

BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 290



CONFERENCIAS

- CONSTITUCIÓN Y FUERZAS ARMADAS
Pedro González-Trevijano Sánchez
Rector de la Universidad "Rey Juan Carlos".

COLABORACIONES

- PRESENTE Y FUTURO DE LAS FUERZAS ARMADAS
Carmen Álvarez-Arenas Cisneros
*Viceconsejera de Empleo y Mujer de la Comunidad de Madrid
Colaboradora-Concurrente del XXI Curso de Defensa Nacional (2005).*
- IDEOLOGÍA, ESTRATEGIA Y DOCTRINA EN LA OPERACIÓN IRAQUI
FREEDOM
Víctor Pujol de Lara
Comandante del Ejército de Tierra.
- ESTRUCTURAS EUROPEAS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
(ANÁLISIS TEÓRICO-PRÁCTICO)
Amparo Tortosa Garrigós
Licenciada en Sociología.
- EL COMERCIO DE ARMAS LIGERAS. UNA PROBLEMÁTICA SIN
FRONTERAS
María Montañas Cuervo Manzano
Magíster en Seguridad y Defensa.
- LA UNIÓN EUROPEA Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO
Francisco Javier Rivas Sánchez
Capitán del Ejército de Tierra.

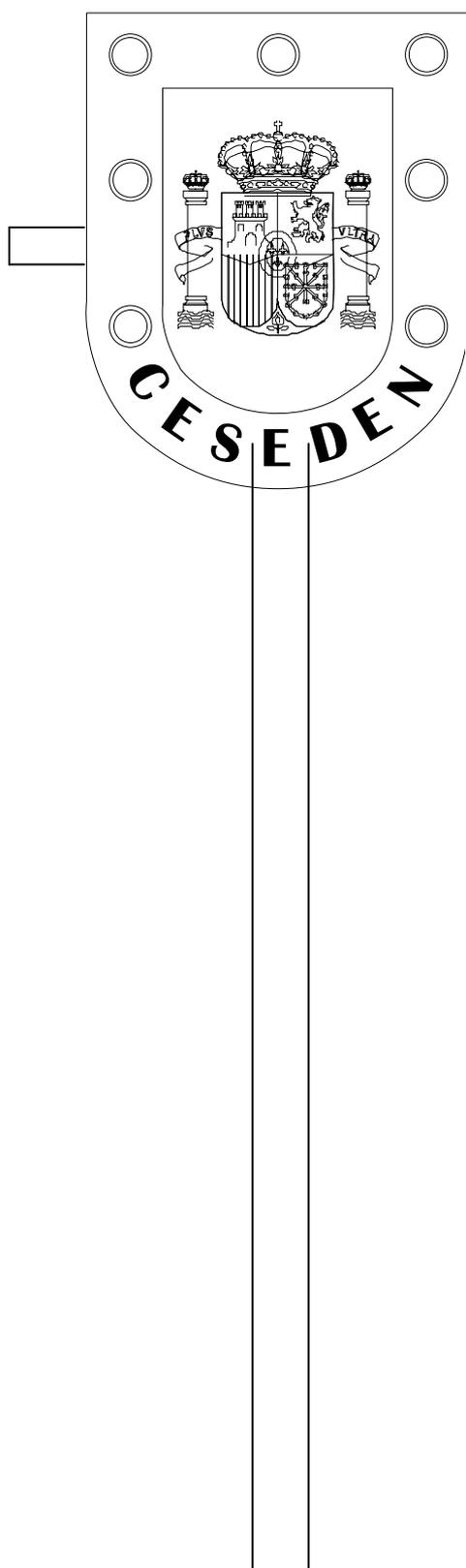
RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS

ACTIVIDADES DEL CENTRO

año 2005

BOLETÍN DE INFORMACIÓN

(CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL)



SUMARIO

Conferencias

- Constitución y Fuerzas Armadas.....

Colaboraciones

- Presente y futuro de las Fuerzas Armadas.....
- Ideología, estrategia y doctrina en la operación *Iraki Freedom*.....
- Estructuras europeas para la resolución de conflictos
(análisis teórico-prácticos).....
- El comercio de las armas ligeras. Una problemática sin fronteras.....
- La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo.....

Reseñas de libros y revistas

Actividades del Centro

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

CORREO ELECTRONICO: ceseden@oc.mde.es/esfas@oc.mde.es

CONFERENCIAS

CONSTITUCIÓN Y FUERZAS ARMADAS

Pedro González-Trevijano Sánchez

Rector de la Universidad "Rey Juan Carlos".

Excelentísimo señor almirante general, excelentísimo teniente general y buen amigo, Domingo Marcos Miralles, profesor Juan Antonio Sagardoy, director de la Cátedra "Santa Cruz de Marcenado", excelentísimos e ilustrísimos señores, señoras y señores, queridos amigos. En primer lugar quiero manifestar, y además de forma explícita, la satisfacción de poder participar tan activamente en un foro tan significativo como esta Cátedra "Santa Cruz de Marcenado", y expresar también lo que de alguna manera se decía desde el ámbito de las Fuerzas Armadas, de la Universidad "Rey Juan Carlos": que es una Universidad moderna, dinámica, pero que es una Universidad que, aún siendo moderna, busca desde un primer momento la excelencia, la calidad, y está encantada de auspiciar los mejores retos académicos con un Centro de referencia, y de la investigación también, como es el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN); y, si satisfecho está el CESEDEN de las relaciones con la Universidad, que le conste a mi buen amigo el teniente general Marcos Miralles, igual de satisfecho está este rector y, sobre todo, lo que es más importante, la Universidad "Rey Juan Carlos".

Voy a tratar de señalarles con carácter general cual es a mi juicio, o cuales son, a mi juicio, las líneas que, de una manera u otra, definen el tratamiento de las Fuerzas Armadas en la Constitución española de 1978. Dentro de aproximadamente ocho meses saben ustedes que vamos a conmemorar -si no me equivoco- el vigésimo séptimo aniversario de la Constitución española de 1978. Una Constitución que ha establecido un marco de libertad y de convivencia desconocido a lo largo de una quebrantada historia constitucional; una Constitución de verdad, una Constitución con mayúsculas; una Constitución que de alguna manera consagra esa idea ya auspiciada por los revolucionarios franceses en 1789, cuando en su famosa Declaración de 26 de agosto señalaban, que no hay Constitución si no se reconocen los derechos fundamentales y el principio de separación de poderes. Esta Constitución de 1978 acoge, y además acoge como ustedes saben de una manera muy generosa, el respeto de los derechos de la persona y el principio de separación de poder.

Esta Constitución ha tenido así a lo largo de estos 27 años una influencia enorme en todo lo que ha sido la organización de poderes del Estado y en las distintas Instituciones y Administraciones que se vertebran a su hilo. Cambió el perfil de nuestras Cortes Generales, que pasan a ser por primera vez desde hace muchos años auténticamente representativas, auspicia un Gobierno que dirige desde la perspectiva del Estado de Derecho y Democrático la política interior y exterior del Estado, y posibilita que unos jueces y magistrados puedan administrar justicia. Jueces y magistrados sometidos solamente al imperio de la ley y del derecho, y actuando siempre con independencia. Pues bien, esta enorme influencia de la Constitución, que se vislumbra en los tres poderes clásicos del Estado, el poder Legislativo, el poder Ejecutivo y el poder Judicial, lo hace también de alguna manera en el acercamiento a las Fuerzas Armadas, que es una de las Instituciones, uno de los Institutos a los que nuestra Constitución presta especial atención, como les señalaré posteriormente.

La Constitución española de 1978 recoge pues una idea de alguna manera apuntada en nuestro constitucionalismo, pero auspiciada también por el constitucionalismo más moderno, que es realizar un reconocimiento explícito de la estructura de las funciones y competencias de las Fuerzas Armadas en el propio texto de la Constitución, y no dejar solo al posterior desarrollo legislativo la concreción de sus ámbitos institucionales y de actuación específicos. Esto, de alguna manera, no es, como decíamos, una novedad, porque ya la Constitución de Cádiz de 1812 lo hacía, pero en un sentido moderno si se acerca con una preocupación distinta a tiempos anteriores. A tal efecto la Constitución se encuentra dentro de este contexto de Constituciones que se ocupan, vamos a denominarlo con empatía, el tratamiento de las Fuerzas Armadas. Es el caso por ejemplo, y seguramente el más significativo en un primer instante, de la vigente Constitución austriaca del año 1920, que tiene un importantísimo artículo y de gran influencia en las Constituciones posteriores relativas a las Fuerzas Armadas, que es el artículo 79, donde se nos señalan tres unas ideas importantísimas. La primera de ellas, que las Fuerzas Armadas siempre están sometidas al poder civil. En segundo término, que el sometimiento al poder civil se instrumentaliza en un Estado moderno a través de su sumisión al Gobierno. Y, en tercer lugar, que las Fuerzas Armadas cumplen satisfactoriamente las labores clásicamente encomendadas, y que son, la defensa de la soberanía y de la independencia del Estado y su integridad territorial, pero además algo más respecto de la defensa del orden jurídico y por ende del respeto de las instituciones democráticas. Pues bien, esta Constitución austriaca acogería lo que vendría a ser

después este elenco constitucional posterior auspiciado fundamentalmente por una Constitución tan especial en este ámbito como es la Constitución alemana o como es la Constitución portuguesa. La Constitución alemana, la denominada *Ley Fundamental de Bonn*, que es en realidad su Constitución, y que es del año 1949, tiene un artículo, el artículo 87 apartado a, si no recuerdo mal, en el que se dice que las funciones de las Fuerzas Armadas están encomendadas al Gobierno, que es una competencia de la Federación, en consecuencia no de los *länder* ni de los Estados Federados, mientras que se establece expresamente que las funciones atribuidas a las Fuerzas Armadas tendrán que estar previstas expresamente en la Constitución.

Frente a este régimen, que es el tradicional, y en el que de alguna manera se inspiró, como veremos ahora, el constituyente español de 1978, existía sin embargo de unos años antes un modelo constitucional distinto: el ejemplo del constitucionalismo portugués; de una Constitución, en su momento revolucionaria, la Constitución portuguesa de 1976, que ustedes saben fue la consagración jurídica de la revolución de 25 de octubre. Pues bien esta Constitución en un primer momento, en el año 1976, se acerca a la función de las Fuerzas Armadas con un ánimo manifiestamente revolucionario, hasta el extremo de que, si ustedes leen los artículos 273, 274 y 275 con cierto detalle, verán que en estos preceptos se hace una referencia a dos actividades fuera de lo que es el tratamiento constitucional de las Fuerzas Armadas en los Estados hoy de nuestro entorno. De un lado, se dice que las Fuerzas Armadas son un Instituto o Institución nacional básica del país; y, en segundo término, lo que es más importante, se convierte *de iure* y *de facto* a las Fuerzas Armadas en los valedores y en los responsables últimos del proceso revolucionario portugués. Esto, que pudo tener sentido en un primer momento en aquellos años de 1976 hasta 1979, sería cambiado lógicamente algunos años más tarde, y en la profunda reforma constitucional portuguesa del año 1982 las Fuerzas Armadas pasarán a configurarse ya en la Constitución portuguesa con el perfil semejante al resto de los Estados de su entorno. Las Fuerzas Armadas son hoy una institución relevante, las Fuerzas Armadas están sometidas a los parámetros de actuación dictados por el Gobierno, pero las Fuerzas Armadas no son de ninguna de las maneras el baluarte de las esencias o de los principios políticos del régimen constitucional portugués.

Pues bien, con este contexto constitucional próximo, cuando los constituyentes españoles se acercan a la que sería la futura Constitución de 1978 lo hacen teniendo yo creo como referencia inmediata estas dos ideas: de un lado, el sometimiento de las Fuerzas Armadas a los parámetros del poder civil que se va a canalizar a través de la acción del

Gobierno; y, en segundo término, sin embargo, ante el convencimiento que dado el papel importante destacado por las Fuerzas Armadas en los años de 1975 y 1976 y durante nuestra Transición política, llevó a que de manera no habitual, el artículo que se ocupa prioritariamente de las Fuerzas Armadas en la Constitución no se encuentra, como sucede en las Constituciones de nuestro entorno, dentro de lo que es el Gobierno o la Administración del Estado, si no que se encuentra, ni más ni menos, que en el *Título Preliminar* de la Constitución; lo cual no es, como veremos más adelante, desde luego ninguna casualidad.

En este contexto, les decía, la Constitución española de 1978 se refiere a las Fuerzas Armadas, y a los asuntos que podíamos denominar de índole militar fundamentalmente en seis artículos, de los que hay a mi juicio tres, que son de contenido sustancialmente prioritario. El más importante, por supuesto, es donde se define el sentido, la estructura y las funciones encomendadas a las Fuerzas Armadas: el artículo 8. En este artículo 8 se viene a decir que las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el régimen constitucional. Junto con este artículo 8, que es como les digo y ustedes conocen bien el artículo básico o de referencia, hay otros dos artículos que funcionan de forma complementaria, tanto desde una perspectiva, si me permiten de índole teórica, como desde una perspectiva práctica. En primer término, el artículo 62 letra *h*, que encomienda el mando supremo de las Fuerzas Armadas al Jefe del Estado; y, en segundo lugar, el artículo 97 donde se dice que el Gobierno dirige la política interior y exterior del Estado, y dentro está lógicamente la dirección de las Fuerzas Armadas, pero también se señala que se le encomienda la Administración civil y militar. Y, por lo demás, hay otros tres artículos que tangencialmente tocan también materias de índole vinculadas a las Fuerzas Armadas: Es el caso del artículo 28, donde se establecen restricciones a lo que es la libertad de sindicación y el ejercicio del derecho de huelga por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas; del artículo 29, que restringe de alguna manera la posibilidad de que los miembros de las Fuerzas Armadas puedan interponer o ejercer el derecho de petición; y el artículo 30, donde se consagra el deber y el derecho de defender a España.

Estos serían, a mi juicio, los parámetros materiales que vienen a definir el contenido sustancial que define la Constitución española de 1978. Y partiendo de esta exposición material constitucional que les digo, yo creo que podíamos detenernos, si quiera fuera de forma sucinta, en los siguientes temas que son los que creo tienen mayor relevancia

constitucional. El primero de ellos, porque estimo que es muy significativo, se lo apuntaba con antelación: el porqué de su reconocimiento expreso en el *Título Preliminar* de la Constitución, algo que desde luego no es, les decía antes, una casualidad. Si ustedes se acercasen a los debates constituyentes verían que el hoy artículo 8 de la Constitución fue objeto de diferentes enmiendas tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. En el Congreso de los Diputados, si no recuerdo mal, siete enmiendas, y, en el Senado, diez. Estas enmiendas afectaban a materias distintas: en primer lugar, a la estructura de las Fuerzas Armadas; en segundo término, a las funciones asignadas; y, finalmente, afectaban también a la discusión que se planteó con cierta intensidad, sobre la conveniencia, o no, de la inclusión de las Fuerzas Armadas en el mentado *Título Preliminar*.

Si nos acercamos, en primer lugar, a los debates constituyentes en el Congreso de los Diputados, se levantarían fundamentalmente dos voces tanto en contra como a favor de la inclusión de las Fuerzas Armadas en el mismo. A favor, que fue la postura que triunfaría, sobre todo, el entonces ponente don Miguel Herrero de Miñón, que justificó la inclusión de las Fuerzas Armadas en varias razones, pero de las que destacaba una de manera principal: porque las Fuerzas Armadas, además de tener asignada la defensa de la soberanía y la defensa de la integridad territorial del Estado, pasaban a ser asimismo consideradas como defensoras del propio régimen constitucional. Lo que hacía a Herrero de Miñón denominar a nuestra Fuerzas Armadas pioneras del ordenamiento constitucional. Frente a este criterio, sin embargo, hubo posiciones contrarias. Así fue el caso, por ejemplo, del Senador de Unión de Centro Democrático señor Ortí Bordás, que entendía que casaba mal la incorporación de las Fuerzas Armadas en el *Título Preliminar*, porque, a pesar de las funciones significativas antes descritas, no eran una institución, las Fuerzas Armadas, que de alguna manera se vinculara bien con las instituciones o con los principios inspiradores que acogía la Constitución española de 1978 en dichos preceptos. Piensen ustedes, para que se hagan una idea de lo referido, que el reiterado *Título Preliminar* se ocupa de aspectos tan nucleares como los que les voy a reseñar. Así, en el artículo 1 se afirman, ni más ni menos, que nuestros valores constitucionales, y verán que se dice que la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria, que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado y se habla de las ideas de libertad, de justicia, de igualdad y de pluralismo político.

En el artículo 2 de la Constitución se menciona la indisoluble unidad de la Nación española, el reconocimiento del principio de unidad, pero también del principio de

autonomía y de solidaridad. En el artículo 3 se trata del derecho y del deber de conocer el castellano. En el artículo 4 se menciona la bandera. En el artículo 5 se constitucionaliza la capital del Estado. En el artículo 6 se enuncian los partidos políticos. En el artículo 7, lo sabe mejor que yo el profesor Juan A. Sagardoy, se ocupa de los sindicatos y de las asociaciones empresariales. Y en el artículo 9 se habla, ni más ni menos, que del principio de constitucionalidad y de legalidad. Pues bien, dentro de esta parte tan importante, el artículo 8, como les he comentado, se refiere de forma expresa a la estructura y a las competencias asignadas a las Fuerzas Armadas.

Así las cosas, esta discusión llegaría también al Senado, y se reproduciría, más o menos, en términos semejantes. Algunos senadores ilustres, como por ejemplo don Joaquín Satrústegui, siguieron manteniendo que, aunque las Fuerzas Armadas desplegaban una función importante en un Estado moderno, y por ende en su Constitución, no estaba justificada su incorporación en el *Título Preliminar*. Una opinión que sería respondida, ahora, por González Seara, que volvería a reiterar otra vez las argumentaciones establecidas por Herrero de Miñón, que les he dicho y, que en consecuencia, no voy a repetir.

Como ven por tanto ustedes, el tema de la incorporación en el *Título Preliminar* goza de una significación de visualización política bastante importante. Para los constituyentes de 1978, las Fuerzas Armadas tenían asignadas funciones destacadas y relevantes, por eso se decidieron, con mejor o peor técnica jurídica, a incluirlas dentro del *Título Preliminar* de la Constitución. Esta fue, con mucho, la discusión principal, por más que efectivamente hubo otras enmiendas, cuyas principales voy a apuntarles también, por más de la singularidad de alguna de ellas. Por ejemplo, el entonces parlamentario señor Bandrés, argumentó que lo más conveniente era la eliminación de un artículo sobre las Fuerzas Armadas, y dejar su tratamiento a lo que se estableciese en un segundo momento por el legislador ordinario, a través de la ley orgánica correspondiente, tanto de las Fuerzas Armadas como de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado. O la enmienda auspiciada por parte del señor Xirinacs, que en una concepción un poco estrambótica de la Confederación Republicana Española, esgrimiría la necesidad de que se estableciese, de forma expresa, la necesidad de prescribir en cualquier caso el uso de la fuerza, ya que se decía era absolutamente incompatible con el Preámbulo de la Constitución y, en el ámbito internacional, con la Carta de Naciones Unidas.

Pero, dejando al margen estas dos consideraciones, que son residuales, la gran discusión se suscitó, sobre todo, como les digo, en el tema de la inclusión o no de las Fuerzas Armadas en el *Título Preliminar*. Por lo demás, respecto del artículo 8, no hubo otras grandes discusiones materiales. Es verdad que en un primer momento se pensó en acoger una lectura del apartado segundo del artículo 8, que en la actualidad se remite muy brevemente a lo que se establezca en una Ley Orgánica de desarrollo, con una dicción más compleja; una dicción más compleja, que el final no se establecería, y donde se decía que:

“Una ley Orgánica regulará los principios básicos de la organización militar dentro de la presente Constitución y la composición y funciones de una Junta Superior de la Defensa como órgano asesor del gobierno en los asuntos relativos a la Defensa.”

Y terminaba diciendo, así como:

“De una Junta de Jefes de Estado Mayor como órgano colegiado superior del mando militar de las Fuerzas Armadas.”

Esta redacción sería sustituida posteriormente por una regulación mas sencilla, que es la que ha pasado a la presente Constitución, y en cuyo apartado segundo se dice simplemente que una Ley orgánica regulará las bases de la Organización Militar conforme a los principios de la presente Constitución. Una ley orgánica, que ustedes conocen muchísimo mejor que yo, la ley Orgánica de Defensa, inicialmente aprobada, si no recuerdo mal, el 1 de julio de 1981, y modificada después el 5 de julio de 1984, y que está siendo sometida a una posible reforma, porque hay un anteproyecto que de alguna manera parece que va a auspiciar una nueva redacción al respecto.

El segundo de los aspectos, que yo creo que es importante destacar del tratamiento constitucional en las Fuerzas Armadas, es el sometimiento, como les decía, como en todos los Estados democráticos y de derecho modernos de nuestro entorno, al poder civil. Una supeditación que se encuentra recogida ya a mediados del siglo XVIII en una de las obras clásicas de la ciencia política y de Derecho Constitucional, y que es, *El espíritu de las leyes*, de Montesquieu. Montesquieu, como ustedes saben, hace una construcción, afirmando el principio de separación de poderes, atribuyendo a diferentes poderes, diferentes funciones, y parte de la comprensión de que la función más excelsa del Estado es la que se asigna al Parlamento. El Parlamento despliega la función más relevante, en la medida en que las personas que se asientan en él son, ni más ni menos, que los

representantes de la soberanía popular y, además, éstos representantes de la soberanía popular tienen encomendada la función mas sobresaliente en el Estado moderno: la función de aprobar la ley; la ley es, en la concepción “roussoniana”, la expresión de esta voluntad popular. Pues bien, sometido al Parlamento se encuentra el poder ejecutivo, lo que hoy denominamos, el Gobierno, para afirmarse en la construcción de Montesquieu, que el poder militar viene a ser la ejecución fáctica de las órdenes del poder Ejecutivo, y en consecuencia a disposición del poder Ejecutivo, pero sometido también a las disposiciones del poder Legislativo.

Es verdad que esta construcción de Montesquieu podría ser objeto en la actualidad de algunas matizaciones, pero al menos respecto a lo que se refiere al sometimiento expreso del poder militar al poder civil, viene como les digo auspiciado, ya en un sentido moderno. Y como tal se recogería efusivamente desde un primer momento por las primeras Constituciones revolucionarias francesas: las de 1791, 1793 y 1795. Unas Constituciones que disponen de artículos en los que se expresa de forma clara y tajante el sometimiento del poder militar a las disposiciones del poder civil del Estado.

El tercero de los puntos, que de alguna manera queda, creo que también bastante claro, aunque aquí hay un debate de actualidad que les voy a apuntar también, es cual es la naturaleza de la atribución del mando supremo de las Fuerzas Armadas al Jefe del Estado: como les decía antes, además del artículo 8, y del sometimiento y dirección de la política interior y exterior y de la Administración civil y militar por parte del Gobierno en el artículo 97, había un precepto en la Constitución asimismo relevante, el artículo 62 *h*, donde, dentro de la casuística de listas de competencias que se asignan al Monarca, se dice que el Rey ostenta el mando supremo del Ejército.

Ustedes saben que la vinculación de la monarquía no solamente española, que por supuesto que si, como de todas las monarquías europeas, a lo que ha sido el mando de los ejércitos, es antigua, y además es bastante recurrente no solamente la historia constitucional de estos últimos 150 o 200 años, sino también prácticamente desde lo que ha sido la formación de la Nación española hace mas de 500 años. Una vinculación que era muy directa, tanto de derecho como de hecho, en los tiempos de las monarquías absolutas, es decir, en aquellos momentos en el que el rey intervenía en el poder Legislativo, en el que actuaba en el poder Ejecutivo, ya que designaba o cesaba a su libre arbitrio a los ministros, y también lo hacía designando, directa o indirectamente, los miembros del poder Judicial. Se mantiene, en un segundo momento, en lo que se llaman

hoy monarquías constitucionales o limitadas; en ellas el Rey detenta unas facultades de decisión en el ámbito ejecutivo, facultades de decisión no solamente simbólicas, sino efectivamente reales. En ellas, el Rey, aún habiendo perdido todas sus competencias de ámbito legislativo y judicial, sigue manteniendo residualmente las atribuciones de ámbito ejecutivo, y dentro de esas atribuciones está claramente asignada el mando directo de los ejércitos; para llegar a los que son las monarquías democráticas, las monarquías modernas o parlamentarias, como la que recoge la Constitución española de 1978, donde el poder Ejecutivo, y en este caso el mando sobre las Fuerzas Armadas, corresponde al Gobierno.

Esta es la comprensión, a mi juicio, en que hay que entender y que entiende la mayoría de la literatura publica respecto de esta atribución a las Fuerzas Armadas. El Rey en una monarquía parlamentaria despliega lo que se viene a llamar un poder moderador, un poder neutral. Si ustedes van al artículo que encabeza el *Título Segundo* de la Constitución, el dedicado a regular las funciones del Monarca, verán que se dice que el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia; una función simbólica, de arbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones, pero esta capacidad de arbitraje y mediación no supone en ningún caso atribución específica ni tácita de mando efectivo de las Fuerzas Armadas. Esto que les digo, con carácter general, se defiende también por parte de la práctica totalidad de los autores, aunque con algunas matizaciones.

El primer autor significativo, que ustedes conocen como mencionaba antes, es don Miguel Herrero de Miñón, quien entiende que es verdad que se puede decir que hay un principio democrático que circunscribe al mando supremo de las Fuerzas Armadas al Gobierno en el artículo 97, pero considera también que hay un residuo todavía de principio monárquico, monarquía tradicional de mando efectivo que se acoge en el artículo 62 *h* de la Constitución. Esta es asimismo, aunque con matizaciones la opinión, o era también la opinión, del profesor Sánchez Agesta, que esgrimía que las competencias literales del artículo 97 asignaban la única potestad al Gobierno, pero que este artículo 62 permitía algún margen residual de atribuciones en determinados supuestos por parte del Jefe del Estado. Y era también este el criterio de un catedrático de Derecho Constitucional insigne, y prematuramente fallecido, el profesor Ignacio de Otto, que postulaba que, de la lectura integrada de los artículos 97 y 62, se podía llegar a la conclusión de que el Rey disfrutaba de potestades de mando, aunque en la práctica carecía de competencias practicas para poder ejecutarlo. Sin embargo, les reitero, que con carácter general, el entendimiento hoy

es que el papel a desplegar por el Jefe del Estado es un papel importantísimo, en lo que se refiere a su connotación simbólica, y en su papel de árbitro y moderador, pero las competencias reales, las competencias fácticas, no pertenecen a la Corona, sino que se asignan al Gobierno de la Nación.

El siguiente de los temas, que me gustaría apuntarles, siquiera fuera rápidamente, es el de la composición de las Fuerzas Armadas. Respecto a la composición, el artículo 8 de la Constitución no deja lugar a dudas: las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército de Tierra, por la Armada y por el Ejército del Aire. No hay más, no cabe una interpretación extensiva al respecto; y es más, si ustedes acudieran otra vez a examinar los debates constituyentes verían que no se puede llegar a otra conclusión. El problema de la composición de las Fuerzas Armadas al hilo del proceso constituyente estuvo de alguna manera vinculado a dar respuesta a dos cuestiones.

La primera de ellas era si, dentro de las Fuerzas Armadas en aquellos años de 1977 y 1978, había que incluir también a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, habiendo al respecto incluso algunas enmiendas como las que le comentaba del diputado señor Bandrés, que entendía que la regulación de las Fuerzas Armadas se debía tratar conjuntamente en una ley orgánica *a posteriori*, pues la Constitución prácticamente no debía auspiciar nada que se aprobaría en un segundo momento; y hubo incluso también un debate de enmienda sobre la conveniencia o no de incorporar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Creo, sin embargo, que, con magnífico criterio, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, aunque eventualmente puedan compartir con las Fuerzas Armadas determinadas competencias, son instituciones estructural y además funcionalmente distintas, y buena prueba de que son diferentes, y de que fue acertada la solución dada por el constituyente, es que mientras que las Fuerzas Armadas están recogidas en el artículo 8, las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado lo están en el artículo 104, en el *Título Cuarto* de la Constitución dedicado al Gobierno y la Administración. Y, es más, las competencias de las Fuerzas Armadas para nada se parecen a las que señalábamos en el artículo 8 respecto a las de las Fuerzas Armadas. Si ustedes van al artículo 104 de la Constitución, que es, decíamos, donde se regulan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, verán que se dice que la misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es proteger los derechos y libertades de los ciudadanos y garantizar la seguridad ciudadana; atribuciones, en principio, no solo accidental, sino antológicamente bien distintas a las

asignadas en el artículo 8 para las Fuerzas Armadas; luego al final la solución constituyente fue también muy acertada.

El segundo tema más problemático por razones, sobre todo de carácter histórico, era la inclusión o no de la Guardia Civil dentro de la estructura de las Fuerzas Armadas. Y éste fue un tema también recurrente que levantó alguna discusión durante el debate constituyente; así, a favor de la inclusión de la Guardia Civil dentro de las Fuerzas Armadas, se esgrimían dos razones básicas: la primera de ellas, que en su ley de creación, que creo que es del año 1887, la Guardia Civil tenía una adscripción militar clarísima, y que además algunos años más tarde la Ley Constitutiva del Gobierno de 1889 en la época de la Constitución canonista de la Restauración de 1876, la Guardia Civil estaba también considerada como elemento nuclear de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, y a pesar de este precedente, la verdad es que el resto de nuestros textos legislativos no incorporaba en sentido estricto a la Guardia Civil dentro de las Fuerzas Armadas. Y aún así, había una segunda razón que auspiciaba un posible tratamiento integrador y ustedes conocen, también imagino, mucho mejor que yo, que la Guardia Civil es un Instituto Armado, pero a diferencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que tienen carácter civil, disfruta de carácter militar; y, en consecuencia, había ciertas razones para poder defender que, aunque estamos ante entidades estructuralmente distintas, la vertiente de ser un Instituto Armado de carácter militar podía posibilitar su tratamiento conjuntamente con las Fuerzas Armadas.

Yo entiendo, no obstante, que las Fuerzas Armadas quedaron finalmente en lo que fue, les comentaba, la Ley Orgánica de Defensa del año 1980, al margen de lo que es el tratamiento de las Fuerzas Armadas. Porque, aunque efectivamente tenga carácter militar, y aunque esté sometida, en tiempos de guerra siempre, declarado el estado de sitio, y en tiempos de paz, respecto de determinadas cuestiones, al Ejército, sin embargo nos encontramos frente a realidades como les digo jurídica y políticamente distintas; y, por último, porque no quiero cansarles más, y llevo hablando 35 minutos, me gustaría apuntarles algo respecto, con algún detalle, de las funciones que se señalan en la Constitución sobre las Fuerzas Armadas.

La Constitución de 1978, como les decía, enumera tres funciones asignadas a nuestras Fuerzas Armadas. La primera de ellas, que es la tradicional, fácil de descubrir en nuestros Textos constitucionales anteriores, es la misión de defender la soberanía de España; esta

idea de defender la soberanía del Estado es clásica si ustedes acuden por ejemplo al *Premio del Arte de la Guerra* de Maquiavelo, donde verán que se dice que:

“De nada valdrían las vanidades de los hombres si no tuviesen un ejército suficiente para preservar la soberanía de sus repúblicas.”

Y, si van más adelante, si llegamos casi a lo que es uno de los grandes auspiciadores del pensamiento liberal, Adam Smith en esa obra clásica de *La Riqueza de las Naciones*, justifica precisamente la existencia del Estado en tres razones. Pues bien, la primera de las razones, y la más importante que se argumenta, es la necesidad de preservar la soberanía y la independencia de los Estados independientes; y, por ponerles un ejemplo antiguo de nuestra historia constitucional, si ustedes van también a la constitución de Cádiz de 1812, verán que hay un artículo en el que se dice expresamente que la función atribuida a los ejércitos de preservar la soberanía de la Nación española es absolutamente trascendental.

La segunda de las funciones, también recurrente, y de alguna manera tradicional, es la función encomendada por el constituyente de defender la integridad territorial. Esta idea estaba acogida asimismo ya en esta Ley Adicional que les decía del Gobierno de 1889 en los tiempos de la Constitución de Cánovas de 1876. Y se refrendaba también, de alguna manera, en una de las Leyes Fundamentales del régimen del General Franco, en la Ley Orgánica del Estado del año 1967, que tenía un precepto, dirigido precisamente a enumerar las funciones de lo que entonces se llamaban las Fuerzas Armadas de la Nación española; y una de las funciones que se encomendaba, de acuerdo con el tratamiento tradicional, era defender su integridad.

Respecto al tratamiento de la defensa de la integridad, el diputado Múgica Herzog señalaba, con buen criterio, y también en la época del poder constituyente, que este artículo tenía dos dimensiones: una *ad extra*, y otra *ad intra*. La función *ad extra* consiste en defender la integridad territorial respecto de posibles intromisiones o ataques por parte de las Fuerzas Armadas de terceros Estados. Pero también, decía el constituyente Múgica Herzog, que las Fuerzas Armadas tienen encomendada constitucionalmente la misión de preservar cualquier movimiento de secesión, o de separación, o de fragmentación del territorio nacional. La mejor prueba de lo que les digo es la vinculación del artículo 8 con el artículo 2 de la Constitución donde, como les comentaba, se afirma con la máxima generosidad el principio de autonomía y el principio de solidaridad, pero al tiempo se afirmaba el principio de unidad indisoluble de la Nación española; y si ustedes

de nuevo van a los debates constituyentes, verán que esta idea que les doy del artículo 2, no es la idea de un académico que se dedica a estudiar lo que opinaban los políticos en aquel momento, sino que en los debates constituyentes no se quiso especificar de forma más directa la relación del artículo 8 con el artículo 2, porque los propios constituyentes entendieron que la dicción del artículo 8 había que entenderla, asimismo, en esta dimensión *ad intra*.

Pero, sin duda, lo más llamativo de nuestro artículo 8 es la incorporación de la defensa del ordenamiento constitucional. En la primera lectura o en la primera dicción del precepto me parece que se hablaba exactamente de preservar el ordenamiento constitucional, y ahora de la defensa del ordenamiento constitucional. Una regulación, es verdad, que se encontraba ya también recogida de alguna manera en la Ley Orgánica del Estado de 1967, pero que disfruta en los tiempos actuales, en que tenemos un ejemplar monarquía parlamentaria, y en la que hemos asentado un régimen constitucional en paz y libertad, al hilo de un Estado de Derecho, y de un Estado Democrático, una significación sustancialmente distinta a lo que seguramente era la comprensión de este precepto normativo en el año de 1967. Una atribución, por lo demás, que en última instancia y sobre todo como comentábamos al principio, es la que justifica la inclusión del artículo 8 de las Fuerzas Armadas, no en el *Capítulo Cuarto* dedicado al Gobierno y a la Administración, sino precisamente en el *Título Preliminar*. Y por eso se puede decir que, aunque las Fuerzas Armadas no tengan atribuida la defensa de la Constitución en el sentido jurídico del término, ya que ésta compete al Tribunal Constitucional, pero de alguna suerte si tienen encomendada una defensa material del régimen constitucional, de suerte que como les comentaba antes, y como señalaba Herrero de Miñón, las Fuerzas Armadas se han convertido en la Constitución española de 1978 en uno de los pioneros de nuestro sistema constitucional.

Estas son las funciones, y voy terminando, que acoge nuestra Constitución. Con posterioridad se ha producido un desarrollo, por lo más habitual, y que yo creo que no empecé desde luego ni lo más mínimo la constitucionalidad del desarrollo normativo *a posteriori* atribuyendo a las Fuerzas Armadas, otras competencias asimismo importantes en otro tipo de ámbitos. Esto sucedió con ocasión de la aprobación de la Ley Civil de 1980 y de la Ley de Seguridad de 1985, donde se recoge la presencia activa de los miembros de las Fuerzas Armadas en los supuestos de catástrofes, calamidades de carácter público, donde ustedes conocen además que tradicionalmente y desde siempre, las Fuerzas Armadas han desplegado una labor ejemplar. Pues bien, este cometido

desarrollado por las Fuerzas Armadas se encuentra recogido en nuestro ordenamiento jurídico positivo.

Y, en cuanto a la segunda de las incorporaciones, quizás la más novedosa de los últimos tiempos, sea la cada vez más continua y más recurrente presencia de las Fuerzas Armadas en gestiones que desbordan el ámbito territorial del Estado. Desde hace años se satisfacen de esta suerte funciones en países con situaciones políticas graves, en situaciones de excepcionalidad política, en situaciones de crisis política, como ha sido la presencia ejemplarísima de España y sus Fuerzas Armadas en Bosnia, en Haití, en Afganistán, etc., desbordando pues lo que lógicamente era pues la comprensión de un Ejército nacional de hace 40 o 50 años, y que lógicamente desplegaban sus actividades prioritarias en el ámbito territorial interno del propio Estado. Y saben también que los últimos años se ha procedido por parte de la Asamblea de Naciones Unidas a ir desarrollando una normativa que auspicie de la mejor manera posible el fundamento y la materialización de estas funciones de defensa humanitarias que hoy pues todas las Fuerzas Armadas, y también nuestras Fuerzas Armadas, despliegan con carácter general.

Y bueno, no quiero cansarles más. No se debe hablar nunca más allá de 50 minutos, que es el tiempo de educación inflexible, que yo entiendo que no se debe superar en ningún caso. Pero sí me gustaría quizás terminar estas breves reflexiones con una palabras de quien, aunque efectivamente no dispone de la *potestas* para ejercer el mando supremo sobre las Fuerzas Armadas, el Jefe del Estado, sí dispone de lo que se llama *autéritas*. Así, con ocasión del importantísimo discurso dado en la Pascua Militar de 5 de enero de 1979, pocos días después de la entrada en vigor de la Constitución, El Rey decía lo siguiente, refiriéndose a las Fuerzas Armadas:

“Mi deseo es que todos sirváis a ese pueblo, al pueblo español como supremo objetivo de lograr la seguridad de la Patria, encerrando también en lo más íntimo de vuestros corazones, los sentimientos y las opiniones políticas generales poniendo todo vuestro entusiasmo y vuestra fe en vuestros valores superiores y en España. ”

Creo que lo mejor que se puede decir de las Fuerzas Armadas Españolas en estos 27 años de feliz régimen constitucional es que han cumplido con creces las palabras auspiciadas por el Jefe del Estado.

Y nada más. Agradecer a los organizadores la gentileza de invitarme a este acto y, por supuesto, a todos ustedes. Les agradezco muy sinceramente su presencia tan generosa a

estas horas para escuchar hablar a un profesor de universidad de algo de lo que ustedes saben muchísimo más que yo: las Fuerzas Armadas.

Muchísimas gracias.

