

# BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 297



## COLABORACIONES

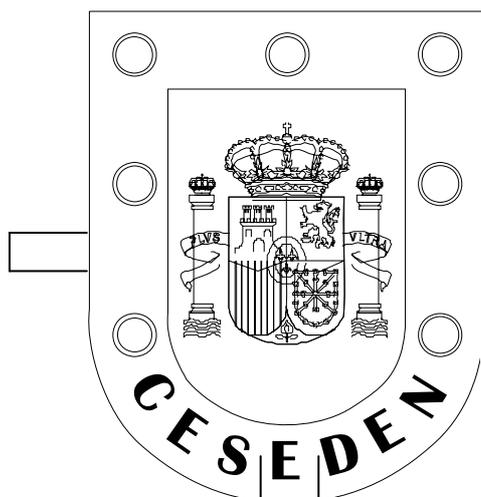
- **CONTRIBUCIÓN A LA DEFENSA NACIONAL**  
Alfonso Romero Arriaza  
*Teniente coronel del Ejército del Aire.*
- **EL TRATAMIENTO DE LA DENOMINADA IDENTIDAD NACIONAL EN EL SENO DE LA UNIDAD EUROPEA**  
Guillermo Pérez Cosío Mariscal  
*Abogado.*
- **ORGANISMOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD: LA OSCE**  
Ángel J. Larripa Martínez  
*Comandante de Intendencia.*
- **LA DESESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO COMO PELIGRO PARA LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES. ESPECIAL REFERENCIA AL ESPACIO AFRICANO**  
Domingo Aznar Jordán  
*Capitán de Artillería.*
- **LA ARTICULACIÓN DE LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA ESPAÑOLA: REALIDAD Y PERSPECTIVA DE FUTURO**  
Daniel Sansó-Rubert Pascual  
*Secretario de estudios de la Universidad de Santiago de Compostela .*
- **AFGANISTÁN DESCUBRIENDO LA DEMOCRACIA**  
María Amparo Tortosa Garrigós  
*Socióloga y doctora en Relaciones Internacionales.*
- **RUSIA E IRÁN DE LA "LUNA DE MIEL" AL RECELO Y LA DISTANCIA**  
Rafael Moreno Izquierdo  
*Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III.*

## ACTIVIDADES DEL CENTRO

año 2006

# BOLETÍN DE INFORMACIÓN

(CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL)



## SUMARIO

### Colaboraciones

- Contribución a la Defensa Nacional.....
- El tratamiento de la denominada identidad nacional en el seno de la unidad europea.....
- Organismos Internacionales de seguridad: la OSCE.....
- La desestructuración del estado como peligro para la paz y seguridad internacionales. Especial referencia al espacio africano.....
- La articulación de la Comunidad de Inteligencia española: realidad y perspectiva de futuro.....
- Afganistán descubriendo la democracia.....
- Rusia e Irán de la "luna de miel" al recelo y la distancia.....

### 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](mailto:ceseden@oc.mde.es)

[esfas@oc.mde.es](mailto:esfas@oc.mde.es)

WEB: [www.ceseden.es](http://www.ceseden.es)

# **COLABORACIONES**

# CONTRIBUCIÓN A LA DEFENSA NACIONAL

(Comparativo entre las Leyes Orgánicas derogadas 6/80 y 1/84 con la nueva Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional)

Alfonso Romero Arriaza

*Teniente coronel del Ejército del Aire*

*VII Curso Estado Mayor de la ESFAS.*

## **Introducción**

En los 25 años que han transcurrido desde que se aprobó la Ley 6/80 hasta la promulgación de la nueva Ley de Defensa Nacional, se han producido cambios importantes en el escenario geoestratégico y en la sociedad española, los cuales obligaban en cierta medida a la revisión de nuestros criterios de la Defensa Nacional. Así, la desaparición de la política de bloques característica de la guerra fría abrió un periodo de desconcierto en cuanto a la definición de las políticas de defensa occidentales, ya que éstas se encontraron súbitamente sin una amenaza militar clara contra sus territorios nacionales. No obstante, la ausencia del contrapeso de otra superpotencia, el desarrollo de la globalización y la amenaza del terrorismo internacional han impulsado a las potencias occidentales a una política de intervencionismo militar.

España, con una economía sumamente abierta y dependiente de las inversiones extranjeras, ha hecho suyos los intereses de las potencias occidentales y ha decidido contribuir al mantenimiento de la estabilidad internacional, mediante su participación en operaciones militares multinacionales en el extranjero. Esto ha motivado que las Fuerzas Armadas españolas hayan pasado, de estar orientadas principalmente a la defensa de la soberanía de España, a participar junto a nuestros aliados en intervenciones militares en el exterior, en defensa indirecta de los intereses nacionales.

Asimismo, ante la falta de una amenaza directa y común a todos los españoles, la sociedad española ha dejado de percibir la necesidad de una contribución personal a la Defensa Nacional. Esta realidad ha obligado a transformar el modelo de defensa español, imponiéndose la fórmula de unas Fuerzas Armadas profesionales y disminuyendo el grado de implicación de la sociedad civil en las labores de la defensa.

Todos estos cambios se reflejan en la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional y, más concretamente, en el Título V: Contribución a la Defensa, objeto de este ensayo.

A fin de estudiar el tratamiento que la nueva Ley hace de la contribución a la defensa, este ensayo analizará el tema desde los aspectos de la preparación de los recursos no propiamente militares para su uso en la defensa, la contribución permanente de los medios civiles a la defensa y su empleo en condiciones de conflicto bélico o estado de sitio, comparando estos aspectos con lo regulado en la Ley anterior.

## **Preparación de recursos no propiamente militares**

### **Para su uso en la defensa**

La Ley anterior asignaba la labor de la coordinación de los recursos de la nación a los órganos relacionados con la Defensa Nacional, pero sin designar ninguno en especial y dejando para una ley posterior el desarrollo de los detalles de esa coordinación <sup>(1)</sup>. En la nueva Ley, es el Gobierno quien se encarga de establecer los criterios relativos a la preparación y disponibilidad de los recursos y los aplicará mediante los mecanismos de coordinación existentes <sup>(2)</sup>. De esta forma, se establece la coordinación a un nivel superior al del Ministerio de Defensa, lo cual parece obligado tratándose la defensa de un concepto no exclusivamente militar. Pero también es interesante destacar que no se crean órganos o mecanismos especiales de coordinación, sino que se utilizarán los ya existentes. Con ello se admite tácitamente, que no se espera necesitar una contribución civil a gran escala, por lo que los mecanismos habituales de coordinación entre departamentos deberían ser suficientes para gestionarla <sup>(3)</sup>.

La Ley anterior también menciona un plan de potenciación de industrias de interés para la Defensa Nacional que desaparece con la nueva redacción. Esta omisión parece reflejar la realidad de la industria de defensa española, con una participación cada vez mayor de capital extranjero y una fuerte dependencia exterior. Así, la tendencia de los últimos años es incrementar la interdependencia industrial con las potencias occidentales mediante programas de cooperación con los países de la Unión Europea y Estados Unidos, de los cuales los programas del caza EF-2000, el carro *Pizarro* y la fragata F-100 son una muestra. Con ello se posibilita el acceso a material de alta tecnología y posiblemente el mantenimiento de puestos de trabajo, pero se limita la soberanía nacional al perderse el control de la fabricación del material de defensa. Esto podría tener consecuencias

---

<sup>1</sup> L. O. 6/1980, Art. 15.1

<sup>2</sup> L. O. 05/2005, Art. 22.1

<sup>3</sup> Félix ARTEAGA. La Ley Orgánica de defensa Nacional: Apuntes para un debate. Real Instituto Elcano, ARI nº 52/2005, p. 7

nefastas en caso de un conflicto que no fuese apoyado por dichas potencias, como podría ser la defensa del territorio nacional extrapeninsular.

Otro aspecto de la nueva Ley es que encarga al Ministerio de Defensa la promoción de la “cultura de defensa”, mientras que en la anterior se emplazaba directamente al Gobierno. De esta forma, la coordinación de la “cultura de defensa” se baja de nivel, pero esto puede tener un efecto beneficioso, ya que se coloca al frente del proyecto al Ministerio más interesado en promoverlo.

Sin embargo, la finalidad de la “cultura de defensa” se establece en que la sociedad se identifique con su historia y valore el esfuerzo de sus Fuerzas Armadas en defensa de los intereses nacionales <sup>(4)</sup>, mientras que la Ley anterior trataba de desarrollar el patriotismo y los principios y valores reflejados en la Constitución <sup>(5)</sup>. Así, como acicate a la contribución ciudadana a la defensa, se sustituye a la Patria y a los principios y valores y se coloca en su lugar a la identidad histórica y la defensa de los intereses nacionales. Esta concepción, típicamente anglosajona, parece apropiado para unas Fuerzas Armadas profesionales que han ser utilizadas con mayor probabilidad en la defensa indirecta de los intereses nacionales. Pero es de destacar que el concepto de “interés nacional”, por definición, no está limitado por valores, tales como Justicia, Solidaridad, Equidad, etc. Por lo que fomentar en la sociedad el culto al “interés nacional” puede tener como consecuencia el empleo de sus Fuerzas Armadas en situaciones no totalmente acordes con dichos valores.

### **Aportación permanente a la defensa**

Como aportación permanente a la Defensa, la nueva Ley se apoya en el principio de contribución gradual y proporcionada a la situación de amenaza, dejando para un posterior desarrollo, la forma en que se realizará la incorporación de reservistas y la composición y funciones del órgano interministerial encargado de la contribución de los recursos materiales <sup>(6)</sup>. A pesar de que, al contrario de la Ley anterior, no se menciona explícitamente la posibilidad de emplear todos los recursos de la Nación para cubrir las necesidades de la Defensa Nacional, tampoco limita esta contribución. Por lo que, queda abierta la posibilidad de la incorporación a las Fuerzas Armadas de reservistas forzosos, dejando este tema para un desarrollo posterior.

---

<sup>4</sup> L. O. 05/2005, Art. 31

<sup>5</sup> L. O. 6/1980, Art. 14.2

De la misma forma, en la definición de zonas de interés para la defensa donde los derechos sobre los bienes propiedad de nacionales o extranjeros situados en ellas pueden ser limitados, se aduce al interés del Estado <sup>(7)</sup> en lugar del libre ejercicio de las potestades soberanas del Estado de la antigua Ley <sup>(8)</sup>. El matiz estriba en que el interés del Estado puede requerir una justificación, mientras que el libre ejercicio de las potestades soberanas del Estado no establece ninguna clase de límites a un posible uso arbitrario de esta definición.

