industrial and military world starts creating new relations. The American civil war will be the first experience that will gather both the total war and the Industrial Revolution.

Both World Wars in the twenty century will be a reflection of the power of technology but also reverberates its terrible consequences specially under a totalitarian regime. All Advancements of Science applied to technology will trigger social, political, strategic, and operative changes in both art and war but it also indicates the birth of an international humanitarian right that will also establish great changes in the field of health (penicillin, sulfamide, transfusions, etc.).

The nuclear technology presence that brings the possibility of humankind annihilation will lead to a new scenario; the Cold War. The development of nuclear weapons, the information technologic revolution , the race to the space, a progressive

and radical technological change foster a great revolution in regards to military affairs and its doctrinal and strategic consequences.

The end of the Cold War will lead to new scenarios owning new actors (terrorist groups, failing states, organized crime, pirates) that will join to traditional actors (states and army) consequently defining new relations and conflicts where asymmetry will be the core concept. The gradually faster technological development (communications, cyberspace, nanotechnology, etc) along with the easy access to any resources for all actors shape a new spaces not only for new progresses but for great threats. But this is not considered History but Futurology.

This is a useful book as a synthesis that offers a pertinent analysis about society-technology and war easy and pleasant to read which makes it highly recommended as both a reading and a consult book.