COLABORACIONES

PRESENTE Y FUTURO DE LAS FUERZAS ARMADAS

(Trabajo presentado como Colaboradora-Concurrente del XXI Curso de Defensa Nacional, junio de 2005)

Carmen Álvarez-Arenas Cisneros

Viceconsejera de Empleo y Mujer de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Las Fuerzas Armadas y la Constitución

El artículo 8 de la Constitución española de 1978 afirma, sin menor resquicio para la duda, que:

“Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.”

De esta manera tan contundente, y por primera vez en muchos años, el Ejército es el garante de la soberanía nacional, la independencia, la integridad territorial y por ende defensa de la Constitución y de las libertades.

Ni la Constitución de 1812, *La Pepa*, ni su impulsor, el *divino* Agustín Argüelles, lo hubiese dicho mejor en tan pocas palabras.

Los constituyentes de 1978 dejaron bien claro en sus debates que el Ejército tiene, también, el derecho y el deber de defender la integridad de España de ataques exteriores... e interiores, ya que la Constitución afirma con claridad meridiana la “unidad indisoluble de la Nación española”

También establece la Constitución que:

“Una Ley Orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la Constitución.”

Ley que fue aprobada en julio de 1981, modificada en julio de 1984 y en la actualidad un anteproyecto de ley para modificar el actual texto. (cuestión que se analiza posteriormente).

No ha sido fácil llegar a esta meta. Desde que, en 1812, las Fuerzas Armadas fuesen el bastión y plataforma de las libertades constitucionales de la Nación, las diversas Constituciones, han respondido solamente al momento político imperante en el que nacieron. Por eso fracasaron o tuvieron una vida breve, incluso algunas ni siquiera llegaron a nacer. Hagamos un breve repaso: el Estatuto Real de la reina gobernadora, de 1834; la España pretoriana de 1840-1868, con los sucesivos golpes de Estado; la Constitución consensuada de 1837; la moderada de 1845; la progresista no promulgada de 1856; la Constitución democrática de 1869; el proyecto nonato de Constitución republicano-federal de 1873 (Pi y Margall); la Constitución de la Restauración de Cánovas del Castillo (1876), que supuso la consolidación del sistema liberal-parlamentario; el régimen paternalista-dictatorial del general Miguel Primo de Rivera, que, también, tuvo su proyecto de Constitución; la Constitución de 1931, en la Segunda República, que, entre otras novedades, reformó el Ejército; la guerra civil de 1936-1939; el sistema autoritario durante cuarenta años, el Fuero de los Españoles, y, por fin, la llegada de la libertad con la transición española del consenso, origen, base y fundamento de la Constitución de 1978, felizmente en vigor.

En estos 27 años nuestra Constitución ha funcionado bien. También en lo relativo a las Fuerzas Armadas. Y ha tenido una gran influencia en el respeto a los derechos humanos y en la separación de poderes, dos pilares básicos en la convivencia nacional. No está mal insistir en ello, y mucho menos en los momentos actuales, en los que la Constitución sufre fuertes embates por parte de quienes la quieren reformar desde una visión partidista y no consensuada con todas las fuerzas políticas.

La Constitución de 1978 se refiere a las Fuerzas Armadas, o a los asuntos de carácter militar, en seis artículos, aunque el más claro y definitorio es el 8 citado antes textualmente.

En el artículo 62, *h*, se establece que el mando supremo de los Ejércitos corresponde al Jefe del Estado (recordemos la actuación definitiva del Rey en la intentona golpista del 23-F, sin salirse un ápice de sus atribuciones constitucionales). Este artículo procede de los hondones de nuestra historia, que desde hace siglos otorga de *facto* o de *iure* la jefatura de las Fuerzas Armadas al Rey. Lo es, o lo ha sido, tradicionalmente en todas las

monarquías europeas. Éste es un poder trascendental, ya que le otorga al Jefe del Estado el poder de árbitro, de símbolo, aunque las competencias prácticas las tenga el Gobierno. O lo que es lo mismo, el Rey tiene la *autóritas*, que en muchas ocasiones es más importante que la *potestas* de ejercerlo.

En el artículo 97 se dice que el Gobierno dirige la política interior y exterior de España, en la que las Fuerzas Armadas juegan un papel importante (misiones de paz en el extranjero: Bosnia, Afganistán, Haití, etc.) tal y como se recoge en las Directivas de Defensa Nacional 1/2000 y 1/2004.

El artículo 28 restringe los derechos de asociación, sindicación y huelga a los miembros de las Fuerzas Armadas.

El artículo 29, en el que, de alguna manera, se imposibilita a los militares para que puedan interponer o ejercer el derecho de petición.

El artículo 30, que consagra el derecho y el deber de defender a España.

Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado

En la ponencia constitucional se trató, también, la conveniencia de incluir a los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado dentro de los artículos de las Fuerzas Armadas. Al final se decidió que no era conveniente, puesto que los fines y medios de los cuerpos policiales son distintos, aunque en algunos momentos puedan confluir en sus objetivos.

La misión de las fuerzas policiales es, fundamentalmente, proteger los derechos, las libertades y los bienes de los españoles, por lo que, aunque puedan parecer sinónimos de las misiones de los ejércitos, no son comparables. Cada uno tiene un nivel distinto de actuación.

Otro tema distinto es el carácter militar de la Guardia Civil (que puede parecer una contradicción en sus términos). Hubo acalorados debates en la Comisión Constitucional. Se esgrimieron dos argumentos fundamentales:

“Cuando se creó la Guardia Civil por el Duque de Ahumada, en 1844, su fundador, con aprobación de Narváez, le confirió una estructura y constitución militar evidente. Años más tarde, en la restauración canovista, incluso, la Guardia Civil estuvo adscrita a las Fuerzas Armadas. A lo largo del siglo XX, sin embargo, la Guardia Civil ha sido un Instituto Armado de carácter y *disciplina militar*, pero en

modo alguno era *militar*. La Constitución de 1978, por fin, dejó claro las funciones y el carácter de la Guardia Civil, como lo es ahora.”

Palabra de Rey

Es conveniente recordar, aquí y ahora, las palabras del rey Juan Carlos I en la Pascua Militar de 1979, es decir, pocos días después de ser firmada la Constitución ante las Cortes Generales, tras un referéndum que obtuvo el abrumador “sí” de los españoles.

Ante las Fuerzas Armadas, el Rey exigió a los militares:

“Mi deseo es que todos sirváis al pueblo español como supremo objetivo de lograr la seguridad de la patria, encerrando también en lo más íntimo de vuestros corazones, los sentimientos y las opiniones políticas generales, poniendo todo vuestro entusiasmo y vuestra fe en vuestros valores superiores y en España.”

La situación actual de las Fuerzas Armadas

La sociedad española, como la europea, está siendo testigo, muchas veces sin ser conscientes de ello, de unos cambios transcendentales. No me refiero a las mudanzas políticas, que también, sino a las sociales, que al fin y a la postre son las que más influyen en los ciudadanos.

Echemos una mirada atrás, diez años por ejemplo, que es muy poco tiempo en la vida: entonces apenas se veían inmigrantes en nuestras calles, el servicio militar era obligatorio, ninguna casa estaba conectada a internet, España estaba en regresión demográfica, los colegios de las ciudades estaban medio vacíos, la Unión Europea era cosa de quince, las pateras eran raras, exóticas (en Canarias se las recibía con aplausos por el peligro y esfuerzo que suponían), nuestros pequeños comercios no tenían la competencia del Tercer Mundo, las mafias internacionales en España eran meras especulaciones... Y además la caída del muro de Berlín en 1979 cambió rotundamente las relaciones internacionales y la focalización de los conflictos.

También las Fuerzas Armadas y el concepto de guerra era distinta: Osama ben Laden (no *bin*, que es terminología sajona) rumiaba sus crímenes de pesadilla en solitario, las Torres Gemelas exhibían su orgullo ante el mundo, los atentados terroristas no era masivos, los terroristas suicidas estaban sólo en las páginas de los libros, los ciudadanos libres del mundo no tenían ninguna sensación de peligro cercano...

“¿Quién iba a atacar a los países libres y democráticos, meta y altar donde todos deseaban postrarse?”, pensábamos, ilusos.

Si la sociedad ha cambiado y sigue haciéndolo, la pregunta para nosotros es sencilla: ¿los ejércitos se han amoldado a las nuevas necesidades? ¿Ha habido *aggiornamento* en nuestras Fuerzas Armadas?

Después de la Segunda Guerra Mundial, en el mundo libre, los ejércitos lo componían hombres libres, que cumplían sus funciones en organizaciones complejas y cada vez más dependientes de la tecnología. Por supuesto, las cargas de caballería habían pasado de moda, por inútiles, y la guerra (fría o caliente) se llevaba a cabo por otros medios.

Especialmente tras las explosiones de Hiroshima y Nagasaki. El mundo aguantó la respiración ante tamaña demostración de poder letal. Sin embargo, el resuello volvió a los habitantes del planeta al comprobar que esas armas de destrucción masiva eran monopolio de las naciones libres, civilizadas y respetuosas con los derechos humanos. Poco duró la alegría, porque de nuevo llegó la zozobra cuando otras naciones, que no eran libres, ni ricas, ni respetuosas de nada, de nadie, las tuvieron.

Para alcanzar su posesión, países como China, India o Pakistán, pobres de solemnidad, donde la miseria, el hambre y las enfermedades imperaban, entraron de lleno en la carrera nuclear. China, era una férrea dictadura y sus dirigentes, fuertemente jerarquizados, podían cometer una locura arrastrados por un líder visionario. La revolución cultural, por ejemplo, fue impulsada desde arriba y retrasó años la modernización del país, por no hablar de los crímenes, vejaciones y errores cometidos en su nombre.

Aún hoy, las naciones libres están muy alerta ante el riesgo nuclear que ha supuesto el desmoronamiento del imperio soviético y la posibilidad -real- de que elementos terroristas puedan acceder a las armas de destrucción masiva.

Pero no nos adelantemos en el tiempo. Dejemos a los días caminar por sus pasos. En las décadas setenta y ochenta, con dos imperios frente a frente (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Estados Unidos), se produjo por parte de Estados Unidos un salto tecnológico que hizo avanzar a los norteamericanos en todos los campos militares. La conocida como “guerra de las galaxias”, es decir, el escudo protector de Estados Unidos en la era Reagan. Ésta fue una de las causas del desmoronamiento de la Unión Soviética, que entonces ni siquiera fue capaz con todos sus sensores y radares de impedir que un joven piloto alemán aterrizase con su avioneta en plena Plaza Roja, a un

paso del despacho del entonces secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética, Mijail Gorbachov.

Esta revolución en la tecnología militar permitió conseguir algo que hasta entonces era ciencia ficción: analizar en tiempo real lo que sucede en pleno campo de batalla, o en lugares alejados, y poder actuar con precisión sobre los acontecimientos.

Un paso decisivo fue la aplicación de la informática y la red de redes en los ejércitos. Se olvida que Internet fue un invento del ejército americano, que conectaba en el mundo, en tiempo real, sus bases logísticas y de mando. Muchos años después, internet saltó a la sociedad civil y ahora el mundo está conectado “a la velocidad de la luz y a un precio asequible a todos los habitantes del planeta”. Sólo se necesita tener un teléfono y un ordenador. Es la gran revolución de finales del siglo XX y del siglo presente, que aún no estimamos en su justo valor.

La consecuencia natural de todo este entramado invisible, que une y cierra al mundo, convirtiéndolo de verdad en una aldea global, es que los múltiples satélites, sensores, radares, reconocimientos aéreos terminan en una base de datos que en décimas de segundos analizan, desechan, filtran y seleccionan la información casi a tiempo real de que sucedan los acontecimientos.

Todo ello proporciona al mando una visión muy acertada de lo que ocurre y sus decisiones se basan en análisis reales, lo que les permite enviar órdenes, por canales seguros, a las tropas y a éstas actuar conjuntamente.

Esta es otra guerra, no es la tradicional imperante hasta los años ochenta del pasado siglo. Los héroes han dejado paso a los especialistas e informáticos. Los riesgos personales se reducen y el enemigo se siente inerme ante lo que les viene encima de no sabe dónde. Pensemos por un momento en los bombardeos “inteligentes” a una distancia de cientos de kilómetros del objetivo.

El fruto de toda esta capacidad de obtener información es, lógicamente, la rapidez y agilidad en los procesos de decisión del mando.

Las unidades a las que van destinadas las órdenes se mueven más rápidas, sincronizadas con el operativo total, con precisión, utilizando las vías mejores para neutralizar al enemigo. Su despliegue será más efectivo, con menos bajas propias, y más

eficaz en el cumplimiento de la misión encomendada. Los puntos débiles propios se solventarán enseguida y se aprovecharán los flancos más vulnerables de los enemigos.

Además, los conocidos como “daños colaterales” (aunque son siempre dolorosos) serán menores y se reducirán en gran medida, aunque seguirán siendo inevitables en la población civil, puesto que los objetivos militares pueden estar en medio de poblaciones (la dictadura de Saddam Hussein no tuvo empacho en secuestrar a cientos de extranjeros para colocarlos junto a los cuarteles como escudos humanos). Lo mismo ocurre en las denominadas bajas “por fuego amigo”. Son imposibles de evitar, aunque sí de reducirse, ya que una mayor información no supone la infalibilidad o precisión absoluta, que es una quimera hasta ahora imposible de conseguir. Es el factor humano propio y del enemigo.

La tecnología, sin duda, ha revolucionado el campo militar, pero aún estamos en mantillas en relación con el futuro que nos espera.

El Ejército y la Sociedad civil

Estamos lejos en tiempo -y aún más alejados en mentalidad- de la *redención a metálico*, la ignominiosa posibilidad de eludir el servicio militar mediante el abono de una cantidad que oscilaba en los primeros años del siglo pasado entre las 1.200 y las 2.200 pesetas, según reemplazos. La cantidad recaudada ascendía en años de paz a diez millones de pesetas, pero se cuadruplicaba en tiempos de guerra.

Pagar esta cantidad en aquellos tiempos de hambre, miseria, penalidades y quebrantos estaba sólo al alcance de muy pocos, de los que poseían bienes y riquezas en comparación de la inmensa mayoría de españoles.

Incluso las clases medias y los menos pudientes se entrampaban de por vida para evitar que sus hijos hiciesen el servicio militar obligatorio. Las familias sin recursos estaban destinadas desde la cuna a *servir al rey* durante tres años, salvo que decidiesen emigrar a América, el “dorado” para los que deseaban una vida mejor que la que soportaban en el terruño. También podían ser declarados desertores, lo que significaba su muerte civil, ya que tenían que esconderse para no terminar, si eran apresados, en batallones disciplinarios.

Para librarse de *servir al rey*, muchos jóvenes contraían la sífilis o la blenorragia para ser incluidos en la lista de enfermos. También hay datos de interés: el porcentaje de prófugos

pasó del 2,68%, en 1895, al 22,09%, en 1914, en las campañas de África. Durante estos 18 años, en cada quinta ascendía el número de desertores en más del uno por ciento (¹).

No hay que ser lince para comprender que los que eran alistados por no tener dinero ni influencias, tampoco poseían un espíritu militar acrisolado, sino más bien querían que aquel “mal trago” pasase cuanto antes sin dejar en su cuerpo, o en su alma, secuelas perdurables.

La *redención a metálico* fue abolida el 6 de febrero de 1925 por el general Miguel Primo de Rivera, aunque años antes, siendo ministro de la Guerra, el general Agustín de Luque y Coca (Gabinete Canalejas, 1912), hubo una reforma consistente en hacer la leva obligatoria en tiempos de guerra y pagar 2.000 pesetas en tiempos de paz (*soldados de cuota*) para hacer sólo cinco meses de mili (diez meses para los que abonaran 1.500 pesetas). Todo se fue al traste cuando el presidente del Consejo fue asesinado por el anarquista Manuel Pardiñas ante el escaparate de la Librería “San Martín”, en la Puerta del Sol, mientras el político curioseaba las últimas novedades editoriales.

Hubo, empero, un antecedente lejano: en el año 1888, el ministro de la Guerra, Manuel Cassola y Fernández (Ministerio Sagasta), pretendió implantar el servicio militar obligatorio y dignificar los sueldos, entre otras reformas militares, pero no cuajaron por la oposición de los generales, especialmente de Martínez Campos.

Sagasta no quiso hacer cuestión de Gabinete de los proyectos de su ministro y éste tuvo que dejar la Cartera ministerial. Antonio Cánovas, entonces en la oposición, apoyó el servicio militar obligatorio en tiempo de guerra, aunque aceptaba la redención a metálico en el servicio de guarnición en tiempos de paz

El servicio militar voluntario, un tema recurrente en las campañas electorales de los años noventa del siglo pasado, fue, por fin, puesto en práctica por el presidente del Gobierno, José María Aznar en un tiempo récord, cuando este tema hubiera necesitado un tiempo de transición entre el obligatorio y el voluntario, aunque, dada la buena disposición de los Ejércitos, todos los ajustes se llevaron a efecto de una manera rápida, eficaz, y con el asentimiento de toda la sociedad civil española.

¹ Miguel Martín, *El Colonialismo Español en Marruecos*, Ruedo Ibérico, 1973.

Pero hay algo de lo que nadie con responsabilidad puede sustraerse: los dineros. El ejército voluntario cuesta mucho más caro que el obligatorio. Recordemos que también la inclusión de la mujer en el Ejército, conforme a la no discriminación que está recogida en la Constitución de 1978 en su artículo 14, se llevó un buen bocado del presupuesto, ya que hubo que adecuar las instalaciones militares a las necesidades propias de la mujer.

El Ejército se enfrentó al reto de cambiar la cantidad por la calidad, que se resume, a grandes trazos, en el adiestramiento, la modularización y los nuevos materiales.

Es la combinación de estos tres elementos la que genera un ejército más reducido sin perder por ello la eficacia. Y, además, con más operatividad a la hora de enviar una fuerza expedicionaria a cualquier país en conflicto.

Por su profesionalización y especialización en armamento moderno, España mantiene fuerzas en distintos países hispanoamericanos y Afganistán con un riesgo mínimo de bajas, ya que la ciudadanía española, como todas las sociedades, que quiere vivir en paz y en prosperidad, no desea en absoluto que nuestro personal de tropa y marinería sufran en demasía los riesgos de una guerra, ya sea próxima o remota, por causas de etnias o de religión.

Por lo tanto, los ciudadanos exigen a los mandos de los ejércitos de todos los países occidentales ganar guerras o superar las adversidades (derivadas por conflictos lejanos) con el menor coste de vidas, ya que la opinión pública no soporta la llegada de ataúdes en aviones militares.

Pero es que, además, tampoco soporta las bajas del supuesto enemigo (que no es *su* enemigo directo). Las fuerzas expedicionarias, por lo tanto, se enfrentan a un dilema casi de tragedia griega: deben convencer y vencer, pero sin bajas propias o ajenas. La solución es muy complicada, que se resuelve, afortunadamente, por la pericia, la veteranía y la mano izquierda de los mandos, que tienen experiencia en esta clase de conflictos. Nunca mejor que en estos supuestos la veteranía es un grado.

Aparece un nuevo enemigo

Desde hace casi treinta años (se inició en Jordania con Septiembre Negro, con secuestros y voladuras de aviones), ha aparecido un adversario nuevo, extremadamente peligroso, ya que sabe moverse a plena luz del día sin que se le pueda reconocer (no lleva ningún uniforme), maneja armas potentes y está muy fanatizado. Su acción es

desesperada y casi nunca busca la huida. Desea perecer en su acción, lo que hace sumamente difícil prevenir sus reacciones.

Si a lo anterior añadimos que estos terroristas, en su mayoría suicidas, pueden acceder a la posesión de armas de destrucción masiva, la combinación es letal. Como sucedió en el atentado del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en Nueva York, que unos pocos asesinos fanáticos hicieron cambiar al mundo libre, hasta ese momento tranquilo, orondo, bien alimentado, satisfecho y soñando que los focos calientes del mundo estaban muy lejos de sus hogares.

Lo mismo sucedió en Madrid con el cobarde atentado del 11 de marzo 2004 (11-M). España estaba acostumbrada al terrorismo de ETA y una mañana se desayunó con la terrible matanza de modestos trabajadores que acudían a sus centros de trabajo en transporte público.

De repente, las sociedades occidentales comprobaron que eran tan vulnerables a los atentados masivos como los países del tercer mundo o los focos calientes de Oriente Medio. Y se preguntaron, sobrecogidas, si a este terrorismo se puede combatir con la libertad, la democracia, la prosperidad y los valores éticos que tanta sangre, sudor y lágrimas ha costado implantar a las sociedades libres. O lo que es lo mismo, si el estado de derecho tiene mecanismos de defensa ante este nuevo riesgo.

La pregunta aún sobrevuela las cabezas y los expertos, si es que en este tema hay expertos solventes, están cavilando sobre ella.

Otro dato nuevo viene a ensombrecer aún más el panorama internacional. Son los llamados “estados fracasados”, los antiguos Estados de la Unión Soviética, que, tras la caída del muro, se dieron cuenta de la prosperidad ajena mientras ellos seguían con su hambruna y su ruina física, intelectual y medioambiental.

Lógicamente, el hambre arañó más los estómagos y los cerebros cuando pudieron contemplar, atónitos, cómo los vecinos comían opíparamente mientras ellos nada tenían que llevarse a la boca. El “telón de acero” cayó y con él la venda de los ojos y los tapones de sus oídos (la férrea censura soviética).

Y como en una familia venida a menos, todo se puso en almoneda, incluidas las armas de destrucción masiva, que en esta cuestión sí eran multimillonarios.

Mezclemos el fanatismo, la falta de valores morales, la lectura con orejeras de El Corán, la miseria de sus países, las injusticias seculares (que hay muchas), las prédicas de imanes faltos de cultura y preparación, más la avaricia, el deseo de dinero fácil y la facilidad de compra de armas potentes en un mercado cada vez más abierto... el resultado es una verdadera bomba de destrucción masiva bajo nuestros cómodos sillones del salón.

Frente a esta amenaza no se puede dormir tranquilo. Por lo menos los responsables de la seguridad. No pueden, ni deben hacerlo.

El terrorismo internacional ha hecho añicos las teorías clásicas de seguridad. No nos enfrentamos con personas que se han educado bajo códigos éticos o morales, ni siquiera razonan con lógica aristotélica, madre del pensamiento occidental. No se arredran ante nada, ni siquiera ante las matanzas de niños o masacres en los mercados rebosantes de amas de casa y abuelos. Mejor para ellos: más terror, más dolor y más muertes. Es la publicidad que buscan.

Todo lo proyectan con el fin de copar las primeras páginas de periódicos, o una apertura de telediario, que muestre con detalles escabrosos el horror de sus bombas. Ese es su objetivo: aterrar a las personas normales, las que no quieren problemas, las que buscan una vida apacible, sin mayores complicaciones, que son la inmensa mayoría en el mundo libre.

El terrorismo plantea otra posibilidad que agrava su mera existencia: busca desesperadamente hacerse con el armamento nuclear que almacenan, por toneladas, las antiguas repúblicas soviéticas. La posibilidad de que esas armas terminen en sus manos en un hecho cierto y gravísimo, cuya sola posibilidad deberían envenenar los sueños de los políticos.

¿Quién es el enemigo? ¿Cómo se presenta ante nosotros? No en ejércitos convencionales, desde luego. Son invisibles, porque puede ser el panadero o carnicero de la esquina, o aquel joven y educado que frecuenta la mezquita para rezar sus oraciones los viernes, o saludan con atenta corrección a sus vecinos. Y no tienen que ser forzosamente analfabetos. Los pilotos (¿) de los aviones que se estrellaron contra las Torres Gemelas poseían estudios superiores, ciudadanos ejemplares en sus lugares de residencia o estudio. Hasta sus propias familias se sorprendieron al saber la actuación de sus hijos.

Causa pavor pensar que uno de los terroristas de las matanzas de los trenes de cercanías de Madrid, el que pudo eludir el cerco policial del piso de Leganés, fue a Irak para ser un hombre-bomba y asesinar a sus hermanos árabes que no compartían sus ideas. Así lo atestiguan sus huellas. ¿Dónde habrá nacido este odio a sus semejantes, que le impulsó, una y otra vez, al asesinato masivo?

¿Qué se puede hacer frente a estos enemigos tan peligrosos?

Todo menos bajar la guardia. Hay que potenciar el servicio de inteligencia, la infiltración de personas que puedan entender su idioma para adelantarse a los acontecimientos y, sobre todo, una información rápida y eficaz, que sólo puede darse con acuerdos y tratados entre Estados. En Europa ya no hay fronteras y los servicios de inteligencia de todos los países deben de formar un “corpus” único para combatir eficazmente al terrorismo internacional, que tampoco tiene fronteras y está muy mezclado, con conexiones mutuas entre terroristas de distinto pelaje, porque aunque los orígenes sean distintos los fines son idénticos: la destrucción de la sociedad libre y la implantación de totalitarismo.

Las reglas han cambiado, asimismo. Olvidémonos de las leyes de la guerra, de la caballerosidad ante el enemigo, de la piedad frente al débil, de sálvense, primero, las mujeres y los niños. En esta guerra, las imágenes de la crueldad son un arma valiosa en manos de las televisiones. El objetivo es crear y aumentar el terror y, por consiguiente, que los ciudadanos comprueben desde el salón de sus hogares lo crueles que ellos pueden ser si la sociedad libre no se pliega a sus condiciones.

Y la crueldad no es sólo contra el “infiel”. Son aún más crueles con las personas de su misma religión y raza. En Afganistán e Irak por cada muerto occidental, hay decenas de procedencia árabe... aunque no de su propia corriente ideológica o religiosa (sunitas y chiítas). No admiten medias tintas. O conmigo o contra mí en su grado extremo. Aquel que dé agua al enemigo se convierte automáticamente en enemigo.

Pero todo puede empeorar. Afortunadamente, aún no tienen acceso a las armas químicas y bacteriológicas. Están en ello y la hipocresía de los países industrializados no tendrían inconveniente en ayudarlos por un precio acorde a la destrucción que pueden causar.

Sorprende el cinismo de algunas naciones frente a Saddam Hussein, al que proveyeron cuantiosamente de armas de destrucción masiva durante la guerra Irak-Irán, en la que los muertos superaron el millón de combatientes. Es verdad que los enviados por Naciones

Unidas, antes de la última guerra, y el Ejército de los Estados Unidos, después, no han encontrado las armas de destrucción masiva, pero nadie dudada de su existencia... por la sencilla razón de que fueron algunas naciones del mundo occidental las que habían proporcionado dichas armas y quienes aún guardan los albaranes y el recibo de los cobros.

Los avances en la guerra biológica pueden aumentar la capacidad de las armas hasta un límite insospechado y las naciones libres son muy vulnerables, ya que los límites a la libre circulación de personas y materiales son mínimos y las concentraciones de masas, en un momento y lugar determinado, son frecuentes: viajes en el Metro, grandes acontecimientos deportivos, culturales, conciertos, etc.

Por no decir que hay alguna nación (Corea del Norte, por ejemplo) que no puede dar de comer a sus ciudadanos, pero tiene misiles para la total destrucción de sus hermanos del sur, así como causar daños importantes a otras naciones próximas. Estos Estados totalitarios y dominados por una minoría jerarquizada, con miedo de perder sus privilegios, no harían ascos a vender sus avances técnicos a grupos de desestabilización mundial.

Y no sólo debemos dedicar nuestra atención a estos países pequeños y enrocados en sí mismos durante décadas, sino que también hay que pensar en países que fueron comunistas hace diez años y que ahora han caído en una completa pobreza, cuando no bajo una anarquía dominada por bandas mafiosas.

Este problema no está lejos. Quien crea que son cuestiones “distintas y distantes” se equivoca de medio a medio. Para comprobar su error no hace falta irse lejos. Que abra los ojos en las ciudades españolas y verá que las mafias ya están aquí, que han traído sus crueles métodos de acción, que están dominando el desembarco de dinero ilícito, la prostitución de alto precio y el tráfico de drogas. Y tiene varios niveles, desde las habitantes de las grandes mansiones en la costa mediterránea hasta el soldado sin bandera de los Balcanes, acostumbrado a matar. En los Estados en descomposición prolifera la delincuencia organizada. No hay una autoridad definida, ni leyes que protejan a los ciudadanos.

Y continúan albergando silos con armamento nuclear

Si tuviésemos que definir a un Estado en descomposición habría que decir que allí la guerra es un fin en sí mismo y un medio de vida. El asesinato y el secuestro son negocios sumamente lucrativos. Recordemos los sucesos en el Cáucaso, los Balcanes, Sierra

Leona, Haití, Afganistán, Liberia. En éste último se daba la peculiaridad de que los soldados de Alá eran los guardianes del opio. Caso aparte merecen las guerrillas de algunos países sudamericanos, que tienen sus propios campos de cocaína y hacen grandes negocios con la extorsión y los secuestros de propios y foráneos.

En todos estos países hay contingentes de tropas occidentales bajo la bandera de la Organización de Naciones Unidas . Sin estas fuerzas, que ponen algo de orden en las calles y cuidan de que los alimentos lleguen al mayor número de población, éstas naciones serían borradas por la anarquía y la ley de la selva.

Los Estados fracasados, además, son como la manzana podrida en el cesto de las sanas: corrompen todo lo que tocan. Perjudican a los países vecinos y les obligan a convertirse, de grado o por fuerza, en cómplices de la corrupción. Las naciones pobres junto al dinero fácil, aunque sea ilícito, se convierten en depredadoras también. Ocurre con el tráfico de personas, de drogas o de órganos humanos.

Las Fuerzas Armadas ante los nuevos retos de paz

y seguridad en un mundo globalizado

La situación descrita anteriormente, tan real como la vida misma, plantea un nuevo escenario estratégico. Los responsables políticos deben enfrentarse a nuevos retos de paz y seguridad en el mundo. No es ésta una cuestión baladí, y por ende las Fuerzas Armadas deben adecuarse ante los nuevos peligros, que no vendrán por los caminos tradicionales de la guerra.

El ejército del siglo XXI deberá hacer frente a nuevos peligros, mejor dicho, a viejos peligros con cara nueva. Todo está cambiando: nuestra sociedad, la mentalidad de nuestros jóvenes, las amenazas, la infiltración del adversario con fines ilícitos, los escenarios de las contiendas, ¿o es que no fueron frentes de batalla las estaciones de los trenes de cercanías de Madrid aquel negro 11-M?

No importa de dónde venga el peligro, ni cuál sea su naturaleza, pero en cada lugar debe actuarse con respuestas adecuadas y acordes. Para ello se necesitará una inmediata toma de decisiones de los superiores, de acuerdo con la información recibida; unos efectos acordes al peligro, así como un despliegue de efectivos visibles y sostenidos en el tiempo, no sólo para contrarrestar la situación, sino para disuadir al enemigo a repetir las operaciones.

A priori, los ejércitos modernos deberán prepararse para responder a las operaciones más probables y estar capacitados para las operaciones más improbables y peligrosas para la seguridad. Dados los cambios de estrategia en un mundo tan cambiante, las Fuerzas Armadas deberán poder transformarse, dejando por obsoletas las capacidades que ya no sirvan en el momento presente.

Otro aspecto delicado e importante para el buen funcionamiento de los ejércitos en el siglo XXI es la cooperación con la sociedad civil y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), allí donde las haya. A todos los niveles. En la práctica, y aunque parezca complicado, es cuestión de conocer las leyes –propias y del lugar-, además de mantener una estructura de cooperación, que sea, a la vez, sólida y flexible, que esté bien comunicada, con el fin de que la cooperación sea operativa entre los mandos militares y responsables civiles.

Una transición silenciosa

El Ejército español ha sido en los últimos treinta años la organización que, de una forma prudente, silenciosa y sin ninguna estridencia, ha sufrido una mayor transformación en la sociedad española. Sin primeras portadas en los diarios, las Fuerzas Armadas han cambiado de mentalidad, de estructura, de fines, de objetivos y su presencia tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Las Directivas de Defensa Nacional han ido marcando el camino y así en la 1/2004, actualmente vigente, se establece:

“La transformación, dinámica y permanente de las Fuerzas Armadas, para conseguir su adaptación a las circunstancias y necesidades que se deriven de la situación estratégica en cada momento.”

Si las Fuerzas Armadas deben estar en la vanguardia de respuesta a las necesidades de cada momento, sea en el escenario que sea, su objetivo en los últimos años ha sido la creación de *nuevas capacidades* para gestionar los medios propios para conseguir una más rápida intervención, cuando el peligro se produce, aunque también deben estar preparados para anticiparse a los acontecimientos y a los riesgos de hoy y del futuro.

Una premisa esencial es perfeccionar nuestros métodos y desechar las capacidades que no son necesarias en los momentos actuales.

Esto supone una complejidad y una incertidumbre en la acción. Para solucionar esta situación, deberá actuarse de forma ágil, mediante el análisis del entorno, antes de tomar las decisiones de organización y acción necesarias.

No es redundante repetir que los ejércitos deben cumplir con su misión lo antes posible, de la forma más eficaz posible y con los menores perjuicios posibles. La sociedad, el Gobierno, el Parlamento exige a los militares que cumplan, allí donde estén, su misión fundamental, es decir, cimentar la seguridad y la defensa con rapidez, con eficacia y con los menores costes posibles, tanto humanos como materiales.

Es doctrina de las Fuerzas Armadas que la transformación no está limitada a una cuestión de mayores y menores recursos, sino que está ligada a varios parámetros, como son:

- La apuesta por las tecnologías punta.
- La definición de un modelo de estructura orgánica más eficiente.
- Una mayor rapidez en la toma de decisiones.
- Poseer un personal altamente cualificado, que garantice la utilización de los recursos, casi siempre escasos.

Para ello nada mejor que saber utilizar al máximo los potenciales de los miembros de la organización, tener una rutina eficaz o saber crear el “alma” del conjunto de los individuos, que de esta manera se sienten útiles y unidos, formando parte de un “todo” común y unitario.

Y no hay que olvidar que una vez que una organización cambia, no permanece estática durante mucho tiempo, sino que debe entrar en un proceso dinámico que supondrá un cambio cotidiano, silencioso pero constante, y cambiante con el entorno y las necesidades a satisfacer.

El futuro de las Fuerzas Armadas españolas

El futuro de nuestros Ejércitos depende, naturalmente, del futuro de la sociedad y de sus necesidades. Como la sociedad avanza más rápidamente que las leyes, y que las circunstancias nacionales e internacionales, el futuro de las Fuerzas Armadas españolas deberá acompasarse lo antes posible con los cambios de España y el mundo actual.

Nuestro país forma parte activa de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la política común de seguridad y defensa de la Unión Europea, además de tener intereses vitales en el Mediterráneo y formar parte de una relación amigable con Estados Unidos.

Dicho de otro modo: las Fuerzas Armadas, según opinión de los mandos, deberán adaptarse para cumplir eficazmente las nuevas misiones que se le encomienden en el *marco conjunto y combinado*.

Estas misiones deberán responder a los postulados siguientes:

1. Garantizar la seguridad nacional frente a cualquier riesgo que pueda ponerla en peligro.
2. Capacidad de defensa propia, independientemente que pueda recibir ayuda de otros países.
3. Operatividad para dar respuesta militar a una crisis internacional, dentro del diseño de las organizaciones internacionales.
4. Sostenimiento de las Fuerzas en el exterior, con el fin de cumplir los compromisos internacionales adquiridos por el Gobierno español.
5. Incremento de la colaboración entre las Fuerzas Armadas y otras Fuerzas Policiales en la lucha mundial contra el terrorismo, así como el narcotráfico y el crimen organizado.
6. Entera disposición y colaboración con las autoridades civiles ante las catástrofes naturales o humanas, contribuyendo, de manera excepcional, a tareas propias de la administración civil.
7. Capacidad para neutralizar al adversario.
8. Capacidad de supervivencia y protección en ambientes hostiles, como son las zonas calientes del planeta.
9. Capacidad de apoyo logístico conjunto, principalmente en la ejecución del transporte estratégico.
10. Capacidad de gestión de las crisis de una manera rápida y eficaz.

11. Control de la información para gestionar con mayor precisión los acontecimientos.
12. Capacidad de proyección, que permita aplicar el poder militar en el lugar y momento adecuado.

Por todo ello, las Fuerzas Armadas españolas deben disponer de una organización militar que responda a las siguientes características:

- Funcionalidad.
- Integración.
- Operatividad.
- Mayor proyección exterior.
- Integración más eficaz en las operaciones conjuntas internacionales.

Las Fuerzas Armadas españolas tienen un reto importantísimo ante sí: adecuarse a los cambios que se están produciendo con rapidez inusitada. Nunca en la historia ha habido movimientos tan rápidos y cambiantes en población, armamento, logística, transmisión de datos, conocimientos, cultura y fenómenos migratorios, etc.

También se dan estos mismos cambios en las organizaciones criminales, que conocen y utilizan los mejores y más modernos medios para cometer sus atentados, secuestros, extorsiones y blanqueo de dinero ilícito.

El terrorismo internacional sabe cómo infringir el mayor daño posible y no duda en utilizar los sofisticados medios que la tecnología actual pone en manos de todos los que conocen la red, un instrumento fácil para su comunicación, propaganda y captación de nuevos miembros.

Por ello, es urgente y necesario proporcionar todos los instrumentos señalados para que nuestras Fuerzas Armadas, los tres Ejércitos desde una acción conjunta y eficaz, estén a la altura de las exigencias de paz, seguridad y defensa que el siglo XXI nos reclama a las sociedades libres.

Nueva ley de defensa

Al día de hoy, está vigente la Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio modificada en parte por la Ley Orgánica 1/1984 de 5 de enero de Defensa Nacional y Organización Militar. Es una realidad, como hemos visto, a lo largo de este análisis, que la situación internacional, la modificación de riesgos y amenazas y la nueva realidad de nuestras Fuerzas Armadas, demandan con urgencia una nueva ley orgánica que de cobertura a una realidad práctica que a veces se muestra inoperante por la carencia de respaldo legal.

Sin duda, es este un tema de Estado que debe propiciar la búsqueda y alcanzar, sin duda, el mayor consenso político posible, fundamentalmente entre los dos grandes partidos. Es evidente que la Defensa Nacional no puede estar al albur de la alternancia política sino que debe mantener una continuidad que, por lo menos, como en el caso actual, dure más de 20 años.

Por ello, y ante la presentación que ha hecho el gobierno del proyecto de Ley Orgánica de Defensa Nacional, el Partido Popular renunció a la presentación de una enmienda a la totalidad para trabajar en un posible acuerdo parlamentario que propiciara una votación favorable.

Hasta el momento, el debate sigue abierto y es evidente que hasta el comienzo del nuevo periodo de sesiones en el mes de septiembre no se conocerá texto definitivo. Sin embargo, el texto presentado por el gobierno a propuesta del ministro de Defensa contiene algunas cuestiones que, al margen de las que formalmente plantee el grupo parlamentario popular en el Congreso de los Diputados y en el Senado, a título personal me merecen una especial consideración.