Consideración especial merece el caso de la Guardia Civil, que con la nueva Ley pasa a depender del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden. Estas misiones, que serán reguladas por el Gobierno, parecen referirse a las cada vez más demandadas misiones de mantenimiento de la paz, que requieren capacidades y métodos propios de un cuerpo policial de carácter militar como la Guardia Civil.

También se menciona en la nueva Ley al Centro Nacional de Inteligencia y su contribución a la defensa, lo cual refleja la importancia creciente de la cooperación de los distintos servicios de inteligencia y la tendencia a su unificación.

### **Empleo en caso de conflicto bélico y estado de sitio**

Por último, la nueva Ley regula el caso de conflicto bélico y el estado de sitio, asignando al Consejo de Defensa Nacional la responsabilidad de la coordinación del sistema de disponibilidad permanente de recursos, el sistema de cooperación en materia de Protección Civil, el Cuerpo Nacional de Policía y la actuación de la Guardia Civil <sup>(9)</sup>. De esta forma se mantiene el control civil, representado por el Consejo de Defensa Nacional, sobre los recursos no propiamente militares, emplazando a las autoridades militares en el terreno que les es propio, la conducción de las operaciones militares bajo la dirección del poder civil.

Así, se han eliminado las referencias a la subordinación a la autoridad militar de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, incluyendo las Policías autonómicas y locales, que hacía mención la Ley anterior. Tan sólo la Guardia Civil mantiene una

---

<sup>6</sup> L. O. 05/2005, Art. 29

<sup>7</sup> L. O. 05/2005, Art. 30

<sup>8</sup> L. O. 6/1980, Art. 19

<sup>9</sup> L. O. 05/2005, Art. 22.2, 25, 27 y 28

dependencia directa del Ministro de Defensa aunque bajo la coordinación del Consejo de Defensa Nacional (<sup>10</sup>).

En cuanto a la actuación de las policías, es de destacar que con la nueva Ley sólo se cuenta con el Cuerpo de la Policía Nacional, y tan sólo en situaciones extremas y conservando su dependencia del Ministro de Interior (<sup>11</sup>). Significativamente, se ha dejado fuera a las Policías autonómicas y locales. Esto último parece obedecer a una concesión a la sensibilidad de las distintas comunidades españolas, las cuales, podrían sentir amenazadas sus competencias autonómicas en caso de ver movilizadas sus Policías por el Estado Central.

## **Conclusiones**

La nueva Ley Orgánica 05/2005 sobre la Defensa Nacional ha nacido con la vocación de reflejar la realidad actual de las Fuerzas Armadas españolas. La cual ha sufrido unos cambios fundamentales desde que se redactó la Ley 6/80 modificada por la 1/84, acordes con los cambios geopolíticos del escenario estratégico y de los propios cambios de la sociedad española. Por ello, no es de extrañar que los cambios introducidos en la nueva Ley perfilen un modelo de Fuerzas Armadas diferente, totalmente profesionales, con una fuerte vocación expedicionaria y bajo la dirección permanente del poder civil.

En el Título V de la Ley, en el que se trata de la contribución a la defensa y objeto de este ensayo, se establece que la preparación y la disponibilidad de los recursos no propiamente militares será dirigida por el Gobierno sin el concurso de mecanismos de coordinación especiales, reafirmando la estructura civil ordinaria del Estado y evitando la creación de organismos o mecanismos especiales. Se eliminan las referencias a la potenciación de la industria nacional y las alusiones a la Patria, como corresponde a unas Fuerzas Armadas orientadas a la participación en operaciones expedicionarias multinacionales. Se establece el principio de contribución gradual y proporcionada a la amenaza, para el apoyo de los ciudadanos a la defensa, pero se deja abierta la posibilidad de la incorporación forzosa. Se instituye el empleo de la Guardia Civil en misiones militares bajo la dependencia del Ministro de Defensa, pero se establece que la contribución del Cuerpo de la Policía Nacional a la defensa se efectúe a través de sus

---

<sup>10</sup> L. O. 05/2005, Art. 25

<sup>11</sup> L. O. 05/2005, Art. 27

mandos orgánicos civiles, dejando claro que la responsabilidad de la defensa está en el poder civil.

La idea que subyace en este Título es que el poder civil es responsable de la Defensa Nacional, y por lo tanto mantiene en todo momento la dirección y coordinación de los distintos poderes públicos civiles y militares, eliminándose la subordinación de medios civiles a las autoridades militares.

# EL TRATAMIENTO DE LA DENOMINADA IDENTIDAD NACIONAL EN EL SENO DE LA UNIDAD EUROPEA

Guillermo Pérez Cosío Mariscal

*Abogado.*

## **Introducción**

Se ha afirmado con toda razón que una de las notas más predominantes de la sociedad actual es su pluralidad y diversidad. En su interior hay tantos grupos étnicos diferenciados, conscientes además de su propia identidad y de la necesidad de ser reconocidos como tales, que los Estados cuyos mecanismos de poder se articulan sobre bases estrictamente homogéneas, parecen condenados a sufrir conflictos étnicos casi de manera permanente.

En los últimos años asistimos, para qué negarlo, a una acentuación de este complicado fenómeno identitario por obra de movimientos políticos o ideológicos que exacerban la importancia de la lengua, cultura, religión, valores comunes, orígenes, experiencias históricas compartidas, etc., hasta lograr crear en los individuos de un determinado grupo étnico unos fuertes lazos emotivos basados en la propia conciencia de su identidad y en su diferenciación del resto. A partir de esa conciencia de la diversidad se reclama con frecuencia, primero descentralización política y administrativa, para después exigir también el respeto al derecho de autodeterminación como paso previo para lograr el fin último que no es otro que la secesión y la constitución de estados o unidades territoriales independientes.

Y aunque sea desviarnos un poco de tema, también hay que decir que a los problemas ya por sí difíciles de tratar que se derivan de la complejidad que presenta ese pluralismo étnico-cultural de indudable proyección política, se viene a sumar recientemente -por ejemplo en nuestro país-, otro fenómeno de importancia creciente que pivota sobre esa misma diversidad y tiene como base y caldo de cultivo los crecientes flujos migratorios procedentes de países de América del Sur y del norte de África, en la actualidad exportadores masivos de mano de obra.

Durante el siglo XX asistimos al nacimiento de no pocos Estados soberanos como consecuencia de los procesos de autodeterminación puestos en marcha a partir del fenómeno descolonizador que comenzó a aplicarse tras la Segunda Guerra Mundial a impulso de la Carta de Naciones Unidas de 1945 y la Declaración Universal de Derechos del Hombre. Autodeterminación entendida como el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos y a elegir sin interferencias el estatus político que más les convenga para asegurar libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Sin embargo, el fenómeno de la autodeterminación ha conocido un rebrote o impulso muy fuerte a partir del final de la guerra fría con la desmembración de las federaciones socialistas –que en realidad no eran tales federaciones, sino sistemas políticos centralizados de partido único-, de manera que en las últimas décadas se produjo el “rediseño” o partición de no pocos Estados, incluso europeos, aspecto que paradójicamente convirtió la zona “liberada” de la influencia una de las grandes potencias de la época, en un foco permanente de inestabilidad e incluso de enfrentamiento armado.

Por ello han cobrado especial actualidad las palabras contenidas en uno de los documentos más utilizados en el plano internacional, la llamada “Agenda para la Paz” expuesta por Boutros-Gali al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 31 de enero de 1992, al afirmar que:

“La piedra angular del edificio debe seguir siendo el Estado, el respeto de su soberanía y su integridad... ya que la fragmentación amenazaría la paz, la seguridad y el progreso económico.”

Además de la Organización de Naciones Unidas, diversos organismos europeos han sido conscientes de esos mismos riesgos y de que la secesión territorial no es la única, ni tan siquiera la mejor solución, de los conflictos interétnicos, como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa, o la propia Unión Europea que seguidamente veremos, y se han visto en la necesidad de subrayar los principios clásicos del Derecho Internacional como la inviolabilidad de fronteras, la integridad territorial e igualdad soberana de los Estados, en definitiva su autoridad suprema para decidir sobre sus propios ciudadanos independientemente de que sean o no miembros de minorías nacionales.

Principios que, desde luego, deben hacerse compatibles con esquemas intraestatales de reconocimiento de distintos niveles de autogobierno o de participación política entre sus

ciudadanos –asimetría-, o de distribución de titularidades competenciales entre el estado y los distintos entes territoriales –bilateralidad-, aunque en ocasiones también se ha optado por un principio de personalidad en ese reconocimiento sin incidir de manera exclusiva en el elemento territorial, como ha ocurrido en Canadá en materia lingüística y en menos medida en Bélgica, pero en todo caso bajo fórmulas destinadas a reconocer jurídicamente y a salvaguardar la propia diversidad de esos grupos étnicos diferenciados, pero eso sí, dentro del mismo Estado de manera que la unidad nacional resulte compatible con el respeto a las diferencias.

### **La cláusula de identidad nacional contenida en el artículo I-5 del proyecto de Constitución para Europa**

Europa, como realidad geográfica y política, no ha sido un campo ajeno a este tipo de problemas, ni va a dejar de serlo.

El Derecho Comunitario, reflejado en el proyecto de Constitución para Europa, reconoce lo que en términos españoles podrían denominarse “hechos diferenciales”, es decir, regímenes jurídicos singulares de territorios que forman parte de un Estado miembro – estén integrados o no en la Unión- y que ya gozan de reconocimiento en las propias Constituciones nacionales: son los países y territorios de ultramar, islas Aland, los *länder* alemanes afectados por la unificación, las islas del Canal, Gibraltar, islas Feroe, etc. (artículo IV-440). Además reconoce y ampara lo que podrían denominarse singularidades culturales genéricas que, huyendo de toda pretensión uniformadora, se reconocen en el artículo II-82 –también en el artículo I-3 del mismo texto- al establecer:

“La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.”

Pero junto a esto la Constitución para Europa establece en su art. I-5 una cláusula general que hace referencia a la *integridad territorial* y a la *autonomía local y regional* como dos cuestiones cuyo tratamiento corresponde a los Estados, imponiendo a la propia Unión Europea la obligación de respetar ese aspecto de la identidad nacional de los países miembros.

Dice así este artículo I-5:

“La Unión respetará... la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales

del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior.”

Como puede comprobarse se trata básicamente de la prohibición de interferencia de las instituciones y órganos de la Unión Europea en determinadas facetas del Estado que resultan definitorias de la correspondiente “identidad nacional”.

La primera de esas facetas es la relativa a las instituciones político-constitucionales cuya definición corresponde a los propios Estados, aunque no en términos absolutos, sino únicamente de aquellas instituciones político-constitucionales que resultan “fundamentales”. Entre estas últimas el precepto incluye de manera expresa, a través de una coetilla, la “autonomía local y regional”. Es decir, el grado de autonomía o autogobierno e incluso su propia existencia con relación con los grupos étnicos a los que venimos haciendo referencia, son cuestiones reservadas a cada Estado.