En general, la supresión de la palabra guerra que, por otra parte, aparece hasta por tres veces en el texto de la Constitución del 78 parece más una cuestión de forma, de imagen y de querer dar la sensación de mayor moderación y mejor "talante", en definitiva, un complejo de pacifismo trasnochado que además no se compadece con el fondo del texto legal. Así se habla de "situaciones de crisis"; "conflictos armados"; "situaciones de combate".

Cabe destacar que las leyes en vigor antes mencionadas, sí recogen, pese a estar aprobadas con gobiernos socialistas, la palabra guerra como reflejo de lo establecido en nuestra Constitución y como elemento que constituye el objetivo último de la defensa interior y exterior de España.

También el concepto de “guerra” ha evolucionado, pero no por ello borrado de una realidad mundial y globalizada. Asimismo, el actual texto hace referencia a esta posibilidad desde esa sibilina denominación de crisis pero incluso recogiendo textualmente:

“La disposición permanente a defender a España incluso con la entrega de la vida cuando fuera necesario, como el primer y más fundamental deber de todo militar.”

Por otra parte, resulta cuanto menos curioso que al presidente del Gobierno se le atribuya en el actual proyecto de ley, no sólo la dirección política de la defensa, cuestión absolutamente razonable, sino la “gestión” de las situaciones de crisis y la “dirección estratégica” de las operaciones militares. En la ley todavía vigente, se le otorga al presidente la dirección y coordinación del gobierno en materia de defensa y la “dirección de la guerra” asistido por la Junta de Defensa Nacional.

Es obvio que el mando, dirección y coordinación corresponde al presidente del Gobierno y, en su caso y por delegación al ministro de Defensa; pero no es menos razonable que “la gestión y estrategia militar” la efectúe el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) como máximo exponente de la cadena de mando de las Fuerzas Armadas. Máxime cuando con acierto en el actual proyecto de ley en debate se ordena y refuerza la figura del JEMAD, dándole una capacidad muy superior a la que la ley vigente le otorga, en correlación con los sistemas de mando de países OTAN, buscando una mayor operatividad, rapidez y acción conjunta en el despliegue de unidades según se exige, tanto en el proyecto de seguridad y defensa de la Unión Europea (con las unidades de acción rápida) como en los programas OTAN.

Por otra parte, parece, a mi juicio, innecesario todo el despliegue legislativo del Título Cuarto referido al código de conducta de las Fuerzas Armadas porque son, por una parte obviedades derivadas de los principios constitucionales que fielmente preservan los militares y por otra, que están recogidos en las Reales Ordenanzas que desde muy antiguo son regla moral de conducta, deberes y derechos de la institución militar, como muy bien recoge el artículo 26 de la Ley de Defensa vigente.

En conclusión, resulta urgente y necesario aprobar definitivamente una nueva “Ley Orgánica de Defensa Nacional” que suponga un marco estable en un tema de Estado, que no se pliegue a las ambigüedades conceptuales, revanchas políticas y debilidades parlamentarias.

En este, como en otros casos, el Partido y el Grupo Popular han ofrecido su apoyo al Gobierno para que no se sienta preso de los votos de grupos que no van a querer, ni a entender nunca el concepto de "Defensa Nacional". Pero eso si, sin trampas lingüísticas que rentabilicen situaciones pretéritas en el tiempo y que están provocando no pocos problemas a las relaciones internacionales de España y fundamentalmente con Estados Unidos.

IDEOLOGÍA, ESTRATEGIA Y DOCTRINA EN LA OPERACIÓN

IRAQUI FREEDOM

Víctor Pujol de Lara

Comandante del Ejército de Tierra.

Hoy los intereses políticos de todos los pueblos están enlazados con tal arte, que no se puede suscitar la cuestión más insignificante en el último confín de Europa sin que más o menos deje de influir en las demás naciones. La deseada igualdad del poder político que se busca entre ellas es imposible, porque a falta de otra cosa, el talento de un solo hombre haría inclinar la balanza; eso hace que las conquistas de estos tiempos aparezcan con formas variadas, hijas de difíciles combinaciones diplomáticas que es preciso analizar para que el general en jefe conozca, no sólo los planes de su gobierno, sino la intención de estos planes, y pueda distinguir el motivo real porque la guerra se hace del motivo aparente.

Nociones del Arte Militar

FRANCISCO VILLAMARTÍN, 1862.

El honor, el temor y la utilidad se pueden considerar, desde que el historiador griego Tucídides lo expuso en su obra *La guerra del Peloponeso*, las causas fundamentales por las que los hombres se hacen la guerra. La guerra de Irak, apellidada por Estados Unidos *Iraqui Freedom* no es una excepción.

En un lenguaje más actual, pero no por ello más exacto, podríamos decir que la decisión para atacar en Irak ha sido inducida por una conjunción de motivos ideológicos o políticos, doctrinales y estratégicos que este artículo pretende analizar de forma somera y global.

La importancia de los motivos iniciales estriba en que nos puede explicar en parte el desarrollo posterior del conflicto, con sus errores y aciertos y también algunas de las decisiones que, sacadas del contexto donde se originaron, parecen carecer de sentido.

El *casus belli* declarado por Estados Unidos, la posesión por Irak de armas de destrucción masiva y su relación con el terrorismo, no ha resistido el paso del tiempo, además de no ser creído por un sector importante de la comunidad internacional y la opinión pública desde un primer momento. Además, para legitimizar la intervención, se advertía que la

amenaza era inminente y afectaba seriamente a la seguridad de Estados Unidos en particular, y sus aliados en general.

Se ha dejado de buscar las armas en Irak y no se ha encontrado evidencia clara de colaboración entre el terrorismo islámico y el régimen de Saddam Hussein. Esto no significa que no existieran razones para atacar Irak, sino que las públicas han quedado en entredicho demostrando un deficiente acopio de inteligencia o una simple mala elección de la idea fuerza para justificar la guerra ante la opinión pública.

El grado de oposición en occidente a la guerra de Irak sería el trabajo de un estudio aparte por sus motivaciones variadas y por los extraños compañeros de cama que ha creado. En general se puede decir que fue una mezcla de antiamericanismo, demagogia con tintes electoralistas, intereses comerciales, deseos de paz, lucha contra la globalización y mucha desinformación, sin que el orden expuesto pretenda mostrar mayor o menor importancia relativa.

En definitiva, tanto las razones a favor como los argumentos en contra para esta guerra se han simplificado de forma arbitraria hasta llegar a la exageración, por lo que el autor ha considerado importante hacer un análisis más profundo. Aunque pueda parecer que muchos de los factores aquí estudiados no son de interés militar, o no son de relevancia para la comprensión de las operaciones, esta postura podría estar equivocada dado que, desde el punto de vista del autor, la política impregna la guerra en todas sus fases y en todos sus aspectos de forma decisiva; la doctrina y la ideología pueden modificar la percepción de la realidad, en algunos casos de forma catastrófica. El método doctrinal aplicado de forma incoherente puede llevar a los mismos resultados que se producen cuando a un enfermo se le aplica la terapia equivocada. En este sentido hay que recordar el aforismo de Napoleón “desgraciado el que va a la guerra con un método”. En conclusión este análisis es pertinente y necesario para una buena comprensión de la operación como un todo y su posterior desarrollo.

Para realizar el análisis de las materias enunciadas en el título se podrían utilizar varios procedimientos. El autor ha considerado atractivo utilizar como guión los principios enunciados por Caspar W: Weinberger en su conferencia *Los usos del poder militar*, cuando era ministro de Defensa, el 28 de noviembre de 1984 ante el club de prensa de Washington.

El día 23 de octubre de 1983, la explosión de un camión bomba había asesinado a 241 *marines* desplegados en el Líbano, en una de las llamadas y tan populares “misiones de paz”. Como la intervención se había realizado en contra del criterio del secretario de Defensa y los jefes de Estado Mayor, a petición del Departamento de Estado y parte del Consejo de Seguridad Nacional, la conferencia exponía una serie de criterios mínimos para el uso del instrumento militar en el exterior.

Estamos hablando de una doctrina política de empleo de la fuerza, relacionada con el campo del derecho de los conflictos armados.

Los títulos de los apartados que siguen son los seis puntos de la llamada “doctrina Weinberger”, que pretendía aplicar las lecciones de la guerra de Vietnam a la hora de emplear el poder militar en el exterior. Esto nos permitirá analizar los aspectos más importantes de lo que ha sido y sigue siendo una intervención militar muy contestada.

Terminamos esta introducción recordando que las actitudes actuales de muchos gobiernos ante la situación de Irak sigue marcada, sino por el fondo, sí por las maneras que se mantuvieron en su día frente a la intervención; aunque es evidente de que la situación ha cambiado radicalmente en lo político, lo militar y en lo legal y por lo tanto esa inercia debería evitarse.

Estados Unidos no deberían emplear fuerzas en combate, a menos de que sea en defensa de sus intereses vitales o el de sus aliados

Si hablamos de Próximo Oriente, el petróleo más pronto que tarde debe entrar en la discusión. Irak dentro de una zona privilegiada como la de Próximo Oriente es uno de los países con más reservas mundiales de este mineral líquido, básico para la economía mundial ⁽²⁾.

Desde la Segunda Guerra Mundial la zona de Próximo Oriente ha sido considerada de interés vital para Estados Unidos. Sucesivos presidentes americanos han declarado públicamente sus doctrinas intervencionistas en la zona.

En el año 1945, se firmó un acuerdo entre el presidente Roosevelt y la dinastía Saudí a bordo del *USS Quince*, un crucero pesado de la Armada americana. Según este pacto

² De hecho es el segundo país con más reservas explotables de petróleo detrás de Arabia Saudita.

Estados Unidos garantizaban el apoyo económico y militar a la monarquía saudí a cambio de petróleo y reciprocidad ⁽³⁾. Este pacto ha sido mantenido desde entonces por todos los Gobiernos americanos y saudís a pesar de algunos periodos de enfriamiento en las relaciones.

Aunque la intervención americana en la zona ha sido permanente de una u otra forma aquí citaremos sólo algunos de los casos más representativos.

Por ejemplo, la crisis del petróleo del año 1973, considerado castigo de los países productores árabes por el apoyo americano a Israel en la guerra del Yom Kipur o guerra de octubre provocó una recesión económica mundial agravada en el año 1979 por la caída del Sha de Irán.

El secretario de Estado del presidente Nixon, Henry Kissinger durante esa crisis, advirtió a Arabia Saudí, que Estados Unidos estaba dispuesto a utilizar la fuerza para garantizar el suministro de petróleo. Incluso el presidente americano más moderado, o más débil, de la historia reciente, Carter, declaró que cualquier intento de potencias extranjeras de controlar la región del golfo Pérsico, se consideraría como un ataque a los intereses vitales de Estados Unidos, y se contestaría en consecuencia, incluso con el uso de la fuerza militar ⁽⁴⁾.

Durante la guerra irano-iraquí, en la llamada “guerra de los petroleros”, la Armada americana intervino de forma activa para proteger el flujo del petróleo. Además tanto Estados Unidos como los países árabes moderados apoyaron a Irak en su guerra contra Irán, por temor a una extensión del fundamentalismo chií en la región.

En el año 1990, el antiguo aliado iraquí se convirtió en una amenaza al invadir Kuwait y el resultado fue la operación *Tormenta del Desierto* que se saldó con una aplastante derrota militar del dictador iraquí, pero que no eliminó su amenaza a otros países y sus propios súbditos.

La victoria militar no transformó la región y con el tiempo comenzó a ser vista como insuficiente.

³ <http://www.populist.com/02.12.dweiner.arab.html>

⁴ <http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/speeches/su80jec.phtml>

El día 31 de octubre de 1998 el “Acta de Liberación de Irak” fue aprobada por el congreso de Estados Unidos durante la Presidencia de Clinton. En el documento se expresaba el apoyo americano a un cambio de régimen, democrático y con intervención americana activa, tanto para implementar las resoluciones del Consejo de Seguridad como en apoyar la oposición iraquí al régimen.

Además, Estados Unidos siempre han buscado un país fuerte en la zona como aliado suyo. Turquía es un aliado dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), pero no es un país árabe. Irán, tampoco árabe, había sido devuelto a la Edad Media tras la revolución fundamentalista de Jomeini y los fieles *mulah* en el poder habían declarado a Estados Unidos como el Gran Satán. Egipto, tras los acuerdos de Camp David, había orientado su política hacia Occidente, pero no era suficiente para la estabilidad de la zona. Arabia Saudí de importancia fundamental, contaba con la protección de Estados Unidos pero estaba cada vez más desprestigiada tanto fuera como dentro de sus fronteras por haber permitido que los lugares santos para el islam fueran contaminados por la presencia de infieles y la permanencia continuada de tropas americanas. Además, había fomentado directa e indirectamente el fundamentalismo religioso (*wahhabí*), dentro y fuera, con resultados de todos conocidos ⁽⁵⁾.

Por ello, desde la pérdida de Irán como aliado en la zona, Estados Unidos había estado buscando un país que le pudiera sustituir en esa función. Si además de eliminar una causa evidente de inestabilidad para la región, Irak se convertía un país árabe con régimen democrático y aliado de Estados Unidos se conseguiría matar dos pájaros de un tiro y a su vez serviría para reforzar a aliados débiles en la zona y hacer cambiar de actitud a países como Irán, Siria o Libia.

Los ideólogos neoconservadores en una inversión de la teoría del dominó consideraban que la creación de un régimen democrático en la región haría posible la conversión del resto del mundo árabe y musulmán, teocrático y dictatorial, a regímenes democráticos y liberales. El 11 de septiembre no hizo sino acelerar la urgencia de iniciar este proceso.

En general, se puede resumir este punto diciendo que para Estados Unidos ha sido siempre vital la estabilidad política en la zona de Próximo Oriente, que permita el flujo continuo del petróleo hacia los grandes consumidores, a un precio razonable. Y que esta constante de su política en la región se ha intentado mantener de diferentes formas, pero

siempre con disposición a una intervención militar directa. Así la estrategia de *offshore balancing* ⁽⁶⁾ anterior a la guerra de 1991 ha ido cambiando a una intervención cada vez más directa.

Otra constante de la política internacional americana ha sido el apoyo a Israel, por razones estratégicas, por ser el único país democrático y occidental en la región y por el fuerte *lobby* projudío de Washington. En relación a este hecho hay que añadir la disposición a eliminar cualquier posible amenaza al Estado hebreo por medios diplomáticos, económicos, políticos o militares.

Este delicado equilibrio de apoyo a Israel y por otra parte a los emires del petróleo hace que el problema palestino siempre esté presente en la geopolítica de la zona.

Sin embargo, el hecho de que la zona de Próximo Oriente sea de interés vital para Estados Unidos nos puede hacer caer en la falsedad de pensar que cualquier estrategia defenderá esos intereses

Solo se debe implicar a las Fuerzas Armadas

Si se hace convencido de la necesidad y con voluntad de vencer

La guerra de Vietnam y la guerra de Corea introdujeron a Estados Unidos en las guerras limitadas en sus objetivos y los medios empleados. Corea pasó, salvo para los que combatieron en ella, sin tener demasiada influencia en la política o la opinión pública americana. Sin embargo, Vietnam fue una experiencia dramática a todos los niveles. Hasta tal punto fue un trauma, que fue el presidente Bush padre, quién declaró tras la primera guerra del Golfo y la euforia que le siguió, que el síndrome de Vietnam había sido superado.

La mayoría de los generales y políticos con responsabilidades públicas en la segunda y tercera guerras del Golfo vivieron, con mayor o menor intensidad, la guerra de Vietnam.

Además de Vietnam, los militares americanos, se preparaban para derrotar al Ejército Rojo en la Brecha de Fulda (Alemania), durante la guerra fría. En el año 1973 hubo acontecimientos importantes. Se dejó Vietnam del Sur y los Ejércitos egipcio y sirio

⁵ La mezquita de la M-30 ha sido construida con el dinero saudí.

⁶ Esta estrategia consiste en favorecer el adecuado balance de fuerzas en la región con una presencia mínima.

sorprendieron a las Fuerzas de Defensa Israelíes en la festividad judía del Yom Kipur. Igualmente se suspendió la conscripción para nutrir las Fuerzas Armadas americanas. Un grupo de militares norteamericanos, liderados por el general William De Puy, tras Vietnam y sorprendidos por lo ocurrido en la guerra de octubre encabezaron un movimiento de regeneración para sacar del pozo donde se habían hundido las Fuerzas Armadas americanas (*hollow army*) y por añadidura la confianza de los sueños en su país.

Pretendían que no se volviera a utilizar el instrumento militar sin objetivos políticos y militares claros y sin la voluntad política clara de ganar y perseverar. Para ellos Vietnam había sido el ejemplo de cómo intervenir en una guerra sin voluntad de vencer y pisoteando todos los principios del arte de la guerra. La “doctrina Weinberger” que usamos aquí como herramienta para el análisis de esta nueva guerra es uno más de los intentos de definir una doctrina de intervención, que facilitará saber cuando el instrumento militar se puede emplear para obtener objetivos políticos.

Un ejemplo de estas doctrinas de intervención fue la que limitó los objetivos de Estados Unidos durante la guerra del Golfo en el año 1991: la “doctrina Powell”.

Esta doctrina de empleo era muy simple, tal como la formuló el entonces jefe del Estado Mayor Conjunto Colin Powell, y era similar a la elaborada por Weinberger. Se intervendría en aquellas ocasiones en que la misión y los objetivos fuesen claros y la campaña fuese corta y decisiva, utilizando una fuerza abrumadora (⁷). Tras terminar el trabajo se replegarían las tropas a los cuarteles. A toda costa se debía evitar situaciones de estancamiento como Corea y Vietnam y conflictos prolongados que jugaran en contra de las capacidades americanas en la guerra.

De hecho la guerra del Golfo del año 1991 es un ejemplo de la aplicación de esta doctrina y porqué no se quiso intervenir activamente para derrocar a Saddam Hussein tras la campaña en Kuwait. También mostró al mundo la transformación del ejército de reemplazo de Vietnam al profesional vencedor en Irak.

Probablemente esta doctrina de empleo de la fuerza militar era difícil de ajustar a las situaciones reales y representaba más una buena intención, que una norma a seguir. De hecho, las intervenciones posteriores al Golfo, como Somalia, Bosnia, Kosovo, etc., no se

7

http://www.pbs.org/newshour/extra/teachers/lessonplans/iraq/powelldoctrine_short.html

ajustaron a este patrón, ni mucho menos al marco expuesto por Weinberger que estamos siguiendo en este análisis.

Además hay que recordar que, aunque el grueso de las fuerzas desplegadas en el Golfo se replegó tras la campaña victoriosa, una parte importante se quedó en la zona. Las operaciones militares nunca se abandonaron del todo como prueban las operaciones militares *Provide Comfort*, *Northern Watch*, *Southern Watch* y *Desert Fox* con más de 150.000 salidas de aviones sólo para *Southern Watch* y que significa que cuando comenzó *Iraqi Freedom* el conflicto tenía más de una década de duración. Aunque para la opinión pública podía ser un suceso pasado, lo cierto es que seguía siendo un problema de primer orden para el Gobierno americano y para la estabilidad de la zona.

Siguiendo con las doctrinas de intervención vamos a hablar brevemente del memorando del secretario de defensa Rumsfeld *Guidelines for Committing Forces* (⁸).

Es interesante conocer este memorando para comprobar las similitudes y diferencias con las doctrinas Weinberger y Powell y ver hasta qué punto se han tomado como referencia en esta guerra.

Según Rumsfeld hay que hacerse una serie de preguntas antes de emplear la fuerza.

La primera es sobre la necesidad. La interrogación se aclara con una serie de apartados. Así, como se van a arriesgar vidas, debe ser para defender los intereses de Estados Unidos y sólo cuando se hayan empleado todos los otros recursos del Estado previamente; y debe mantenerse este esfuerzo empleando los demás recursos no militares de la nación durante las operaciones. Para la idea-fuerza que justifique la operación hay que evitar argumentos de conveniencia que puedan perjudicar a la larga. Se debe también comparar los riesgos de actuar con los de la inacción.

Después hay que preguntarse si el objetivo es alcanzable. Toda operación tiene sus riesgos, pero deben ser asumibles y además hay que tener en cuenta que hay objetivos inalcanzables. Para ello es fundamental definir claramente los objetivos y un criterio que determine el éxito, además de aceptar las responsabilidades. Además la cadena de mando debe ser clara y nunca basarse en un órgano colegiado. Si se decide ir con aliados, éstos deben saber cuales son los objetivos y comprometerse a cualquier esfuerzo

⁸ http://www.geocities.com/tom_slouck/iraq/rumsfeld_doctrine.html

necesario para alcanzarlos. Es importante que la misión determine la coalición y no al contrario.

Determinar si vale la pena es una variable que depende de varios factores. Las vidas que se está dispuesto a arriesgar, si se dispone de recursos suficientes, el apoyo de la opinión pública y el posible impacto en el resto del mundo. Si el apoyo de la opinión pública es insuficiente, hay que invertir el capital político necesario para ganar su voluntad todo el tiempo que sea necesario. No hay que levantar falsas expectativas sobre las posibles bajas y se deben considerar las implicaciones prácticas de actuar o no hacerlo, y las posibles consecuencias para la nación en cuanto a influencia y liderazgo en el mundo.

Si se decide actuar, las condiciones de ejecución son muy simples. Actuar cuanto antes, decidiendo cuando ha fallado la diplomacia. No autolimitar las opciones para conseguir apoyos de otras naciones, del Congreso, el público o la Organización de Naciones Unidas (ONU). Quiere decir no excluir por ejemplo operaciones que puedan conllevar bajas, la opción terrestre o cualquier otra cosa que facilite la tarea de defenderse al enemigo.

Finalmente, hay que ser brutalmente honesto con uno mismo, el Congreso, la opinión pública y los posibles aliados.

En pocas palabras, la doctrina establecida por Rumsfeld tiene evidentes similitudes con la “doctrina Weinberger”, pero la principal reflexión que cabe hacer aquí es que la decisión de intervenir en Irak no fue tomada a la ligera y que desde el punto de vista de Rumsfeld la respuesta a los interrogantes sobre la intervención se contestaba de forma afirmativa y esto evidencia una verdadera voluntad de acabar con el problema.

Sólo se debe implicar a las Fuerzas Armadas si existen objetivos militares y políticos claros y con capacidad de conseguir dichos objetivos

En este apartado se va a hablar del qué y el cómo de la operación. El “qué” es la voluntad que se pretende imponer sobre el enemigo y el “cómo” es la estrategia que se emplea para conseguirlo.

La voluntad política fue expresada por el presidente Bush el 17 de marzo de 2003 en su mensaje televisado. Tras los esfuerzos durante 12 años para que Saddam se desarmara y dejara de ser una amenaza para la zona y el resto del mundo, se exigía el exilio del

tirano y su familia en el plazo de dos días. Tras acabar con el régimen del dictador, Bush prometía:

“Derrumbaremos el aparato del terrorismo y los ayudaremos a construir un Irak nuevo próspero y libre” (⁹).

Por lo tanto, se pretendía no sólo acabar con el régimen vigente en Irak, sino también construir uno nuevo. Por la estructura del discurso parece que la creencia existente en aquellos días era que la voluntad a la que se enfrentaba Estados Unidos era la del régimen y sus seguidores y posibles aliados, como los terroristas, pero que el pueblo iraquí en su mayoría favorecería a los aliados como libertadores. Si esta visión era cierta, como lo había sido en Afganistán, una campaña rápida acabaría con el régimen y el paso a un nuevo Estado sería una labor asumible.

Paul Wolfowitz, por muchos considerado el ideólogo de la guerra de Irak, en su testimonio a la Comisión de Defensa del Senado americano el 10 de abril de 2003, declaró cuáles eran los objetivos de la coalición liderada por Estados Unidos (¹⁰):

- Estados Unidos continúan trabajando para liberar Irak y su pueblo; no tenemos deseos de ocupar Irak o controlar sus recursos económicos.
- Ayudaremos a los iraquíes a construir un Irak unido, libre, y en paz consigo mismo y con sus vecinos.
- Contribuiremos a destruir las estructuras que han mantenido la tiranía de Saddam y eliminar la influencia baasista del Gobierno, el Ejército y los Servicios de Seguridad.
- Ayudaremos a eliminar las armas biológicas y químicas, y sus programas de armas nucleares. Ésta es una tarea compleja y necesaria y que requerirá presencia militar tras la posguerra.
- Ayudaremos a los iraquíes a eliminar la infraestructura terrorista, sus campos de entrenamiento y apoyos.

⁹ <http://www.whitehouse.gov/espanol/index.es.html>

¹⁰ <http://www.defenselink.mil/speeches/>

- Ayudaremos a hacer posible que el pueblo iraquí comience a reconstruir la economía y su sistema político para que Irak sea prospero y libre.

Los objetivos militares de *Operation Iraqi Freedom* fueron enumerados por el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, al comienzo de la operación y son los siguientes ⁽¹¹⁾:

- Acabar con el régimen de Saddam Hussein.
- Identificar, aislar y destruir las armas de destrucción masiva de Irak.
- Buscar, capturar y expulsar terroristas de ese país.
- Conseguir inteligencia sobre redes terroristas.
- Terminar las sanciones económicas y repartir ayuda humanitaria en Irak.
- Asegurar los campos petrolíferos y otros recursos, pertenecientes al pueblo iraquí.
- Ayudar al pueblo iraquí a crear las condiciones para su transición a un autogobierno democrático.

El 9 de abril de 2003 y a pesar de los peores pronósticos de numerosos expertos, el derribo de la estatua de Saddam en el centro de Bagdad por un tanque de recuperación de los *marines*, simbolizaba la caída efectiva del régimen a las tres semanas del cruce de las tropas terrestres de la frontera con Kuwait. La muerte de sus hijos, Uday y Qusay el 22 de julio de 2003, y la captura el 13 de diciembre del tirano en un zulo acababa físicamente con la posibilidad de una vuelta del régimen de Saddam Hussein.

Las armas de destrucción masiva no han sido encontradas, y de hecho se ha renunciado a continuar su búsqueda, aunque está por demostrar que no existieran y existe la posibilidad de que fueran destruidas en el periodo que precedió a la operación militar. La “idea fuerza” de la campaña ha quedado pues en entredicho, aunque nunca fue aceptada por numerosos gobiernos y personas, aunque no deja sin motivación la guerra, que como estamos viendo tiene unos orígenes más amplios y complejos. Aún así, es evidente que faltó una causa aglutinante tanto a nivel exterior como interior que explicara la necesidad, un *casus belli* asumible.

¹¹ CORDESMAN, Anthony H. *Lessons of Iraq War*. Pág 58

Sin embargo, hay que recordar que la mayoría de los servicios de inteligencia ⁽¹²⁾ creían en existencia de armas y de programas para la fabricación de armas de destrucción masiva en Irak. Además está debidamente contrastado que las organizaciones terroristas como Al Qaeda han buscado y siguen buscando acceder a estas tecnologías. Con estos datos no es de extrañar que no se creyera a un régimen que había estado mintiendo de forma sistemática en esta materia y tampoco nos debe extrañar que se temiera una relación entre el terrorismo y las armas de destrucción masiva de algún país irresponsable. Es más, esta unión sólo es cuestión de tiempo y ocasión, si no se ponen los medios adecuados, se puede producir en un futuro más o menos próximo.

Volviendo al caso de Irak, tan profundamente politizado, la mayor parte de la gente que opina o ha opinado sobre el tema ignora por completo que lo afirmado por los gobiernos americano y británico copiaba fielmente lo afirmado por UNSCOM ⁽¹³⁾ en un principio.

Es justo reconocer, que los Gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña hicieron hincapié en aquellos aspectos de la inteligencia disponible que más justificaba la urgencia de la guerra. Sin embargo, los informes posteriores sobre el funcionamiento de la inteligencia, en especial la americana, han reconocido que se informó de lo que se creía en ese momento y que básicamente lo que se ha demostrado son las limitaciones de los medios actuales de inteligencia para informar adecuadamente sobre temas de proliferación de este tipo de armas ⁽¹⁴⁾.

En cualquier caso, de los objetivos marcados por la coalición se han alcanzado casi todos, salvo el más importante, que es el que concierne a convertir a Irak en un país democrático, estable y próspero. Es evidente que este es un objetivo a muy largo plazo y que por lo tanto aún es pronto para establecer si se está logrando o no. Es indudable que hay signos positivos como las elecciones recientemente celebradas y muy negativos debido al conflicto de baja intensidad que se está desarrollando en estos momentos.

En definitiva, para que el objetivo principal de la guerra se consiga de una manera suficientemente satisfactoria se deben dar unas condiciones de seguridad que permitan la reconstrucción de Irak y un grado aceptable de normalidad. No decimos vuelta a la

¹² Ver en este sentido el informe en <http://www.csis.org/features/040729IraqiWMD.pdf>

¹³ Agencia de Naciones Unidas encargada de verificar sobre el terreno de la eliminación por Iraq de las armas de destrucción masiva. Su expulsión por Saddam en 1998 estuvo a punto de provocar una nueva guerra.

¹⁴ Ver nota xi.

normalidad porque Irak independiente no se puede decir que haya gozado algo parecido a la normalidad en la historia reciente (¹⁵), desde luego no durante la dictadura de Saddam Hussein y posiblemente tampoco desde su independencia.

Esta reflexión sobre los objetivos ha sido hecha para compararla con los medios empleados para conseguirlo. Es evidente que los objetivos son extraordinariamente amplios y ambiciosos y fueron puestos fundamentalmente bajo la responsabilidad de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y la de sus aliados casi por completo.

Para entender por qué se emplearon unos efectivos reducidos para obtener unos objetivos tan ambiciosos, se apuntan dos posibles explicaciones.

La primera tiene relación con la predisposición a subestimar al enemigo si antes se le ha vencido de forma tan decisiva como en el caso iraquí y también la tendencia al autoengaño que se produce cuando ya se tiene prefijada una postura intelectual frente a un problema. En estos casos la razón tiende a asimilar sólo aquellos datos que son favorables a la postura o a la decisión ya tomada desechando aquellos que son contrarios a nuestros deseos.

Además está el problema de la doctrina militar y el método de planeamiento.

A nadie le debería sorprender que los ejércitos se preparen para la guerra y que desarrollan doctrinas para ganarlas mediante las operaciones militares. Si un político pide a un jefe militar una campaña para derrocar un gobierno, lo más probable es que obtenga una campaña para atacar el centro de gravedad político y militar del enemigo. Además esa campaña se verá fuertemente influenciada por la doctrina operacional del ejército en cuestión, que generalmente estará diseñada para vencer en las operaciones militares contra enemigos genéricos.

Si además durante años se ha evitado a toda costa el tipo “Vietnam” de conflicto es bastante probable que la doctrina que se desarrolla no se centre en la actuación en escenarios parecidos, ni en luchas prolongadas, sino en campañas cortas y decisivas con un apabullante empleo de la tecnología.

¹⁵ Desde que Saddam obtuvo el poder absoluto, Iraq ha tenido una guerra de ocho años con Irán, y un conflicto de 13 años a raíz de la primera Guerra del Golfo.

Es más, los ejércitos tienen una estructura burocrática y una considerable inercia. Los sistemas de armas representan algo más que herramientas militares y su desarrollo y adquisición lleva décadas. Si durante cuatro décadas la misión de un ejército se orienta en una dirección, los cambios de rumbo no son realizados de forma inmediata.

Desde la caída del muro de Berlín, en noviembre de 1989 y el final de la guerra fría las Fuerzas Armadas se había estado adaptando en todos los campos a las posibles amenazas, pero en este proceso quedaba lo que en el Ejército americano llaman *legacy army* y que no es simplemente el armamento desarrollado en los años ochenta, sino todo lo que le rodea en conceptos estratégicos, doctrinas, mentalidad, etc.

Con estos antecedentes vamos a pasar a describir brevemente las doctrinas empleadas por Estados Unidos, recordando lo hablado hasta aquí sobre las doctrinas de empleo de la fuerza de Weinberger, Powell y Rumsfeld, con las que están fuertemente relacionadas.

Se ha dicho anteriormente que tras Vietnam los Ejércitos americanos, realizaron una revolución doctrinal muy importante y que esta preparación se manifestó de forma brillante durante la primera guerra del Golfo. Esta guerra es un paradigma de lo que una combinación de objetivos limitados, una doctrina de empleo de la fuerza (Powell) y una doctrina operacional *Air Land Battle Doctrine*, “doctrina Warden”, etc., adecuada puede conseguir. Objetivos limitados. Objetivos que se consiguieron con medios muy superiores a los utilizados en el actual conflicto.

Desde 1991 el desarrollo y la transformación de la herramienta militar americana no ha cesado y aunque los principales sistemas de armas son los mismos que hace 14 años se ha dado un salto cualitativo en mando y control, precisión en las armas, e integración de todos los ejércitos en un todo capaz de operar de forma conjunta. Además, la doctrina ha seguido desarrollándose de forma ininterrumpida para aprovechar al máximo las nuevas tecnologías. Aunque en general sería lógico pensar que la tecnología se desarrolla para adaptarse a la doctrina, normalmente el proceso es a la inversa y lo cierto es que la tecnología evoluciona mucho más rápido que la doctrina. Con esta tendencia se corre el riesgo de que la estrategia, en lugar de aprovecharse de nuestra doctrina, que se beneficia del potencial de nuestra tecnología, se convierta en una subordinada de la técnica. De esta manera en lugar de diseñar una estrategia para resolver un problema, lo que estamos haciendo es aplicar una solución tecnológica a un problema humano como la guerra.

En este sentido la postura de Rumsfeld era considerar al estamento militar (especialmente el terrestre) demasiado tímido y conservador. Su postura era que la tecnología había evolucionado de tal forma que los viejos paradigmas ya no eran válidos. Es posible que al lector le suene lo dicho a preámbulo de doctrina de poder aéreo y es natural. Al fin y al cabo Rumsfeld había sido piloto y es posible que en sus concepciones le quedara algún poso.

De ahí que cuando se planeó esta campaña, se tenía muy presente *Desert Storm*, *Allied Force* y *Enduring Freedom* y que el secretario de defensa Donald Rumsfeld en pleno proceso para adelgazar y hacer más capaz de intervenir en conflictos lejanos a las Fuerzas Armadas, despreciando en cierto modo los excesos de la “doctrina Powell” de *vini, vidi, vinci*, quisiera sustituirlo por su paradigma de *Rapid Decisive Operations* y *Shock and Awe*. ¿Qué significa esto? No es fácil decirlo en pocas palabras y básicamente es una doctrina que implica que con fuerzas reducidas, muy móviles y más ligeras, una capacidad de mando y control muy superior, el concurso de los tres Ejércitos y las operaciones especiales; y una fuerte dosis de bombardeo estratégico con derroche de las últimas tecnologías, se puede conseguir la victoria en la guerra de una forma rápida y segura y casi sin bajas.

El general Franks, comandante del Mando Central en Afganistán e Irak, ha declarado que la campaña *Libertad para Irak* ha sido la primera auténticamente conjunta y diferente a todas las anteriores (¹⁶). Posiblemente tenga razón en su aseveración pero esto no implica que la fuerza que capturó Bagdad sea la más adecuada para conseguir los objetivos posteriores, en especial lo referente a conseguir un país estable y democrático en Irak.

Básicamente los problemas actuales se pueden buscar si pensamos que el planeamiento se basó en centrarse en obtener la victoria militar contra Saddam, que se consiguió de forma brillante, dejando fuera del planeamiento el conseguir el objetivo político de la guerra, o mejor dicho todos los objetivos políticos. Porque si es verdad que la campaña militar consiguió terminar con Saddam, y se demostró que las fuerzas para ello eran las adecuadas, los acontecimientos posteriores han mostrado que no se pensó en todos los escenarios posibles después de la caída del régimen.

¹⁶ FRANKS, Tommy. *American Soldier*. REAGAN BOOKS. Nueva York, 2004

El equilibrio entre los objetivos y el tamaño y composición de la fuerzas empleadas debería ser reexaminado y reajustado continuamente

A los pocos días de comenzar la operación, hubo un sinfín de especulaciones sobre el planeamiento de la operación y la insuficiencia de fuerzas para cumplir la misión, debido a una pausa operacional y a los inesperados ataques de irregulares. Los pronósticos más pesimistas hablaban de empantanamiento y falta de previsión.

Las fases de la campaña son explicadas por el general Franks en su autobiografía *American Soldier* (17). En concreto las tres primeras eran despliegue, preparación y operaciones decisivas y la última en la que se está ahora de estabilización. Franks explica en el libro que las fases no tenían porque ser secuenciales sino que podían estar solapadas e incluso ser simultáneas según las unidades implicadas.

La discusión sobre si el plan se estaba cumpliendo o no, era desde el punto de vista militar carente de sentido. Uno de los máximos exponentes del Estado Mayor prusiano, Moltke el viejo, ya había establecido como máxima que se aprende en cualquier curso de planeamiento, que ningún plan sobrevive al contacto con el enemigo y que cuando se establecen varias líneas de acción sobre el enemigo, éste utiliza otra no estudiada en el planeamiento.

Por muy concienzudo que sea el planeamiento es imposible determinar todas las situaciones que se pueden presentar y no se pretende hacerlo. En general se sigue planeando teniendo en cuenta las opción más peligrosa y la más probable y como dice el viejo dicho militar se diseña la maniobra en función de la más factible forma de actuar del enemigo y la seguridad de acuerdo con la más peligrosa.

En el planeamiento se asume que nunca se contara con los medios ideales y se juega con los que se tiene, aunque si se hace correctamente, se puede detectar cuándo los medios son insuficientes y se están asumiendo muchos riesgos.

Estas críticas que se han comentado anteriormente, se centraban en las operaciones en curso y no en la pacificación posterior y se demostraron prematuras, pero son un signo de que la nueva doctrina de empleo no había tenido el acuerdo intelectual suficiente entre la clase militar y la de los especialistas en temas de defensa. No obstante aunque no se

¹⁷ Ídem nota xiv

llegó a poner en peligro la operación, es significativo que se tuvo que empeñar todas las reservas terrestres para dar seguridad a las líneas de comunicación (¹⁸).

Otra de las facetas atribuidas a Rumsfeld en cuanto a su doctrina, es que considera que el político debe participar de forma activa en el planeamiento de las operaciones y es probable que esta intervención haya sido acusada, en la cuestión de los efectivos necesarios para la operación.

Por ello no es de extrañar que los efectivos utilizados fueran fruto de la dialéctica entre Rumsfeld y Franks. Entre el jefe militar y el civil, enfrentando lo que habitualmente es la tendencia a la prudencia militar con las necesidades políticas de la campaña. Es evidente que el producto es fruto del acuerdo entre la dirección política y militar de la guerra por lo que la responsabilidad de los resultados es compartida.

Otro de los aspectos más delicados del planeamiento es lo que se asume como verdad para basar el planeamiento. Normalmente viene marcado desde arriba y hay que tomarlo como dogma de fe, aunque se deba comprobar su validez durante todo el planeamiento. Así si se espera, como parece que era asumido que gran parte de la población iraquí recibiría a los aliados como liberadores, se pueden entender los hechos posteriores a que se declarara el final de las operaciones militares.

Por otra parte, hay que tener en cuenta la forma en que se hizo el despliegue de la fuerza y el hecho de que se intentara mantener la ilusión de que no existía decisión tomada sobre la guerra hasta el último momento; esto hace más comprensible que las tensiones provocadas durante el despliegue y el hincapié en las operaciones principales afectara al planeamiento de la fase de estabilización.

Lo que sí parece cierto sin lugar a dudas, es que el esfuerzo de ese planeamiento se centró en el aspecto militar de la campaña, obviando o dejando para una fase posterior la última fase de estabilización. Aunque aquí, es preciso recordar que el Mando Central es un mando combatiente y el esfuerzo de la planificación de la posguerra no era competencia exclusiva suya sino un esfuerzo en el que debían intervenir todos los medios de la Administración estadounidense.

¹⁸ En concreto se empeñaron todas las fuerzas disponibles para otras misiones para proteger las extensas líneas de comunicación, quedándose virtualmente sin reservas terrestres.

Las imágenes del saqueo y del desorden que siguieron a la caída del régimen nos dan una idea de la incapacidad de realizar simultáneamente labores de combate y de estabilización con fuerzas muy reducidas, como en este caso, y está en relación con la doctrina de empleo en vigor y las restricciones políticas impuestas a la campaña.

Esta situación se vio agravada por la negativa de Turquía a permitir que se usara su territorio como base de partida de una división, precisamente la más moderna y capacitada para la nueva doctrina, que no estuvo operativa hasta que se finalizaron las operaciones “principales” por estar desplazándose desde el Mediterráneo al golfo Pérsico.

Además la idea que tenían las tropas sobre el terreno era más parecida a la de una campaña corta como la del año 1991, que una prolongada estancia en tareas de estabilización y contrainsurgencia, que se vio truncada por la realidad y por la prolongación de sus estancias en el teatro de operaciones.

Los esfuerzos y limitaciones en la forma como se desencadenó la operación comprometieron de forma notable el planeamiento de la fase de estabilización. Como es habitual, el mando del teatro centró el planeamiento en obtener la victoria militar sobre el ejército iraquí y sus posibles aliados. Por ello la campaña fue una rápida *blitzkrieg* hacia Bagdad, el centro de gravedad político del régimen. De hecho es posible que el desplome inmediato del régimen contribuyera al desorden posterior, dada las escasas fuerzas sobre el terreno. El planeamiento se basaba en un comienzo con las fuerzas presentes que se irían reforzando progresivamente una vez iniciada la campaña. A este procedimiento se le llamó *running start* y es una prueba de la gran capacidad de organización de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos pero a la vez aporta luz sobre parte de los problemas de la posguerra.

En conclusión la fuerza presente el 19 de marzo, se mostró adecuada para las eliminación del régimen y estaba basada en un planeamiento constreñido por la nueva doctrina que además asumía como buena la inteligencia sobre Irak.

En los dos últimos años la fuerza en Irak se ha mantenido en un total bastante similar en torno a los 130.000 soldados (¹⁹). Esto refleja esencialmente que un ejército diseñado para *Rapid Decisive Operations* es difícil de adaptar a una campaña de contrainsurgencia

¹⁹ http://www.globalsecurity.org/military/ops/iraq_orbat.htm

de larga duración como la que se está desarrollando. Esta situación es algo que comparten todos los ejércitos profesionales. En campañas de corta duración son los mejores y más preparados, pero esta situación no se prolonga cuando se desarrolla una guerra prolongada como por definición es la guerra de guerrillas.

Además, un tercio de la fuerza desplegada en Irak está formada por personal de la Reserva y de la Guardia Nacional, que últimamente está teniendo algunos problemas para cubrir los cupos anuales de reclutamiento.

Así el personal desplegado en Irak es posiblemente el máximo que permite la organización actual y aún así sometiendo toda la estructura a fuertes tensiones. En este sentido según datos del Pentágono a fecha del 31 de enero de este año, un total de 1.048.884 soldados han luchado en la guerra global contra el terrorismo desde el 11 de septiembre de 2001. De ellos al menos un tercio han rotado más de una vez. En el ejército regular, el 63% del personal ha estado en la guerra por lo menos una vez, y un 40% ha repetido. Se pueden comparar estas cifras con los 15 años de la guerra de Vietnam, en la que sirvieron un total de 2,4 millones de soldados en el mismo Vietnam, más un millón en países cercanos a ese teatro de operaciones ⁽²⁰⁾. La diferencia fundamental está en que dos millones de los que sirvieron en Vietnam eran soldados de reemplazo y la Guardia Nacional y la Reserva eran procedimientos para eludir la guerra, siendo en estos momentos todo lo contrario.

Además, otro de los aspectos negativos, además del coste de mantenimiento de un ejército tecnológicamente avanzado, es la ruptura de los ciclos de vida de los modernos sistemas de armas, pensados naturalmente para operaciones de corta duración.

En conclusión, aunque los objetivos no han variado substancialmente desde el principio del conflicto, sí que ha variado la percepción de los medios necesarios para llevar a cabo el trabajo. Sin embargo, las medidas adoptadas en cuanto a los medios se han visto fuertemente limitadas por las condiciones intrínsecas al sistema del ejército voluntario. De forma periódica se dan anuncios de posibles reducciones del personal desplegado que son posteriormente desmentidas por los acontecimientos y la situación real en Irak y Afganistán. Aunque posiblemente las necesidades de “botas sobre el terreno” sea mayor, la negativa del Departamento de Defensa a aumentar el tamaño del ejército regular hace imposible grandes refuerzos. Esta negativa a aumentar el número de soldados podría

explicarse por razones de índole económica pero sobre todo porque el aumento significaría reconocer un error de cálculo a la hora de lanzar la operación y sobre la política del Departamento de Defensa en cuestiones de transformación.

Las tropas no deben ser empeñadas en combate a menos

que se tenga la seguridad razonable del apoyo de la opinión pública y el congreso

La opinión pública puede tener un carácter decisivo a la hora de marcar, corregir, impedir o apoyar las políticas de Estados y organizaciones. Además, la opinión pública es manipulable y variable. Posiblemente el sentir contrario a la guerra fue un factor decisivo para la derrota de los esfuerzos militares de los Estados Unidos en Vietnam. También ha influido de forma notable en la guerra de Irak, incluso antes de que la operación *Iraqi Freedom* se desencadenara.

Tanto la doctrina Rumsfeld como la Weinberger, se hacen eco de las lecciones de la guerra de Vietnam y consideran fundamental el apoyo de la “opinión pública americana” para el uso de la fuerza.

La guerra de Irak ha sido sin duda un caso excepcional por el inaudito interés que ha despertado en las opiniones públicas no sólo de los países directamente implicados, sino de casi todos los países del globo. Esta situación es sin duda consecuencia del proceso de globalización y también del profundo sentimiento hostil de muchos países hacia la política exterior de Estados Unidos.

Este antiamericanismo activo puede estar causado por diversos factores. Entre ellos podemos destacar la reacción a la postura del gobierno Bush ante asuntos como la Corte Internacional de Justicia, el calentamiento global y la protección medioambiental, el unilateralismo de su política exterior, etc.

Francia lideró la oposición a la guerra de forma destacada, seguida por Alemania en papel acompañante hasta tal punto que se llegó a temer por el llamado vínculo trasatlántico y organizaciones como la OTAN y la misma ONU. Curiosamente parte de la opinión pública que sólo veía los oscuros intereses económicos de Estados Unidos como motivo para la guerra; consideraba fundados en el deseo de paz y los buenos sentimientos las posiciones de todos los países, partidos, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y

²⁰ <http://www.globalsecurity.org/org/news/2005/050412-gone-to-war.htm>

demás “actores” de la protesta. Evidentemente, el postulado de Estados Unidos, malo e interesado frente al resto del mundo desinteresado y bueno, no se sostiene.

La Iglesia Católica y el papa Juan Pablo II tuvieron un papel destacado en la oposición a la guerra, basándose en la teología católica de la guerra justa, teoría que se comenta en el siguiente punto y antecedente del derecho de la guerra. En este sentido la evaluación hecha por los obispos católicos americanos, en una carta firmada al presidente Bush, mostraron su oposición a la guerra basándose en estos argumentos. No sólo la Iglesia católica sino en general las iglesias cristianas agrupadas en el Consejo Mundial de Iglesias declaró su oposición a la guerra.

El mismo secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, declaró la guerra ilegal por no contar con la autorización expresa del Consejo de Seguridad. Aunque el valor real de la opinión del primer funcionario de la ONU puede tener un importante valor moral, está evidentemente fuera de las atribuciones del que no deja de ser un funcionario distinguido. De igual manera hay que recordar que si no hubo una resolución de la ONU autorizando la guerra es por las mismas razones que no hay ninguna desautorizándola. Si nos acogemos a este punto para declarar la guerra ilegal hubiera sido necesario una descalificación expresa del Consejo de Seguridad. De otra forma las declaraciones públicas de ilegalidad no son más que opiniones con mayor o menor justificación.

Aquí, habría que reflexionar hasta qué punto la postura de oponerse a la guerra fueran cuales fueran las circunstancias, la de por ejemplo Francia, fue definitiva en la decisión de Estados Unidos de no dar más tiempo a las inspecciones.

También el papel de las ONG y los movimientos antiglobalización han tenido un papel destacado en esta oposición a la guerra en Irak.

Sin embargo, toda esta oposición de gobiernos, iglesias, países, partidos, y organismos internacionales además de millones de particulares no disuadieron al presidente Bush de iniciar la guerra.

Si esto es así, hay que buscar las razones en la opinión pública americana y su posición frente a la guerra. Sin embargo también en este punto es difícil encontrar respuestas claras. Buscando en internet se pueden encontrar miles de encuestas, sólo en Estados Unidos, oficiales y particulares y con resultados diferentes que varían según la forma de realizar las preguntas y qué preguntas se hacen. Esta incertidumbre se agrava si las encuestas se hacen con evidentes intereses de sacar algún resultado determinado. Con

estos antecedentes y con las variaciones importantes que presentan las encuestas es difícil determinar el apoyo real que hubo en un momento determinado a la política Bush en relación a Irak.

Sin embargo, se pueden sacar algunas conclusiones válidas en relación a la opinión pública norteamericana sobre la guerra.

En primer lugar es evidente que la percepción en Estados Unidos en Irak es diferente al resto del mundo debido posiblemente a que el ataque del 11 de septiembre, más cruento que Pearl Harbour, es considerado como una acción de guerra.

En general el apoyo a la guerra contra Irak de Estados Unidos se ha mantenido por encima del 44%, llegando hasta el 76% el 9 de abril de 2003 y situándose el día 1 de abril de 2005 por encima del 45%.

Además, esta opinión sobre la guerra está fuertemente polarizada. O se está a favor o se está en contra, quedando poco espacio para los que no están seguros sobre su respuesta. Asimismo, las opiniones se ven fuertemente influenciadas por los últimos acontecimientos, las intervenciones públicas del presidente o miembros de su gobierno y diferentes hitos favorables o desfavorables sobre el curso de la guerra.

Esto último evidencia que la opinión pública es fácilmente impresionable, manipulable, y tiene, más que convicciones, opiniones de corta duración debido a su escasa memoria y menor conocimiento de los hechos. Es evidente que estas características de la opinión pública pueden ser convenientemente usadas ya sea con fines electorales, propagandísticos, o cualesquiera otros fines.

En definitiva, la oposición a la guerra ha sido de carácter global y sin precedentes. Este hecho notable debe ser puesto en perspectiva. No se puede identificar a los manifestantes, por muy numerosos que sean con la voluntad del pueblo, que en democracia se manifiesta en las urnas. Por ejemplo el hecho de que en noviembre de 2004 las encuestas se presentaran desfavorables en Estados Unidos a la guerra en Irak y la forma en que se estaba llevando a cabo, no ha impedido que el George W. Bush sea reelegido por una amplia mayoría parlamentaria y que el Partido Republicano se haya hecho con la mayoría en las dos Cámaras de Estados Unidos.

Por todo ello habría que concluir que de alguna forma aunque la opinión pública es tenida en cuenta no es un elemento de los más determinantes en el desarrollo de la campaña.

El empleo de la fuerza debería ser considerado como el último recurso

Es evidente que este es un aspecto bastante conflictivo. Países como Francia y Alemania, manifestaban que se debía dar más tiempo a las inspecciones en curso, mientras que otros países como Estados Unidos consideraban que la estrategia de la contención no había funcionado hasta el momento.

En cualquier caso al presidente Bush y su Gabinete los enmarcan en una facción llamada neoconservadores, cuya ideología, naturalmente ha influido a la hora de determinar si el ataque a Irak era la última alternativa o no. Esta ideología considera que se debe promover la democracia y la economía de mercado como método para conseguir el bienestar de la población mundial. Una vertiente de esta doctrina política se centra en promover estos valores en el mundo musulmán y árabe, con la teoría de que una vez iniciado el proceso en un país importante éste se extenderá por el resto del mundo árabe y musulmán.

Por otra parte es evidente que el ataque terrorista del 11 de septiembre contra Estados Unidos tenía que tener alguna consecuencia en la política exterior americana. A raíz del ataque, aunque relacionado con la doctrina política de los *Neo-Cons* se estableció en la Estrategia de Seguridad Nacional lo que se ha venido a llamar “doctrina Bush”.

Aunque es conveniente leer todo el documento para entender en profundidad lo que pretende se puede resumir en lo dicho por el presidente Bush, el 17 de marzo de 2003 al dirigirse a la nación para dar el ultimátum a Saddam Hussein:

“En este siglo, cuando los hombres malvados traman el terrorismo químico, biológico y nuclear, una política de temporización podría resultar en un tipo de destrucción que jamás hemos visto en esta tierra.

Los Estados terroristas y el terrorismo no divulgan estas amenazas con antelación, en declaraciones formales, y en responder a dichos enemigos solamente después de que ataquen primero no es defensa propia; es suicidio. La seguridad del mundo requiere que se desarme a Saddam Hussein ahora.”

Por otra parte, incluso los más intransigentes defensores de la ilegalidad de la guerra contra Irak, deberían reconocer el poco efecto que las sanciones, ataques limitados e inspecciones habían producido en los años siguientes a la guerra del año 1991, a la actitud de Saddam. Como un documento de la Casa Blanca decía, Irak había violado 16

resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, además de intentar continuamente buscar nuevos métodos para circunvenir las sanciones económicas y rearmarse ⁽²¹⁾.

La historia de los desencuentros con los países de la región comienza como todo el mundo sabe con la invasión de Irán por Irak en 1980, más concretamente el 22 de septiembre. Lo que en un principio parecía ser un pequeño conflicto se transformó en una guerra de ocho años entre los dos países con un costo aproximado de un millón de vidas. Precisamente una de los principales ataques contra Estados Unidos proviene de la ayuda que se le prestó en esos días a Irak, sin intentar analizar las razones por las que se hizo ⁽²²⁾.

De hecho, el apoyo americano a Irak se mantuvo hasta la invasión de Kuwait en agosto de 1990. En ese momento la situación estratégica en la zona cambió de forma radical. Saddam ya no podía ser visto como una fuerza para contrarrestar al Irán revolucionario, sino como una amenaza para la estabilidad de todo Próximo Oriente.

La guerra para liberar Kuwait se limitó a ese objetivo, considerando las circunstancias negativas de eliminar a Saddam sin una adecuada alternativa y con el peligro del Irán revolucionario todavía intacto.

Como hemos dicho la presencia militar se mantuvo durante todos estos años y esto junto con las sanciones impuestas a Irak en la resolución 687 mantuvo al país debilitado, pero no acabó con el régimen. Además se tuvo que intervenir en numerosas ocasiones para proteger a los kurdos en el norte y a los chiíes en el sur del país creando, por ejemplo, las zonas de vuelo prohibido en el norte y en el sur.

Durante la presidencia de Clinton, se realizaron ataques de represalia en 1993 ante el intento de asesinato del anterior presidente Bush en una visita a Kuwait y se tuvo que reforzar el despliegue de tropas en el teatro cuando en octubre de 1994, Bagdad desplegó tropas en la frontera con Kuwait amenazando de nuevo el emirato.

En 1995 la resolución 986 del Consejo de Seguridad se estableció el programa de intercambio de petróleo por alimentos, determinado para que la población se viera menos afectada por el embargo de la ONU. Estudiando los beneficiados por este programa tanto

²¹ A decade Of Deception and Defiance. White house. 12 septiembre 2002

²² Frente a un Irán revolucionario y fundamentalista, el Iraq de Saddam parecía el único país capaz de contrarrestar la amenaza.

en Irak como en Europa se pueden sacar algunas conclusiones de las posturas que luego se vieron sobre la guerra.

Por otra parte las actividades para impedir a la agencia de la ONU, UNSCOM, encargada de investigar y eliminar las armas de destrucción masiva de Irak terminó cuando estos se tuvieron que retirar del país en 1998. Clinton desencadenó la operación *Desert Fox* que consistió en cuatro días de campaña aérea sobre blancos que no debilitaron en absoluto al régimen, pero aumentaron su popularidad en el mundo árabe.

La llegada de Bush hijo a la Presidencia no cambió mucho la situación respecto a Irak hasta que los atentados el 11 de septiembre cambiaron por completo el panorama.

Naturalmente el *ius ad bellum* entraba también en los argumentos empleados tanto a favor como en contra de la guerra. La doctrina de la ONU está claramente en contra de las intervenciones preventivas, aunque reconoce que se pueden considerar defensa propia como cuando se dan condiciones similares a la de la guerra de los Seis Días en 1967, entre árabes e israelíes.

Por ello la diplomacia americana trató de convencer al mundo de la amenaza inminente que representaba Irak, llegándose incluso a hablar de su capacidad de atacar en cuarenta y cinco minutos con armas de destrucción masiva.

La guerra se ha calificado como ilegal, inmoral e injusta por sus detractores.

Como las acusaciones de guerra inmoral e ilegal tienen más que ver con la ideología y el antiamericanismo que con el derecho internacional, vamos a repasar los conceptos clásicos de guerra justa en relación con el conflicto.

El primer punto coincide con el encabezado de este apartado de la “doctrina Weinberger” y es manifiestamente un punto que está sujeto a interpretación. Los censuradores de la guerra consideran que se debían haber mantenido las inspecciones todo el tiempo que hubiera sido necesario. Sin embargo, esta opinión choca con la década de incumplimientos de las resoluciones del Consejo de Seguridad alegado por los aliados. Si la guerra fue el último recurso o no seguirá siendo tema de debate.

Según la Carta de las Naciones Unidas, sólo el Consejo de Seguridad tiene la capacidad para determinar cuándo se debe hacer uso de la violencia, y por lo tanto, salvo para casos de defensa propia, los países deben dirimir sus diferencias por medios pacíficos.

Estados Unidos, reconociendo la legitimidad del Consejo de Seguridad, consiguieron la resolución 1.441 ⁽²³⁾, fracasaron en una nueva resolución que especificara más claramente la autorización de la fuerza contra Irak. Sin embargo, la vaguedad sistemática en la redacción de las resoluciones permite que cada país lo interprete en su beneficio y eso hicieron, considerándola suficiente para desencadenar el ataque. Además estaba la reflexión de que se actuaba en defensa propia porque debido al terrorismo y las armas de destrucción masiva no se podía esperar al ataque para responder.

Además, el ataque del 11 de septiembre había sido el *casus belli* en el que se incluía a todos los actores, incluyendo a los estados y los grupos que de alguna manera consentían o apoyaban a los terroristas. Por lo tanto se consideraba que la intención era justa pues se trataba de impedir nuevos ataques como los sufridos el 11 de septiembre.

Otra exigencia de la doctrina de la guerra justa, establece que la guerra solo puede ser justa si hay una razonable probabilidad de éxito. Es evidente que la primera parte de la guerra, la eliminación del régimen de Saddam Hussein, ha sido un éxito, y la prolongación de la guerra y su transformación en lo que ahora es, requiere un estudio separado. Esto es así porque Estados Unidos y sus aliados son ahora potencias ocupantes y actúan con el beneplácito del Consejo de Seguridad por lo que aunque la situación actual sea consecuencia de la campaña *Iraqi Freedom* la situación legal ha cambiado radicalmente.

La finalidad de la guerra es la paz y no cualquier paz sino una mejor. Así si el objetivo de la guerra era terminar con el régimen de Saddam Hussein y instaurar un régimen democrático en Irak, se podría decir que la guerra cumple otro requisito.

Por otra parte es evidente que la situación de seguridad a los dos años del inicio de la guerra no es buena. Sin embargo sería muy atrevido afirmar que la situación bajo el régimen de Saddam era mejor.

Es evidente que Estados Unidos y sus aliados diseñaron sus operaciones militares y sus ataques de forma que se hiciera el menor daño posible no sólo a las personas sino también a la infraestructura, atacando sólo aquellos objetivos de alta significación para el régimen y todos los instrumentos de represión como el Partido Baaz, Guardia Republicana, etc. De igual forma, las nuevas tecnologías y la mayor precisión de las

²³ El final de la resolución 1441 termina con este artículo: *Recuerda, en este contexto, que ha advertido reiteradamente al Iraq que, de seguir infringiendo sus obligaciones, se expondrá a graves consecuencias;*

armas ha posibilitado un uso más acorde de las armas con lo que se entiende por guerra justa.

No se puede determinar de forma categórica por consiguiente, que la guerra haya sido justa o injusta, moral o inmoral, ilegal o ilegal (²⁴).

Conclusiones

La guerra de Irak no se puede entender sin acudir a los antecedentes históricos de la presencia americana en Próximo Oriente. Desde la entrada de Estados Unidos en su papel de gran potencia tras la Segunda Guerra Mundial, siempre ha considerado esta región del mundo como un interés vital. La estrategia para conseguir estabilidad en la zona y el flujo regular de petróleo barato ha variado según las circunstancias desde el *offshore balancing* hasta la intervención militar directa, pero ha sido una constante de la política exterior americana; independiente del color de su gobierno. La guerra irano-iraquí, la primera guerra del Golfo, y esta segunda intervención, deben ser también entendidas desde este punto de vista y ha significado una intervención cada vez más directa y mayor presencia militar en la región.

El 11 de septiembre es también fundamental como detonante de la “doctrina Bush” y su peculiar internacionalismo y acusado unilateralismo. Los atentados podían haber sido considerados de muchas maneras pero fueron considerados como un acto de guerra. Por lo tanto, Estados Unidos iniciaron una guerra contra el terrorismo global. Esto significó que no solo los grupos terroristas, sino aquellos regímenes que apoyan el terrorismo, podían ser atacados. El “eje del mal” formado por países como Irán, Irak y Corea del Norte fueron puestos en el punto de mira. Y lo más importante es que se afirmaba que no se esperarían el ataque para responder, sino que se elegiría el momento más adecuado a los intereses de Estados Unidos.

La ideología neoconservadora, con la creencia de que el liberalismo económico, la democracia y la libertad son exportables a todo el mundo, incluido el musulmán, también ha influido a la hora de determinar Irak como un objetivo.

²⁴ En esta página hay un interesante artículo en contra de la guerra <http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/attack/2002/08fallacies.htm>

La percepción de trabajo inacabado que se fue haciendo fuerte tras la euforia de victoria de la primera guerra del Golfo, se convirtió en certeza de la necesidad de acabar con el problema Iraquí con medios militares tras el 11 de septiembre.

El uso de la herramienta militar para obtener los objetivos políticos tiene su raíz en el desarrollo doctrinal, la revolución de los asuntos militares y los grandes adelantos tecnológicos, que han hecho creer a algunos políticos y militares que ciertas características de la naturaleza de la guerra, como el azar o la incertidumbre, han desaparecido.

La opinión pública mundial no ha sido capaz de modificar los planes de guerra de la Casa Blanca, ni tan siquiera afectar sensiblemente la opinión pública en Estados Unidos para que se uniera a la oposición. Una posible explicación es que la oposición a la guerra fuera de Estados Unidos estaba demasiado impregnada de antiamericanismo como para ser vista con simpatía en Estados Unidos.

Hace 2.400 años un soldado griego llamado Tucídides ponía en boca de un ateniense durante la guerra del Peloponeso, unas palabras que son el mejor epílogo de este trabajo:

“En este sentido, nosotros no hemos hecho nada asombroso ni fuera del comportamiento humano, si aceptamos un imperio que se nos entregaba y no lo soltamos obligados por los tres motivos más importantes: el honor, el temor y la utilidad; sin ser siquiera los iniciadores de tal uso, sino que está instituido de siempre que el más débil sea sojuzgado por el más poderoso, además de creernos merecedores de ello y de pareceros bien a vosotros hasta que mirando a vuestros intereses os ponéis a emplear el argumento de la justicia, por cuyo respeto nadie, dada la posibilidad de adquirir algo por la fuerza, desistió de tener más.”

BIBLIOGRAFÍA

BAYLIS, Jhon; SMITH, Steve. *The Globalization of World Politics*. OXFORD UP, Nueva York, 2001

CLARK, Wesley K. *Winning Modern wars*. PUBLICAFFAIRS, Nueva York 2003

CORDESMAN, Anthony H. *The Iraq war. Strategy, Tactics and Military Lessons*. CSIS PRESS, Washington 2003

FERNANDEZ-FLORES, José Luis. *El Derecho de los Conflictos armados*. MINISTERIO DE DEFENSA, Madrid 2001.

FRANKS, Tommy. *American Soldier*. REAGAN BOOKS. Nueva York, 2004

MURRAY, Williamson; SCALES, Robert H. *The Iraq War*. BELKNAP. Harvard 2003

PURDUN, Todd S. *A Time of Our Choosing*. TIMES BOOKS, Nueva York 2004

SCALES Robert H. *Certain Victory. The US Army in The Gulf War*. BRASSEY'S, Washington 1993.

ESTRUCTURAS EUROPEAS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS (ANÁLISIS TEÓRICO-INSTITUCIONAL)

Amparo Tortosa Garrigós

Licenciada en Sociología.

El presente artículo pretende cruzar algunas teorías de las relaciones internacionales (especialmente las relativas a la integración supranacional, y que representan las principales líneas de fractura en la Unión Europea), con las políticas y estructuras para la resolución de conflictos. La intención es la de aplicar estas teorías al proceso de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y a toda la dinámica comunitaria que tiene agregadas como competencias la resolución de conflictos. Tomando como base las estructuras y políticas europeas para la resolución de conflictos, analizamos qué tendencia teórica sigue cada una, cuándo aplican el viejo o del nuevo modelo de resolución de conflictos, sus principales funciones, el proceso decisorio, etc. En definitiva, hacia donde vira la Unión en estos sectores tan comprometidos y decisivos para la seguridad.

Las teorías confrontadas son las del “realismo” y el “funcionalismo”, ambas presentes en las tensiones actuales que vive la Unión Europea (y que además escenifican su proceso histórico). Una Unión que se tambalea entre un modelo u otro en función de los sectores a desarrollar, en este caso la seguridad y la defensa, las capacidades civiles y militares para la gestión de crisis desde sus principales instituciones. El “realismo” nació en los años treinta en Estados Unidos (Morgenthau) defendiendo que la política exterior esté sujeta al contexto y a los intereses nacionales, puesto que el mundo está organizado en naciones y consecuentemente son los Estados los principales actores en las relaciones internacionales. Por tanto, son los Estados los que tienen el exclusivo derecho de paz y de guerra, de firma de tratados y de ostentación de relaciones diplomáticas, por encima de las organizaciones supranacionales. Trasladado a Europa, Mannheim mantuvo que el verdadero poder del Estado estaba basado en los sectores económico y militar, esferas donde no se podían permitir ceder soberanía a ninguna organización supranacional, defendiendo un “intergubernamentalismo” en el ámbito internacional (no dando cabida a ningún desarrollo supranacional ni cesión de competencias hacia otras estructuras que

estuvieran por encima del Estado). El realismo es un claro defensor del *Balance of Power*, que más tarde impulsaría Kissinger desde la escuela neorealista norteamericana. Dada la anarquía imperante en el sistema internacional, es mejor crear un equilibrio de poder entre potencias asociadas que dejarlo en manos de instituciones supranacionales como Naciones Unidas, y en este caso la Unión Europea. Dentro de los realistas, hay corrientes que defienden la multipolaridad (Morgenthau) o la bipolaridad (K. Waltz) de Estados como modelos más o menos estables en el sistema internacional para garantizar la seguridad, en todo caso ambos en contra de la idea de régimen internacional.

Esta postura suele ser defendida por países y potencias de primer orden mundial, que contrariamente verían perdidas su soberanía y posición alcanzadas a lo largo de su historia. En la Unión hubo una parálisis de las acciones comunes entre los años sesenta y ochenta, y en los noventa se empezaron a revitalizar las teorías de la integración supranacional (funcionalismo). El “funcionalismo” fue impulsado por Mitrany en los años cincuenta y sesenta en Estados Unidos, defendiendo los desarrollos por sectores y fases en las organizaciones internacionales, hasta llegar a crear políticas comunes (empezando por los sectores económicos y sociales hasta culminar con los adyacentes como la defensa y la seguridad). Es una lógica que parece se haya gestado en la Unión Europea, que ya tiene su unión económica y presenta tímidos intentos de desarrollar la defensa y la seguridad. Los principales argumentos del neofuncionalismo se valen de que el Estado ya no puede asumir por sí sólo (en el mundo globalizado de hoy) los retos que presentan la seguridad y la defensa, pues se hace necesaria una cooperación dentro de las organizaciones supranacionales. Como solución a la anarquía internacional propone la “*seguridad colectiva*”, basada en las premisas de la Carta de San Francisco del 45.

Marcel Merle (1991) nos indica que al mismo tiempo que las organizaciones internacionales de hoy empiezan a limitar la capacidad de los Estados, también los Estados participan y compiten dentro de las organizaciones internacionales. Sin duda alguna, una buena síntesis de por donde van las tendencias en estos sectores, a caballo entre el realismo y el funcionalismo, en una clara combinación no excluyente de ambas tendencias. En el seno de la Unión Europea están muy presentes, unas veces en combinación y otras con mayor o menor protagonismo de una u otra. Es lo que trato de representar en los siguientes cuadros 1, 2 y 3, pp.00-00, en que estructuras y procesos decisivos conviven ambas o son exclusivamente protagonistas cada una de estas tendencias.

El "intergubernamentalismo supranacional" se está configurando a lo largo de los años, la toma de decisiones por mayoría se ha ido extendiendo, lo que socava la autoridad de los gobiernos y favorece la mediación de las instituciones (sobre todo de la Comisión). Hoffman, Keohane y Taylor defienden que no existe contradicción entre el dominio por parte de los Estados y las decisiones por mayoría. Por supranacional entienden:

- Toma de decisiones por mayoría.
- Primacía de los derechos comunitarios sobre los internos.
- Supervisión, por parte del Tribunal de Justicia, de la actividad comunitaria.

Ya no identifican la supranacionalidad con la "meta federal". Pero son las decisiones más delicadas las que tienden a decidirse por consenso (la seguridad y la defensa), prevaleciendo el intergubernamentalismo. Existe una supranacionalidad normativa pero no decisoria. Las resoluciones sobre la aplicación de acciones comunes se aplican por consenso, en vez de por mayoría cualificada.

Ya por último, sólo deseamos apuntar hacia una nueva tendencia que se está empezando a gestar, es el "*liberalismo institucional*" (M. Doyle y R. Keohane), el Estado es la principal unidad de análisis como para los realistas, pero en este caso en clara cooperación dentro de las instituciones internacionales. Es necesaria la cooperación en estas condiciones, y especialmente potenciar la economía y la democracia como instrumentos para lograr la paz. Defiende una interdependencia asimétrica entre el Estado, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y los nuevos actores internacionales, frente a las acciones unilaterales de los Estados, todo ello en el seno de las instituciones internacionales. Poco a poco la participación de otros actores va haciendo mella en la dinámica institucional de la Unión Europea, cada vez más los *lobbies*, las ONG, las regiones, y los colectivos de profesionales, van teniendo su protagonismo participando en el proceso comunitario (un buen ejemplo de ello son los debates de la Convención, que concluyeron en junio de 2003, proponiendo el actual borrador de Constitución).

Veremos, pues, a lo largo de la descripción de las estructuras europeas para la gestión de crisis, cuáles tienen unas funciones, cooperación, sistema decisorio o modelo más o menos realista, funcionalista, liberal-institucional, o simplemente simbiótico. Uno de los aspectos que más empieza a destacar en la construcción de la Unión Europea es el de una tendencia a la convivencia (sin contraposiciones o exclusiones) de esta variedad de

tendencias. Y veremos también qué estructuras o políticas siguen el viejo modelo de resolución de conflictos (reactivo, unilateral, intergubernamental) o el nuevo (preventivo-transformativo, enfoque multidimensional, multilateral, supranacional), o simplemente son una combinación de ambos. Indudablemente el balance es que se avanza hacia el nuevo modelo en los aspectos más civiles de gestión de crisis. Permanecen intergubernamentales y menos integradas la defensa y la seguridad (que se continúan rigiendo por unanimidad, y entre Estados, la regla de la unanimidad es lo que siempre ha impedido a Europa actuar a tiempo ante una crisis). El gran reto de la Unión Europea en el siglo XXI es sin duda alguna el de la integración de la seguridad y defensa europeas - que siempre permanece aplazada debido a las reticencias de los grandes, que prefieren desarrollarlas dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y no en la Unión Europea, conceptos ambos que no debieran ser excluyentes *a priori*-. Y que en el caso de los grandes países, supondría una importante cesión de soberanía, por no olvidar que la regla del consenso ha inmovilizado las respuestas de la Unión ante un conflicto o amenaza para la seguridad. Los avances más recientes con la integración en materia de seguridad y defensa europeas vienen por la vía de la Constitución, que aunque mantiene la unanimidad contempla la posibilidad de crear avanzadillas a través de la “*cooperación reforzada*” (bastaría con un mínimo de ocho países para crear un embrión en defensa). Además, la Constitución contempla la cláusula de asistencia mutua en caso de ataques terroristas y catástrofes, el actual *Mr. PESC* se fusionará con la Comisión como vicepresidente y ministro de Exteriores (falta por ver si conciliará las competencias y decisiones intergubernamentales con las supranacionales, o, como muchos ya empiezan a airear, si será un modo más de controlar a la Comisión desde el Consejo). Destaca también la propuesta de Javier Solana de crear una Agencia Europea de Defensa (cuya creación de aprobó el 17 de noviembre de 2003 y se prevé tenerla lista para finales del 2004), y la coordinación civil-militar para la gestión de crisis con carácter prioritario.