De la cláusula no se desprende, como han querido ver algunos, una cierta filosofía “antiseparatista” (Pérez Trens). Su objetivo parece mucho más modesto y sencillo: está dirigida a evitar que los problemas internos de los Estados miembros en el orden que venimos exponiendo puedan ser planteados -y consiguientemente que se caiga en a tentación de resolverlos- a nivel comunitario. Ya hemos indicado anteriormente son los propios Estados quienes forman la Unión Europea y precisamente por ello sus relaciones en el interior de la propia Unión deben seguir basadas en los principios del Derecho Internacional que se traducen en un respeto a la soberanía, no injerencia en asuntos internos y por supuesto respeto a la integridad territorial.

Por otro lado, el precepto viene a reconocer que la utilización de la fuerza sigue siendo una cuestión de carácter eminentemente estatal. Y ello no es más que una consecuencia lógica del hecho de que la Unión Europea carezca de instrumentos de fuerza tanto en el plano militar como en el policial. Por ello, el apartado uno del propio artículo I-41 señala que en lo referente a la política común de seguridad y defensa:

“La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades suministradas por los Estados miembros.”

Dicho en otros términos, el brazo armado de la Unión Europea son siempre los Estados miembros.

Pero, en segundo lugar, el último inciso de ese precepto que ordena respetar las funciones esenciales del Estado:

“Especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior.”

También supone que la Unión Europea debe abstenerse de interferir en el *modo* en que los Estados miembros actúan en este terreno.

En definitiva, los Estados miembros, que en realidad siguen siendo la piedra angular de la Unión Europea, conservan íntegras sus capacidades para protegerse en el interior y hacia el exterior en materia de policía y defensa, aspecto que naturalmente incluye la adopción de medidas de salvaguarda de su integridad territorial. Y todo ello sin más límites que los derivados de las reglas del Derecho Internacional y de la aplicación y respeto de los derechos humanos.

Así lo señala con toda claridad el artículo III-377 de la Constitución para Europa al excluir estas cuestiones de una posible revisión por los órganos judiciales de la Unión al pronunciarse en los siguientes términos:

“En el ejercicio de sus competencias ... relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, el Tribunal de Justicia no será competente para conocer la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, cuando dichos actos están regulados por el Derecho interno.”

## **Conclusiones**

Uno de los retos más importantes de las sociedades modernas es encontrar fórmulas políticas y jurídicas que hagan posible convivir con la diferencia que suministra una realidad social cada vez más plural y diversa.

Lo que se ha venido llamando de manera muy genérica como el “multiculturalismo”, del que el fenómeno regional o nacionalista no sería más que una mera consecuencia surgida en el plano político, exige soluciones integradoras muy complejas y diferentes.

La experiencia de las últimas décadas –con alguna muestra muy reciente- pone en evidencia que algunos cambios territoriales que, incluso han llegado a la partición de algunos Estados con base en fenómenos étnico – culturales, han sido alentados de manera muy inconsciente por otros Estados contribuyendo a crear escenarios de crisis regional, inestabilidad e, incluso, de guerra.

La solución de este problema, en el interior de la Unión Europea, ha consistido en reconocer que el tratamiento de las cuestiones regionales es función de cada uno de los Estados miembros; en realidad, una nueva reedición de los clásicos principios del Derecho Internacional como son la no injerencia en los asuntos de otro Estado y el respeto a las fronteras y límites territoriales.

### **Bibliografía**

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:ES:HTML>.

<http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/Picazo.doc>

VV.AA. “*La gestión de la seguridad en el nuevo entorno estratégico*”. Directores Carlos de Cueto y Javier Jordán. Ed. Comares. Granada 2005.

VV.AA. “*Constitución Europea y Constituciones Nacionales*”. Directores Marta Cartabia, Bruno de Witte y Pablo Pérez Tresp. Coordinadora Itziar Gómez Fernández. Ed. Tirant lo Blanch. Col. Derecho Comparado. Valencia 2005

# ORGANISMOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD:

## LA OSCE

Ángel J. Larripa Martínez  
*Comandante de Intendencia.*

### Introducción

La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) fue creada a principios de los años setenta bajo el nombre de Conferencia en Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Su finalidad era la de servir de foro multilateral para el diálogo y negociación entre el bloque occidental y el bloque soviético durante la guerra fría, figura 1.

Los orígenes de la OSCE se encuentran en los años cincuenta, con la propuesta de la Unión Soviética para crear una conferencia que abarcase a todos los europeos. Otros países del bloque del Este, como Polonia también hicieron propuestas similares, y Finlandia ofreció Helsinki para realizar la Conferencia.

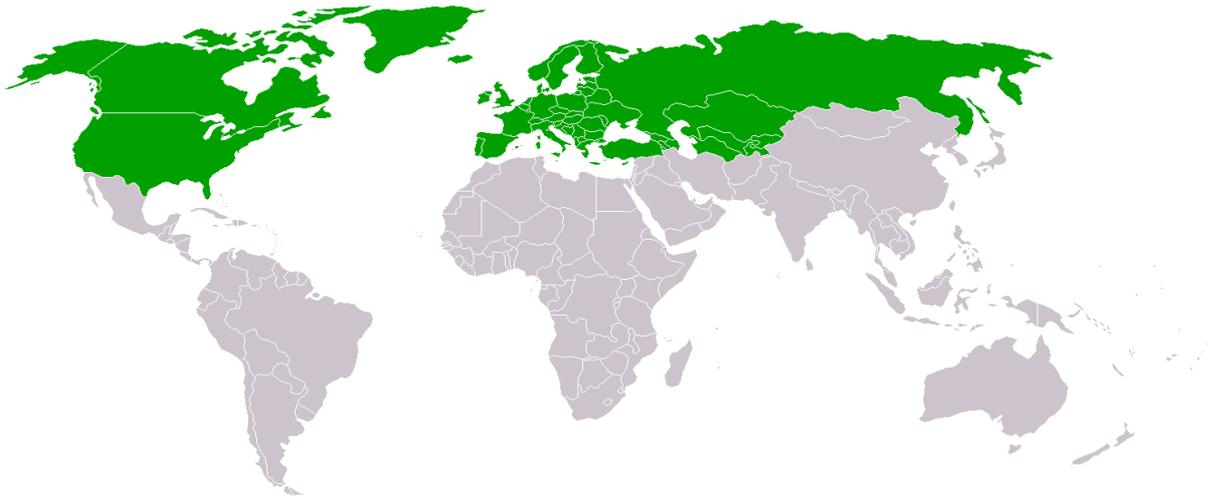


Figura 1.- La OSCE (de Vancouver a Vladivostok)

Hasta el año 1972 no tuvieron lugar los preparativos para dicha Conferencia. La postura de los países del bloque occidental era la de oposición a realizar cualquier conferencia en Europa hasta que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y los países del bloque del este aceptaran una serie de requisitos:

1. Encontrar soluciones para la cuestión alemana, en general, y mejoras en los accesos de Berlín Oeste en particular.
2. Evolución en las negociaciones sobre limitación de armamento y desarmamento.
3. Posibilidad de poder establecer intercambios culturales, técnicos y económicos entre los países del Este y los del Oeste (libre circulación de personas e ideas).
4. Participación plena de Estados Unidos y Canadá en la futura Conferencia.

Una vez pulidas las diferencias y los requisitos de cada uno de los bloques, fueron 35 los países que iniciaron la preparación de la Conferencia. En el año 1973 las consultas concluyeron dando lugar al *Libro Azul* en el que se incluyeron recomendaciones para fijar las reglas de funcionamiento de la futura Conferencia. Las negociaciones duraron cerca de dos años y se realizaron en Ginebra.

El primero de agosto de 1975 en Helsinki, los jefes de Estado y de Gobierno de los 35 Estados participantes firmaron el Acta Final de Helsinki de la CSCE. El Acta estableció los principios básicos para el comportamiento entre los Estados participantes y los gobiernos hacia sus ciudadanos:

1. Respeto al derecho inherente a la soberanía.
2. Control del uso de la fuerza.
3. Inviolabilidad de fronteras.
4. Garantía de la integridad territorial de los Estados.
5. Resolución pacífica de las disputas.
6. No-intervención en temas internos.
7. Respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales.
8. Igualdad y derecho a la autodeterminación de los pueblos.

9. Cooperación entre los Estados.

10. Cumplimiento de las obligaciones ante la ley internacional.

El Documento “*no es un tratado sino un acuerdo político*”, con aspectos que se encuadran en “*tres cestos*” (seguridad, cooperación y derechos humanos). El Acta Final y su Decálogo de Principios son hoy considerados por todos, con la perspectiva histórica de los 28 años de la Declaración, un texto básico que garantizó la estabilidad en Europa durante el último periodo de la guerra fría. Se ha llegado a decir que esto fue el origen que minó las murallas que separaban las dos Europas.

Veremos en primer lugar como se llega a la actual OSCE, cuál es su organización y cuáles son sus problemas estructurales y operativos. Para ello es necesario estudiar dos épocas distintas:

- De la antigua CSCE a la nueva CSCE.
- De la nueva CSCE a la OSCE.

### **De la antigua CSCE a la nueva CSCE**

#### **(Helsinki 1975, París 1990)**

La CSCE durante el periodo 1978/1990, (Conferencias Belgrado 1978, Madrid 1983 y Viena 1989), supuso un compromiso entre los dos bloques: derechos humanos a cambio de reconocimiento de las fronteras tras la Segunda Guerra Mundial. Si bien pudiera desprenderse que en los acuerdos adoptados la postura occidental había cedido frente al oriental, el tiempo ha demostrado lo errado de esa apreciación. Para asegurar el equilibrio, se estableció la “*regla del consenso*” en la adopción de compromisos. La historia de la CSCE hasta bien entrados los años ochenta no puede entenderse sin la relación Este-Oeste y la noción de los llamados “*cestos*” (seguridad, cooperación y derechos humanos). Con idea de mantener flexible la estructura, no se creó una organización de carácter permanente, ni programas a largo plazo.

Como sucede con otras organizaciones, la caída del muro de Berlín y la disolución del Pacto de Varsovia son, entre otros, los acontecimientos decisivos que impulsaron a la CSCE a diseñar cambios profundos en su organización.

La unificación de Alemania y el desplome de la URSS cambiaban radicalmente el panorama que el continente europeo presentaba desde el año 1945. Con ello nacía un

continente renovado, una "nueva" Europa. Así lo declara solemnemente la *Carta de París para una nueva Europa* de noviembre de 1990, considerada como la verdadera acta fundacional de la nueva CSCE, orquestando la transición desde un simple foro de diálogo y negociación a una estructura activa y operacional.

La relación Este-Oeste, antes omnipresente, ha desaparecido y *la democracia pasa a ser ahora un valor compartido* por la totalidad de los Estados participantes.

Al mismo tiempo la CSCE inicia una incipiente institucionalización, creando nuevos organismos y estructuras de diálogo, con el consiguiente aumento de burocratización en los trabajos. Las funciones de la CSCE se renovaron y el foro adquirió nuevo impulso e interés. La *Carta de París* y su "anexo", sobre reformas institucionales, transformaron la estructura de la CSCE:

- Se establecieron cumbres regulares de los jefes de Estado.
- Se fijaron reuniones periódicas del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, al menos una vez al año.
- Se crea el *Comité de Altos Funcionarios (CAF)* como instancia de preparación de los Consejos de Ministros y como ejecutor de lo por ellos decidido. Este Comité celebra reuniones mensuales de 48-72 horas.

Se crea una *Secretaría* en Praga (República Checa), un *Centro de Prevención de Conflictos (CPC)* en Viena (Austria) y una *Oficina Pro Centro Elecciones Libres* en Varsovia (Polonia).

En la Carta de París se decidió que las *reuniones de continuidad* <sup>(12)</sup>, se celebraran cada dos años con una duración máxima de tres meses. Dos años después, en la Cumbre de Helsinki, las reuniones de continuidad pasaron a llamarse "conferencias de revisión" y se decidió que precedieran a las cumbres <sup>(13)</sup>.

---

<sup>12</sup> Hasta la fecha ha habido 4 reuniones de continuidad; Belgrado (77), Madrid (80), Viena (86) y Helsinki (92).

<sup>13</sup> Hasta la fecha han tenido lugar 3 conferencias de revisión; Budapest (94), Lisboa (96) y Estambul (99).

## De la nueva CSCE a la OSCE (París 1990 - Budapest 1994)

A pesar de que los avances significativos que la Carta de París introdujo fueron fundamentales, no significaron más que el inicio de un proceso de honda transformación de la CSCE que sería continuado en la Cumbre de Helsinki 1992 y culminaría con *la transformación de la nueva CSCE en OSCE en la Cumbre de Budapest 1994*.

Tres son las razones fundamentales que impulsaron el desarrollo del proceso de reforma iniciado en París:

1. *El aumento de su actividad*, debido al periodo de crisis que una parte del continente europeo iba a conocer. Desde el incremento de problemas relativos a derechos humanos (en especial la existencia de numerosas minorías nacionales cuyas demandas se exaltarían en este periodo de afirmación del principio de libre determinación) hasta las cuestiones más directamente implicadas en el concepto de seguridad desarme (negociación Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE), Tratado Cielos Abiertos). Y es que como indicara el secretario general de la OTAN, Manfred Wörner, “ha desaparecido la amenaza, pero también ha desaparecido la paz.”
2. *La insuficiencia de las reformas institucionales* emprendidas en París (Consejo Ministros de Asuntos Exteriores, CAF y Secretaría), sobre todo en lo que se refiere a las estructuras de decisión política. Ciertamente es que las reuniones mensuales de 48-72 horas del recién creado el CAF, hacían muy difícil el seguimiento, necesariamente continuado, que requerían los problemas. La creación del *Grupo de Viena del CAF*, de forma permanente (antecedente inmediato del actual Consejo Permanente OSCE), compuesto por los Representantes Permanentes de las Delegaciones Nacionales en las Negociaciones de Desarme en Viena, solucionó de manera provisional este problema.
3. Y por último, la tercera razón de este proceso, fue *el aumento de participación en la CSCE*; en pocos años se pasó de 35 a 53 Estados participantes, (el número actual es de 55) <sup>(14)</sup> lo que supuso, entre otras cosas, la cada vez más acentuada crítica a la

---

<sup>14</sup> **Estados participantes:** Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chipre, Croacia, Dinamarca,

regla de consenso, verdadero lastre de la CSCE y de la actual OSCE, que impide su despegue definitivo. Vista esa necesidad de transformación las siguientes reuniones acometerían el cambio.

#### *Reunión de continuidad de Helsinki-II de 1992*

Es la primera gran cumbre de este formato (continuidad). Con la institucionalización de la Organización (París 1990), el objetivo de estas reuniones cambiaba; no se trataba de crear nuevos textos de compromisos estrictamente políticos (a diferencia de las anteriores Conferencias plurianuales de Belgrado 1978, Madrid 1983 y Viena 1989, que se dedicaban a aprobar compromisos políticos y programas de reuniones y seminarios), sino de vigilar su efectivo cumplimiento. El mismo título del Documento de Helsinki-II "*El Desafío del cambio*" señala los importantes avances que se alcanzaron en los campos (*dimensiones*) de la seguridad, humana y económica.

En el campo de la dimensión de seguridad y de la dimensión humana se crean nuevos organismos y se establecen los fundamentos de una nueva dimensión "la económica".

#### *Cumbre de Budapest de 1994*

Supone el último paso en el fortalecimiento institucional de la CSCE que se *convierte desde entonces (1 de enero de 1995) en OSCE.*

---

Eslovenia, España, EEUU, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Kazakstan, Kirguistan, Ex –República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Rumania, San Marino, Santa Sede, Suecia, Tayikistán, Turkmenistán, Turquía, Ucrania, Uzbekistan, Yugoslavia (Serbia y Montenegro). **Asociados para la Cooperación:** República de Corea del Sur, Tailandia y Japón. **Asociados mediterráneos para la cooperación:** Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos, Túnez.

Como en toda cumbre de revisión OSCE, se elaboró un documento final, el Documento de Budapest que lleva como título "*Hacia una auténtica asociación en una nueva era*" y que denota la voluntad de la Organización de adaptarse a los profundos cambios operados en el continente europeo tras la desaparición de la antigua Unión Soviética. Entre los puntos más interesantes destacan:

1. La institucionalización de la CSCE que se convierte en OSCE. Se racionalizan los órganos de decisión política: Cumbres de Jefes de Estado y/o de Gobierno; Consejo Ministerial; Consejo Superior (antiguo CAF) y Consejo Permanente (antiguo Grupo de Viena del CAF).
2. La ampliación de las capacidades de la OSCE en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis. En este terreno, y por primera vez en la historia de la organización, se establece el futuro despliegue de una Operación de Mantenimiento de la Paz (OMP) en Nagorni-Karabaj.
3. Elaboración de un "Código de conducta" sobre los aspectos político-militares de la seguridad. Código que como todos los documentos de la OSCE, tiene un carácter político, careciendo de valor jurídico vinculante y por lo tanto, no registrable con arreglo al artículo 102 de la Carta de Naciones Unidas <sup>(15)</sup>.
4. En la dimensión de seguridad, lo más importante es el mandato que contiene el documento de Budapest para iniciar los trabajos sobre un *Modelo común y global de seguridad para Europa en el siglo XXI*. Se trata de una labor imponente que ha centrado buena parte del trabajo de la Organización y en la que en la Cumbre de Lisboa (noviembre de 1996) se llegó a la redacción de un documento definitivo.
5. Alusión a los Estados Mediterráneos No Participantes (EMNP) esbozando nuevas líneas de cooperación, con vistas a profundizar la implicación de estos países en las actividades de la Organización, implicación ya iniciada en Helsinki-II (1992).

*Cumbre de Estambul de 1999*

---

<sup>15</sup> Todo tratado y acuerdo internacional deberá ser registrado en las NN.UU. (Art. 102)

En noviembre de 1999 los jefes de Estado y Gobierno de la OSCE aprobaron durante la Cumbre de Estambul una serie de documentos con los que trataron de dar respuesta a las necesidades de la seguridad europea del próximo siglo.

Se suscribió una *Carta de Seguridad Europea* que quiere ser un código de conducta para todos los miembros de la OSCE. Se renovó el *Documento de Viena sobre Medidas de Confianza* <sup>(16)</sup> y se actualizó el FACE. Además se aprobó la creación de un Cuerpo Civil de Reacción Rápida REACT, (*Rapid Expert Assistance and Co-Operation Teams*) que será el componente no militar de las posibles operaciones de paz de la Organización.

El Documento de 1990 introducía medidas como el intercambio anual de información militar relevante sobre: fuerzas militares, la Carta firmada en Estambul subraya el respeto a la soberanía y a la integridad de los Estados. Al mismo tiempo, señala que la seguridad del conjunto del continente está ligada a que los países que lo integran se comporten de acuerdo con los valores democráticos. Por lo que, se exige a los miembros de la OSCE que respeten los derechos individuales de sus ciudadanos, así como las garantías políticas y sociales que aseguran una vida digna a las minorías.

En lo que se refiere al Documento de Viena, se estimulan los intercambios de información sobre armamento de los países miembros y exige la notificación previa de las maniobras de cierta envergadura que realicen sus ejércitos (fomento de la confianza en el ámbito militar).

Por último, la adaptación del Tratado FACE de reducción de armas convencionales en Europa supone una adecuación de este texto, suscrito en el año 1990, a la nueva realidad internacional de la posguerra fría (limitaciones nacionales y aplicación a todo el territorio del Tratado).

## **Estructura de la OSCE**

### *Organismos principales* <sup>(17)</sup>

LA PRESIDENCIA EN EJERCICIO. CIO (CHAIRMAN IN OFFICE)

---

<sup>16</sup> El Documento de Viena nace en el año 1990 y se ha actualizado posteriormente en los años 92, 94 y 99.

<sup>17</sup> VER ANEXOS

La ostenta el ministro de Asuntos Exteriores del país que hospedará la sesión ministerial. De carácter anual, es el verdadero motor político de la Organización, potenciando y encauzando el trabajo de ésta y coordinando los asuntos de carácter más político de la OSCE, incluida la actividad de las misiones OSCE. La presidencia tiene la capacidad de nombrar grupos especiales de trabajo (*Ad Hoc Steering Groups*) y representantes personales si lo estima oportuno para desarrollar sus actividades en casos concretos.

## LA TROIKA

Para gestiones políticas especialmente sensibles y a alto nivel. Está formada por la anterior, actual y futura presidencia en ejercicio.

## EL SECRETARIO GENERAL

Lo nombra el Consejo Ministerial por un periodo de tres años. Tiene su sede en Viena. Actúa como representante del CIO. Su objeto es mejorar la capacidad operativa de la OSCE. Actúa bajo la dirección de la presidencia en ejercicio. Gestiona las operaciones de la OSCE y asegura el cumplimiento de las resoluciones de ésta y coordina sus órganos y tareas. Es un elemento principal de la diplomacia preventiva de la organización y de contacto con otros organismos internacionales. El secretario general es el jefe del Secretariado de la Organización con sede en Viena.