-DG RELEX, EUROPEAN COMMISSION-

FUNCIONES	COOPERACIÓN	MODELO	PROCESO	DINÁMICA
------------------	--------------------	---------------	----------------	-----------------

TEÓRICA

DECISIONAL

<p>LIST for "ROOT CAUSES OF CONFLICT" - (Lista de causas de los conflictos")</p>	<p>-Indicadores de alerta -Envío de delegaciones -Asesora al Consejo</p>	<p>-Secretario General del Consejo (Conflict Prevention Network) -CPN Red de Prevención de Conflictos</p>	<p>Proactivo Enfoque multidimensional</p>	<p>Mixto gradual: -Inicialmente hay una participación comunitaria y supranacional -La decisión final es intergubernamental (CAG, Consejo de Asuntos Generales)</p>	<p>- Finalmente neo-realista -Liberalismo Institucional</p>
<p>RRM (Rapid Reaction Mechanism) - (Mecanismo de Reacción Rápida) Operaciones a corto plazo</p>	<p>Gestión Civil de Crisis: mediación, formación aduanera-policial y judicial, reconstrucción, misiones políticas, diplomacia preventiva y transformación de conflictos</p>		<p>Proactivo Multidimensional</p>	<p>Comunitario/Supranacional</p>	<p>N fu or st</p>

<p>DDR (expertises for Demobilisation, Disarmament and Rehabilitation) - (Desmobilitación, Desarme y Rehabilitación)</p>	<p>Desmovilización, desarme, reintegración y rehabilitación</p>		<p>Proactivo Multidimensional</p>	<p>Comunitario/supranacional</p>	<p>N fu on st</p>
<p>CSP/RSP (Country Strategy y Papers/ Regional Strategy y Papers)</p>	<p>Estudio de los indicadores de conflictos, identificar factores de riesgo, y estudiar las situaciones politico-económicas y militares. Elabora programas para el Consejo</p>	<p>-Estados miembros (intercambian correspondientes funciones y documentos) -Unidad Política del Consejo</p>	<p>Proactivo Multidimensional</p>	<p>Comunitario/supranacional</p>	<p>- N fu on st -Liberalism Instituciones</p>
<p>CP Teams (equipos de prevención de conflictos)</p>	<p>-Estudios sobre seguridad y desarrollo -Propone estrategias</p>	<p>ONGs, académicos, esferas internacionales</p>	<p>Proactivo Multidimensional</p>	<p>Comunitario/supranacional</p>	<p>-Neo-funcionalism -Liberalism Instituciones</p>
<p>CPN (Conflict Prevention Network)</p>	<p>-Red de investigación en defensa, migraciones, gobernanza</p>	<p>ONGs, equipos de expertos y reflexión, instituciones intergubernales</p>	<p>Proactivo Multidimensional</p>	<p>Comunitario/supranacional (Unidad consultiva)</p>	<p>-Neo-funcionalism -Liberalism Instituciones</p>

		mentales, académicos, expertos de la OTAN, diputados,...			
--	--	--	--	--	--

CSP/RSP + CPN + Checklist for Root Causes tienen una función de análisis

DDR + RRM + CPT conforman la parte operativa

- EUROPEAN COUNCIL -

REPRESENTANTES ESPECIALES DE LA UE	<i>Mediadores de alto nivel en conflictos abiertos, propuestas de paz, diplomacia preventiva.</i>		- Multidimensional -Prevención de Conflictos -Proactivo	<i>Intergubernamental</i> -Secretaría General del Consejo (reciben mandatos del Consejo)	<i>Neo-realismo</i>
DECLARACIONES POLÍTICAS	<i>-Intenta formar una voz común ante el mundo -Manifiesta preocupaciones, satisfacciones, anuncia medidas punitivas, etc.</i>		<i>-Prevención de Conflictos -Instrumento de presión sobre los actores, disuasorio -Proactivo</i>	<i>Intergubernamental, decididas por mayoría cualificada, y si no hay consenso por unanimidad</i> Secretaría General del Consejo	<i>Neo-realismo</i>
POSICIONES COMUNES	<i>Impone sanciones diplomáticas, retirada de embajadores, visa, negociaciones, y de relaciones de alto nivel</i>		<i>-Prevención de Conflictos -Proactivo</i>	<i>Intergubernamental</i> Secretaría General del Consejo	<i>Neo-realismo</i>
ACCIONES COMUNES	<i>-Medidas vinculantes para los Estados miembros -Decide las condiciones para ejecutar las operaciones -Reformas políticas y económicas desde la raíz de los conflictos</i>	<i>CE (Comisión Europea)</i>	<i>Frecuentemente reactivo (ex.- Yugoslavia) + Prevención de Conflictos Multidimensional</i>	<i>Intergubernamental</i> Secretaría General del Consejo	<i>Neo-realismo</i>
SANCIÓNES ECONÓMICAS	<i>Suspensión de acuerdos, ayudas e intercambios</i>	<i>Estados miembros</i>	<i>Prevención de Conflictos</i>	<i>Intergubernamentalismo supranacional</i>	<i>Mixto</i>

	<i>hasta el fin de la violencia</i>	CE			
EMBARGO	<i>Aislar al país y sus relaciones económicas</i>	<i>Estados miembros desde el Consejo</i>	<i>Prevención de Conflictos</i>	<i>Intergubernamental</i>	<i>Neo-realismo</i>
PSC (Political and Security Committee) - CPS (Comité Político y de Seguridad)	-Emite dictámenes al Consejo, y directivas, para recomendar, al Comité Militar -Recomienda acciones comunes al Consejo -Dirección política de las tareas militares -Relaciones con la OTAN -Control político y estratégico de la gestión de crisis -Propuestas	<i>Embajadores y altos funcionarios de los Estados miembros</i> EUMC (European Union Military Committee)	<i>Gestión de crisis</i> Reactivo	<i>Intergubernamental</i>	<i>Neo-realismo</i>
EUMC (European Union Military Committee) - CMUE (Comité Militar de la UE)	- <i>Recomendaciones militares al PSC</i> - <i>Dirección de las operaciones militares</i> - Máxima autoridad militar	<i>PSC</i> Jefes del Estado Mayor de Defensa de los Estados miembros	- <i>Prevención de Conflictos</i> - <i>Gestión de crisis</i>	<i>Intergubernamental</i>	<i>Neo-realismo</i>

<p>EUGS (European Union General Staff) - (Estado Mayor de la UE)</p>	<p>-Ejecución de las decisiones del EUMC, bajo su dirección</p> <p>-Supervisa las ejecuciones</p> <p>-Planeamiento y control de las operaciones militares</p> <p>-Relaciones militares con los países no miembros de la UE en la OTAN</p> <p>-Coordinación con las inteligencias nacionales e internacionales</p> <p>-Alerta temprana</p> <p>-Evaluación de situación, y planning estratégico de misiones Petersberg</p>	<p>EUMC</p> <p>Cuarteles Generales Nacionales</p> <p>Inteligencias nacionales</p> <p>Países no miembros de la UE en OTAN</p>	<p>Misiones Petersberg</p>	<p>Intergubernamental</p>	<p>Neo-realismo</p>
---	--	---	-----------------------------------	----------------------------------	----------------------------

REPRESENTANTES ESPECIALES + DECLARACIONES POLÍTICAS + POSICIONES COMUNES + ACCIONES COMUNES son los instrumentos político-diplomáticos del Consejo

SANCIONES ECONÓMICAS + EMBARGO son los instrumentos económicos

PSC + EUMC + EUGS los instrumentos de seguridad y defensa

La parte declarativa del Consejo la forman: Declaraciones Políticas + Posiciones Comunes

La parte operativa está formada por: Representantes Especiales + Acciones Comunes + Sanciones Económicas + Embargo + PSC + EUMC + EUGS

INTER-INSTITUTIONAL

<p>EIDH (European Initiative for Democracy and Human Rights)</p>	<p>-Políticas de transformación y resolución de conflictos para los países mediterráneos -Financiación de reformas políticas y económicas para la estabilidad</p>	<p>Partenariado EuroMediterráneo</p>	<p>Prevención de conflictos Multidimensional</p>		<p>-Liberalismo institucional</p>
<p>Cooperación con otras organizaciones internacionales/regionales</p>	<p>-Misiones DDR -Asistencia electoral -Cooperación en programas concretos</p>	<p>OSCE UN</p>	<p>Prevención de conflictos Multidimensional</p>	<p>Intergubernamentalismo supranacional</p>	<p>-Liberalismo institucional</p>

Estamos ante un dualismo institucional, donde la PESC y la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) refuerzan sus instancias intergubernamentales (en el Consejo y en el Consejo Europeo), dejando fuera al Parlamento y al Tribunal de Justicia y de Cuentas. Tan sólo la Comisión tiene sus prerrogativas aumentadas, con el derecho de iniciativa compartido con los Estados. Y por otro lado persisten rasgos intergubernamentales en cuanto a que se siguen coordinando las políticas exteriores.

La falta de posiciones comunes y de consenso de la Unión Europea como ente compacto ante el mundo en crisis, ante un conflicto, no es más que el fiel reflejo de sus tensiones y de la configuración de su sistema decisorio. La regla de la unanimidad bloquea toda intervención cuando estalla un conflicto, y ello explica las respuestas tardías y poco compactas de la Unión Europea. Frente a ello, las posturas neofuncionalistas o integracionistas claman por desarrollar el sistema decisorio por mayorías cualificadas, o bien por llevar a cabo cooperaciones reforzadas. Este es el presente debate que tiene el reto de afrontar y de resolver la Unión Europea en materia de seguridad y defensa en pleno siglo XXI, el de la integración en estos campos.

BIBLIOGRAFÍA

"Communication from the Commission on Conflict Prevention". EC, Brussels. 11 of April, 2001. COMM (2001) 211 final

Conflict prevention from EU: http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/PrevencionConflictos.htm

19th of May, 2003

Discussions AFET Committee (Committee of Foreign Affairs, Defence, Security and Human Rights) of the European parliament, on CPN. Brussels. 24 of March, 2003

External Relations EC. Common Foreign and Security Policy (CFSP). The establishment of a Rapid Reaction Mechanism (26 of February 2001):

http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/news/ip_01_255.htm

External Relations EC. Conflict prevention and civilian crisis management. European Commission Check-List for Root Causes of Conflict:

http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp/list.htm

14th of April, 2003

External Relations EC. Conflict prevention and civilian crisis management.

One year on the Commission's Conflict Prevention Policy (March of 2002):

http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp/rep.htm

External Relations EC. Conflict prevention and civilian crisis management.

Overview, July of 2002: http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp.htm

Merle, Marcel (1991). *Sociología de las relaciones internacionales*. Alianza Universidad. Madrid

New actors for military crisis management (July 2003):

http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/m_temas.html

"Title IV of the Agreement of the European Union Council of Nice". Official Bulletin of European Communities. 30 of January, 2002

TORTOSA GARRIGÓS, Amparo. "La pacificación en el mundo actual. Estrategias europeas para la resolución de conflictos", in *IUEE-Universitat Autònoma de Barcelona*. Working paper number 31. October 2002. http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/m_working.html

TORTOSA GARRIGÓS, Amparo. *A multidimensional approach for Peace. Conflict Prevention and Transformation by the EU*. Tesis de Master of Arts in International Politics. Université Libre de Bruxelles. Agosto de 2003.

WALT, Stephen M. "International Relations: One World, Many Theories". *Foreign Policy*. Spring 1998. pp 29-44

EL COMERCIO DE LAS ARMAS LIGERAS: UNA PROBLEMÁTICA SIN FRONTERAS

María Montañas Cuerdo Manzano

Magíster en Seguridad y Defensa.

En la década de los años cincuenta desarrollo era sinónimo de crecimiento económico, así que aquél era perseguido mediante una industrialización que permite incrementar los índices de producción y consumo. Una estrategia, por cierto, animada en su momento tanto por el Banco Mundial como por el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, después del declive de ciertos sistemas económicos y tras las dos crisis del petróleo de mediados de los años setenta, surgió una visión completamente diferente que fomentaba la desregulación, la liberalización y la privatización como ingredientes esenciales de un crecimiento económico sostenido. Más tarde, las teorías neoliberales que dominaron las políticas macroeconómicas desde los años ochenta y noventa tuvieron que vérselas con una serie de movimientos como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y el ecologismo, entre otros, que pusieron énfasis en dos aspectos a los que antes apenas se les había prestado atención: la conservación de los recursos irremplazables y la importancia del medio ambiente. Esto se tradujo en un término, “desarrollo sostenible”, alrededor del cual han girado todas las políticas de estos nuevos grupos. “Desarrollo sostenible” fue definido en 1987 como:

“El desarrollo que encuentra las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones para lograr sus propias necesidades.”

Pero ese hipotético desarrollo sostenible quedó lastrado por una serie de factores como los flujos migratorios, el terrorismo, las desigualdades sociales, los regímenes corruptos o la excesiva violencia dentro de numerosas sociedades, que hicieron que los años noventa sirviesen para que las discusiones respecto a lo que significaba desarrollo se orientasen hacia el tema de la seguridad, tanto en el ámbito nacional como en el personal. La propia Organización de Naciones Unidas (ONU) introdujo a principios de esa década una serie de conceptos de seguridad y desarrollo centrados en el individuo que daban prioridad a

los derechos de las personas sobre los de los derechos de los Estados. Estos conceptos terminaron modelando muchas de las actividades que las sociedades modernas tienen en la actualidad hacia asuntos como la seguridad, el medio ambiente o la economía.

Con el tema de la seguridad como asunto prioritario de la agenda de muchas políticas occidentales, la problemática de las armas ligeras empezó a cobrar protagonismo, sobre todo en la medida en que su tráfico ilegal y su uso indiscriminado amenazaba con hacer pedazos muchas de las buenas intenciones y de los nobles objetivos de demasiados países. Los estudios elaborados por el *Small Arms Survey* desde el año 2000 han llegado a la conclusión de que el uso erróneo de las armas ligeras se está convirtiendo en un problema cada vez más frecuente dentro de las sociedades desarrolladas. Casos como algunas masacres ocurridas dentro de escuelas o el incremento de los índices de suicidio han hecho que la atención de muchos gobiernos se oriente también al problema de la violencia armada. Sin embargo, la mayoría de los analistas coinciden en apuntar que las consecuencias de las armas ligeras tanto en los países llamados del primer mundo como en aquellos que se encuentran en vías de desarrollo ha de ser estudiado y tratado dentro de un marco mucho más amplio que incluya aspectos políticos, culturales, educativos, económicos, sociales y jurídicos. Las armas forman parte de los conflictos armados y, por tanto, tienen un papel relevante tanto en la duración y en el desarrollo de éstos, así como en todo lo relacionado con los procesos de paz. Desde finales de los años ochenta las armas ligeras han sido las verdaderas protagonistas en la mayor parte de las guerras desarrolladas sobre el planeta y por ello es este tipo de armamento la clave de la mayoría de las medidas encaminadas a lograr el desarme de las sociedades implicadas en este tipo de conflictos.

Se estima que el uso y abuso de armas ligeras se cobra al menos a 500.000 vidas humanas cada año, pero mientras la atención a las minas antipersonas ha sido importante y urgente, al asunto de las armas ligeras no se le ha prestado apenas atención y su cobertura ha sido claramente inadecuada. La gran disponibilidad de armas ligeras ha dado lugar a una situación perversa: se han convertido en un asunto tan cotidiano del paisaje de muchos países que son a menudo ignoradas o tratadas como algo inevitable. El mal uso de las armas ligeras contribuye a la violación de los derechos humanos, frena el desarrollo sostenible, incrementa la violencia interpersonal e impide el desarrollo de numerosas operaciones humanitarias. Se calcula además que unas 1.300 personas mueren cada día (la mayoría civiles) y un número desconocido sufren una serie de lesiones permanentes como consecuencia de esta clase de armamento. Casi 640

millones de armas se encuentran en circulación, entre fuerzas estatales (policía, militares, agentes de aduanas), grupos armados no estatales (fuerzas insurgentes, grupos criminales organizados, fuerzas de seguridad privada) y civiles. El crimen armado es especialmente violento en aquellas sociedades recién salidas de conflictos armados y, por tanto, donde las armas ligeras se encuentran ampliamente disponibles. De acuerdo con ciertos estudios realizados en Filipinas, Tailandia o Sudán, la mayor parte de muertes violentas acaecidas en estos países han sido a causa de armas de fuego. Además, el propio Ministerio del Interior sudanés afirmó en el año 2001 su convencimiento de que la amplia disponibilidad de armas ligeras fuera del control de las fuerzas regulares estaba llevando al país a un deterioro claro de la seguridad en muchos de sus Estados. Se podría decir que al margen del contexto, la disponibilidad y el mal uso de las armas, éstas siempre tienen efectos devastadores sobre el desarrollo humano. Las heridas causadas por ellas pueden llegar a saturar hospitales y comprometer los presupuestos relativos a salud de muchos países, pero quizá sean aún más preocupantes los efectos indirectos, puesto que la amplia distribución de estas armas limita muchas de las elecciones que podrían hacer las personas, así como su acceso a los servicios básicos de alimentación y seguridad.

Además de las consecuencias más directas atribuibles a las armas ligeras como son las muertes de personas, el deterioro de la seguridad y la instauración de una cultura de la violencia, aquellos países afectados por una violencia armada endémica han sido a menudo excluidos de las inversiones extranjeras y de los fondos de ayuda que otorgan algunos de los organismos internacionales. De hecho, más de la mitad de la inversión directa extranjera para el África Subsahariana durante la pasada década fue a parar a ocho países y solamente el 10% de toda esa ayuda se distribuyó en los restantes 40 países. Es más, las ayudas al desarrollo dirigidas a la región en el año 1992 disminuyeron en más de un 30% en 1999 y entre las razones dadas para tal descenso muchas tenían que ver con la violencia y la inseguridad ciudadana. La presencia de armas ligeras entre la población civil complica mucho la erradicación de la pobreza, tanto en lo que se refiere a las tareas de encontrar fondos, como en lo relativo al diseño y al seguimiento de los programas que se pretenden aplicar. El mal empleo de las armas ligeras puede afectar a la aplicación de la ayuda al desarrollo y de la asistencia humanitaria, así como a las prioridades de la propia comunidad. La inseguridad creada puede determinar el desvío de fondos hacia la policía o cuerpos privados de seguridad, o incluso puede determinar la

retirada de la ayuda internacional y de la inversión económica destinada a comunidades que realmente la necesitan.

Todas estas consecuencias de la presencia y uso indiscriminado de las armas ligeras tienen un origen común que, aunque difícil de erradicar y de controlar, parece enraizarse en un comercio, a menudo ilegal, que prima claramente los beneficios económicos ante cualquier consideración social o humanitaria. Si bien el comercio de armas siempre se ha considerado como parte integrante de los intercambios económicos de cualquier país, las armas ligeras constituyen un caso especial por su relación directa con la mayor parte de los conflictos armados desarrollados hasta ahora y por las implicaciones sociales que conlleva la mayor parte de las ventas y compras de esta clase de armamento.

El comercio de armas ligeras

Durante la guerra fría la producción de armas ligeras estuvo a menudo limitada a fábricas estatales. Al finalizar ésta, la industria internacional encargada de la producción de esta clase de armamento se reestructuró, lo cual, junto con la privatización y la fabricación bajo licencia, han contribuido al crecimiento mundial de la producción de armas ligeras. En el año 2000, por ejemplo, el 34% del armamento que se exportó en el ámbito mundial era armamento ligero (así como sus componentes) y el 36% era munición. En 2001 los niveles de armas exportadas se incrementaron a un 55%, mientras que en el caso de la munición descendieron hasta un 8%. Estos datos demuestran la importancia que las armas ligeras tienen dentro del comercio bélico internacional y nos sugieren que, al margen de los países implicados, la cantidad de armamento ligero circulando por nuestras fronteras es, cuanto menos, extraordinaria. De hecho, el valor estimado del comercio autorizado de armas ligeras se calcula en cuatro billones de dólares estadounidenses por año.

En el pasado, la mayor parte de las armas ligeras eran suministradas por Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, ya fuera por intereses comerciales o como parte de su estrategia política. Ya en los años noventa las ventas estadounidenses de pistolas, rifles y munición ascendieron a 1.400 millones de dólares y desde entonces ha producido una media de cuatro millones de nuevas armas al año. Desde la década de los noventa este país ha vendido al exterior más de 300.000 rifles, pistolas y lanzagranadas a países entre los que se encuentran Israel, Bosnia, Taiwan, Marruecos y Egipto. Como con el resto del armamento, Estados Unidos es también el principal productor, aunque Rusia y los países del este de Europa se están mostrando muy activos

en los últimos años, así que en la actualidad el número de países que suministran este tipo de armas ha aumentado de tal manera que no sólo se ha incrementado el material disponible en el mercado, sino también la dificultad para controlar su comercio. La comparación sistemática entre los datos de las aduanas y los informes de exportaciones nacionales de armas revelan que las dos fuentes divergen significativamente y esto sugiere la necesidad urgente de estandarizar a nivel global los informes nacionales de exportación de armas. Una prioridad que no debería admitir demora en cuanto que al menos 1.249 compañías en más de 90 países están involucradas en la producción de armas ligeras y por lo menos un millón de armas civiles son robadas o se pierden anualmente en todo el mundo.

Basándonos en los últimos datos disponibles, los países exportadores de mayor rango son, de acuerdo al valor de sus exportaciones, Estados Unidos, Italia, Bélgica, Alemania, la Federación Rusa y China; y entre los países que son conocidos como productores de armas pequeñas, pero sobre sus exportaciones no se sabe apenas nada, están Irán, Pakistán y Singapur. Sin embargo, donde se registra el índice más alto de producción es en Brasil, Alemania y la Federación Rusa, los cuales a su vez dependen de las exportaciones para sobrevivir. Con unos índices de consumo por lo general muy por debajo, los productores europeos de armas ligeras civiles son fuertemente dependientes del mercado estadounidense y probablemente tendrían dificultades de sobrevivir si no tuvieran acceso a éste. Lo mismo sucede con Brasil: en 2000-2001 las exportaciones brasileñas para Estados Unidos representaron cerca del 55-60% de las exportaciones totales de armas ligeras del país, cuadros 1 y 2.

Cuadro 1.

Principales exportadores de armas ligeras (transferencias autorizadas) durante 2001.

País	Valor USD (2001)	Principales receptores conocidos (en orden de importancia)
Alemania	Por lo menos 156.7*	EEUU, Suiza, Francia, España, Austria*
Bélgica	234.0 m* EUR 82.0 m (USD 73.5m)**	Arabia Saudí, EEUU, Francia, Portugal, Reino Unido*
Brasil	Por lo menos 99.1 m *	EEUU, Alemania, Arabia

		Saudí, Colombia, Argelia
China	9.0 m* estimación USD 100 m	ÉEUU, Bangladesh, Irán, Alemania, Canadá *
EEUU	741.4 m *	Japón, Corea del Sur, Arabia Saudí, Canadá, Italia *
Federación Rusa	Por lo menos 42.2 m* estimación basada en informaciones oficiales no más que 130 m	EEUU, Chipre, Argelia, Alemania, Líbano *, Vietnam, Malasia, Bhután, Indonesia, Afganistán (alianza del Norte), Etiopía.
Italia	Por lo menos 298.7 m*	EEUU, Bélgica, Francia, Alemania, Reino Unido *

Datos de Aduana (Comtrade ONU).

** Informe de Exportación.

Fuente: NISAT (2003)

Cuadro 2.

Principales importadores de armas ligeras (transferencias autorizadas) 2001.

País	Valor USD	Principales abastecedores (cinco primeros)	Principales tipos de armas ligeras comercializadas
Alemania	104.2 m	Estados Unidos, Italia, Suiza, Arabia Saudí	Munición para armas de deporte/caza, escopetas, pistolas/revólveres, rifles caza/deporte
Arabia Saudí	261.3 m	Bélgica, Estados	Armas militares,

		Unidos, España, Bulgaria, Francia	munición, para pistolas/revólveres, escopetas.
Canadá	99.9 m	Estados Unidos, Suiza, Austria, Italia, Alemania	Munición, armas para deporte/caza Rifles de caza/deporte, pistolas/revólveres.
Chipre	159.8 m	País no especificado, Federación Rusa, Italia, España, Japón	Armamento Militar, escopetas, munición, Rifles de caza/deporte.
Corea del Sur	105.7 m	Estados Unidos, Italia, Alemania, Federación rusa, España.	Armas Militares, munición, pistolas/revólveres, escopetas.
Estados Unidos	602.5 m	Italia, Brasil, Japón, Austria, Alemania.	Escopetas, pistolas/revólveres, rifles caza/deporte, munición para armas deporte/caza.
Japón	151.0 m	Estados Unidos, Alemania, Italia, España, Australia.	Armas Militares, munición, escopetas, pistolas /revólveres.

Fuente: NISAT (2003), basado en datos de Comtrade ONU.

En los cuadros también se puede ver que los mayores importadores de este tipo de armas son Estados Unidos, Arabia Saudí, Japón, Corea del Sur, Alemania y Canadá. Aunque la Comunidad Económica de los Estados del Oeste Africano (ECOWAS) ha adoptado la moratoria sobre la producción, importación y exportación de armas pequeñas, no está claro cuál ha sido el efecto (si ha habido alguno) que ha tenido sobre la transferencia autorizada en la región. Dentro de este comercio, es claramente alarmante la dimensión

que ha adquirido la producción y el tráfico de munición, un elemento imprescindible para que las armas ligeras puedan funcionar; las cifras, además, muestran una realidad cuanto menos preocupante: en el mundo existen unas 150 compañías de 50 países diferentes que producen cartuchos y otros tipos de munición. Un caso especialmente preocupante es el de la factoría de Nakasongola, edificada en el norte de Uganda con ayuda de China, que facilita armas y munición al Gobierno de Burundi, a las milicias “tutsis” y a otros actores regionales tristemente populares debido a conflictos bélicos más o menos crónicos. Siguiendo con África, hay que señalar que en el norte de Kenia también se instaló una fábrica de armas con ayuda de Bélgica, la cual es capaz de producir 20 millones de cartuchos anuales y proporciona material militar a las milicias “humus” y a diferentes guerrillas de la antigua Zaire.

Para delimitar este comercio de armas ligeras, el *Small Arms Survey 2004* ha introducido dos novedades (cuadro 3). La primera es *El Barómetro de Transparencia del Comercio de Armas Ligeras*, el cual estima la transparencia de los principales exportadores de estas armas en una escala de 20 puntos. La segunda novedad es una extensa lista que incluye a los importadores y exportadores más importantes, así como a sus principales socios. *El Barómetro de Transparencia del Comercio de Armas Pequeñas* revela los Estados más transparentes entre los mayores exportadores de armas ligeras: Francia, Alemania y Reino Unido (13-15,5 puntos en un total de 20). Como indica la puntuación, todos esos Estados están muy cerca de la total transparencia. Los valores medios para los grandes exportadores es menos de la mitad de los 20 puntos, lo cual muestra que queda mucho todavía para mejorar la transparencia general. Bulgaria, China, Israel, México y Suráfrica están al final de la lista, con 0,6 puntos sobre el total. Por suerte, solo un Estado obtuvo puntuación cero: Bulgaria. Nuestro país, con 10,5 puntos, puede considerarse en la parte alta de la tabla pero sin llegar a los niveles de transparencia de Alemania o Reino Unido. Y, si bien es cierto que nuestra puntuación en materia de información acerca de licencias concedidas o rechazadas es prácticamente similar a la media de los demás países, esto no debería sumirnos en una ola de optimismo, sino hacernos ver que el camino por recorrer es todavía muy largo, al menos si queremos llegar a unos niveles de transparencia más acordes, no solamente con los protocolos del *Small Arms Survey*, sino sobre todo con un mundo en el que mueren anualmente demasiadas personas a causa de un uso indebido de armas ligeras. Aún así debemos estar contentos de estar por encima de países como Finlandia, Suiza, Japón o Israel. Imaginamos que en los próximos años estas investigaciones serán probablemente cada vez más refinadas y dispondrán de

datos más precisos con los que conocer de manera fiable qué pasa exactamente con el comercio de armas ligeras.

Cuadro 3. Barómetro de transparencia del comercio de Armas Ligeras. Cobertura de los exportadores conocidos o estimados basado en el último informe de exportación disponible públicamente en los datos internacionales de aduanas de 2001 (Comtrade ONU)*.

País y fuente(s) disponibles (E=informe de exportación, C=Dato de aduana)	Total de puntos = (20 máxima transparencia)a	Accesibilidad (máximo de 2 puntos) b	Claridad (máximo de 4 puntos)c	Extensión (máximo de 4 puntos) d	Información sobre distribución (máximo de 4 puntos)	Información sobre las licencias concedidas (máximo de 4 puntos)	Información sobre las licencias rechazadas (máximo de 2 puntos)
Alemania E C	15.5 (13.5)	2	3	4	2	4	0.5
Estados Unidos E C	14	2	3	3	2	4	0
Reino Unido E C	13.5 (13)	2	3.5	4	4	0	0
Francia E C	13	2	3.5	3.5	4	0	0
Italia E C	12	2	3	3	2	2	0
República Checa E C	11.5	2	2.5	4	3	0	0
Canadá E C	10.5	2	3	3	2	0	0
Noruega E C	10.5 (9)	2	3	3	2	0	0
España E C	10.5	2	3	3	2	0	0
Finlandia E C	10	2	3	3	2	0	0
Bélgica E C	9.5	2	2.5	3	2	0	0
Suecia E C	9.5 (8.5)	2	2	3.5	2	0	0

Suiza E C	9 (8.5)	2	2.5	2	2	0	0.5
Australia E C	8.5	2	2	2.5	2	0	0
Portugal E C	7.5	2	2	1.5	2	0	0
Turquía C	7.5	1.5	2	2	2	0	0
Rumania E	7	2	1.5	2.5	1	0	0
Austria C	6.5	1.5	2	1	2	0	0
Brasil C	6.5	1.5	2	1	2	0	0
Japón C	6.5	1.5	2	1	2	0	0
Federación Rusa C	6.5	1.5	2	1	2		0
Corea del sur C	6.5	1.5	2	2	1	0	0
China C	6	1.5	2	0.5	2	0	0
México C	6	1.5	2	0.5	2	0	0
Israel C	5.5	1.5	2	0	2	0	0
Sudáfrica E	5 (5.5)	2	1	0	2	0	0
Bulgaria	0	0	0	0	0	0	0

*Fuentes: Comtrade (ONU), tabla elaborada el 31 de octubre de 2003, Australia (2003), Bélgica (2003), Canadá (2002), República Checa (2003), Finlandia (2002), Francia(2003), Alemania (2002,2003), Italia (2003), Noruega (2003, 2004), Portugal (2002), Rumanía (2002, 2003), Sudáfrica (2002), España (2003, 2004), Suecia (2003), Suiza (2003, 2004) Reino Unido (2003,2004), Departamento de Estado de Estados Unidos (2003).

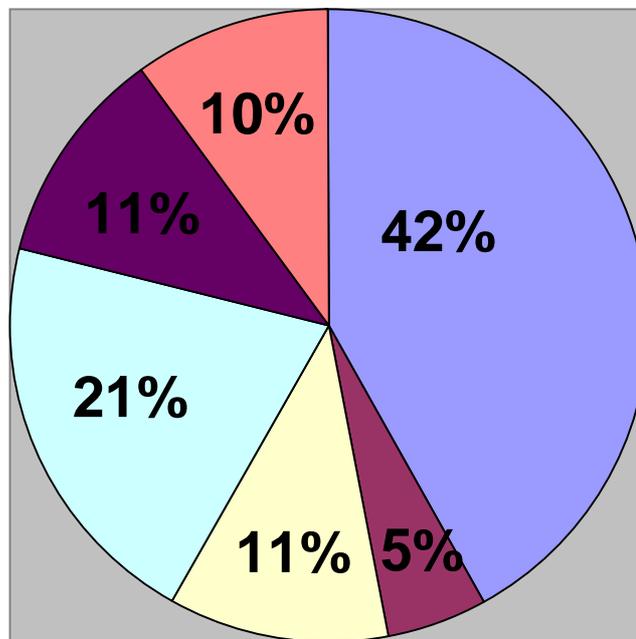
- Puntuación total: datos actualizados que reflejan la información contenida en informes de exportaciones de armas disponibles desde diciembre de 2003.
- Accesibilidad: información disponible en Internet (medio punto), disponible en Naciones Unidas (1 punto) o según los impuestos para la obtención de la información (medio punto).
- Claridad: El informe incluye metodología (1 punto), armas ligeras diferenciadas de otros tipos de armas (1 punto), munición de armas ligeras (1 punto). El informe incluye también información sobre las categorías de usuarios finales como policía, ejército, otras fuerzas de seguridad, civiles, etc. (1 punto).
- Extensión: el informe cubre gobiernos así como transacciones industriales negociadas (1 punto), armas ligeras, tanto civiles como militares (1 punto), información sobre partes de armas ligeras (1 punto), resúmenes de leyes y regulación de la exportación así como acuerdos internacionales (1 punto).

Se podría afirmar que en el tráfico de armas ligeras la línea que separa lo legal de lo ilegal no está muy bien definida. Solamente el 50% del comercio internacional puede ser documentado a través de fuentes fiables y de informes gubernamentales sobre exportación y aduanas. El comercio ilícito en el mundo se estima en un valor de al menos un billón de dólares (un 10-20% del total), aunque habría que añadir que algunos informes indican que al menos 54 países han estado implicados en el suministro de armas a países con embargos internacionales. Respecto a los embargos, una serie de campañas por los derechos humanos e instituciones investigadoras (entre las que se encuentran algunas ONG a nivel internacional) están esforzándose cada vez más para intentar retrasar los envíos de armamento y munición a espaldas de los productores, en especial para aquellos envíos que se intuye serán usados posteriormente destinados para conflictos bélicos en los que la violación de los derechos humanos es sistemática. Por otro lado, los factores para determinar de manera exacta qué Estados tienen serios problemas con los derechos humanos a la hora de importar o exportar armas son bastante delicados, tanto a la hora de delimitarlos como cuando se trata de plasmarlos en cifras objetivas y concisas. De un lado, la Federación Rusa (aunque estuvo involucrada y marcada por violación de los derechos humanos en Chechenia) ha permitido a Irak el acceso a todo tipo de armamento ligero mientras duró el embargo al régimen de Saddam Hussein. La política de Rusia de vender excedentes de armas ligeras a través de su agencia de exportación de armas es algo que preocupa seriamente a los analistas, especialmente en la medida en que enormes cantidades de armamento y munición fueron puestas a disposición de esta agencia entre los años 2002 y 2005. Esta preocupación es aún mayor por el hecho de que en Rusia se haya vuelto común la práctica consistente en retirar armas del servicio activo para exportarlas a otros países, lo cual entra directamente en conflicto con el documento de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) adoptado en el año 2000. Por lo general, en Estados donde eran comunes los abusos a los derechos humanos no se han conocido muchos impedimentos para obtener armas ligeras, las cuales, a su vez, eran utilizadas para fomentar muchos de estos abusos.

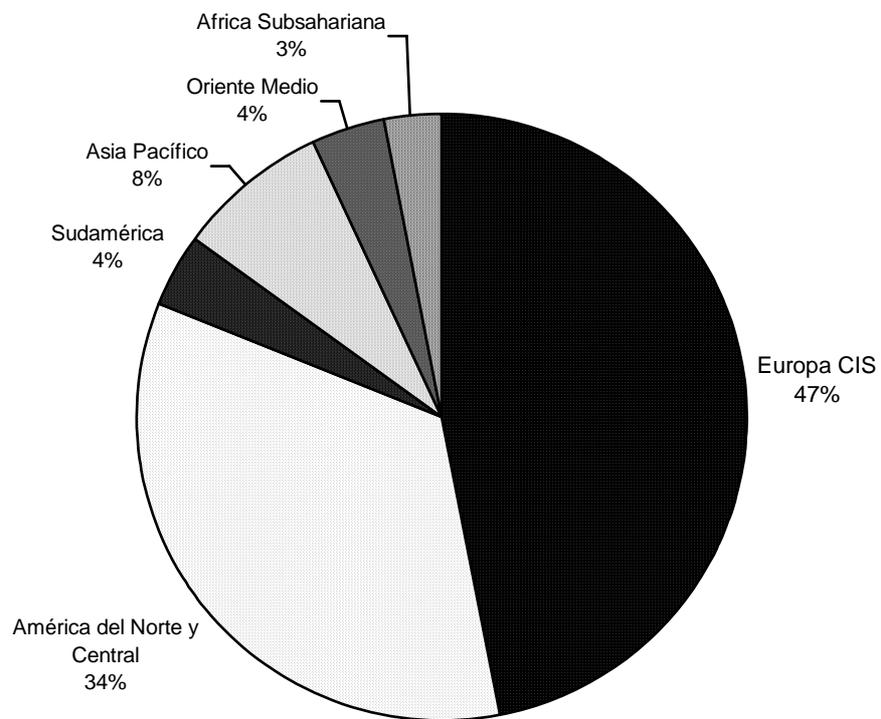
Más de 1.000 compañías de 98 países están implicadas en algún aspecto de la producción de armamento ligero, tal y como se puede apreciar en las figuras 1 y 2. Al menos un 30% de esas empresas están situadas en Estados Unidos y algo menos de la mitad se encuentran en Europa (Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Italia, España, Suiza y Reino Unido), así como en el CIS (*Commonwealth of Independent States*). Así, la nueva Unión Europea de 25 miembros cuenta en la actualidad con más de 400 empresas que

fabrican armas ligeras y de pequeño calibre, repartidas en 23 países. Otros grandes países productores incluyen a Brasil, China, e Israel, a los que habría que añadir nuevos productores como la India, Pakistán, Singapur, Suráfrica y Taiwan. El valor total de la producción, incluyendo tanto el material militar como el comercial, se estima en aproximadamente 2,8 billones de dólares americanos, sin contar con la munición, la cual asciende a cuatro billones de dólares anuales.

Distribución Mundial de Países Productores 2001



Distribución Mundial de Compañías de Armas Ligeras 2001



Controlando las armas ligeras

Si hay algo en lo que todos los analistas parecen estar de acuerdo es en la necesidad de controlar no sólo los flujos de armas ligeras, sino también su disponibilidad por parte de la población civil. A pesar de que el hecho de conseguir desarmar a la ciudadanía se considera hoy en día como un factor clave en toda transición hacia la paz, éste no puede ser tratado aisladamente dentro de una problemática que depende y se compone de múltiples variables. El desarme debe estar integrado junto con otra serie de elementos que incluirían la reintegración de los combatientes, la transición hacia un sistema de mayor justicia social, una reforma del sector de la seguridad y la gestión de los arsenales de armas existentes. Estas medidas no son únicamente importantes para alcanzar la paz, sino que son esenciales para el éxito en la restricción del armamento circulante y en la aplicación de medidas dirigidas hacia su control. La recogida y destrucción de armas ligeras, por ejemplo, no reducirá la disponibilidad de este armamento a medio y largo plazo a menos que se acompañe de medidas que ayuden a disminuir el deseo de armas por parte de la población, así como a frenar sus posibilidades para adquirirlas, ya sea a través de controles o por la reducción del abastecimiento.

Si bien es cierto que las iniciativas referidas tanto al desarme como a la desmovilización y a la reintegración de los combatientes están recibiendo más atención por parte de ciertas organizaciones, la práctica ha puesto en evidencia que la mayor parte de éstas no disponen de las herramientas adecuadas para resolver los asuntos relacionados con la seguridad que estas iniciativas generan. El Banco Mundial, por ejemplo, no trata directamente los temas relativos al desarme, éstos tienden a permanecer dentro del ámbito de los especialistas militares y de los cuerpos de seguridad regionales. Sin embargo, algunos críticos argumentan que, si las grandes organizaciones para el desarrollo tienen como una de sus prioridades la erradicación de la pobreza, también los grandes organismos internacionales deberían actuar a la hora de desarmar a las poblaciones sumidas en conflictos bélicos o recién salidas de ellos.

La revista británica especializada en asuntos militares *Jane's Defense Weekly* (citada por el dominical *The Sunday Times*) estimó que en su momento la guerrilla albanesa del Ejército de Liberación Nacional (ELN) llegó a disponer de 8.000 fusiles de asalto, 250 rifles para tiradores de elite, alrededor de 200 morteros y 50 lanzamisiles individuales, entre ellos un cierto número del modelo norteamericano *Stinger*, capaces de derribar helicópteros e incluso aviones. Además, el ELN no tuvo el menor remordimiento en exhibir

por aquellos días un par de vehículos blindados capturados a las fuerzas macedonias, que circulaban con la bandera albanesa. Grandes agencias internacionales de desarrollo como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o el Fondo Internacional de Naciones Unidas para la Ayuda a la Infancia (UNICEF) también se han preocupado en ciertos momentos de liderar propuestas encaminadas a responder a las devastadoras consecuencias que para el desarrollo tienen y han tenido las armas ligeras. Tanto en zonas del centro como del este y del oeste africano, muchos de sus esfuerzos han ido encaminados a mejorar las reformas gubernamentales referidas al control de aduanas, como medida para reducir nuevos suministros de armamento ligero. Se estima que solamente dentro de Suramérica y América Central existen aproximadamente entre 45 y 80 millones de armas de fuego, repartidas entre una población de 464 millones de personas. Pero lo que caracteriza a la región que engloba a América del Sur y al Caribe no es el elevado número de armas en circulación, sino sobre todo su increíble letalidad. La probabilidad de que un arma en esta región sea usada para matar está entre las más altas del mundo (véase cuadro 1, p. 00). Sin embargo, la letalidad varía dramáticamente de un país a otro. En Ecuador, por ejemplo, hay un homicidio anual por cada 265 armas disponibles. La situación es muy diferente en Chile, donde hay un asesinato por cada 21.000 armas civiles, cuadro 4.

Cuadro 4. Mortalidad causada por armas ligeras.

PAÍS	Total de armas en manos civiles (millones)	Homicidios anuales por armas	Homicidios por armas por cada 100.000 habitantes	Número de homicidios causados por armas ligeras	Homicidios por armas por 100.000 armas
Ecuador	0.2-0.5	1,321	10.16	150-380	260-660
Colombia	4.2-10.2	21,898	49.54	190-470	220-520
Venezuela	1.2-6.0	5,408	21.04	220-1,100	90-450
Brasil	20.0-30.0	25,603	14.35	780-1,170	85128
México	3.5.0-16.5.0	5,452	5.37	640-3,000	33-156
Argentina	4.1-5.6	942	2.45	4,350-5,940	17-23

Peru	0.5-1.0	161	0.59	3100-6,200	16-32
Uruguay	0.9-1.6	104	3.05	8,650-11,400	7-12
Chile	1.4-2.0	82	0.52	17,000-24,400	4.1-5.9
Jamaica	0.08-0.2	450	16.97	180-440	230-560
Sudáfrica	4.5	13,572	30.17	330	302.0
EEUU	243.0-281.0	10,310	3.45	24,000-28,000	3.76-4.2
Canadá	7.9	170	0.54	48,000	2.2
Alemania	20.0-30.0	155	0.19	129.000- 194,000	0.5-0.8

*Los datos en este cuadro tienen diferentes años:

-Las estadísticas de armas de fuego son 2002-2003.