El Secretariado de la OSCE se divide a su vez en varios Departamentos:

1. *Servicio de conferencias*: responsable de las conferencias, traducciones y protocolo. La mayoría del presupuesto de la organización se dedica al servicio lingüístico (seis idiomas oficiales: español, inglés, francés, alemán, italiano y ruso).
2. *Administración y presupuesto*: responsable de los servicios administrativos, política de personal y control financiero.
3. *Departamento de asuntos generales*: responsable de los asuntos públicos, contactos con otras organizaciones internacionales, asuntos económicos, organización de seminarios, relaciones con la Asamblea Parlamentaria, relaciones con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), asuntos legales y archivo de la OSCE.
4. *Centro de Prevención de Conflictos*. es responsable del total apoyo a la OSCE, en el campo de la alerta temprana, prevención de conflictos y control de crisis, así como

apoyo operativo a las misiones de la OSCE y manejo de la base de datos y la red de comunicaciones.

La Oficina del Secretario General está en Viena, se encarga de coordinar y supervisar las diferentes secciones de la organización y del Centro de Prevención de Conflictos, mantiene los archivos de la OSCE, distribuye documentos y mantiene la página relativa a la Organización.

## EL CONSEJO PERMANENTE

Sucesor del antiguo Grupo de Viena del CAF. El cambio de la CSCE en OSCE y el notable incremento de actividad conocido en la Organización tras el desplome de la Unión Soviética, hacía necesario dotarse de una estructura de diálogo permanente que llevara el día a día de los asuntos más importantes.

Este es el papel del Consejo Permanente, que se reúne en Viena con *periodicidad al menos semanal*, y al que asisten las delegaciones de los 55 Estados participantes. El Consejo es además el gran foro de la Organización, la institución que centraliza y coordina los trabajos de los demás organismos y grupos de trabajo de la OSCE en sus tres dimensiones: de seguridad, humana y económica.

## EL CONSEJO SUPERIOR. (CUESTIONADO, POR LA EXISTENCIA DEL CONSEJO PERMANENTE)

Es el más alto órgano administrativo de la OSCE. Decide sobre política general y presupuesto. Corresponde al antiguo CAF. Se reúne en Praga al menos una vez por semestre (dos veces por Presidencia por tanto) y una tercera vez acuden al Foro Económico. Asisten las delegaciones a nivel de director político de los Ministerios de Asuntos Exteriores.

Su misión es de impulso político en las cuestiones que sobrepasan el nivel de jefe de delegación en el Consejo Permanente en Viena. Puede tomar decisiones con rango de recomendación que envía al Consejo. En la reunión de continuidad de Helsinki de 1992 amplía sus atributos a la diplomacia preventiva y a la gestión de crisis. Adopción de decisiones por consenso. Desde el año 1997 el Consejo Superior se ha reunido solo como foro económico.

## EL CONSEJO MINISTERIAL

Se reúne al menos *una vez al año*. Como su nombre indica se trata de una reunión de ministros de Asuntos Exteriores cuyo objetivo es establecer pautas políticas y desbloquear asuntos que requieren una toma de posición al más alto nivel. Se celebra en principio en el Estado que detenta la Presidencia. La última reunión fue el 6/7 de diciembre de 2002 en Oporto.

#### LAS CUMBRES OSCE DE JEFES DE ESTADOS Y/O DE GOBIERNO, CONFERENCIAS DE REVISIÓN

Se celebran cada dos o tres años, a nivel de jefes de Estado y/o presidentes de Gobierno. Las Cumbres van precedidas de Conferencias de Revisión a nivel de directores políticos. Su papel es el de revisar los compromisos de la Organización, reformándolos y creando nuevos instrumentos. Asimismo, establece las prioridades de la actividad de la OSCE en el bienio posterior.

#### LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA

Se compone de 317 parlamentarios (<sup>18</sup>) que representan a los 55 países miembros, cada Parlamento nacional designa a sus miembros. Discuten sobre asuntos relativos a la OSCE, emiten recomendaciones y propuestas en relación con aspectos de la seguridad europea. Compuesta por personalidades políticas y miembros de los Parlamentos de los Estados participantes. Se reúne una vez al año y su peso específico en la Organización es por el momento escaso. La sede de su Secretaría está en Copenhague (Dinamarca).

Se dedica esencialmente a los temas propuestos por el Consejo de Ministros de la OSCE. Las decisiones se toman por mayoría simple (o sólo en casos excepcionales por mayoría cualificada de dos tercios, o bien por consenso)

#### *Organismos específicos*

*El Tribunal OSCE de Conciliación y Arbitraje.* Con sede en Ginebra (Suiza), su instrumento de creación fue firmado en el año 1992 pero no empezó a funcionar hasta el año 1995 al lograrse el número de ratificaciones necesario.

---

<sup>18</sup> ESPAÑA tiene 10 representantes.

Los miembros de la Corte son personalidades con gran experiencia en legislación internacional. Los países miembros pueden remitir disputas a la Corte.

## DIMENSIÓN SEGURIDAD

El *Foro de Cooperación en Materia de Seguridad* (FCMS). FSC (*Forum for Security Cooperation*). Con sede en Viena se reúne con cadencia semanal y trata, como su nombre indica de las cuestiones militares de la seguridad (Tratado FACE, desarme, armamento nuclear, construcción de confianza y seguridad etc.). *Su importancia es notable, considerando que es el único foro de seguridad a escala continental en el que participa de pleno derecho la Federación Rusa.*

## DIMENSIÓN HUMANA

Este es uno de los grandes logros históricos de la Organización. No sólo ha elaborado documentos sobre los más variados derechos de la persona y de las minorías (aunque todos tengan un mero valor político), sino, que con el tiempo se ha dotado de instrumentos para controlar en la medida de lo posible sus cometidos:

1. La *Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos* (OIDDH), ODIHR (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*). Originariamente era la Oficina para las Elecciones Libres. Con sede en Varsovia (Polonia) y de carácter permanente, organiza seminarios sobre los más diversos asuntos relacionados con los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Es la encargada también de coordinar el envío de observadores a las elecciones que se celebran en los países de Europa Central y Oriental. Cada dos años organiza una Conferencia de Revisión de la dimensión humana, en la que se realiza balance del cumplimiento de los compromisos por parte de los Estados participantes, y en la que se actualizan los documentos sobre Dimensión Humana. Este organismo es supervisado por el secretario general. El OIDDH envía observadores sobre el terreno divididos en dos grupos, observadores de corto plazo que solo supervisan el proceso electoral y los observadores de largo plazo, que son los que preparan el terreno a los primeros y asientan las bases sobre las que se realizan los comicios. Es considerada como uno de los instrumentos de diplomacia preventiva más activo de la OSCE.
2. El *Alto Comisariado OSCE para Minorías Nacionales* (ACMN). HCNM (*High Commissioner on National Minorities*). Funciona como un instrumento para responder en las etapas más tempranas posibles a las tensiones de carácter étnico que tienen el

potencial riesgo de convertirse en un conflicto en una región de la OSCE. Tiene su sede en La Haya, actúa además como mediador en los conflictos que afectan a minorías nacionales, y de realizar informes sobre ellos que somete a la consideración de los Estados participantes. Tiene carácter permanente. El secretario general tiene el control administrativo.

3. Representante sobre la libertad de prensa. Creado en el año 1997, está localizado en Viena. Observa el proceso que sufre la prensa en los países participantes actuando como alerta temprana de posibles violaciones de la libertad de la misma.

## DIMENSIÓN ECONÓMICA

*Foro Económico de la OSCE.* Se reúne una vez al año en el marco del CAF para estimular políticamente el diálogo sobre la transición a las economías de libre mercado de los Estados del ex bloque soviético o de los nuevos Estados como premio por su democratización. Toca temas de medio ambiente, científicos, tecnológicos y económicos. La primera reunión del Foro Económico fue en Praga en marzo del año 1993.

### **Relaciones con otros organismos internacionales**

Antes que nada interesa tener presente lo que indica la Carta de Naciones Unidas sobre su relación con las organizaciones regionales. Concretamente la Carta señala en los artículos 53.1 y 54 (<sup>19</sup>) dos aspectos que son de interés.

¿Cuál es el estatus internacional de la Organización? Las OSCE no se basa en ningún tratado ni tiene personalidad jurídica internacional. Al no tener poder, ni capacidad para hacer cumplir sus mandatos, la Organización se ve obligada a mantener vínculos muy estrechos con otras Organizaciones, en primer lugar y fundamentalmente con la Organización de Naciones Unidas (ONU).

---

<sup>19</sup> CAP.. VIII. Acuerdos Regionales.

- No se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad (Art. 53.1).

- Se deberá mantener informado al C.S. sobre actividades emprendidas por Organismos regionales encaminados a mantener la paz y seguridad (Art. 54).

En el marco regional, bajo el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, la cooperación práctica quedó enmarcada en 1993 mediante un Acuerdo-Marco entre la CSCE y la ONU. La OSCE ostenta el estatus de observador en la Asamblea General. Además:

- La OSCE informa a Naciones Unidas. de todas sus actividades en particular de sus misiones.
- Los representantes de Naciones Unidas están a menudo presentes en las reuniones de la OSCE en las cuales se discuten situaciones de conflictos.
- El presidente del Consejo Permanente está en contacto continuo con el secretario general de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad.

Como dato práctico en este campo, la OSCE ha tomado un cierto número de iniciativas para permitir el apoyo mutuo y evitar al mismo tiempo solapes e interferencias. Para reforzar estas ideas, se adopta una propuesta conjunta germano-holandesa, basada en el artículo 52 <sup>(20)</sup> de la Carta de Naciones Unidas que sugiere un "OSCE primero", lo que supone que la OSCE debe intentar controlar las disputas antes de enviarlas a Naciones Unidas. Cuando los esfuerzos de la OSCE no son suficientes y se requieran acciones de fuerza, entonces es cuando se debe enviar el asunto a Naciones Unidas y declarar la disposición de la OSCE para asumir las acciones decididas por el Consejo de Seguridad.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha fomentado y apoyado todo el proceso de la OSCE. En Praga, el 21 noviembre 2002, los países miembros declararon su voluntad de seguir cooperando con esta organización, en especial en las áreas complementarias de prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflictos.

---

<sup>20</sup> Art 52.1 Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y principios de las NN.UU.

Art. 52.2 Los miembros de las NN.UU. que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al C.S.

## Cometidos de la OSCE

Durante la guerra fría la CSCE tenía como misión principal el establecer lazos de cooperación que favorecieran la distensión entre los dos bloques. Los intereses de ambos eran sin embargo diferentes: desde la óptica occidental, promover el respeto a los derechos humanos en la Europa del Este; desde el punto de vista soviético, garantizar el *status quo* político-militar nacido tras la Segunda Guerra Mundial.

Las misiones actuales se dirigen hacia tres dimensiones diferentes:

- La dimensión de seguridad.
- La dimensión humana.
- La dimensión económica.

### *Dimensión de seguridad*

El concepto de seguridad utilizado por la OSCE es muy amplio y cubre tanto aspectos meramente militares como económicos, sociales, políticos, medioambientales y de derechos humanos. En la Cumbre de Lisboa (1996) se hacía hincapié en los siguientes aspectos:

- Instrumento de alerta temprana.
- Prevención de conflictos.
- Gestión de crisis.
- Capacidad de rehabilitación después de los conflictos.

En el campo estrictamente militar, la actividad de la OSCE se concentra en el Foro de Cooperación en Materia de Seguridad donde se discuten temas relativos al desarme y al control de armamentos: CSBM; Tratado FASE; Intercambio global de información militar; Principios que rigen las transferencias de armas convencionales; medidas estabilizadoras para situaciones de crisis localizadas; principios que deben regir la no proliferación; Código de Conducta de los aspectos político-militares de la seguridad. Entre los logros más recientes se puede destacar la eliminación de las ojivas nucleares de Kazajistán, Ucrania y Bielorrusia. Actualmente hay misiones OSCE por gran parte del continente europeo.

### *Dimensión humana*

A través del fomento del Estado de Derecho y de la salvaguardia de los derechos humanos y las libertades fundamentales. No se trata de elaborar nuevos textos y de añadir compromisos a los ya existentes, sino de comprobar su aplicación y respeto práctico.

Esto se realiza a través de varios instrumentos: ACMN, OIDDH, Conferencias de Revisión de la Dimensión humana de la OSCE que se celebran cada dos años en Varsovia (Polonia); organización de reuniones y seminarios de dimensión humana; programa de apoyo coordinado para los Estados participantes de reciente admisión; y el "Mecanismo de Moscú" sobre dimensión humana.

### **MECANISMO DE MOSCÚ**

El mecanismo original fue adoptado en la Conferencia de Viena 1986-1989 y extendido en las Conferencias de Revisión de la Dimensión Humana de la OSCE de 1990 (Copenhague) y 1991 (Moscú).

Contempla el envío de misiones de expertos independientes en caso de amenaza a los compromisos sobre dimensión humana. Su gestión corre a cargo de la OIDDH y se ha usado en distintas ocasiones, como los casos de la antigua Yugoslavia, Estonia y Moldavia.

### *Dimensión económica*

Se trata, como ya vimos de la dimensión más moderna de la organización, y se integra en el concepto amplio de seguridad que fundamenta la cooperación en el seno de la OSCE. Hasta ahora los resultados en este campo no han sido relevantes, debido en gran medida a no contar ni con los medios ni con las capacidades necesarias para desarrollarla convenientemente.

### **Los problemas de la OSCE**

Analizada su estructura y cometidos, y antes de pasar a analizar las actividades actuales, señalaremos los principales problemas de esta Organización.

Como toda organización internacional la OSCE ha sido criticada y se le ha sometido a expectativas exageradas. Se ha asociado a la imagen de "*sociedad debatiendo*" o de "*animal sin dientes*". Lo cierto es que la OSCE se encuentra todavía en transición.

#### *Problemas estructurales*

- *Gran número de Estados participantes.* En la actualidad forman parte de la OSCE 55 Estados: todos los europeos más cinco repúblicas asiáticas más Canadá y Estados Unidos y Japón, República de Corea del Sur y Tailandia de observadores.
- Absoluta *heterogeneidad* cultural, económica y social entre los Estados participantes.
- La *regla del consenso* sigue siendo básica en la vida de la Organización. Ello, como se dijo anteriormente, lastra las posibilidades reales de desarrollo de la OSCE. El trabajo dedicado a lograr el consenso en cualquier tema, por secundario que este sea, además de burocratizar de forma evidente el sistema de adopción de decisiones de la Organización, consume la mayoría del tiempo de las delegaciones nacionales destacadas en Viena. En este sentido y en la Cumbre de Lisboa de 1996 el presidente de la Asamblea Parlamentaria pidió la supresión del Veto y reclamó la nueva fórmula del "consenso aproximado" lo que supone la obtención del 90% de los votos.

#### *Problemas operativos*

*Dispersión institucional.* En la actualidad la OSCE cuenta con un secretario general y un Secretariado en Viena, una Secretaría en Praga (República Checa), con una OIDDH en Varsovia (Polonia), con un Alto Comisariado para las Minorías Nacionales (ACMN) en La Haya (Holanda), con una Secretaría de la Asamblea Parlamentaria en Copenhague (Dinamarca), con un Tribunal de Conciliación y Arbitraje en Ginebra (Suiza), y con un Consejo Permanente, un FCMS y un Centro Prevención de Crisis (CPC) en Viena (Austria).

*Insuficiencia de medios humanos y técnicos.* Los Estados participantes son conscientes de ello, y es del interés de todos, y en especial de la Unión Europea, de no burocratizar en exceso la OSCE, siguiendo pautas que se han demostrado equivocadas en numerosos organismos internacionales. Sin embargo, esta carencia incide en algunas ocasiones de manera clara en la calidad del trabajo ofrecido por la Organización.

*Insuficiencia financiera* (<sup>21</sup>). Se trata de un presupuesto muy moderado considerando que debe cubrir todos los costes de funcionamiento, incluidos los de las misiones OSCE desplegadas en la zona de cobertura. España es el octavo contribuyente de la OSCE aportando el 3,65% de su presupuesto anual.

La OSCE tendrá que demostrar su eficacia en el terreno práctico. Los retos que tiene planteados en los próximos años: Bosnia-Herzegovina, Chechenia, Nagorni-Karavaj, Conferencia Revisión Tratado FACE y modelo de seguridad para el siglo XXI, son de tal entidad que significarán una verdadera prueba de fuego para el futuro de la Organización.

*Su aspecto negativo es la prohibición expresa de la diplomacia coercitiva*, con lo que las perspectivas de éxito en aquellos casos en que no resuelva la diplomacia preventiva, pueden ser escasos.

## **Misiones OSCE**

Actualmente la OSCE tiene desplegadas 19 misiones en el territorio europeo: Letonia; Tadjikistán (frontera tayiko-afgana); Georgia; Skopje; Sarajevo, etc. A esta lista hay que añadir el Grupo de Asistencia OSCE en Chechenia, la operación de mantenimiento de la paz en Nagorni-Karabaj, y las misiones OSCE en Croacia y Bosnia-Herzegovina.

## **Conclusiones**

La OSCE es un *foro de diálogo* regional europeo donde están integrados prácticamente todos los Estados europeos, cinco repúblicas asiáticas y dos Estados americanos (Canadá y Estados Unidos.) además de Japón, la República de Corea del Sur y Tailandia cómo observadores. También son países asociados para la cooperación: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez.

La razón de ser de la OSCE es proporcionar el clima y espíritu de diálogo y de cooperación. Establece como principio inamovible el del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Defiende el *statu quo*, de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, lo que hace posible su existencia y su futuro (Pacto de Estabilidad-París 1995; a iniciativa de Francia,

---

<sup>21</sup> VER ANEXOS

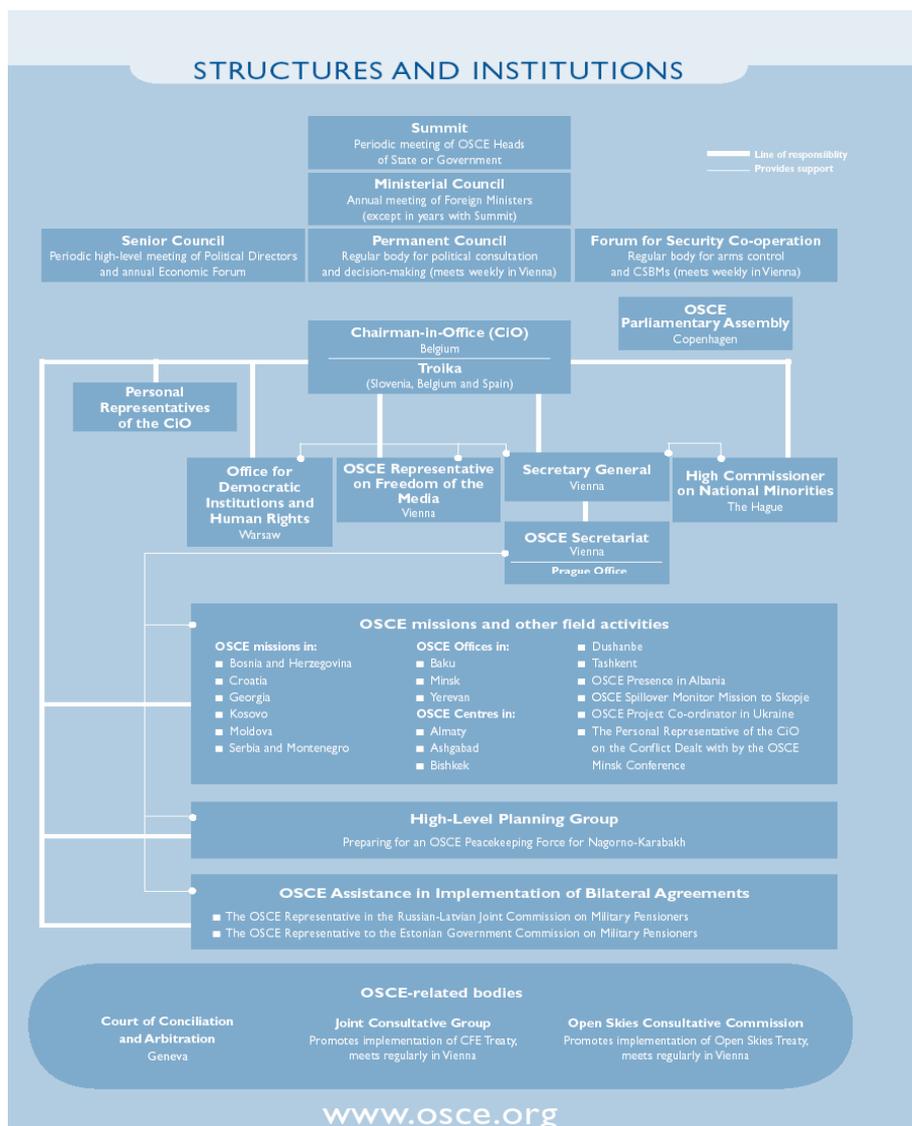
los países que quieran entrar en la Unión Europea, deberán arreglar previamente sus problemas).

No tiene capacidad para hacer cumplir sus mandatos, pero la *regla del consenso* da fortaleza a sus recomendaciones y obligan a los Estados que están todos en plano de igualdad.