-Los homicidios por arma son de los años recientes disponibles

(1998-2001), excepto Jamaica de 1995, Bolivia y Paraguay fueron excluidos por falta de datos específicos de homicidios.

-Las cifras para armas/homicidios por armas y homicidios por armas/100.000 armas han sido redondeados para evitar falsa precisión.

Desde la Conferencia de Naciones Unidas sobre Armas Ligeras del año 2001 se han llevado a cabo una serie de actividades sin precedentes encaminadas a fomentar el control de esta clase de armamento, aunque a pesar del carácter ciertamente novedoso de algunas de las iniciativas puestas en marcha, la realidad ha demostrado que la disponibilidad y el mal uso de armas ligeras son sólo dos de los desafíos a los que ha de enfrentarse la comunidad internacional. En la citada Conferencia los países participantes reconocieron que:

“La excesiva acumulación y la proliferación incontrolada (de armas ligeras) en muchas regiones del mundo [...] supone una seria amenaza [...] para la seguridad, la estabilidad y el desarrollo sostenible tanto en el ámbito individual, como en el regional e internacional.”

Esta declaración de intenciones no es óbice para que en los últimos años la cooperación internacional haya ocupado un papel crucial en la prevención de actividades ilícitas de intermediación, a pesar de que la intermediación de un arma enviada a un país con

embargo es claramente una violación a las disposiciones internacionales. A pesar de ello, desde varios frentes se afirma que muchas de estas actividades podrían no ser catalogadas de ilegales de manera tan tajante. Las disposiciones de 25 países con regulaciones de intermediación varían considerablemente, especialmente en lo que respecta a su campo de aplicación, tanto dentro como fuera del territorio nacional controlado por el Estado. Otro de los problemas a resolver se refiere a la falta de consenso con respecto a la definición de las actividades que están sujetas a autorizaciones, así como a los criterios utilizados para determinar la solicitud de las licencias, lo que demuestra que los puntos de vista aplicables a todo lo referido a licencias de exportación, catalogación de los productos y sanciones varias son tan amplios como el número de países dispuestos bien a importar, bien a exportar, material bélico.

Pero al margen de la variedad de puntos de vista, muchos de los problemas generados por las armas ligeras han surgido a partir de errores administrativos y de gestión de los inventarios. Los casos que más llaman la atención han sido los que han ocasionado la pérdida del control de millones de armas ligeras y munición, lo que a su vez ha contribuido al incremento de los asesinatos, al fomento de la violencia étnica y, en definitiva, a la inestabilidad de las naciones involucradas. Un ejemplo no muy lejano en el tiempo lo tenemos en Irak, donde el control se ha convertido en sinónimo de caos. Como resultado de la derrota de Saddam Hussein, el pueblo iraquí se encontró en posesión de entre siete y ocho millones de armas ligeras que en un principio pertenecían a las fuerzas de seguridad. De igual manera, la guerra de Irak incrementó vertiginosamente la demanda iraquí por armas de fuego, llegando a exceder claramente a la oferta disponible, con lo que Irak pasó a convertirse en uno de los puntos de mira preferidos por los países exportadores de armas. Así, viendo la grave problemática que las armas ligeras suponen para la mayor parte de los Estados, no sorprende que la enorme cantidad de armamento estatal robado, o incluso "extraviado" por parte de los propios órganos oficiales de control, conduzcan hacia un creciente interés en mejorar la gestión de los inventarios de armas en muchas partes del mundo. Hay que reconocer, de hecho, que durante la última década los controles de exportación de armas han sido cada vez más estrictos y específicos, a lo que cabría añadir una serie de acuerdos en los ámbitos regional e internacional. Varios países como Bulgaria y Rumania, que han sido acusados de vender armas ilegalmente en el pasado, han buscado un mayor control sobre el comercio de sus armas ligeras a base de reformar sus controles de exportación.

De todas formas, la falta de control y los errores administrativos no son las únicas vías por las que las armas ligeras terminan en manos indeseables. Al menos un millón de armas de fuego son robadas al año en el mundo, y este es un problema muy serio que desgraciadamente se da en demasiados países; es más, se sabe que las armas robadas se encuentran generalmente entre aquellas que son usadas en crímenes violentos. Al centrarse solamente en los hurtos cometidos por criminales en la calle, frecuentemente en muchos países se fracasa al tratar con otros aspectos tan importantes como el de la vulnerabilidad de los inventarios. A la luz de culturas relativamente permisivas en muchas partes del mundo, se necesita hacer mucho más para disminuir no sólo el hurto de armas ligeras, sino también la pérdida, puesto que en numerosos países no se penaliza al propietario (sea un particular o una gran empresa privada) por perder su armamento. La creación de culturas de responsabilidad debería ser el objetivo principal de las políticas de armas, así que uno de los resultados de la creciente preocupación por estos problemas es el aumento del interés en fortalecer las leyes referidas a las armas ligeras. Esta tendencia se manifiesta de dos formas: reforma de las leyes existentes para llamar la atención hacia el cambio de las prioridades de la agenda pública y el establecimiento de nuevos sistemas legales que regulen las armas de fuego de propiedad pública. En Estados Unidos, por ejemplo, el debate está centrado en las propuestas de reforma, mientras que en otros países se está discutiendo o implementado nuevos sistemas legales. El registro de armas ligeras, una de las políticas más audaces para muchos países, puede ser activa-universal, requiriendo la participación de todos los propietarios de armas, o pasiva-parcial, involucrando solamente el registro de las armas adquiridas recientemente. El principal ejemplo de la primera opción es Canadá, donde la iniciativa más ambiciosa de los últimos años dio lugar a un registro de 6,5 millones de armas de fuego hasta julio de 2003. Y aunque el sistema canadiense pueda ser controvertido, es seguro que contribuye mucho más a reformar el contexto internacional de registro de armamento personal que otras medidas tomadas anteriormente. Brasil, por su parte, estableció en diciembre del año 2003 el más novedoso e importante sistema de control para combatir la proliferación de armas de fuego y modificar radicalmente la cultura nacional respecto a éstas. La parte más revolucionaria de este programa fue el plebiscito para prohibir la venta de armas, y éste podría comenzar a establecer un sistema activo-universal de registro dentro del cual Tailandia podría convertirse en el siguiente país en poner en práctica esta clase de medidas disuasorias. Paradójicamente, durante el año 2003 Noruega fue el único país en informar respecto a la cantidad de munición reservada para las fuerzas policiales, aunque en este caso la información relativa a las fuerzas militares no fue facilitada.

Pero además de los propios países involucrados o que sufren algún tipo de violencia relacionada con las armas ligeras, los grandes organismos internacionales también han intentado poner su granito de arena en un terreno en donde las intenciones más loables corren el riesgo de fracasar estrepitosamente. En el año 2003, además de celebrarse el primer encuentro bianual para considerar la mejora del “programa de acción” establecido por la ONU en su conferencia de 2001, se publicó un manual práctico sobre armas ligeras con el fin de orientar y mejorar el documento elaborado como consecuencia de la cumbre de la OSCE en el año 2000 relativa a las armas ligeras y a su control. También durante ese mismo año las naciones firmantes del Tratado de Wassenaar decidieron modificar el documento principal para incluir el intercambio de información acerca de las armas ligeras, lo que supuso el compromiso de reforzar los controles de exportación para todo aquello que pudiese ser susceptible de ser utilizado como armamento. Por su parte, la Unión Europea también ha terminado tomando medidas para asegurar que estos controles de exportación sean efectivos en todos los países integrantes. Con todo lo visto, no hay duda de que a pesar de las reticencias esta cuestión se ha vuelto importante en la agenda internacional, como lo demuestra la importante cantidad de iniciativas internacionales y regionales puestas en marcha, particularmente por parte de la Unión Europea, la OSCE, el Tratado de Wassenaar y la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta actividad parece que ha sido la semilla de una serie de iniciativas por parte de la Comunidad Económica de los Estados Africanos (CEA) y de la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC). Entre estas iniciativas se encuentran un par de documentos: *La Posición sobre el Control de la Intermediación de Armas de la Unión Europea* (que es un compromiso legal) y *La Regulación Modelo para el Control de los Intermediarios de Armas de Fuego, sus partes, componentes y municiones*, ambos adoptados en el año 2003. Además, tanto la OSCE (que ha desarrollado también una serie de prácticas encaminadas al estudio del desarrollo, así como de los gastos militares, con un interés especial en las armas ligeras) como la OTAN han elaborado una serie de líneas maestras sobre la recolección y destrucción de armas, animados por la creencia de que si el sector de la seguridad puede disfrutar de una gestión aceptable, el desarrollo de un país podrá disponer a su vez de un entorno favorable para poder lograr un equilibrio estable entre las instituciones de la seguridad y las encargadas del desarrollo. Un ejemplo: la OTAN inició en Macedonia la misión Cosecha Esencial para la recogida de las 3.300 armas que la guerrilla albanesa del ELN estaba dispuesto a entregar.

El caso de España

España, dentro de su relativamente sobria industria militar, ocupa un lugar dentro del panorama internacional que, sin ser destacado, reporta a nuestra economía interesantes beneficios; de hecho, las exportaciones españolas en lo que se refiere a material de defensa han ido incrementándose paulatinamente desde el año 1999. Respecto a las exportaciones de este material de durante los años 2003 y 2004, el secretario de Estado de Turismo y Comercio, Pedro Mejía, ha señalado que:

“España es un exportador modesto en el comercio internacional de armas y que sus ventas varían de año en año dependiendo de los contratos alcanzados por las empresas del sector”, no obstante Mejía ha llegado a afirmar que “los flujos de exportación e importación han tenido un carácter más estable como consecuencia de la entrada de varias empresas españolas en programas de cooperación conjunta en el ámbito militar, como son los relativos al Eurofighter, al avión de transporte militar A-400M, el carro de combate Leopard y el programa de comunicaciones electrónicas Sistema de Distribución de Información Multifuncional (MIDS)”. Según él, “cabe esperar que esta tendencia, que se ha consolidado en 2003 y 2004, se mantenga en el futuro ya que en los próximos años se materializarán los primeros envíos derivados del contrato de venta de 5 fragatas F 85 a la Marina noruega.”

Este optimismo de nuestro secretario de Estado es un reflejo de los datos que arrojan nuestras exportaciones. Además del crecimiento sostenido, en el cuadro 5 se puede apreciar como en el año 2003 las ventas de material de defensa aumentaron un 39,5% respecto a 2002 y un 5,9% en 2004 respecto a 2003, incrementos que lograron mantener esa tendencia al alza. Además de la subida de 2003, el año 2001 significó un incremento de prácticamente el 40% respecto del ejercicio anterior, lo cual es un claro síntoma del dinamismo de nuestra industria de defensa.

Cuadro 5 - Exportaciones españolas de material de defensa

Año	Valor (millones de euros)
1998	163,8
1999	141,4

2000	138,3
2001	231,2
2002	274,7
2003	383,1
2004	405,9

Respecto a los países y zonas de destino del material español, las exportaciones en el año 2003 se concentraron principalmente en los países pertenecientes a la OTAN y a la Unión Europea con un porcentaje que supuso un 85,6%, mientras que en el año 2004 el porcentaje disminuyó ligeramente, alcanzando el 81,3%. Para el conjunto de países de la Unión Europea, las exportaciones representaron un 76% en 2003 y un 79,6% en 2004, mientras que si éstas se refieren a los países OTAN, los porcentajes respectivos fueron 85,5 y 81%. Los datos nos indican que nuestras exportaciones no se limitan ni mucho menos a la órbita europea, sino que los países integrantes de la OTAN son incluso mejores clientes que aquellos que comparten con nosotros la Unión Europea. De esta última, nuestras ventas (291,5 millones de euros en 2003 y 322,9 millones en 2004) se distribuyeron principalmente entre el Reino Unido, Alemania e Italia. Aunque estas cifras, sin embargo, corresponden mayormente a armamento pesado (aviones militares, carros de combate, etc.), en el año 2004 España vendió a Arabia Saudí munición y granadas por un valor de 23,3 millones de euros. También en 2004 se realizaron exportaciones del llamado "otro material" por valor de 1,3 millones de euros, destacando como países de destino Argentina y Venezuela. El año anterior las exportaciones de estos equipos se incluían como una categoría adicional en "material de Defensa" al no existir todavía la denominación de "otro material".

Pero aparte de los datos de exportación y de destino del material de defensa español, es importante hacer mención a las denegaciones, es decir, a aquellos pedidos que fueron rechazados como resultado de la aplicación del Código de Conducta de la Unión Europea. Estas denegaciones ascendieron a 12 durante el año 2003, mientras que sólo fueron rechazados cinco pedidos en el 2004. De estas denegaciones, 15 correspondieron a armas ligeras y fueron aplicados los criterios correspondientes respecto a licencias, debido al riesgo que existía de desvío por parte del país destinatario. Las otras dos denegaciones se derivaron de sendos acuerdos previos e incluían vehículos militares no

armados, siendo los criterios aplicados el de situación interna del país de destino, el de situación regional y el de adecuación económica y técnica de la exportación. Siguiendo los compromisos adquiridos en materia de colaboración de exportaciones de material de defensa, las 17 denegaciones fueron comunicadas a los Estados miembros de la Unión Europea.

En relación con los productos, la industria de defensa en España se caracteriza actualmente por tres aspectos: un carácter dual (produciendo tanto para Defensa como para el mercado civil), una participación en programas internacionales tanto de forma aislada como junto a otras industrias internacionales, y un aprovechamiento con fines defensivos de productos civiles de uso común. Estos tres elementos hacen más interesante y competitiva la oferta española, pero también conllevan mayor dificultad a la hora de su seguimiento e identificación. De todas formas, España dispone de un nuevo reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, así como para otros productos y tecnologías de doble uso. En el marco de las nuevas reglamentaciones para la exportación de este tipo de materiales, se ha creado la llamada Licencia Global de Proyecto, la cual es aplicable a programas cooperativos de defensa europea como, por ejemplo, el caza de combate europeo EF-2000 o el avión de transporte militar A-400M. Con ello se pretenden agilizar y flexibilizar los envíos derivados de una serie de programas a los que la industria española está consiguiendo acceder en cada vez mayor proporción y que se caracterizan por su elevado contenido tecnológico, su gran valor añadido y un empleo altamente cualificado.

Por otra parte, se ha introducido la obligatoriedad de registro previo y el control de las operaciones de intermediación en el comercio de armas. De esta manera, pasa a estar sometida a control cualquier operación efectuada en territorio español de personas o entidades que negocien o concierten transacciones que puedan implicar la transferencia de material de defensa de un tercer país a cualquier otra nación. Igualmente, se ha creado una cláusula “escoba” para material de defensa, similar a la ya existente en el reglamento comunitario para los materiales de doble uso, con la que se puede llegar a exigir una autorización en las exportaciones de productos no sometidos a control cuando la Administración o el exportador tuviesen conocimiento o pudiesen sospechar que tales materiales fuesen a ir destinados a un programa de fabricación de armas de destrucción masiva o fuesen a tener un uso militar en un país sometido a embargo. Además de todo esto, se ha introducido un registro de operadores de comercio exterior de material de defensa y de doble uso según el cual los importadores y los intermediarios están también

obligados a inscribirse (de forma similar a los exportadores) como paso previo a la autorización de sus operaciones. Se añade, además, un nuevo anexo para el llamado “otro material”, donde se incluyen los equipos paramilitares y de seguridad.

Es evidente que todas estas medidas van encaminadas a aumentar en cierto grado el nivel de transparencia para una serie de materiales, como son los de defensa, que generalmente no poseen muy buena prensa entre gran parte de la ciudadanía. Aún así, en España las exportaciones de armamento figuran como “materia clasificada” por un acuerdo del Consejo de Ministros de 1986, por lo que corresponde al Gobierno, por tanto, mantener o cambiar esta situación de secreto. Así, la mayor parte de las decisiones de la Junta Interministerial de Material de Defensa y Doble Uso (JIMMDU) que se ocupa de aprobar las exportaciones, son secretas. En esta junta hay tres representantes del Ministerio de Comercio, dos del Ministerio de Defensa y un representante de los Ministerios de Economía, Asuntos Exteriores, Industria y Justicia e Interior. A pesar de ello, el Parlamento en conjunto no tiene derecho a consultar esas actas ni a saber exactamente qué es lo que se exporta. En el ámbito administrativo la exportación de armamentos está regulada por un Real Decreto de septiembre de 1993, cuyo artículo 13 especifica que se podrán denegar las exportaciones:

“Cuando existan indicios racionales de que el material bélico pueda ser empleado en acciones que perturben la paz, la estabilidad o la seguridad en el ámbito mundial o regional, o que su exportación pueda vulnerar los compromisos internacionales contraídos por España.”

Sin embargo, y a pesar del secretismo bajo el que se ocultan cantidades y destinos, al final llega al conocimiento del ciudadano algunas de las ventas más importantes, sobre todo por parte de las empresas públicas que fabrican aviones y buques. Como siempre, la parte menos conocida es la referida a las empresas privadas que fabrican munición y armas ligeras. Aún así, en los últimos años el Parlamento Europeo se ha manifestado con toda claridad a favor de la transparencia y del control del comercio de armamento, tal y como ha quedado reflejado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* del 18 de abril de 1991.

En párrafos previos se ha intentado explicar las terribles consecuencias que las armas ligeras tienen sobre la población, sea del país que sea. En este sentido, José Sanmartín, director del Centro “Reina Sofía” para el Estudio de la violencia, ha declarado que:

“Las armas son el primer factor de riesgo de la violencia”.

Para este especialista existe una peligrosa y clara relación entre armas y violencia que ha sido perfectamente estudiada a través de las experiencias directas que nos ha ofrecido la propia realidad y que le ha llevado a concluir que hay una relación directamente proporcional entre inseguridad y armas. Para él, “cuántas más hay, mayor es la inseguridad”. El caso de Estados Unidos, donde se cree que hay dos armas por habitante, nos sirve para ejemplarizar una concepción de la vida cotidiana (dentro de nuestras sociedades democráticas y desarrolladas) en la que el arma está ligada a una percepción muy particular de la defensa. En este caso, el ciudadano no se fía del Estado como garante de su seguridad e intenta desarrollar medios propios que salvaguarden su integridad, su seguridad y su estilo de vida. Por desgracia, esta concepción está calando poco a poco en España. En muchas partes de Europa Occidental, se hace del Estado el depositario legítimo de la violencia para defendernos, pero al comprobar que el propio Estado no es capaz de garantizar unos mínimos de seguridad frente a determinados elementos perturbadores, pasan al uso civil del arma y, con ello, a un uso a menudo descontrolado de un material que termina teniendo consecuencias fatales para la propia población civil. “Las armas son el único instrumento que sólo tiene una función negativa: matar”.

Según un estudio del año 2001 sobre armas ligeras, la Organización Mundial de la Salud (OMS) destaca que aunque España no está entre los países con menos armas disponibles, sí lo está en cuanto a muertes por arma de fuego. Solamente Dinamarca, el Reino Unido y Japón se sitúan por debajo de España en este aspecto, Estados Unidos se coloca muy por encima con 15 muertes por cada 100.000 habitantes. Esto debería ser motivo de orgullo para el Estado español y, sin embargo, un año más, ONG como Amnistía Internacional, Greenpeace o Intermón Oxfam (con la asistencia técnica de la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona), han decidido contrastar la información ofrecida por el Gobierno sobre las exportaciones españolas de armas en 2003 y han constatado que sigue faltando transparencia y control sobre este comercio, ya que cuatro de cada diez países a los cuales España exportó armas en 2003 no cumplen con los requisitos que estipula el Código de Conducta de la Unión Europea. Esto al menos es lo que se desprende del informe que han presentado (www.pangea.org/unescopau), en el cual se hacen diez recomendaciones muy específicas con la idea de ponerlas en práctica si de verdad se quiere tomar en serio el control del comercio de armas.

Y es que hay que reconocer que aunque en los últimos años ha habido avances en la manera en que el Gobierno informa sobre esta materia, las transferencias españolas de armas siguen rodeadas de secretismo. Sobre la base de una comparación con países de nuestro entorno, España ha doblado el volumen de sus exportaciones en los últimos tres años, lo cual no deja de ser una buena noticia en términos económicos y de desarrollo tecnológico. El 90% del volumen de ventas en 2004 ha tenido como destino a países de la Unión Europea, pero el 40% de los destinos de armas españolas no aprueban el examen del Código de Conducta de la Unión Europea, como es el caso de Israel, India, Indonesia o Venezuela. Éste Código establece que no se pueden vender armas a países embargados, en conflicto, inestables, que no respeten los derechos humanos, con problemas de desarrollo o cuando exista riesgo evidente de desvío de la venta a un tercer país.

Por otro lado, al presentar el Gobierno los datos de las exportaciones de material militar correspondiente a 2003 en octubre de 2004, se anula de antemano cualquier intento de política preventiva. Todas las organizaciones preocupadas por el tema de las armas ligeras coinciden en que el nivel de información y detalle con que se declara puede ser ampliamente mejorado. Por otra parte, hay determinados productos que no son considerados como armamento por las autoridades españolas y por tanto quedan fuera de los mecanismos de información y control (como los aviones de transporte militar y determinadas armas ligeras y sus munición). Lo mismo ocurre con las transferencias que no son consideradas como exportaciones (donaciones, *leasing*, ventas de productos de segunda mano, venta de excedentes, etc.); de hecho, un análisis pormenorizado de todas las transferencias españolas durante el año 2003 muestra que el volumen real de las transferencias de armas españolas es un 50% superior a lo declarado por el Gobierno. Según algunas de estas organizaciones no gubernamentales, algunos ejemplos de operaciones sobre las que el Gobierno no rinde cuentas las podemos ver en la venta de aviones de transporte militar a Jordania, Colombia, Polonia, Paraguay, Turquía y Francia; venta de cañones de segunda mano a Marruecos; la entrega de munición para armas ligeras para numerosos países subsaharianos. De todas ellas, sin embargo, destaca la exportación realizada a Sudán, un país en guerra desde 1983 y con la peor crisis humanitaria del planeta (provocada por el conflicto entre las milicias armadas del Gobierno y los grupos rebeldes en las provincias de Darfur). La munición española exportada violaba el embargo al que la Unión Europea tiene sometido al país desde el año 1994.

Por ello, de entre las diez recomendaciones que formula el informe al que se ha aludido anteriormente, vamos a señalar algunas: aplicar rigurosamente los criterios del Código de Conducta de la Unión Europea; ampliar la lista de los productos considerados armamento; rendir cuentas sobre todos los tipos de transferencias de armas y no sólo sobre las exportaciones; y una serie de pasos a dar para acabar con el secretismo y la falta de información. Asimismo se insta al Gobierno a jugar un papel activo en los foros regionales e internacionales en los que se discuten medidas para mejorar el control del comercio de armas, como la revisión del Código de Conducta de la Unión Europea o el proceso para impulsar el Tratado Internacional de Comercio de Armas. La transparencia en el control del comercio de armamento supone un primer paso para paralizar la venta de armas a países en conflicto y donde no se respeten los derechos humanos, al mismo tiempo que representa la capacidad de poder realizar un seguimiento sobre el cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos por el Gobierno español.

Un asunto pendiente

Aunque hoy en día el control de las armas ligeras se encuentre en la agenda de política exterior de numerosos países, figure en los objetivos de varias organizaciones no gubernamentales, genere encuentros internacionales y dé lugar a informes, decálogos, declaraciones de principios y promesas bien intencionadas, no fue hasta el año 2001 (con la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio Ilícito de Armas Ligeras) que la comunidad internacional comenzó a prestar atención a este problema. Un comienzo, por cierto, un tanto tardío si consideramos las cifras de batallas y víctimas civiles ocurridas hasta ese año. Y si bien la citada conferencia supuso la adopción de un programa de acción global por el cual los gobiernos participantes se comprometían a luchar contra su proliferación y a reducir su demanda, pocos de estos esfuerzos han sido realmente efectivos a la hora de reducir el número de víctimas causadas por este tipo de armamento. En los últimos años, las investigaciones desarrolladas por algunos gobiernos y por ONG han revelado que los intermediarios juegan un papel decisivo en el comercio ilícito de armas ligeras. Estas mismas investigaciones han demostrado también que la falta de preocupación por muchos de los actos ilícitos que realizan estos mismos intermediarios depende mucho de una serie de vacíos de regulación, tanto a nivel nacional como internacional, aunque de forma paralela y desde el año 2001 una serie de iniciativas a nivel nacional y regional han sido puestas en práctica con el fin prioritario de controlar el suministro ilegal. El vacío más evidente en la intermediación de armas es la no regulación, aunque otras lagunas importantes son los frágiles controles sobre los

inventarios gubernamentales de armas, la falta de inspecciones en el transporte y en los agentes financieros, así como inadecuados controles de fronteras y aduanas.

La Conferencia Internacional de 2002 sobre Financiación para el Desarrollo de Monterrey (México) no fue capaz de asegurar los recursos necesarios para alcanzar las metas que se había propuesto la ONU el año anterior. Igualmente, la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible celebrada en agosto de 2002 en Johannesburgo (Sudáfrica) tampoco consiguió un consenso sobre algunas cuestiones fundamentales. Incluso algunos analistas que apoyaban la celebración de ambos encuentros han lamentado más tarde que el incremento de la ayuda militar, necesaria para luchar contra el terrorismo, centrarse la mayor parte de las discusiones. Los datos ofrecen una parte del porqué de ese desengaño: mientras el gasto militar global en el año 2002 fue de aproximadamente 839 billones de dólares estadounidenses, el gasto en ayuda al desarrollo de ese mismo año no superó los 50 billones. Si bien es cierto que el desarme y el control de armas están siendo incluidos en un creciente número de operaciones de paz, también es verdad que muchos de los mandatos de las grandes organizaciones son por lo general demasiado imprecisos y los recursos demasiado escasos como para influir de manera positiva. Es evidente que la capacidad de los grandes organismos internacionales para elaborar decisiones prácticas y concretas, así como para enviar apoyo económico suficiente, será decisivo para el desarrollo de las futuras campañas que pretendan erradicar las armas ligeras y, sobre todo, sus terribles consecuencias sobre la población civil. Y aunque existe una creciente aceptación respecto al papel que juegan las armas ligeras en el deterioro de las condiciones de seguridad y en la disminución de oportunidades para el desarrollo, hay que reconocer que el asunto se encuentra aún en sus fases iniciales, puesto que, si bien la comunidad internacional junto con numerosas organizaciones civiles continúan buscando vías para reducir los suministros y la propia demanda de armamento, pocas instituciones han sido capaces de crear auténticos vínculos entre las armas ligeras y aspectos más amplios del desarrollo individual y comunitario.

Los informes elaborados hasta la fecha han dado, sin embargo, algunos frutos, aunque sea a nivel teórico. En este sentido es importante señalar que todos los expertos coinciden en que la reducción de la presencia de armas ligeras ha de ser tan sólo uno de los objetivos dentro de un programa mucho más amplio. Los últimos estudios acerca de las armas ligeras han enfocado la problemática desde tres puntos clave:

1. Reconducir las actitudes y comportamientos de la población implicada con el fin de reducir su demanda de armas ligeras.
2. Reforzar la normativa legal y los controles sobre la posesión de esta clase de armamento para disminuir su uso incorrecto, especialmente entre la población civil.
3. Destruir los excedentes de armas, evitando de esta manera su recirculación dentro de la sociedad.

Por su parte, los analistas del *Small Arms Survey* sugieren una serie de factores determinantes en la proliferación de armas ligeras en ciertas zonas del planeta:

- El desmoronamiento económico.
- La debilidad gubernamental.
- La fragilidad de las estructuras jurídicas.
- La corrupción.
- La desigualdad y la frustración social.
- La tensión étnica.

Por desgracia y a pesar de análisis detallados sobre causas y consecuencias, en casi ningún documento oficial relacionado con el control de las armas ligeras (exceptuando a ciertas ONG) se habla abiertamente de los países productores y, por tanto, del control de su fabricación y de su exportación a ciertas zonas del planeta que mantienen conflictos endémicos desde hace años. No deja de ser paradójico que mientras los grandes productores de armamento disfrutan de economías saneadas y de regímenes democráticos más o menos asentados, países recién salidos de conflictos étnicos e inmersos aún en guerras civiles o golpes de Estado reciben, muchas veces a través del mercado negro, ingentes cantidades de armas ligeras que violan en muchas ocasiones los embargos impuestos por Naciones Unidas. Envíos, por cierto, que no hacen más que agravar todo tipo de problemas económicos, sociales y de seguridad de los propios países receptores.

Coincidiendo con la reunión bienal de seguimiento de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Armas Ligeras, que se celebra en Nueva York del 7 al 11 de julio, una serie de

ONG de carácter internacional promoverán entre las delegaciones participantes la necesidad de adoptar un tratado mundial para el control del comercio de armas en el año 2006. Según estas organizaciones la comunidad internacional debería impulsar un proceso para la adopción de un Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) no más tarde de 2006 (el TCA impone la obligación explícita a los proveedores de armas de evaluar las transferencias bajo lo que establece el derecho internacional humanitario y en materia de derechos humanos). Esto sólo será posible si los gobiernos participantes están dispuestos a comprometerse eficazmente con terceros a todos los niveles y demostrar que son capaces de apoyar con medidas reales un cambio en la tendencia de la proliferación de armas ligeras. En dicha reunión también se revisará lo que se ha hecho respecto al famoso “plan de acción” acordado en su momento por todos los países firmantes. Inevitablemente, habrán de tratarse asuntos relacionados con lo que ha sucedido en una serie de regiones del planeta donde, debido a una serie de condiciones claramente deficientes, las armas ligeras se han convertido en un problema de primera magnitud que no hace sino intensificar la inseguridad ciudadana, agravar los problemas de la violencia callejera y asentar una cultura de la violencia a la que es difícil poner freno.

Para terminar, es importante señalar que los asuntos relacionados con las armas ligeras han sido secundarios dentro de los programas de reforma del sector de la seguridad, pues este sector siempre ha estado más preocupado por la creación de instituciones que asegurasen la seguridad pública que por desarrollar instrumentos válidos que pudiesen controlar directamente las propias armas. Los últimos conflictos armados demuestran claramente que la formación de una conciencia acerca del peligro y del control de las armas ligeras continúa siendo un asunto pendiente que la mayoría (instituciones y gobiernos) aún prefiere mirar de lejos. En 2004, el secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, hacía la siguiente declaración respecto a los planes del Gobierno venezolano para comprar 100.000 fusiles:

“No veo ninguna lógica para tanto apetito por armas.”

Ojalá todos, incluido el propio secretario de Defensa, pensásemos lo mismo respecto al comercio de armas ligeras.

BIBLIOGRAFIA

AUTORES

FISAS Vicenç, “Adiós a las armas ligeras”. Ed. Icaria (Barcelona 2000)

FALTAS Sami and CHROBOK Vera, “*A survey of police and practices in OSCE countries*”, Small Arms Survey. Oxford University Press, 2004.

IAN Anthony, “*Major trends in arms control and non proliferation*”, Sipri Yearbook. Oxford University Press, 2004.

LACHOWSKI Zdzislaw and SJÖGREN Martin, “*Conventional Arms Control*”, Sipri Yearbook. Oxford University Press, 2004.

IAN Anthony and BAUER Sibylle, “*Transfer controls and destruction programmes*”, Sipri Yearbook. Oxford University Press, 2004.

“*The Security and Risk in Humanitarian Action and Development Study*”. Small Arms Survey. Oxford University Press, 2001.

“*Talking about Disarmament: The Role of small arms in peace processes*”. Small Arms Survey. Oxford University Press, 2003.

“*Obstructing Development: The effects of small arms on Human Development*”. Small Arms Survey. Oxford University press, 2003.

ARTÍCULOS DE PERIÓDICOS

Agencias/J.C., Skopje/Madrid. “*La OTAN se dispone a recoger 3.300 armas de la guerrilla albanesa*”. El PAIS (27 agosto 2001).

DIRECCIONES DE INTERNET

<http://www.controlarms.org>

<http://www.pangea.org/unescopau>

<http://www.lamoncloa.es>

LA UNIÓN EUROPEA Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Francisco Javier Rivas Sánchez

Capitán del Ejército de Tierra.

“El futuro de la seguridad europea no depende ya exclusivamente del devenir de las políticas europeas clásicas de seguridad, defensa, exterior y relaciones exteriores, sino también de la seguridad interior que ha dejado de ser una política secundaria.” (25)

Félix Arteaga Martín

Introducción

La Unión Europea está desarrollando una política de cooperación policial y judicial entre sus Estados miembros que conducirá al establecimiento de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, el tercer objetivo estratégico de la Unión Europea tras el mercado único y el euro. Dentro de este proceso, los Estados miembros han adoptado medidas para luchar contra el terrorismo tanto a propuesta de los miembros directamente afectados como en respuesta a los grandes atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) y del 11 de marzo de 2004 (11-M).

El tema de la lucha contra el terrorismo se enmarca dentro del Documento Solana de “Revisión Estratégica de la Unión Europea” y del concepto de seguridad interior europea, siendo de vital importancia conocer las dimensiones en las que se desarrolla:

- Percepción del riesgo terrorista en Europa.
- Empleo de instrumentos multilaterales (promover la adhesión universal a los instrumentos relacionados con las armas de destrucción masiva).

²⁵ *Palabras del profesor asociado de Relaciones Internacionales en la Universidad Carlos III de Madrid.*

- Apoyar y participar en los trabajos de las organizaciones internacionales que luchan contra el terrorismo – Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).
- En el control de las exportaciones (mejorar los mecanismos existentes de control de las exportaciones con el fin de impedir que los terroristas puedan desviar cualquier tipo de armas, productos o tecnologías de doble uso).
- La cooperación internacional (proteger a los Estados contra la utilización o la amenaza de armas químicas, nucleares o bacteriológicas, facilitar ayuda internacional).
- El diálogo político (sobre desarme, control de armamento y no proliferación, fomentando la aplicación de las disposiciones y resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.)
- Reforzando la colaboración judicial y policial -creación de Eurojust (Órgano Encargado de la Cooperación Judicial) y Europol (Oficina Europea de Policía).

La amenaza del terrorismo nos afecta a todos. Un acto terrorista contra un país repercute en la comunidad internacional en su conjunto. No cabe debilidad ni compromiso de tipo alguno al tratar con terroristas. Ningún país del mundo puede considerarse a salvo. Solo la solidaridad colectiva y la acción colectiva pueden derrotar al terrorismo. El coordinador de la lucha antiterrorista de la Unión Europea, a las órdenes de Javier Solana, Gijs de Vries, ha afirmado ante la Comisión del 11-M que la guerra de Irak ha sido aprovechada por el fundamentalismo islámico como herramienta de propaganda para “azuzar” a los musulmanes más radicales y facilitar su reclutamiento ⁽²⁶⁾. Circunstancia entre otras muchas, que ponen en peligro la seguridad interna, la convivencia, los valores y el bienestar social. El Estado de bienestar de Europa, es el modelo social de vida característico de Occidente.

La cooperación en cuestiones de seguridad interior se ha iniciado de la mano de la preocupación común ante el terrorismo. Mucho antes de que el 11-S pusiera de relieve la condición internacional de terrorismo, los europeos ya habían tomado conciencia de su

²⁶ “Un responsable de la seguridad europea admite que la guerra de Irak ha dado alas al fundamentalismo”. Palomo D. Solero. www.elmundo.es. 15.11.2004

riesgo colectivo, cuando la proliferación de secuestros de aeronaves de mediados de los años sesenta hizo necesaria la coordinación policial, los Estados miembros se agruparon en el Club de Berna en 1968 para facilitar la cooperación antiterrorista. Tras el 11-S este panorama cambió y el Consejo Europeo mantuvo una reunión extraordinaria en Bruselas para encargar un plan de acción antiterrorista que se elaboró por los ministros de Justicia e Interior, reforzando la cooperación policial y judicial y otorgando un mayor protagonismo a Eurojust y Europol.

Por todo ello, se hace necesario definir y controlar cual es el riesgo o amenaza al que nos enfrentamos, mediante la actuación de equipos multinacionales de investigación y el encargo a los jefes de Policía de coordinar la cooperación entre policías y los servicios de información dedicados a la lucha contra el terrorismo. Este control habrá que hacerlo respetando todos los derechos y garantías de los ciudadanos de la Unión. Tenemos que hacernos a la idea de que nuestra sociedad va a ser amenazada por el terrorismo y todo este inventario de iniciativas se coordina desde las reuniones semestrales institucionalizadas donde la cooperación antiterrorista ha pasado a formar parte de la agenda común y sus progresos se evalúan periódicamente.

Este trabajo aporta un análisis de la situación actual de la seguridad interior en la Unión Europea en el marco de la lucha contra el terrorismo, utilizando como referencia diversas fuentes que se citan y como complemento, las noticias que -extraídas de diferentes procedencias periodísticas escritas- se han publicado.

La Unión Europea y el contexto de seguridad interior

La seguridad de la Unión Europea y de sus Estados miembros ha adquirido un carácter más perentorio concretamente a raíz de los ataques terroristas que tuvieron lugar en Estados Unidos de América, el 11-S y en Madrid, el 11-M. Los ciudadanos de Europa esperan con razón, que la Unión Europea, garantizando el respeto de los derechos y libertades fundamentales, adopte un enfoque común más eficaz sobre el terrorismo, al que solo se puede llegar mediante la prevención, las medidas legislativas y las medidas policiales coordinadas a nivel internacional, medidas políticas y económicas y medidas militares.

Instituciones y procedimientos legislativos

La Unión Europea se asienta en cuatro Tratados:

1. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado CECA), firmado el 18 de abril de 1951 en París, que entró en vigor el 23 de julio de 1952 y expiró el 23 de julio de 2002.
2. El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE), firmado el 25 de marzo de 1957 en Roma y que entró en vigor el 1 de enero de 1958.
3. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado EURATOM), firmado en Roma junto con el Tratado CEE. A menudo se hace referencia a ambos como «Tratados de Roma», pero el término «Tratado de Roma» abarca solamente al Tratado CEE.
4. El Tratado de la Unión Europea (Tratado UE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

Además de su papel económico, la CEE incorporó poco a poco una amplia gama de responsabilidades, incluyendo las políticas sociales, ambientales y regionales. Como ya no se trataba de una comunidad puramente económica, en el cuarto Tratado (Tratado de Maastricht) se la llamó simplemente Comunidad Europea (CE). El Tratado de Maastricht también introdujo nuevas formas de cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros, por ejemplo en defensa y en justicia y asuntos de interior, que es el que nos atañe en este trabajo. Al añadir esta cooperación intergubernamental al sistema «comunitario» existente, el Tratado de Maastricht creó una nueva estructura, la Unión Europea, con un carácter político y económico, construido sobre tres «pilares»:

1. Ámbito comunitario (la mayoría de los ámbitos comunes).
2. Política exterior y de seguridad común.
3. Policía y cooperación judicial en materia penal.