Renuncia a la diplomacia coercitiva y establece estrechos vínculos con Naciones Unidas, Unión Europea y OTAN. Su estrategia está dirigida hacia la prevención de conflictos y concretamente al desarme, a los derechos humanos y a la protección de las minorías.

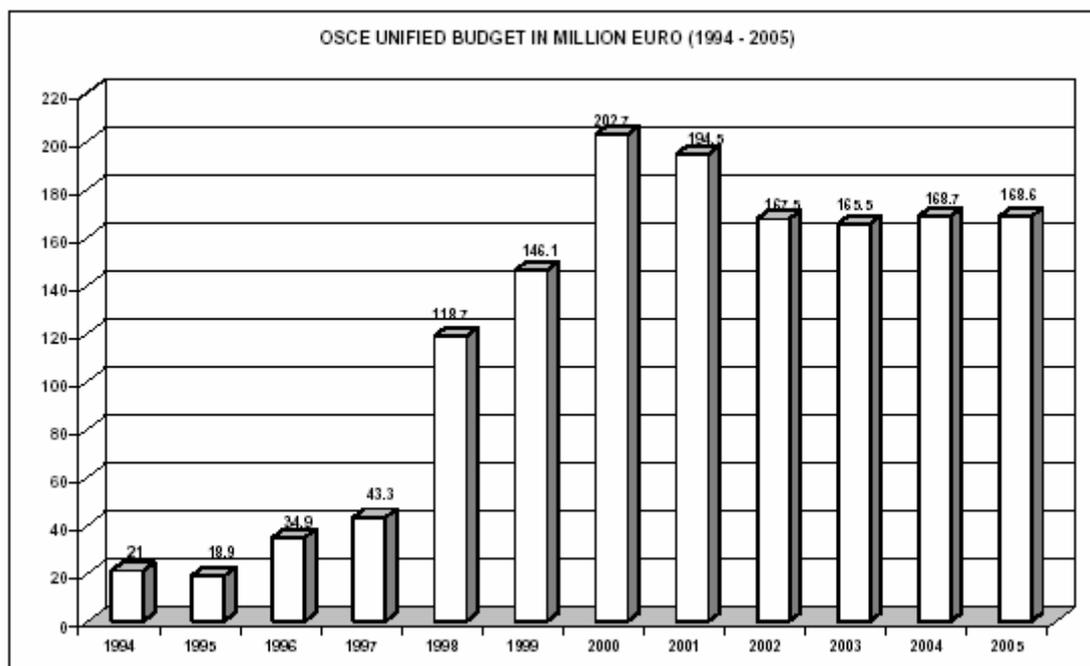
## Anexos

1. Organigrama de la OSCE (*de www.osce.org*).
2. Presupuesto de la OSCE en 2005.
3. Evolución del presupuesto de la OSCE.



**2005 Unified Budget  
in Euro**

<b>Fund</b>	<b>2005 Approved Budget</b>
<b>I. FUNDS RELATED TO THE SECRETARIAT AND INSTITUTIONS</b>	
The Secretariat	29,873,400
Office for Democratic Institutions and Human Rights(ODIHR)	11,962,900
High Commissioner on National Minorities (HCNM)	2,732,100
Representative on Freedom of the Media (RFoM)	1,151,800
<b>Total Funds Related to the Secretariat and Institutions</b>	<b>45,720,200</b>
<b>II. FUNDS RELATED TO OSCE FIELD OPERATIONS</b>	
<u>South-Eastern Europe</u>	
Mission in Kosovo	37,074,900
Tasks in Bosnia and Herzegovina	18,352,100
Mission to Croatia	9,345,800
Mission to Serbia and Montenegro	9,460,300
Presence in Albania	3,658,300
Spillover Monitor Mission to Skopje	11,362,300
<b>Total for South-Eastern Europe</b>	<b>89,253,700</b>
<u>Eastern Europe</u>	
Mission to Moldova	1,485,900
Project Co-ordinator in the Ukraine	1,659,600
Office in Minsk	947,800
Representative to the Estonian Commission on Military Pensioners	111,700
Representative to the Latvian - Russian JC on Military Pensioners	11,700
<b>Total for Eastern Europe</b>	<b>4,216,700</b>
<u>Caucasus</u>	
Mission to Georgia	12,899,800
Office in Yerevan	1,570,900
Office in Baku	1,688,500
High Level Planning Group	174,600
The Minsk Process	953,300
Personal Representative of the CiO	986,900
<b>Total for Caucasus</b>	<b>18,274,000</b>
<u>Central Asia</u>	
Centre in Almaty	1,760,000
Centre in Ashgabad	1,152,500
Centre in Bishkek	2,454,800
Centre in Tashkent	1,747,900
Centre in Dushanbe	4,005,300
<b>Total for Central Asia</b>	<b>11,120,500</b>
<b>Total for Funds Related to the OSCE Field Operations</b>	<b>122,864,900</b>
<b>TOTAL BUDGET</b>	<b>168,585,100</b>



## Bibliografía

LA REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA EN LA OTAN Y EN LA OSCE, Francisco Javier Jiménez-Ugarte Hernández *Secretario general de Política de Defensa*.

SURVEY OF OSCE LONG-TERM MISSIONS AND OTHER OSCE FIELD ACTIVITIES, The Secretariat Conflict Prevention Centre, Körntnerring 5-7, A-1010 Vienna, Austria

LAS CONVERSACIONES DE DESARME CONVENCIONAL (CFE), Julián Peñas Mora, (MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN)

EL PAPEL DE LA OSCE EN LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CRISIS EN EUROPA, Antonio Cosano Pérez, Embajador de España ante la OSCE.

[www.minisdef.es](http://www.minisdef.es)

[www.osce.org](http://www.osce.org)

# LA DESESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO COMO PELIGRO PARA LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES. ESPECIAL REFERENCIA AL ESPACIO AFRICANO

Domingo Aznar Jordán

*Capitán de Artillería.*

## Introducción

En el año 1999 aparecieron dos artículos en la revista *Tribune*. Ambos llamaban la atención por ser, en cierto modo antitéticos. Hoy atraen la atención por conservar intacta su actualidad. En el primero, el comandante Lecomte, del Ejército de Tierra francés, se interroga por las negativas consecuencias para la estabilidad internacional de lo que él denomina «la aceleración del movimiento de *balkanización* del planeta» <sup>(22)</sup>. Su compañero de armas, Pesqueur, por su parte, observa con desconfianza la proliferación de las intervenciones militares en el exterior y postula que las operaciones de mantenimiento de la paz en las que se hallan involucradas las Fuerzas Armadas francesas constituyen una nueva «línea Maginot» que impide un fortalecimiento de los Ejércitos galos y los desvía de sus auténticas misiones, como la defensa de la integridad territorial, su poder de disuasión y la salvaguarda de los auténticos intereses franceses en el ámbito internacional <sup>(23)</sup>.

A la vista de ambos trabajos cabe preguntarse si, efectivamente, nos hallamos ante una excesiva proliferación de Estados, o de movimientos secesionistas que pueden dar lugar al nacimiento de nuevas organizaciones estatales por desintegración o escisión de una anterior; de la viabilidad política, social, económica y defensiva de los mismos; de sus consecuencias en el orden mundial surgido de la posguerra fría. En el supuesto de que, en efecto, se erijan como factores desestabilizadores, ¿cuál es la posición más adecuada que pueden adoptar los Estados occidentales? ¿Intervenir en los conflictos desatados en estos territorios, prestando un decidido apoyo de mediación y gestionando las crisis sin regatear esfuerzos políticos, económicos y recurriendo sin dubitaciones a una

---

<sup>22</sup> CDT LECOMTE, «L'acceleration du mouvement de balkanisation de la planete», en *Tribune*, núm. 19 (1999), pp. 9–10.

intervención militar –sobre la base de la licitud proporcionada por los tratados e instrumentos jurídicos internacionales– cuando sea necesario? ¿Inhibirse ante asuntos que parecen requerir un esfuerzo excesivo y centrarse en la defensa de sus fronteras e intereses vitales?

No se trata tanto de referirse a deberes éticos de solidaridad (<sup>24</sup>), muchas veces inducidos por noticias de catástrofes humanas difundidas por los medios de comunicación social (<sup>25</sup>). Tampoco se pretende analizar el Derecho Internacional vigente buscando el incierto indicio de una obligación jurídica de intervención en defensa de los derechos humanos (<sup>26</sup>). El objeto de este trabajo es proceder, a partir de los interrogantes suscitados por las reflexiones de dos profesionales de la milicia, al análisis de la inestabilidad provocada por la quiebra y disgregación de los Estados, sus riesgos, las amenazas que plantea y el papel que las Fuerzas Armadas pueden prestar en dicho ámbito.

### **Causas de la desestructuración de los Estados**

Pascal Boniface, para empezar citando la fuente en la que Lecomte basa sus argumentos, extrae dos causas generales que dan lugar a la fragmentación de los Estados: las reivindicaciones nacionalistas y el separatismo económico (<sup>27</sup>).

Respecto a las primeras, toma el ejemplo de la quiebra sufrida en el Este europeo a raíz de la desaparición de la Unión Soviética. En efecto, se ha revelado la existencia de un conjunto diverso de pueblos que se entremezclan a través de las fronteras estatales definidas, enfrentados por antiguas enemistades y rivalidades fruto, en muchas

---

<sup>23</sup> CES PESQUEUR, «Les opérations extérieures, nouvelle ligne Maginot?», en *Tribune*, núm. 20 (2000), pp. 81 a 84.

<sup>24</sup> Sobre la problemática inherente a la instauración global de la concepción occidental de los «derechos humanos», puede consultarse el polémico trabajo de Michael IGNATIEFF, «Los derechos humanos como política e idolatría», en el vol. de idéntico título, Paidós, 2003, pp. 29 a 112.

<sup>25</sup> Edward N. LUTTWAK, *Para bellum. Estrategia de la paz y de la guerra*, Siglo XXI, Madrid, 2005, p. 89. Para una comprensión más amplia de lo que se ha venido en denominar la «ética de la televisión», Vid. Michael IGNATIEFF, *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, 2ª ed., Taurus, Madrid, 2004, pp. 15 a 37.

<sup>26</sup> Los interesados en esta materia pueden consultar tres obras excelentes: Consuelo RAMÓN CHORNET, *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en el Derecho internacional*, Trotta, Madrid, 1995, 117 pp.; Jaime FERRER LLORENTE, *Responsabilidad internacional del Estado y derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 1998, 467 pp., y Juan Francisco ESCUDERO ESPINOSA, *Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el Derecho internacional actual*, Universidad de León, 2002, 442 pp.