Sus tres «pilares» representan diversos ámbitos políticos con diferentes sistemas de toma de decisiones.

La toma de decisiones en la Unión Europea implica a diversas instituciones, en especial:

- La Comisión Europea.
- El Parlamento Europeo.

- El Consejo de la Unión Europea.

La Comisión propone la nueva legislación, pero son el Consejo y el Parlamento los que aprueban las leyes. Las normas y procedimientos de toma de decisiones de la Unión Europea se fijan en los Tratados. Cada ley europea se basa en un artículo específico del Tratado, mencionado como «fundamento jurídico» de la legislación.

Los procedimientos principales para la adopción de nuevas leyes en la Unión Europea que afectan al contexto de la seguridad son:

- Consulta.
- Codecisión.

La principal diferencia entre ellas es la forma en que el Parlamento y el Consejo colaboran. En el procedimiento de consulta el Parlamento da simplemente su opinión; en el procedimiento de codecisión, comparte auténticamente el poder con el Consejo. La Comisión, al proponer una nueva ley, debe elegir qué procedimiento va a seguir y la elección depende, en principio, del «fundamento jurídico» de la propuesta, es decir, en qué artículo del Tratado se basa.

De forma más detallada, los procedimientos son los siguientes:

CONSULTA

Mediante el procedimiento de consulta la Comisión envía su propuesta tanto al Consejo como al Parlamento, pero es el Consejo el que consulta oficialmente al Parlamento y a otras instituciones tales como el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, cuyas opiniones forman parte integrante del proceso decisorio de la Unión Europea.

En algunos casos la consulta es obligatoria porque el fundamento jurídico así lo requiere, y la propuesta no puede convertirse en ley a menos que el Parlamento haya emitido su dictamen. En otros casos la consulta es opcional, y la Comisión sugiere simplemente que el Consejo consulte al Parlamento.

En todos los casos el Parlamento puede:

- Aprobar la propuesta de la Comisión.

- Rechazarla.
- Pedir enmiendas.

Si el Parlamento pide enmiendas, la Comisión considera todos los cambios sugeridos por el Parlamento y si acepta alguno de ellos envía al Consejo una propuesta modificada. El Consejo examina la propuesta modificada y la adopta tal como se le presenta o bien la modifica. En este procedimiento, como en todos los demás, si el Consejo modifica una propuesta de la Comisión, debe hacerlo por unanimidad.

Los ámbitos cubiertos por el procedimiento de consulta que afectan a la seguridad son:

- Policía y cooperación judicial en materia penal.
- Visados, asilo, inmigración y otras políticas asociadas a la libre circulación de personas.
- «Cooperación reforzada», es decir, el acuerdo que permite a un grupo de Estados miembros trabajar conjuntamente en un campo particular incluso si los otros no desean unirse.

CODECISIÓN

En el procedimiento de codecisión el Parlamento y el Consejo comparten el poder legislativo. La Comisión envía su propuesta a ambas instituciones. Cada una de ellas la lee y discute en dos ocasiones sucesivas. Si no pueden ponerse de acuerdo, se presenta ante un «Comité de Conciliación» integrado por un número igual de representantes del Consejo y del Parlamento. Los representantes de la Comisión también asisten a las reuniones de este comité y contribuyen al debate. Una vez que el comité ha alcanzado un acuerdo, el texto consensuado se envía al Parlamento y al Consejo para una tercera lectura, de modo que puedan finalmente adoptarla como ley.

El Consejo de la Unión Europea es la principal instancia decisoria de la Unión. Como el Parlamento, fue creado por los Tratados fundacionales en los años cincuenta. Representa a los Estados miembros y a sus reuniones asiste un ministro de cada uno de los gobiernos nacionales de la Unión Europea.

Los ministros cambian en función de los temas del orden del día. Por ejemplo, si el Consejo aborda asuntos de terrorismo a la reunión, asisten los ministros de Interior de

cada país de la Unión Europea y entonces se le denomina «Consejo de Justicia y Asuntos de Interior».

Las relaciones de la Unión Europea con el resto del mundo en materia de terrorismo son tratadas por el «Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», pero esta configuración del Consejo también tiene una responsabilidad más amplia con respecto a los problemas de política general, por lo que a sus reuniones asiste cualquier ministro o secretario de Estado designado por su respectivo gobierno en lo referente a asuntos de interior y asuntos exteriores.

En total hay nueve configuraciones distintas del Consejo, pero las relacionadas con la seguridad son:

- Asuntos Generales y Relaciones Exteriores.
- Justicia y Asuntos de Interior.

Sin embargo, el Consejo sigue siendo una única institución.

Cada ministro participante puede comprometer a su gobierno, es decir, que su firma es la firma de todo el gobierno, y también es responsable ante su Parlamento nacional y los ciudadanos a quienes dicho Parlamento representa. Esto garantiza la legitimidad democrática de las decisiones del Consejo.

El Consejo tiene responsabilidades básicas en materia de seguridad:

- Concluir acuerdos internacionales entre la Unión Europea y una o más organizaciones de Estados o internacionales.
- Desarrollar la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, basándose en las directrices decididas por el Consejo Europeo.
- Coordinar la cooperación entre los tribunales nacionales y la policía en materia penal.

La mayoría de estas responsabilidades se refieren a ámbitos «comunitarios», es decir, aquellos en los que los Estados miembros deciden poner en común su soberanía y delegar sus poderes de toma de decisiones a las instituciones de la Unión Europea. Estos ámbitos constituyen el «primer pilar» de la Unión Europea. Sin embargo, las dos últimas

se refieren en gran parte a áreas en que los Estados miembros no han delegado sus poderes, sino que simplemente trabajan juntos. Esto se llama «cooperación intergubernamental» y cubre el segundo y tercer «pilar» de la Unión (PESC, y policía y cooperación judicial en materia penal).

La seguridad interior en la Unión Europea

Existen muchas definiciones de “seguridad”, pero podríamos decir escuetamente que, “*seguridad*” consiste en la “*baja probabilidad de sufrir una agresión*”. Felipe Quero Rodiles, explica como calidad de una situación o condición de encontrarse libre, a cubierto o exento, de daños, riesgos o peligros (²⁷). Sólo una sociedad integrada puede enfrentarse con éxito a la resolución de todos los riesgos y problemas que son producto de la necesidad de convivencia interna, y de la necesidad de mantener una capacidad de negociación y de defensa de los intereses nacionales.

La seguridad interna es un conjunto de atribuciones más amplio que los asuntos de justicia e interior, puesto que se extiende no solamente a policía, inmigración y cooperación judicial sino a aduanas, al papel de los militares de la Unión Europea y el mantenimiento del orden público.

Las posibilidades operativas y especialmente su capacidad de actuación independiente en el ámbito de la seguridad de cualquier gobierno y de la Unión Europea, están limitadas por la falta de cohesión social. Pero la cohesión social tiene que estar originada en un deseo compartido por todos los ciudadanos de obtener metas y éxitos comunes (²⁸).

Los elementos esenciales que proveen un marco para mantener un régimen justo de estabilidad interna en la Unión Europea son:

- Un cuerpo de leyes que haya sido creado legítimamente. (Constitución y legislación europea).
- Una red uniforme, visible, justa y activa de autoridad policial (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los Estados miembros en coordinación con Europol).

²⁷ “*Organismos Internacionales de Seguridad*”. Profesor D. Luis Sola Bartina. Apuntes del Curso de Especialista en Paz, Seguridad y Defensa del Instituto Universitario General M. 2005. p. 1.

²⁸ “*Inmigración y Seguridad en el Mediterráneo. El caso español. Monografías CESEDEN. Madrid. 2002. p. 120*”

- Un sistema judicial imparcial (órganos judiciales y jueces de los Estados miembros en coordinación con Eurojust).
- Un sistema penal que sea justo y prudente (Código Penal de los Estados miembros adaptado a la legislación europea).

Por ello, la cooperación resulta clave a la hora de combatir el terrorismo:

- Cooperación entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Fuerzas Armadas evitando interferencias mutuas.
- Cooperación internacional entre Estados que comparten riesgos comunes.

El problema para algunos países radica en que la competencia para actuar ante determinados supuestos delictivos en el territorio nacional (espacio terrestre, espacios marítimos y espacio aéreo) está compartida por diversos organismos e instituciones. En la Unión Europea la competencia en materia de seguridad se define en la política común de seguridad y defensa que forma parte integrante de la PESC, en la cláusula de solidaridad entre los Estados miembros y en la capacidad operativa basada en medios civiles y militares, al objeto de conseguir un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Definiciones de la Unión Europea sobre terrorismo

El Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001, definió el terrorismo como uno de los principales retos mundiales y definió la lucha contra el terrorismo como uno de los objetivos prioritarios de la Unión Europea.

El Consejo Europeo adoptó en Laeken el 27 de diciembre de 2001, una posición común para combatir el terrorismo, asumiendo la necesidad de una definición común de terrorismo que incluye 11 tipos de actos delictivos, que pueden dañar seriamente a un país o a una organización internacional y se cometan con uno de los siguientes objetivos⁽²⁹⁾:

- Intimidar seriamente a una población.

²⁹ “¿Es posible y necesario definir el terrorismo?” Juan Avilés Farré. Conferencia pronunciada en la Universidad de Granada. 2002. p.2

- Obligar indebidamente a un gobierno u organización internacional a realizar o dejar de realizar una actuación.
- Desestabilizar seriamente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional.

“Personas, grupos y entidades implicadas en actos terroristas” son aquellas de quienes se ha probado, sobre la base de información precisa, que cometieron, intentan cometer o facilitan la preparación de actos terroristas.

“Acto terrorista”, se incluyen los siguientes delitos ⁽³⁰⁾:

- Atentado contra la vida de una persona o integridad física.
- Secuestro y toma de rehenes.
- Destrucción masiva de una instalación pública o privada, incluido el sistema informático.
- Captura de los medios de transporte colectivo (aeronaves o buques).
- Fabricación, posesión, adquisición, transporte y utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas o químicas.
- Liberación en el aire de sustancias peligrosas, provocación de inundación, explosión o incendios.
- Perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental.
- Dirección de un grupo terrorista o participación en estas actividades, incluido en forma de financiación o suministro de medios logísticos.

La simple amenaza de cometer uno de estos delitos debe juzgarse como un acto terrorista.

³⁰ Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial L 344 de 28.12.2001.

“Grupo terrorista”, la posición común lo define como una asociación estructurada de personas que actúan de manera concertada con el fin de cometer actos terroristas, independientemente de su composición y el nivel de elaboración en su estructura.

Cláusula de solidaridad

La trascendencia de los atentados terroristas de Madrid es tal, que se llega incluso a suscribir el compromiso político por los Estados miembros y los Estados adherentes el día 1 de mayo de 2004 a la Unión Europea, de actuar conjuntamente desde ese momento ⁽³¹⁾, contra los actos terroristas, guiados por el espíritu de la cláusula de solidaridad reflejada en el artículo 42 del proyecto de Constitución para Europa y en el artículo 43 del Tratado.

Es interesante resaltar que esta cooperación puede llegar a que los Estados miembros no sólo movilicen los instrumentos propios de las autoridades judiciales y de las Fuerzas de Seguridad sino que, aporten medios militares para: prevenir la amenaza terrorista, proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas y prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista.

La seguridad y la defensa en la Unión Europea: la amenaza del terrorismo

La amenaza del terrorismo nos afecta a todos. Un acto terrorista contra un país repercute en la comunidad internacional en su conjunto. No cabe debilidad ni compromiso de tipo alguno al tratar con terroristas. Ningún país del mundo puede considerarse a salvo. Sólo la solidaridad y la acción colectiva pueden derrotarlo.

La cooperación europea en materia de lucha antiterrorista viene de antiguo. Data al menos de 1975, de las reuniones del Club de Trevi, donde se reunían secretamente funcionarios de varios Ministerios europeos de Interior. Después, en el marco de los Acuerdos de Schengen y, posteriormente, tras el Tratado de Maastricht, en el de la Unión Europea, esta cooperación esencialmente policial y judicial ha escapado con mucho de todo control democrático o jurisdiccional. El Parlamento Europeo debe ser consultado, pero no tiene ninguna influencia sobre la decisión; el Tribunal Europeo, obligado a respetar las libertades fundamentales, no tiene derecho de fiscalización sobre las decisiones adoptadas. La cooperación en materia de Justicia e Interior sigue siendo

intergubernamental y las decisiones se toman por unanimidad, por ello no es de extrañar que la cooperación tenga fallos, pero se ha adoptado este modelo para dejar libertad absoluta a los ejecutivos nacionales.

Decir que la lucha antiterrorista no es eficaz en nuestras democracias porque se da más importancia al respeto de las libertades que a los dispositivos de seguridad, evidencia falta de información, el nombramiento del coordinador antiterrorista de la Unión Europea, refuerza la idea de que las instancias intergubernamentales constituyen la única solución ⁽³²⁾.

El problema de los actos terroristas fue mencionado en el Consejo Europeo de Tampere en 1999 y en el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000. El terrorismo presenta una grave y seria violación de las libertades fundamentales, de los derechos humanos y de los principios de libertad y democracia, ante la cual los Estados miembros deben adoptar medidas para garantizar un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia.

La Unión y sus Estados miembros se comprometen a hacer cuanto esté a su alcance para combatir todas las formas de terrorismo con arreglo a los principios fundamentales de la Unión, las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas y las obligaciones establecidas por la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2001).

Política común de seguridad

Los Estados miembros trabajan para desarrollar una PESC. Pero Política Exterior, Seguridad y Defensa (PESD), son asuntos sobre los que los Estados miembros de la Unión Europea siguen teniendo individualmente un control independiente y al no haber puesto en común su soberanía nacional en estas áreas, el Parlamento y la Comisión sólo desempeñan aquí un papel limitado. Sin embargo, los países de la Unión Europea tienen mucho que ganar si trabajan juntos en estos asuntos y el Consejo es el principal foro en que esta cooperación intergubernamental tiene lugar.

Francia ha propuesto la creación de una Gendarmería Europea que, bajo la inspiración de su propia policía, reúna a todas las fuerzas de seguridad de estatuto militar de los países de la Unión, la razón viene de las lecciones aprendidas de sus intervenciones en diferentes conflictos, ya que han asegurado lo más rápidamente posible un entorno de

³¹ Declaración sobre la Lucha contra el Terrorismo. Bruselas, 25.03.2004

³² "La ilusión de un mister antiterrorismo." El Periódico. www.elperiodico.com

seguridad pública tras la intervención militar. Estas fuerzas podrían actuar en gestiones de crisis, encuadradas en la cadena de mando militar como bajo autoridad civil ⁽³³⁾.

Para responder más eficazmente a crisis internacionales, el Consejo Europeo (Helsinki, diciembre de 1999) decidió que la Unión Europea crearía una «Fuerza de Reacción Rápida» de hasta 60.000 hombres, que podría ser desplegada en el plazo de 60 días y durante por lo menos un año.

No se trata de un «ejército europeo», ya que los militares seguirán siendo miembros de sus Fuerzas Armadas nacionales, bajo mandato nacional, y su papel se limitará a realizar tareas de tipo humanitario, rescate, salvaguardia de la paz y gestión de crisis.

Para aportar control político y directrices estratégicas en momentos de crisis, el Consejo Europeo (Niza, diciembre del 2000) decidió crear nuevas estructuras políticas y militares permanentes en el Consejo de la Unión Europea:

- El Comité Político y de Seguridad (CPS); que tiene especial relevancia en la aplicación y desarrollo de la cláusula de solidaridad asistiendo junto con el Comité Permanente en materia de seguridad interior, al que hace referencia el artículo 261 del Tratado Constitucional, al Consejo Europeo en la toma de decisiones.
- El Comité Militar de la Unión Europea (CMUE).
- El Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), integrado por expertos militares destinados en la Secretaría del Consejo por los Estados miembros.

La PESC no debe olvidar otros asuntos, ya que ceñirse a la cuestión de seguridad, no es la única solución al terrorismo ⁽³⁴⁾. Para aportar control político y directrices estratégicas es necesaria una PESC, pero la Unión Europea debe utilizar todas las instituciones de que dispone para orientar su política hacia la cooperación entre Estados, garantizando un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Estrategia Europea de Seguridad

³³ Política común de Seguridad. Gendarmería europea. www.gees.org/articulo/418/2.05.02.2004

³⁴ "Aznar pide a la comunidad internacional unidad en la lucha contra el terrorismo". II Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe, en la que el presidente de Brasil, Fernando Enrique Cardoso, respondió a Aznar diciendo que "no se puede olvidar la lucha contra la pobreza y la exclusión social obsesionándose con el tema de la seguridad". www.borrul.org.

La Estrategia Europea de Seguridad adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003, describe el terrorismo como una de las principales amenazas para los intereses de la Unión Europea y del mundo, y se pidió al Secretario General/Alto Representante (SG/AR), señor Solana, que presentara propuestas concretas y recomendaciones para combatir esta amenaza. El SG/AR ha insistido en la necesidad de aumentar la coordinación con los países del Mediterráneo para combatir el terrorismo y en la combinación de esfuerzos externos e internos en la lucha contra el terrorismo. No ha extrañado incluso que haya mantenido reuniones con el grupo terrorista Hamas, en aras de solucionar el conflicto palestino-israelí ⁽³⁵⁾. La Unión Europea debe desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente. El Documento “Una Europa segura en un mundo mejor “, presentado por Javier Solana, ha servido como base para que la Unión Europea se dote de una doctrina de seguridad desde finales de 2003, a la manera de Estados Unidos.

El Consejo Europeo acordó la creación de la figura de un coordinador de la lucha contra el terrorismo, eligiendo al holandés Gijs de Vries ⁽³⁶⁾, como parte del plan antiterrorista pactado por los 25 países de la Unión Europea tras el atentado del 11-M en Madrid. El hecho de que se insista tanto en la coordinación se debe a que el sangriento atentado del 11-M en Madrid, ha revelado carencias en la respuesta conjunta de la Unión Europea ante una amenaza global como el terrorismo, y ello a pesar de que la Unión cuenta con organismos como Europol .

Las principales estrategias que existían antes de los atentados del 11-S, ampliadas posteriormente en el plan antiterrorista de 2001, y reforzadas en el plan antiterrorista de 2004, que aprobaron los 25 países de la Unión Europea tras los atentados del 11-M son:

- Intensificar los intercambios de información ⁽³⁷⁾. (Dentro del marco de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU).
- Fortalecer la cooperación existente contra la financiación del terrorismo ⁽³⁸⁾.

³⁵ “Javier Solana reconoce haber mantenido reuniones secretas “hace meses” con el grupo terrorista Hamas”. www.elmundo.es. 25.11.04

³⁶ “La UE elige al holandés Gijs de Vries nuevo <<zar>> antiterrorista para evitar otro 11-M”, La Razón (www.larazon.es). 26.03.2004

³⁷ COM 2004 221 final, no publicada en Diario Oficial relativa a determinadas acciones que deben emprenderse en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y otras formas graves de delincuencia, en particular, con el fin de mejorar los intercambios de información.

³⁸ Iniciada con la Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 1999, sobre cooperación en materia de lucha contra la financiación del terrorismo. Diario Oficial C 373 de 23.12.1999.

- Adaptación por todos los Estados miembros de las medidas legislativas de la Unión Europea ⁽³⁹⁾.
- Refuerzo de la cooperación operativa ⁽⁴⁰⁾.
- Optimizar la eficacia de los sistemas de información ⁽⁴¹⁾.
- Reforzar los controles en las fronteras y la seguridad de los documentos.
- Asistencia a la víctimas y a sus familias ⁽⁴²⁾.
- Implantar en los Estados miembros un sistema nacional eficaz de registro de las cuentas bancarias.
- Crear un registro de penados europeo.
- Establecer un vínculo entre las medidas de lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo.
- Establecer un mecanismo que permita recoger y transmitir informaciones para evitar la infiltración de grupos terroristas en actividades ilícitas y mejorar la transparencia de las personas jurídicas.
- Reflexionar sobre los factores que propician el apoyo al terrorismo y la captación de terroristas.
- Aumentar la capacidad dentro de los órganos de la Unión Europea y de los Estados miembros para descubrir, investigar y procesar a los terroristas y prevenir atentados terroristas.

³⁹ Decisión marco 2002/475/JAI, del Consejo, de 13.06.02, Diario Oficial L 164, de 22.06.02, relativa a la lucha contra el terrorismo. Destacar que esta norma es aplicable a Gibraltar.

⁴⁰ Decisión 2003/48/JAI, del Consejo, de 19.12.2002. relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo, de acuerdo con el artículo 4 de la Posición común 2001/931/PESC. Diario Oficial L 16 de 22.01.2003.

⁴¹ El artículo 93 del Convenio de Schengen de 1990 prevé que el Sistema de Información Schengen (SIS) tiene por objeto preservar el orden público, incluido la seguridad del Estado, así como la aplicación de las disposiciones sobre la circulación de personas. Para reforzar las funciones del Sistema de Información España propuso dos Iniciativas que consistían en permitir el acceso a los datos almacenados a las autoridades encargadas de la persecución de algunos tipos de delitos y ampliar la lista de objetos buscados. Iniciativa JAI 2002 15 CNS/2002/0812 y JAI 2002 16 CNS/2002/0813.

⁴² Decisión marco 2001/220/JAI.

- Reforzar la capacidad de los Estados miembros para afrontar las consecuencias de un atentado terrorista.
- Actuaciones en el marco de las relaciones exteriores de la Unión Europea hacia terceros países prioritarios en los que es preciso mejorar la capacidad antiterrorista o el compromiso de lucha contra el terrorismo.
- Salvaguardar la seguridad del transporte internacional.
- Elaborar una lista electrónica de las personas, grupos y entidades objeto de medidas restrictivas en el marco de la lucha antiterrorista o de una investigación penal ⁽⁴³⁾.
- Mejorar el intercambio de información entre los Estados miembros y los órganos de la Unión ⁽⁴⁴⁾.
- Creación y mantenimiento de un Directorio de competencias técnicas y conocimientos antiterroristas especializados para facilitar la cooperación antiterrorista entre los Estados miembros ⁽⁴⁵⁾.
- Embargo preventivo de bienes ⁽⁴⁶⁾.
- Intensificar la cooperación entre los Estados miembros en materia de lucha contra la financiación de grupos terroristas ⁽⁴⁷⁾.

Las dudas sobre la voluntad colectiva de la Unión Europea para emplear medios militares fuera de sus fronteras en la lucha contra el terrorismo se acrecientan al analizar su estrategia aprobada en diciembre de 2003, según el Documento aprobado:

⁴³ Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial L 344, de 28.12.2001. La lista contiene los nombres de grupos como ETA, IRA, GRAPO, la rama terrorista de HAMAS, la YIHAD ISLÁMICA PALESTINA y otros grupos revolucionarios activistas, así como los nombres de las personas que forman parte de los mismos.

⁴⁴ Decisión 2003/48/JAI, del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo. Cada Estado miembro designa un servicio especializado de policía que tendrá acceso a las investigaciones penales realizadas o un corresponsal nacional de Eurojust en materia de terrorismo o una autoridad judicial competente que tendrá acceso a la información relativa a los procedimientos penales incoados respecto a la Posición común 2001/931/PESC. Destacar que ya están funcionando equipos comunes de investigación.

⁴⁵ Acción común 96/610/JAI, de 15 de octubre de 1996 adoptado por el Consejo. Diario Oficial L 273 de 25.10.1996

⁴⁶ Posición común 2001/930/PESC del Consejo, de 27.12.2001, relativa al embargo de los fondos y otros haberes financieros y recursos económicos de las personas o entidades que facilitan, intentan cometer o cometen actos terroristas en el territorio de los Estados miembros.

⁴⁷ Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 1999.

“El terrorismo surge de complejas causas entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras”, y reconoce, que “este fenómeno forma también parte de nuestra sociedad”, por lo que “Europa es al mismo tiempo objetivo y base de este terrorismo.”

Por lo que las amenazas no son meramente militares ni pueden atajarse con medios únicamente militares.

Justicia y Asuntos de Interior (JAI)

Drogas, terrorismo, fraude internacional, trata de seres humanos y explotación sexual de niños son problemas que preocupan mucho a los ciudadanos europeos. Se trata de actividades criminales transfronterizas y solamente una cooperación transfronteriza puede abordarlas eficazmente. Si Europa quiere hacerlo y dar a todos sus ciudadanos igualdad de acceso a la justicia civil en toda la Unión Europea, los tribunales nacionales, las policías, las aduanas y los servicios de inmigración de todos los países de la Unión Europea tienen que trabajar juntos.

Se trata de asegurar, por ejemplo:

- Que las fronteras exteriores de la Unión Europea son vigiladas eficazmente.
- Las aduanas y la policía intercambian información sobre movimientos de sospechosos de tráfico de drogas o personas, terrorismo o cualquier tipo de delincuencia organizada transnacional.

Este tipo de problemas colectivamente conocidos, como «justicia y asuntos de interior», son tratados por los ministros del ramo, que actúan colectivamente como Consejo de Justicia y Asuntos de Interior.

Existen dos Agencias (Europol y Eurojust) que desempeñan un papel importante en la cooperación entre países de la Unión Europea en el campo de la JAI. (tercer pilar de la Unión Europea: policía y cooperación judicial en materia penal).

A continuación se describen brevemente las agencias enmarcadas en el tercer pilar, que es el que se caracteriza por ser clave en la lucha contra el terrorismo:

EUROPOL

Europol, fue creada en el año 1992 para explotar a nivel europeo la información sobre actividades delictivas. Su sede está en La Haya (Países Bajos) y su personal incluye a representantes de organismos nacionales relacionados con la justicia: policía, aduanas, servicios de inmigración, etc.

Su objetivo es ayudar a los Estados miembros de la Unión a cooperar estrecha y efectivamente para prevenir la delincuencia internacional organizada y luchar contra ella, en especial:

- Tráfico de drogas.
- Redes de inmigración.
- Tráfico de vehículos.
- Trata de seres humanos (incluyendo la pornografía infantil).
- Falsificación de dinero y otros medios de pago.
- Tráfico de sustancias radiactivas y nucleares.
- Terrorismo.

Europol apoya a los Estados miembros:

- Facilitando el intercambio de información entre organismos nacionales.
- Facilitando análisis operativos.
- Presentando informes y análisis sobre delitos.
- Prestando su experiencia y apoyo técnico en investigaciones y operaciones.

Una de las tareas de Europol es mantener un sistema automatizado de almacenamiento, acceso y análisis de datos. Un organismo de supervisión conjunto, compuesto por dos expertos en protección de datos de cada Estado miembro, supervisa el contenido y uso de todos los datos personales de que dispone Europol.

Europol es responsable ante el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, es decir, ante los ministros de Justicia e Interior de todos los países de la Unión. El órgano de dirección de Europol está formado por un representante de cada Estado miembro ⁽⁴⁸⁾.

EUROJUST

Eurojust se creó en el año 2002 para ayudar a las autoridades judiciales de los países de la Unión Europea a colaborar en la lucha contra los graves delitos transfronterizos: delitos informáticos, fraude y corrupción, blanqueo de dinero, delitos medioambientales. Su ayuda, por ejemplo, hace más fácil que las autoridades nacionales intercambien información, faciliten ayuda legal mutua y obtengan la extradición de individuos buscados. Su sede está en La Haya (Países Bajos).

Eurojust está integrado por un fiscal, juez o policía de cada Estado miembro que forma el «Colegio» (es decir, el Comité de Gestión) de la organización y eligen a uno de entre ellos como presidente por tres años. El Colegio está apoyado por una secretaría, funcionarios de la Unión Europea y expertos nacionales en comisión de servicios.

Puesto que su trabajo implica la custodia de expedientes sobre delincuentes, Eurojust cuenta con un encargado de protección de datos cuya función es garantizar que los datos personales de los expedientes están correctamente protegidos y son manejados con arreglo a la ley ⁽⁴⁹⁾.

LA APROBACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA ORDEN EUROPEA DE DETENCIÓN Y ENTREGA Y OTRAS INICIATIVAS ADOPTADAS TRAS EL 11 DE MARZO DE 2004

Uno de los propósitos fundamentales de la cooperación judicial y policial en materia penal ha sido la prevención y sanción de los delitos internacionales más graves, como es el terrorismo. Tras los atentados del 11-S, la lucha contra el terrorismo adquirió un nuevo impulso tanto a nivel mundial como en el seno de la Unión Europea. Una iniciativa española de sustituir la orden de extradición por nuevos mecanismos de detención y entrega de personas, que permitieran agilizar y acortar los plazos en la tramitación y resolución de las peticiones de cooperación penal, tuvo éxito y el Consejo Europeo aprobó en su decisión-marco de 13 de junio de 2002, la orden de detención europea y los

⁴⁸ : www.europol.eu.int " An Overview of the Counter Terrorism Unit Activities"

procedimientos de entrega entre los Estados miembros, conocida como “euro-orden”. La orden europea tiene su base en el principio del “reconocimiento mutuo de resoluciones jurisdiccionales” consagrado en el Tratado de Niza, y su finalidad es la de reemplazar, para una lista de 32 delitos, la extradición por un procedimiento de entrega simplificado entre órganos jurisdiccionales, en el que se limita la exigencia de la doble incriminación a la vez que desaparece cualquier intromisión de tipo político.

Al tratarse de una decisión-marco, al igual que sucede con las directivas, la euro-orden requiere su transposición en el derecho interno de cada Estado miembro ⁽⁵⁰⁾. Después de los atentados de Madrid, el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, señaló que:

“Hay países que se rezagan (en la aplicación de las medidas) y esto es imperdonable, agregando que “ninguno de los capítulos fundamentales están en ejecución completa porque hay países que no cumplen” ⁽⁵¹⁾.

En febrero de 2004, la Audiencia Nacional española decidió reemplazar una solicitud de extradición por una euro-orden para facilitar la entrega a Finlandia de un delincuente. Aunque la lista de 32 delitos es amplia se espera que este mecanismo tenga especial eficacia respecto a delitos transnacionales considerados especialmente graves, como es el terrorismo. Después del 11-M, la Audiencia Nacional española ha dictado órdenes europeas de detención contra algunos de los presuntos autores de esta matanza.

Las medidas contra el terrorismo que se han puesto en marcha por la Unión Europea después del 11-M han sido las siguientes:

- Aprobación del 12 de marzo de 2004, de una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “Prevención de la delincuencia en la Unión Europea” ⁽⁵²⁾.

⁴⁹ www.eurojust.eu.int “Welcome to Eurojust’s Website” Michael G. Kennedy

⁵⁰ “La Cooperación Judicial y policial en el Proyecto de Constitución Europea”. Santiago Ferro García. 2004

⁵¹ “Los líderes de la UE aprueban un ambicioso plan contra el Terrorismo” Cumbre en Bruselas. 25.03.2004. www.terra.es, Entre las medidas aún no aplicadas en su totalidad por todos los Estados miembros, están las relativas a la orden de detención europea, la creación de equipos conjuntos de investigación, blanqueo de capitales, incautación de los instrumentos y productos del delito o cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo.

⁵² COM 2004 165 final.

- Memorando O4/63, de 18 de marzo de 2004, sobre medidas legislativas existentes y propuestas en la lucha contra el terrorismo.
- Al no ponerse de acuerdo en la creación de una agencia europea de información como solicitaron Austria y Bélgica dos días antes del 11-M, existe la posibilidad de crearse una especie de célula operacional para intercambios de información en el seno del Consejo (⁵³).
- No sólo se actualiza el Plan de Acción de 2001, surgido después del 11-S, sino que las directrices se encaminaron a profundizar el consenso y la cooperación internacional, restringir el acceso de los terroristas a recursos económicos (⁵⁴), maximizar las capacidades de la Unión Europea, proteger la seguridad del transporte y las fronteras exteriores, trabajar sobre los factores estructurales que nutren el terrorismo y fomentar la asistencia técnica a terceros (⁵⁵), cuadro1.

Cuadro 1 Referencias en el Tratado Constitucional

REFERENCIA	SOBRE SEGURIDAD
Espacio de seguridad	Art. I-3, I-14, I-16, I-42, III-257 a 268
Política exterior y de seguridad común de la Unión	Art. I-28, I-40, III-294 a 308
Política común de seguridad y defensa	Art. I-41, III-309 a 312
Cláusula de Solidaridad	Art. I-43
Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión	Preámbulo, Art. II-66

⁵³ "Les Quinze mettent la touche finale á leur plan antiterrorista." Le Monde, 22.03.2004.

⁵⁴ El procurador general del Tribunal Constitucional de Italia, advirtió que las mezquitas son utilizadas para "reclutar terroristas", así como para darles soporte y financiación. El magistrado se quejó de que el Gobierno no emplea recursos económicos suficientes para luchar contra el terrorismo. "La justicia italiana cree que las mezquitas se utilizan para reclutar y financiar terroristas". www.larazon.es/noticias/noti_int31548.html. 12.01.2005

⁵⁵ "Medidas antiterroristas de la Unión Europea antes y después del 11-M". Félix Arteaga Martín. IUISI. 2004

Acción exterior	Art. III.292
Cooperación internacional	Art. III-327 y 328
Cooperación reforzada	Art. III-419

REFERENCIA	SOBRE TERRORISMO
Cláusula de Solidaridad	Art. I-43, III-329
Movimientos de capitales y pagos	Art. III-60
Cooperación judicial en materia penal	Art. III-271
Europol	Art. III-276
Política común de seguridad y defensa	Art. III-309 a 312

Cooperación antiterrorista en la Unión Europea

La Unión Europea establece todo tipo de cooperación adecuada con los órganos de Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la OSCE, con otras organizaciones internacionales y con terceros países. El ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y las delegaciones de la Unión actúan en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros, con las organizaciones internacionales, regionales y locales, para fortalecer la solidaridad internacional en la lucha contra el terrorismo.

Con terceros países se desarrolla una coordinación efectiva y práctica mediante las siguientes actuaciones:

- Desarrollo de estrategias de asistencia técnica para mejorar las capacidades de lucha contra el terrorismo.
- Fomento del buen gobierno y el Estado de Derecho.
- Utilización óptima de todos los recursos policiales de la Unión Europea desplegados en terceros países, incluso en el contexto de la gestión de las crisis de la Unión Europea.

- Reuniones con grupos terroristas para desarrollar procesos que tiendan a la paz ⁽⁵⁶⁾.

La cooperación con Estados Unidos y otros interlocutores es contemplada en el Plan de Acción de 2001 para la lucha contra el terrorismo de la Unión Europea, ampliada y armonizada en el Plan de Acción de 2004.

Ninguna nación puede luchar con éxito contra el terrorismo por sí sola; hace falta una coalición de naciones que ejerciten la máxima cooperación internacional para derrotar la amenaza terrorista en el mundo entero.

En palabras de Mark Wong, vicecoordinador principal de antiterrorismo en el Departamento de Estado de Estados Unidos:

“En una espectacular demostración de solidaridad, virtualmente todas las naciones de la tierra, inmediata e incondicionalmente, condenaron los acontecimientos del 11 de septiembre, resolvieron impedir una repetición y comenzaron a actuar, en todos los frentes, para erradicar la amenaza del terrorismo de alcance mundial” ⁽⁵⁷⁾.

Referidas al reconocimiento de la cooperación de numerosas organizaciones multilaterales, entre ellas la OTAN, el Grupo de los Siete (G-7), la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (CEAP) y la OSCE.

En los puntos siguientes solo pretendo dar unas pinceladas sobre lo que se ha hecho recientemente para intentar desarrollar un entorno cooperativo en la lucha contra el terrorismo:

La Unión Europea y la ONU

La ONU no parece estar en condiciones de actuar en operaciones contraterroristas, pero si se encuentra en una posición de liderazgo cooperativo entre organizaciones que si pueden actuar en situaciones de crisis. La Unión Europea debe participar con la ONU sobre la base de unas reglas generales para el uso de la fuerza armada conforme a las directrices del Consejo de Seguridad, la democratización del mundo, potenciando el libre

⁵⁶ “Javier Solana reconoce haber mantenido reuniones secretas hace meses con el grupo terrorista Hamas. www.elmundo.es. 25.11.04

⁵⁷ “Funcionario de los EEUU dice que la OSCE coopera en la lucha contra el terrorismo” .11.05.2002. www.usinfo.state.gov/espanol. (Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos.)

comercio y el desarrollo y no descuidando el medio ambiente. Por su poderío comercial y económico la Unión Europea se convierte en un actor principal en la política y en la seguridad mundial.

La Unión Europea adoptó la lista de grupos terroristas relacionados con Al Qaeda reflejadas en la resolución 1267 (1999) del Comité de Sanciones de la ONU. Cooperó con la Comisión Contraterrorismo de Naciones Unidas (CTC) y con la Oficina para la Prevención del Crimen y el Control de la Droga (UNDOC). Colabora con el Comité de Sanciones de la ONU a la hora de congelar fondos y otros recursos financieros de grupos terroristas, como ocurrió con el Comité de Sanciones de Afganistán, establecido al amparo de la resolución 1267 del Consejo de Seguridad ⁽⁵⁸⁾. Colabora en materia Nuclear, Biológica y Química (NBQ) con la Organización Mundial de la Salud.

Respecto al control del tráfico de armas, la Unión firmó en enero de 2002, el Protocolo de la ONU contra el Tráfico y Fabricación Ilegal de Armas de Fuego.

Nuestro presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, propuso en la LIX Asamblea General de Naciones Unidas una alianza entre Occidente y el Islam, criticando el uso de la fuerza contra el terrorismo y defendiendo la legalidad nacional e internacional con respeto a los derechos humanos y Naciones Unidas.

La Unión Europea y la OTAN

El apoyo incondicional al multilateralismo, requiere que la Unión siga reforzando su capacidad de trabajar con la OTAN, por ser un elemento crucial del sistema internacional, siendo la base de la relación trasatlántica.

Desde mediados del año 2000, la fórmula de cooperación entre ambas organizaciones está basada en la formación de Grupos de Trabajo *Ad Hoc*, para tratar temas de seguridad, procedimientos de intercambio de información, inteligencia, etc. El nuevo Concepto Militar para la Defensa Contra el Terrorismo de la OTAN, prevé el apoyo a otras organizaciones, como la Unión Europea y la ONU, mediante el despliegue de fuerzas donde sea necesario.

⁵⁸ El Consejo de la UE adoptó el 6 de marzo de 2001, medidas de sanción a Afganistán. Regulación del Consejo 467/2001.

En la cooperación en materia NBQ, colabora con la OTAN en el marco de su asociación estratégica.

En palabras de George W. Bush la OTAN puede participar en situaciones de amenazas y crisis para defender el estado de derecho y la legalidad internacional:

“La OTAN debe transformarse, tiene que adaptarse a las nuevas amenazas. La guerra contra el terrorismo exige una cooperación significativa. Combatimos contra asesinos internacionales, que se esconden en cavernas, se disimulan en el seno de las sociedades libres, son pacientes y están decididos a destruirnos. Por eso tenemos que cooperar, compartir las informaciones, seguir las pistas, evitar que los asesinos actúen, arrestarlos. La OTAN permite eso. Voy a Europa como un amigo, deseoso de trabajar con ella en nuestros objetivos comunes”⁽⁵⁹⁾.

La Unión Europea y la OSCE

Es una realidad que se producen consultas entre estas organizaciones, desde el año 1993, reúnen a representantes de la OSCE, el Consejo de Europa y la ONU y en el mes de junio de 2002, en Lisboa, se celebró una reunión de alto nivel sobre prevención y lucha contra el terrorismo entre Unión Europea y OSCE.

En las sesiones que celebra la OSCE, la delegación nacional que representa al Estado que ejerce la presidencia de la Unión habla en nombre del resto de Estados de la Unión Europea.

Los 55 miembros de la organización se han comprometido a impedir que desde sus territorios operen grupos terroristas, a compartir con las naciones de la coalición información sobre grupos terroristas, y a emprender acción directa para prevenir y suprimir el financiamiento de organizaciones terroristas.

La Unión Europea y Estados Unidos

La Unión Europea colabora con Estados Unidos mediante el proceso de cooperación bilateral. Desde los ataques del 11-S ha habido un aumento del esfuerzo cooperativo en aspectos específicos como el intercambio de información sobre terrorismo, controles fronterizos más estrictos y erradicación del financiamiento.

⁵⁹ “Bush pide a Europa el refuerzo del pacto antiterrorista”. 23.05.02.
www.elpais.es

José María Aznar afirmó:

“Creo sinceramente que una cooperación estratégica entre la Unión Europea y Estados Unidos es la mejor garantía para asegurar la paz y la estabilidad y para favorecer el desarrollo y la expansión de la democracia en el mundo” ⁽⁶⁰⁾.

Lo que explica que las divergencias entre las grandes potencias hacen más vulnerables la paz y la estabilidad internacional. George W. Bush dijo antes de su visita a Europa en 2002:

“Combatir el terrorismo es una causa común que nos une poderosamente”, refiriéndose a las relaciones entre Estados Unidos y Europa. Bush ha insistido en lo mucho que tienen en común, al ser dos regiones con “mayor bienestar, poder económico y fuerza moral, y compartir un legado y una visión democrática” están en condiciones óptimas para “hacer avanzar la causa de la paz.”

No ve a Europa como un competidor, sino como un socio en la lucha por el desarrollo y la democracia, abogando por una mejora de la capacidad y de las estrategias de la OTAN. Javier Solana dijo en relación con la cooperación de Europa y Estados Unidos:

“Con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero” y concluyó que “actuando juntos, pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo” ⁽⁶¹⁾.

La Unión Europea y Rusia

En la IX Cumbre Unión Europea-Rusia que presidió en Moscú el presidente de turno de la Unión europea, José María Aznar, se intentó conseguir que Rusia y los Quince fueran socios “privilegiados y fundamentales el uno para el otro” ⁽⁶²⁾, no solo al consolidar objetivos económicos sino al buscar la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y las instituciones públicas en Rusia, y los propósitos fundamentales de incrementar la cooperación en la lucha contra el terrorismo e impulsar la colaboración

⁶⁰ “Aznar afirma ante el Partido Popular Europeo que -no hay alternativa creíble- al vínculo EEUU-UE” durante su intervención en el 16º Congreso del Partido Popular Europeo. www.elperiodico.com.

⁶¹ “Solana propone a los Quince un plan de defensa preventiva y “contundente” al margen de EEUU”. www.elmundo.es/elmundo/2003/06/19/internacional/1056050832.html.

⁶² “Aznar y Putin se reúnen para impulsar la alianza entre la UE y Rusia”, www.elpais.es. 29.05.02

policial y judicial frente al crimen organizado y la inmigración ilegal. Además, se exploraron vías de actuación conjunta en materia de seguridad, prevención de conflictos y gestión de crisis.

La Unión Europea y el Magreb

Los representantes de España, Francia, Italia, Portugal y Malta (país asociado a la Unión Europea), junto con los de Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez, se comprometieron a reforzar la lucha contra el terrorismo en el encuentro que tuvo lugar en Trípoli, capital de Libia en 2002, subrayando la importancia de esta cooperación tras los atentados del 11-S en Estados Unidos (⁶³). El foro de Diálogo 5+5, también expresó su deseo de una mayor colaboración entre los continentes europeo y africano, para lograr un acercamiento de culturas y percepciones sobre el terrorismo, y en el ámbito económico, como una forma de asegurar la estabilidad de la orilla sur del Mediterráneo.

La Unión Europea, América Latina y el Caribe

La Cumbre entre la Unión Europea y el Caribe celebrada en 2002, tuvo importantes reuniones bilaterales entre el presidente del Gobierno español y de la Unión Europea con los principales mandatarios iberoamericanos sobre la lucha contra el terrorismo. Los temas centrales de la Cumbre, que reunió a 48 países, se condensan en el documento conjunto -el compromiso de Madrid- negociado por los ministros de Exteriores, cuyos objetivos genéricos fueron: reactivar la asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, iniciada en 1999 buscando una relación privilegiada con un espíritu de mutuo respeto, igualdad y solidaridad; reforzar las instituciones democráticas y luchar contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones (haciendo referencia concreta a la situación de Colombia, para condenar los ataques terroristas y secuestros perpetrados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (⁶⁴).

⁶³ "Diez países de la UE y el Magreb unirán esfuerzos en la lucha antiterrorista". 30.05.2002., www.elpais.es.

⁶⁴ El presidente del Gobierno José María Aznar dio pleno apoyo a la solicitud del colombiano Pastrana para que las FARC fueran consideradas una organización terrorista y, por tanto, se incluirán en el listado de la UE. "Compromiso antiterrorista UE-América Latina". 19.05.2002. www.lavanguardia.es.

El presidente venezolano, Hugo Chávez, ha sido criticado por numerosos medios de comunicación por su supuesto apoyo a terroristas de ETA, de lo cual se ha defendido diciendo que es absolutamente falso ⁽⁶⁵⁾.

Estas cumbres son necesarias porque de ella surgen importantes debates que facilitan el desarrollo de políticas antiterroristas.

La Unión Europea y Asia

La Unión Europea colabora en la lucha contra el terrorismo mediante la fórmula de cooperación y asistencia multilateral e internacional, entre Unión europea y la Asia-Europa Meeting (ASEAM). Desde el Consejo Europeo de Sevilla, en junio de 2002, se incluyen en los acuerdos de la Unión con terceros países, cláusulas relativas a la lucha contra el terrorismo.

Conclusiones

Europa no parece percibir con claridad la gravedad de la amenaza que tiene que afrontar, ni en el ámbito externo ni en el interno. Ni las declaraciones, ni los grandes acuerdos alcanzados en las cumbres, aumentarán la seguridad de nuestros ciudadanos si después se diluyen en la inoperancia burocrática y en la falta de impulso y liderazgo de los gobiernos para tomarse en serio la aplicación de la agenda de seguridad acordada. Europa puede perder el tren de la seguridad, al reaccionar demasiado tarde ante este problema ⁽⁶⁶⁾.

Existe una gran cantidad de legislación de la Unión Europea que se refiere a la lucha contra el terrorismo, lo que se debe conseguir es la transposición de estas normas al marco interno de cada Estado miembro.

La coordinación de las diferentes Fuerzas de Seguridad de cada Estado miembro es crucial y debe ser realizada por Europol.

La colaboración entre las Fuerzas de Seguridad es una necesidad importante en la prevención de las amenazas terroristas ⁽⁶⁷⁾.

⁶⁵ www.elpais.es. 17.05.02

⁶⁶ "Unión Europea: espacio de libertad e inseguridad" www.gees.org.

⁶⁷ "El proyecto SUBA permitirá a Policía y Guardia Civil acceder desde enero a 6 bases de datos unificadas". ABC. 29.11.2004. p. 12.

Es necesaria la creación de una Policía Europea que realice funciones de seguridad interior en la Unión Europea coordinada por Europol y Eurojust.

Es muy conveniente la creación de una Agencia de Inteligencia que realice funciones de seguridad exterior de la Unión Europea.

El Programa de la Haya de 2004 adopta un enfoque común más eficaz de los problemas transfronterizos como son la inmigración ilegal, el tráfico y contrabando de seres humanos, así como el terrorismo y la delincuencia organizada, aprobando un programa plurianual hasta 2009.

Las propuestas sobre vigilancia de las telecomunicaciones las veo acertadas porque los terroristas aprovechan las ventajas de la globalización para comunicarse entre ellos, por ello una retención de todos los datos de tráfico telefónico o de Internet sería útil, pero a la vez muy complejo y costoso.

La vigilancia de ciertos grupos o individuos sospechosos de colaborar o participar en acciones terroristas de forma continuada en cualquier Estado de la Unión Europea sería uno de los puntos principales en la seguridad interna.

Pienso que las medidas más eficaces llevadas a cabo por la Unión europea han sido las siguientes:

- El nombramiento de un coordinador de seguridad de la Unión Europea.
- El Acuerdo sobre Líneas Básicas para una Estrategia Común en la Lucha Contra el Terrorismo y la Declaración de Solidaridad.
- Creación de una base de datos sobre personas, grupos y entidades susceptibles de medidas restrictivas o procedimientos penales por delitos terroristas.
- El programa europeo para la protección de testigos.
- Intercambio de información personal (ADN, huellas dactilares y datos sobre visados).
- Incremento de la eficiencia y efectividad de los mecanismos para la confiscación de bienes de terroristas.
- Suministro de toda la información relevante sobre terrorismo a Europol y Eurojust.

- Mayor seguridad en armas de fuego, explosivos, equipos para fabricación de bombas y tecnologías usadas para ataques terroristas. (Hay incluso un Código de Conducta sobre exportaciones de material militar).
- La Directiva del Consejo sobre compensación a las víctimas de terrorismo.
- Cláusulas antiterroristas en los acuerdos con terceros países, seguidas de asistencia técnica y sanciones para los países que no cooperen.
- Cooperación con la Comisión Contraterrorismo de las Naciones Unidas y otras organizaciones relevantes internacionales y regionales.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos de prensa:

ARTEGA MARTIN F. "Medidas antiterroristas de la Unión Europea antes y después del 11-M". IUISI. 2004

AVILES FARRE J. "Riesgos transnacionales en la Unión Europea" 2002.

-----"Por un concepto amplio de seguridad". Monografías del CESEDEN, nº 55, mayo 2002

-----"Inmigración y seguridad ciudadana". Publicado en IUISI. 2004.

-----"Inmigración y seguridad". IEEE. 2002.

COSIDÓ IGNACIO. "El futuro de la Defensa Europea". Cuadernos de Estrategia. Nº 129. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Nov. 2004.

DE FELIPE BARAHONA R. "El papel de las organizaciones internacionales de seguridad en la lucha contra el terrorismo". CESEDEN. Boletín Informativo nº 284.

GARCIA COSO E. "Los avances de la UE contra el crimen organizado, tráfico de personas e inmigración ilegal". IUISI. 2004.

GARCIA HERRANZ R. "Inmigración ilegal en las fronteras de la Unión Europea". XII Curso Internacional de Defensa. Ministerio de Defensa. Jaca. 2003.

SOLA BARTINA L."Organismos Internacionales de Seguridad". Documentación del curso de Especialista en Paz, Seguridad y Defensa, del Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado". 2004

Conferencias:

AVILES FARRE J. "Es posible y necesario definir el terrorismo" Conferencia pronunciada en el Seminario "Terrorismo: Nuevas manifestaciones. Nuevas respuestas. Universidad de Granada 18.04.2002.

CABALLERO ECHEVARRÍA F. "Seguridad y Defensa en el siglo XXI: nuevas amenazas y capacidades para las FAS nacionales". Conferencia Internacional. Universidad de Granada 5-9 nov.2001

Periódicos y Revistas:

ABC "El proyecto SUBA permitirá a Policía y Guardia Civil acceder desde enero a 6 bases de datos unificadas". 29.11.2004.

La Razón "La UE elige al holandés Gijs de Vries nuevo zar antiterrorista para evitar otro 11-M". 26.03.2004

Le Monde. "Les Quinze mettent la touche finale á leur plan antiterrorista". 22.03.2004

Normativa y documentos Institucionales:

Acción común 96/610/JAI, de 15 de octubre de 1996 adoptado por el Consejo. Diario Oficial L 273 de 25.10.1996.

COM 2004 221 final. " Prevención de la delincuencia en la UE".

COM 2004 221 final, no publicada en Diario Oficial relativa a determinadas acciones que deben emprenderse en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y otras formas graves de delincuencia, en particular, con el fin de mejorar los intercambios de información.

Decisión 2003/48/JAI, del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo.

Decisión 2003/48/JAI, del Consejo, de 19.12.2002, de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo.

Decisión marco 2001/220/JAI.

Decisión marco 2002/475/JAI, del Consejo, de 13.06.02, Diario Oficial L 164, de 22.06.02, relativa a la lucha contra el terrorismo.

Declaración del Consejo Europeo sobre la lucha contra el Terrorismo. Bruselas, 25.03.2004.

El funcionamiento de la UE. Guía del ciudadano sobre las instituciones de la Unión Europea. Documentación europea. Comisión Europea. Dirección General de Prensa y Comunicación, junio de 2003.

JAI 2002 15 CNS/2002/0812.

JAI 2002 16 CNS/2002/0813.

Posición común 2001/930/PESC del Consejo, de 27.12.2001, relativa al embargo de los fondos y otros haberes financieros y recursos económicos de las personas o entidades que facilitan, intentan cometer o cometen actos terroristas en el territorio de los Estados miembros.

Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial L 344, de 28.12.2001.

Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial L 344, de 28.12.2001.

Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 1999, sobre cooperación en materia de lucha contra la financiación del terrorismo. Diario Oficial C 373 de 23.12.1999.

Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 1999.

Regulación del Consejo Europeo 467/2001, de 6 de marzo de 2001, sobre medidas de sanción a Afganistán.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. BOE. 2004.

Páginas de Internet:

<http://www.borrul.org>. "Aznar pide a la comunidad internacional unidad en la lucha contra el terrorismo". II Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe.

<http://www.borrul.org>. "Aznar y Putin se reúnen para impulsar la alianza entre la UE y Rusia".

<http://www.ccpdc.org>. "La prevención de conflictos violentos".

<http://www.cidob.org>. "El proceso político de la PESC".

<http://www.cidob.org>. "La visión española de la seguridad europea para el próximo milenio".

<http://www.elmundo.es>. "Javier Solana reconoce haber mantenido reuniones secretas hace meses con el grupo terrorista Hamas". 25.11.04

<http://www.elmundo.es>. "Solana propone a los Quince un plan de defensa preventiva y contundente al margen de EEUU". 19.06.2003.

<http://www.elmundo.es>. "Un responsable de la seguridad europea admite que la guerra de Irak ha dado alas al fundamentalismo". *Palomo D. Solero*. 15.11.2004

<http://www.elpais.es> "Aznar y Putin se reúnen para impulsar la alianza entre la UE y Rusia", 29.05.02

<http://www.elpais.es> "Bush pide a Europa el refuerzo del pacto antiterrorista". 23.05.02.

<http://www.elpais.es> "Diez países de la UE y el Magreb unirán esfuerzos en la lucha antiterrorista". 30.05.2002.

<http://www.elperiodico.com>. "Aznar afirma ante el Partido Popular Europeo que no hay alternativa creíble al vínculo EEUU-EU".

<http://www.elperiodico.com>. "La ilusión de un mister antiterrorismo".

<http://www.elperiodico.com>. "Zar antiterrorista para Europa".

<http://www.eurojust.eu.int> "Welcome to Eurojust's Website" . Michael G. Kennedy

<http://www.europa.eu.int>. "El funcionamiento de la Unión Europea".

<http://www.europa.eu.int>. Página WEB de la Unión Europea.

<http://www.europol.eu.int>. "An Overview of de Counter Terrorism Unit Activities"

<http://www.gees.org>. "El futuro de la Defensa Europea".

<http://www.gees.org>. "Europa tiene que poner puertas al campo". Por Francisco González de Cos.

<http://www.gees.org>. "Política común de Seguridad. Gendarmería europea". 05.02.2004

<http://www.gees.org>. "Unión Europea: espacio de libertad e inseguridad".

<http://www.incipe.org>. "El Futuro de la Defensa Europea.".

<http://www.iss-eu.org>. "Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea."

<http://www.larazon.es>. "Bush vuelve a tender la mano a Europa para luchar juntos contra el terrorismo".

<http://www.larazon.es>. "La justicia italiana cree que las mezquitas se utilizan para reclutar y financiar terroristas". 12.01.2005.

<http://www.lavanguardia.es>. "Compromiso antiterrorista UE-América Latina". 19.05.2002

<http://www.terra.es>. "Los líderes de la UE aprueban un ambicioso plan contra el Terrorismo".

<http://www.terrorismanswer.org>. "Terrorism: An Introduction"

<http://www.ub.es>. "Cambios en las tradicionales vías de entrada de los inmigrantes clandestinos a la UE."

<http://www.ub.es>. "Características de la población extranjera en España".

<http://www.ugr.es>. "Statewatch: marcador sobre los planes contraterroristas post-Madrid".

<http://www.usinfo.state.gov/espanol>. "Funcionario de los EEUU dice que la OSCE coopera en la lucha contra el terrorismo". 11.05.02

Trabajos no publicados:

FERRO GARCIA S. "La Cooperación policial y judicial en el Proyecto de Constitución Europea". UNED. 2004.

**RESEÑAS DE LIBROS
Y REVISTAS**

GARTON ASH, Timothy

Mundo Libre

Editorial Tusquets. Barcelona, 2005

Rústica. 368 páginas

Biblioteca CESEDEN número 14.117.

Como es sabido, dos hechos de gran trascendencia para la humanidad marcaron respectivamente el final del siglo XX y el comienzo del XXI. El primero fue la caída del muro de Berlín y el segundo los atentados del 11 de septiembre. Si el primero de ellos constituyó un paso decisivo hacia la libertad de los hombres, el segundo ha propiciado – en el sentido contrario- la creación de nuevas barreras, esta vez de tipo ideológico, y ha llevado a una crisis sin precedentes entre europeos y estadounidenses.

Es precisamente sobre esta crisis sobre la que GARTON centra la primera y más extensa parte de su ensayo, en la que trata de analizar qué es lo que ha ocurrido y por qué. En ella, el autor estudia las posiciones y los sentimientos de las principales potencias europeas y sus dirigentes, así como las de Estados Unidos, y afirma que si Norteamérica no puede liderar el mundo en solitario, tampoco la Europa ampliada puede dar la espalda a una gran comunidad trasatlántica. No podía olvidar GARTON en su análisis los factores de inestabilidad más amenazantes para las relaciones trasatlánticas: el terrorismo, el conflicto de Oriente Próximo y la desigualdad Norte-Sur, factores a los que denomina “los nuevos ejércitos rojos” por comparación a la amenaza durante la guerra fría.

En la segunda parte del libro se aferra a la oportunidad que se nos brinda para avanzar en un nuevo orden: la crisis en la que ha entrado el mundo ofrece una oportunidad histórica para que la humanidad avance hacia la libertad.

El contenido de este libro –según su autor- constituye lo que denomina “historia del presente”, concepto que sirvió de título a un ensayo precedente publicado en español por la misma editorial. Tiene por tanto mucho de actualidad y poco de historia. De lo que no cabe ninguna duda es de que se trata de un texto sumamente interesante -

fundamentalmente para los ciudadanos que quieran serlo de un mundo libre- cargado de reflexiones muy útiles la hora de formar opiniones sobre lo que acontece en el mundo.

Como anuncia el autor en su nota introductoria, se trata de un libro interactivo: pretende la participación del lector en la revisión y actualización de los acontecimientos narrados e invita a continuar la conversación, una vez finalizada la lectura, a través de una página *web* en la que él mismo promete incluir nuevo material.

Utilizando una impresionante variedad de fuentes, desde conversaciones con líderes políticos como Bush, Blair o Schröder, a entrevistas con soldados británicos o granjeros de Kansas; desde estudios de opinión hasta observaciones personales en sus múltiples viajes, GARTON acaba en su texto con el mito de que los europeos son de Venus y los americanos de Marte.

GARTON es profesor de Historia Contemporánea y alto miembro del Instituto Hoover de la Universidad de Stanford. Ha trabajado también como reportero en los países del Este durante la guerra fría. Desde hace años colabora en la prensa como analista político. En este campo ha publicado sus artículos en diferentes periódicos como *The Guardian* o *El País*. Ha publicado, además del ya mencionado *Historia del presente* (Biblioteca CESEDEN número 11.733), otros libros como *El expediente* traducido a doce idiomas, *The Polish Revolution: Solidarity*, *The Uses of Adversity: Essays on the Fate of Central Europe*, *We, the People* y *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent*.

B. V.

VERA, JOSÉ ANTONIO

La gran mentira

Belacqua de Ediciones y Publicaciones S.L. Barcelona 2005

Rústica, 222 páginas

Biblioteca CESEDEN número 14.173.

El autor es periodista y durante cuatro años y medio dirigió el periódico *La razón*; en la actualidad es director de publicaciones del mismo rotativo y tertuliano de varias emisoras de radio. Ha sido galardonado con diferentes premios a lo largo de su carrera profesional y ha escrito varios libros y publicado en numerosos medios, entre otros, en la *Revista Española de Defensa*.

El libro utiliza una mezcla de técnicas del periodismo más ágil con el reposo del análisis profundo, todo ello completado con una gran minuciosidad en todos los datos aportados. El autor expone, de forma valiente, los datos objetivos y sus opiniones personales y todo ello de forma muy equilibrada, huyendo del estilo panfletario o del conformismo de lo políticamente correcto.

El tema de fondo es el petróleo como causa y origen de los conflictos, hasta aquí nada nuevo, es algo recurrente que está en la mente de todos los politólogos y hasta en las conversaciones de la gente de la calle; pero JOSÉ ANTONIO lo acerca a nosotros en el espacio y el tiempo. Comienza analizando la última guerra del Golfo, reflexionando sobre los argumentos, sobre los dirigentes y sobre los intereses enfrentados en la zona. La conclusión es que todo fue una gran mentira (título de su obra), la guerra tenía como telón de fondo el asegurar los intereses petrolíferos de las grandes compañías norteamericanas, todo ello en un momento clave, ya que el tratado entre Estado Unidos y Arabia Saudí firmado en 1945 por el presidente Roosevelt y el rey Saud finalizaba en el 2005 y se temía que no se fuera a prorrogar.

El hilo argumental de la obra es que actualmente la demanda mundial de petróleo aumenta sin cesar. El asegurar su producción, es un objetivo estratégico para Estados Unidos desde los años sesenta y cuando algún obstáculo se interpone en ese objetivo surge un conflicto que, generalmente acaba en ayuda militar o guerra.

El autor hace un “repaso” a todos los protagonistas de esta farsa, los cuales salen bastante mal parados. Comenzando por los que denomina el emperador (George W. Bush) y el tirano (Saddam Hussein); aunque sin apelativos tan claros, en un breve repaso histórico, los dirigentes franceses Giscard, Mitterrand y Chirac aparecen como garantes de los intereses económicos de su nación, por encima de cualquier otro tipo de ética, aunque quieran aparecer como “los buenos de la película”.

Tampoco se queda corto cuando analiza el papel de sus colegas periodistas en la guerra de Irak, aunque es especialmente crítico con los llamados, “domingueros” o “japoneses” que llegan, hacen la foto con el casco y el chaleco antibalas y salen pitando a casa, después de haber hecho algo de *shopping* (sic).

También habla de nuestros soldados y de *nuestra deserción*; de los primeros dice cosas muy interesantes y positivas, con lo segundo, a pesar de su oposición a la guerra, se muestra en desacuerdo con las formas en las que se hicieron. Pero también se refiere a los terroristas, a los falsos líderes y critica muy duramente a los torturadores procedentes de los países democráticos.

Finalmente hace un análisis de todos los conflictos, desde Vietnam a Darfur en Sudán, pasando por Oriente Medio, Nigeria, Chad, Chechenia, Venezuela, Yugoslavia, etc., y concluye que el petróleo está detrás. El papel que desempeña el petróleo en el Magreb le merece un capítulo aparte y en esa clave analiza los últimos episodios de las relaciones bilaterales entre España y Marruecos; los incidentes de Perejil, las disputas de las aguas territoriales y hasta la cuestión del Sáhara Occidental, tienen un enfoque diferente si se observan desde la perspectiva de la disputa por el acceso a unas probables reservas petrolíferas.

Como epílogo, JOSÉ ANTONIO VERA afirma que el petróleo ha estado en el origen de buena parte de los conflictos bélicos de las últimas décadas, ya que quien controla la energía tiene el poder. Pero la falacia está en hacernos creer que no existen alternativas cuando realmente las hay; basta que haya interés en utilizar otras energías e invertir esfuerzo en su generación y distribución. Concluye nuestro autor que mientras no se afronte el cambio de modelo energético habrá conflictos para rato.

A. A. G.

<<¿SERÁ IRÁN EL PRÓXIMO IRAK?>>

Autora: Belén Lara

Revista *Política Exterior*, número 105,
mayo-junio del año 2005.

Las políticas adoptadas respecto a la República Islámica de Irán por parte de Estados Unidos y la Unión Europea son – como en muchos otros asuntos- totalmente contrapuestas. Mientras Europa se inclina por el mantenimiento de relaciones y por la negociación, Norteamérica prefiere mantener al país asiático en la lista de díscolos, imponer sanciones de forma unilateral y, llegado el caso, emplear la fuerza. Tras las elecciones presidenciales de junio y gracias al programa de desarrollo de armas nucleares, Irán vuelve a situarse en el ojo del huracán convirtiéndose de nuevo en el punto crítico de la geopolítica mundial.

La autora del artículo analiza por un lado las políticas estadounidenses en relación con Irán y los factores que pueden influir en las decisiones que tome la administración Bush, entre los que se encuentran –cómo no- los recursos energéticos. Por otro lado estudia las negociaciones entre Europa e Irán y el papel de Estados Unidos como catalizador en esa relación.

No podían faltar en este ensayo las referencias necesarias al programa nuclear iraní -tema que la autora conoce en

profundidad- que constituye una baza de gran valor para Irán con el propósito de equilibrar fuerzas frente a Estados Unidos y tratar de ponerse a salvo de un ataque preventivo.

A la vista de los resultados de las presidenciales iraníes, es un buen momento para reflexionar sobre el contenido de este artículo.

BELÉN LARA es licenciada en Ciencias Políticas e investigadora de la UNISCI y colaboradora habitual del *Boletín de Información del CESEDEN*.

B. V.

¡ES EUROPA, ESTÚPIDO, NO TURQUÍA!

Autor: Jorge Dezcallar

Revista: *Foreign Policy*, edición

española número 7, febrero-marzo

del año 2005.

La opinión pública se encuentra dividida y algo desconcertada respecto a la adhesión o no de Turquía a la Unión Europea. Un paso tan decisivo como éste en la construcción de Europa está cargado de perjuicios y de etiquetas y todo apunta a que el proceso será largo, polémico y complicado.

Son muchos los factores a tener en cuenta para optar por el “sí” o por el “no” de la entrada de Turquía. Se han de considerar cuestiones geoestratégicas, religiosas, económicas, sociales, históricas, etc. pero, en cualquier caso, el proceso debe ir acompañado de un debate serio y profundo, que a juicio del autor de este artículo no se está dando por el momento.

DEZCALLAR analiza los diferentes argumentos utilizados más habitualmente a favor y en contra de la adhesión y explica la postura de diferentes países y partidos políticos europeos. Para este autor, sea cual sea la decisión que se tome, debe tener como objetivo una Unión fuerte, cohesionada, capaz de proyectarse al mundo con una sola voz y de defender sus intereses.

Entre otras publicaciones, JORGE DEZCALLAR es coautor de *El Mediterráneo y Oriente Medio. Reflexiones a dos escenarios prioritarios de la Política Exterior Española (1989-1995)* (Biblioteca CESEDEN nÚMERO B 11032) y es colaborador habitual de revistas y periódicos de prestigio.

B. V.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

ACTO DE TOMA DE POSESIÓN
DEL DIRECTOR DEL CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS
DE LA DEFENSA NACIONAL (CESEDEN)

El día 9 del pasado mes de mayo a las 12:30 horas, en el aula magna de este Centro, tuvo lugar el acto de toma de posesión del general de división del Ejército del Aire excelentísimo señor don Pedro Bernal Gutiérrez como director del CESEDEN.

El acto estuvo presidido por el excelentísimo señor general de Ejército jefe del Estado Mayor de la Defensa, asistiendo numerosas autoridades civiles y militares.

REUNIÓN DEL JURADO DEL PREMIO

“MARQUÉS DE SANTA CRUZ DE MARCENADO 2004”

El día 13 del pasado mes de mayo a las 11:00 horas, en la biblioteca de este Centro, tuvo lugar la reunión del jurado del premio “Marqués de Santa Cruz de Marcenado 2004”, presidido por el excelentísimo señor general de Ejército jefe del Estado Mayor de la Defensa.

COLOQUIOS C4-05 (CASD-CESEDEN-CHEM-IDN)

Entre los días 24 y 28 del pasado mes de mayo, tuvieron lugar los Coloquios C4-05, que tienen una periodicidad anual. Este año correspondió actuar como anfitrión al Centro de Alti Studi per la Difesa (CASD) de Italia.

COMBINED AND JOINT EUROPEAN EXERCISE 2005 (CJEX-05)

Entre los días 17 y 26 del pasado mes de mayo, tuvo lugar en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de este Centro, el ejercicio *Combined And Joint European Exercise 2005* (CJEX-05), que se realiza de forma simultánea con las Escuelas de Estado Mayor de Alemania, Francia, Reino Unido e Italia.

CLAUSURA DEL CURSO BÁSICO DE GESTIÓN DE PROGRAMAS

El día 18 de pasado mes de mayo, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la clausura del I Curso de Gestión de Programas y entrega de diplomas. Dicho acto fue presidido por el excelentísimo señor, teniente general director general de Armamento y Material.

VISITA A ESPAÑA DE UNA DELEGACIÓN DE LA ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL DE TAILANDIA

El día 20 del pasado mes de mayo, visitó España una delegación de la Escuela de Defensa Nacional de Tailandia presidida por el teniente general Sirchai. La delegación estuvo constituida por 35 personas (políticos, militares de los tres Ejércitos y hombres de negocios).

Durante su estancia en España, la delegación visitó el CESEDEN, donde asistieron a conferencias sobre: *Política de Defensa* impartida (Dirección General de Política de Defensa) y *Política Exterior* (Ministerio de Asuntos Exteriores).

VISITA A ESPAÑA DEL COLEGIO NACIONAL DE DEFENSA (NDC) DE LA INDIA

Entre los días 21 y 28 del pasado mes de mayo, visitó España una delegación del NDC de la India presidida por el contraalmirante Dalip Kumar Dewan, director del NDC, estuvo formada por 17 oficiales y 16 cónyuges.

Durante su estancia en España, la delegación visitó el CESEDEN, donde asistieron a conferencias sobre: *Organización y misiones del CESEDEN*; *Las Fuerzas Armadas Españolas* (Estado Mayor de la Defensa); *Política de Defensa* (Dirección General de Política de Defensa) y *Política de la industria de la defensa* (Dirección General de Armamento y Material); asimismo, visitaron el Banco de España, Construcciones Aeronáuticas, el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Academia de Infantería de Toledo, Salamanca, el Museo del Padro, Granada y Sevilla.

**VISITA A ESPAÑA DEL DIRECTOR
DE LA ESCUELA RAKOVSKY DE DEFENSA
Y ESTADO MAYOR (RDSC) DE BULGARIA**

Entre los días 25 y 28 del pasado mes de mayo, visitó España una delegación de la Escuela Rakovsky de Defensa y Estado Mayor de Bulgaria presidida por el mayor general Evgeni Petrov Manev, Director de la RDSC que vino acompañada por dos profesores de dicho Centro.

Durante su estancia en España, la delegación visitó el CESEDEN y la Base Aérea de Torrejón.

VISITA A ESPAÑA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA (ESDEGUE) DE COLOMBIA

Entre los días 3 y 8 del pasado mes de junio, visitó España una delegación de la ESDEGUE de Colombia presidida por el brigadier general don Carlos Quiroga Ferreira, director de la Escuela acompañado por 10 oficiales.

Durante su estancia en España, la delegación visitó el CESEDEN, donde asistieron a conferencias sobre: *El CESEDEN* (Sección de Planes y Publicaciones), *Las Fuerzas Armadas Españolas* (Estado Mayor Conjunto) y La OTAN (ESFAS), visitaron el Museo del Prado, la Academia de Infantería de Toledo, las Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra y el casco histórico de Madrid.

CLAUSURA DEL XLI CICLO ACADÉMICO

El día 7 de junio a las 12:00 horas tuvo lugar la clausura del XLI Curso Académico el cual fue presidido por Su Majestad el Rey. El acto comenzó con unas palabras del teniente general DICESEDEN y posteriormente se entregaron los certificados a los señores colaboradores-concurrentes a los Cursos XXV de Defensa Nacional, XLII Curso Monográfico, XIII Curso de Alta Gestión Logística, VIII Curso de Gestión de Recursos Humanos, I Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero y entrega de los títulos de Magíster en Seguridad y Defensa a los alumnos del XI Máster y a los que han cursado, asignaturas en las Cátedras “Almirante Don Juan de Borbón” de la Universidad Complutense de Madrid, “Almirante Martín Granizo” de la Universidad de Salamanca y entrega del premio “Marqués de Santa Cruz de Marcenado”.

REUNIÓN AIR BOARD AWAY 2005

Los días 13 y 14 de junio en el Aula 21 de 9:00 a 17:00 horas se desarrollaron las actividades previstas para la *Reunión Air Board Away 2005*.

INAUGURACIÓN DEL SEMINARIO SOBRE COOPERACIÓN CÍVICO-MILITAR

El día 16 del pasado mes de junio a las 17:00 horas, se celebró en el aula magna de este Centro, el seminario sobre cooperación cívico-militar que está organizado por la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa/Instituto Español de Estudios Estratégicos y la Fundación CIDOB, con la colaboración del Centro Internacional de Toledo para la Paz. Fue inaugurado por el excelentísimo señor secretario general de Política de Defensa.

PRESENTACIÓN DE LA PUBLICACIÓN

“PANORAMA ESTRATÉGICO 2004/2005”

DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE)

El día 28 del pasado mes de junio a las 19:30 horas, se celebró en el paraninfo de este Centro, la presentación de la publicación *Panorama Estratégico 2004/2005* IEEE, organizada por la Secretaria General de Política de Defensa en colaboración con el Real Instituto Elcano.

VISITA A ESPAÑA DE LA ACADEMIA DE GUERRA DE LA FUERZA TERRESTRE DE ECUADOR

Entre los días 20 y 24 del pasado mes de junio, visitó España una delegación de la Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre de Ecuador. Esta delegación, compuesta por 71 oficiales y acompañantes, al mando de los coroneles Jorge Peño C., director de la Academia, Pedro Hernández y Carlos Vintimilla.

Durante su estancia visitaron el Centro, donde asistieron a conferencias sobre: *Organización y misiones del CESEDEN; Política de Defensa española, los nuevos conceptos de seguridad y las nuevas amenazas*; asimismo, visitaron el Museo del Prado, el Palacio Real, Toledo y la Fuerza de Acción Rápida.

VISITA A ESPAÑA DE LA KOREA NATIONAL DEFENCE UNIVERSITY (KNDU)

Entre los días 22 al 26 del pasado mes de junio, visitó España una delegación de la KNDU, esta delegación, presidida por el profesor Jung, Buyng Ho, estuvo constituida por dos profesores y 18 alumnos.

Durante su estancia visitaron el Centro, donde asistieron a conferencias sobre: *Organización y misiones del CESEDEN*; *Las Fuerzas Armadas* (Estado Mayor de la Defensa) y *Política de Defensa* (Dirección General de Política de Defensa). Asimismo, visitaron Madrid, Toledo y Barcelona.

**CLAUSURA DEL VI CURSO DE ESTADO MAYOR
DE LA ESCUELA SUPERIOR
DE LAS FUERZAS ARMADAS (ESFAS)**

El pasado día 30 de junio a las 12:00 horas en el aula magna de este Centro y presidida por Su Majestad el Rey tuvo lugar la clausura del VI Curso de Estado Mayor.

El acto comenzó por unas palabras pronunciadas por el teniente general DICESEDEN y por el vicealmirante jefe de la ESFAS, posteriormente se entregaron los diplomas acreditativos a los números uno de los tres Ejércitos y de la Guardia Civil. El acto fue clausurado por Su Majestad el Rey.

XXXI CONGRESO INTERNACIONAL DE HISTORIA MILITAR

Entre los días 21 al 27 del pasado mes de agosto, se desarrolló en el CESEDEN el XXXI Congreso Internacional de Historia Militar con la presidencia de honor de Su Majestad el Rey y la asistencia de 200 participantes, entre miembros de las Comisiones Nacionales de Historia Militar, historiadores militares y acompañantes.

Durante su estancia visitaron el Centro, donde en sesiones de mañana y tarde desarrollaron el tema *Poder terrestre y poder naval en la época de Trafalgar*, asimismo, visitaron el Museo del Aire, Palacio Real y Madrid de los Austrias, Museo del Prado, Jardines de Cecilio Rodríguez, Segovia, la Granja, Madrid moderno, Museo Reina Sofía, Valle de los Caídos y Monasterio del Escorial.

ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS

(ESFAS)

Actividades realizadas durante los meses de Mayo a Agosto de 2005

VI Curso de Estado Mayor

Cada uno de los tres Ejércitos, así como la Guardia Civil, continúan desarrollando las materias específicas de cada uno de ellos, de acuerdo con la programación establecida.

También se desarrollaron las siguientes actividades y visitas:

- Los días 5 y 6 de mayo, los concurrentes del Ejército del Aire realizan una visita a EADS/CASA y al Ala 35.
- Durante los días 18 al 20 de mayo, (ambos inclusive), se realiza el ejercicio CJEX-05.
- El día 30 de mayo, los concurrentes de la Guardia Civil realizan una visita a la Gendarmería Nacional Francesa.
- Durante los días 4 al 11 y 19 al 25 de junio se realizan los viajes de fin de curso a Canadá, Marruecos, México y Rumania.
- El día 30 de junio se clausura el VI Curso de Estado Mayor, presidida por Su Majestad el Rey.

El día 18 de agosto comienza la fase previa para los concurrentes extranjeros del VII Curso de Estado Mayor.

NOTA: Las personas interesadas en la adquisición de algunas *Monografías* del CESEDEN y *Boletín de Información* pueden hacerlo en la librería que para tal efecto dispone el Ministerio de Defensa, situada en la planta baja de la entrada al mismo por la calle Pedro Texeira.