<sup>27</sup> Pascal BONIFACE es el director de *L'Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) y las ideas expresadas proceden de una entrevista titulada *La planète «Balkanisée. Horizons –entretien 2000- Débats pour le siècle à venir*, publicada en el diario *Le Monde* el 31 de agosto de 1999.

ocasiones, de la interrupción del proceso de consolidación de un estado estable iniciado en el siglo XIX, de pasadas situaciones de dependencia y dominio o de movimientos de poblaciones provocados durante la época estalinista <sup>(28)</sup>.

Durante las primeras décadas del nacimiento de Naciones Unidas, la descolonización fue el principal modo de apelación al derecho a la autodeterminación de los pueblos contenido en la Carta de San Francisco; sin embargo, a partir del año 1975 han aparecido nuevas exigencias que pueden clasificarse, genéricamente, en cuatro grupos o clases. Clasificación que abarca un espectro de situaciones que van desde una descentralización administrativa y política que podría tener cabida en un Estado federal o confederal –*devolutionary self-determination*–; el reconocimiento de una realidad nacional con sus respectivos derechos culturales, sociales y políticos –*national self-determination*–; el ejercicio por parte de minorías étnicas de los derechos civiles y políticos propios de un sistema democrático occidental –*democratic self-determination*–, o la exigencia de la constitución de un Estado propio como modo de salvaguarda de cualquiera, todas, o una mezcla de las anteriores reclamaciones mediante la *secesión* <sup>(29)</sup>.

Tanto en la «descentralización», tomada en el sentido otorgado por la ciencia política y no en el jurídico, como en la autodeterminación nacional, puede concurrir perfectamente el separatismo económico. Este último se fundamenta, a grosso modo: a) en las aspiraciones de pueblos que se vieron apartados del proceso de afirmación del nacionalismo en Europa en el siglo XIX por ser incorporados a un estado-nación más amplio que se consolidó como tal; b) como medio de protección frente al ámbito transnacional de los flujos económicos que diluye las potestades y garantías de los actuales Estados, y c) por las aspiraciones de una mayor prosperidad, fruto de no

---

<sup>28</sup> Sobre los conflictos de los Balcanes es muy ilustrativa la obra de Francisco VEIGA, *La trampa balcánica*, Grijalbo, Barcelona, 2002, 673 pp.; Igualmente Robert D. Kaplan, *Fantasma balcánico*, Ediciones «B», Barcelona, 2005, *passim*. Sobre el resto pueden consultarse Carmen GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, «Una perspectiva optimista sobre los conflictos entre mayorías y minorías nacionales en Europa del Este. El papel de la Unión Europea», en *Minorías nacionales y conflictos étnicos en Europa del Este*, Carmen González Enríquez (dir.), UNED-I.U. General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2004, pp. 15–38; Gabriel ANDESCU, «Conflicto y reconciliación en las relaciones rumano-húngaras», en *Minorías nacionales ...*, op. cit., pp. 41–58, y Jesús DE ANDRÉS SANZ, «Los conflictos nacionales y la disolución de la Unión Soviética», en la misma obra, pp. 79–104.

<sup>29</sup> Ferry J. SIMPSON, «The Difusión of Sovereignty: Self-Determinations in the Post-Colonial Age», en *The new world order. Sovereignty, Human Rights and the Self-Determination of Peoples*, Mortimer Sellers (ed.), Berg, Oxford, 1996, pp. 45 a 56.

compartir sus rentas y recursos con regiones más atrasadas o más pasivas de un mismo país con las cuales se observan cada vez menos identificados <sup>(30)</sup>.

Respecto a esto último, se encuentran justificaciones teóricas convergentes desde distintas corrientes ideológicas. Así, Álvaro D'Ors, en la década de los sesenta ya propugnaba la progresiva sustitución del Estado por «regiones económicas eficientes», cuya legitimidad descansaría sobre la eficacia en la gestión de los asuntos y los servicios públicos <sup>(31)</sup>. En el extremo contrario, los elaboradores de la «teoría del servicio público», surgidos en el entorno socialista de la Tercera República Francesa –y cuyos postulados han calado muy hondo en el pensamiento jurídico y político europeo– basaron, a su vez, la legitimidad del Estado en la eficaz prestación de servicios públicos <sup>(32)</sup>. De ahí que no pueda extrañar que las reclamaciones nacionalistas que se presentan en el este y sur de Europa se fundamenten, además de hechos diferenciales de origen lingüístico y cultural, en las posibilidades de prestar una mejora sustancial en la gestión de estos servicios.

A pesar de que pueda pensarse que la disgregación en entidades estatales de reducido tamaño las convierte en más vulnerables ante riesgos de carácter global como el crimen organizado y que la separación de territorios prósperos contribuye a la inestabilidad de los menos afortunados <sup>(33)</sup>, lo cierto es que la existencia de la Unión Europea, a la par que contribuye a generar estas conductas, actúa como factor de cohesión al servir de marco referencial tanto para estos nacionalismos como para los antiguos Estados <sup>(34)</sup>. ¿Podría

---

<sup>30</sup> Jorge VERSTRYNGE, *Los nuevos bárbaros. Centro y periferia en la política de hoy*, Grijalbo-Mondadori, Barcelona, 1996, pp. 115 y 133.

<sup>31</sup> Álvaro D'ORS, *Una introducción al estudio del Derecho*, Rialp, Madrid, 1963, p. 6.

<sup>32</sup> Leon DUGUIT, *Les transformations du Droit Public*, Armand Colin, París, 1913, pp. 33 a 51; H. BERTHELEMY, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 7ª ed., Rousseau, París, 1913, pp. 9 a 43; Gaston JEZE, *Los principios generales del Derecho Administrativo*, Reus, Madrid, 1928, pp. 29 y 283 a 293; Roger BONARD, *Précis élémentaire de Droit Administratif*, Sirey, París, 1925, pp. 49 a 60, y *Précis de Droit Administratif. Partie Générale*, Sirey, París, 1935, pp. 235 a 240. En la doctrina jurídica española: Carlos GARCÍA OVIEDO, «La teoría del servicio público», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 142 (1923), pp. 5 a 41, y *Derecho Administrativo*, II ed., EPESA, Madrid, 1948, pp. 85 a 108; Eugenio PÉREZ BOTIJA, «Sur la notion de service public», en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, núm. 2 (1956), pp. 67 a 77; Gaspar ARIÑO ORTIZ, «El servicio público como alternativa», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 23 (1979), pp. 537 a 560. Una reformulación interesante se halla en Ángel GARCÉS SANAGUSTÍN, *Prestaciones sociales, función administrativa y derechos de los ciudadanos*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp. 43 a 79.

<sup>33</sup> BONIFACE, *ibídem*.

<sup>34</sup> Pierre VERCAUTEREN, «La crise de l'état dans l'Union Européenne. Une sortie de crise par une refondation du sens?», en *Annuaire français des relations internationales*, vol. 2 (2001), pp. 6 a 12; José María TORTOSA, «Los nacionalismos y Europa: ¿Se justifican los nacionalismos en un marco político como el español que tiende hacia la integración europea?», en *Papeles*, núm. 89 (2005), p. 13; Michael KEATING, en el mismo trabajo, p. 23; Rafael CALDUCH CERVERA, «Nacionalismos y minorías en Europa», conferencia

una grave crisis económica interrumpir o desbaratar la integración europea y provocar conflictos sustentados en las aspiraciones de estos nacionalismos? Esto pertenece a un impredecible futuro y detenerse en ello no daría lugar sino elucubraciones sin fundamento <sup>(35)</sup>. En todo caso, estos procesos políticos no afectan a la paz y seguridad internacionales y, desde la óptica militar, se limitan a constituir un simple dato <sup>(36)</sup>.

No sucede lo mismo con los nacionalismos emergentes del Este europeo privados de la perspectiva de ingreso en la Unión Europea <sup>(37)</sup>. A su vez, los conflictos nacionalistas de origen étnico se han extendido por las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central <sup>(38)</sup>. En muchos supuestos siguen latentes, a pesar de la cesación de hostilidades <sup>(39)</sup>.

Junto a ellos, se encuentran un número considerable de Estados que fueron antiguas colonias europeas. La segunda mitad del siglo XX presencié un denodado esfuerzo para alcanzar su viabilidad, desde el momento en que éstos habían heredado unas fronteras arbitrarias y unas economías coloniales poco aptas para su desarrollo económico; ya en la década de los ochenta, muchos de ellos se enfrentaban con una crisis de capacidad y de legitimidad <sup>(40)</sup>. Desde el momento en que los rencores se agravan cuando la pobreza

---

pronunciada en el curso *La nueva Europa en los albores del siglo XXI. Conflictos, cooperación, retos y desafíos*, Palencia, julio 1998, pp. 14–14; Johan GALTUNG, *Peace by peaceful means. Peace and Conflict, Development and Civilization*, SAGE, Londres, 1996, pp. 67–68: La fórmula confederal ofrecida por la Unión Europea es el modo más viable de integración entre los pueblos.

<sup>35</sup> Para una visión catastrofista de la economía mundial y sus repercusiones para la paz puede consultarse, por resumir lo esencial de trabajos similares, aunque se advierte la ausencia de toda investigación científica en la obra, Laurent Artur DU PLESSIS, *La tercera guerra mundial ha comenzado*, Inédita, Barcelona, 2004, pp. 165 a 221.

<sup>36</sup> No obstante, se plantea una importante cuestión con los nuevos y posibles futuros Estados miembros del Este europeo. Aunque la OSCE y la UE han impuesto un filtro de respeto a las minorías como requisito a la integración en esta última, como subraya GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, «Una perspectiva optimista ...», ob. cit., p. 37, una vez efectuado su acceso, la Unión no posee mecanismo alguno de vigilancia y sanción, por lo que nada impediría que se anulasen las garantías alcanzadas y surgiesen entonces los conflictos étnicos.

<sup>37</sup> GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, «Una perspectiva optimista ...», ob. cit., p. 22.

<sup>38</sup> DE ANDRÉS SANZ, «Los conflictos nacionales ...», ob. cit., pp. 82 a 103.

<sup>39</sup> *Vid.*, por ejemplo, *Kyrgyzstan: a faltering state*, Internacional Crisis Group, Asia Report núm. 109 (2005), 35 pp.; *Central Asia: what role for the European Union?*, Internacional Crisis Group, Asia Report núm. 113 (2006), pp. 1 a 10; *Conflict resolution in the south Caucasus: the EU's role*, Internacional Crisis Group, Europe Report núm. 173 (2006), pp. 16 a 22; *Uzbekistan: in for the long haul*, Internacional Crisis Group, Asia Briefing núm. 45 (2006), 16 pp.

<sup>40</sup> *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos*, informe del Grupo de alto nivel creado por el Secretario general de las Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio en el siglo XXI, Doc. A/59/565, pp. 17–18; Ian S. SPEARS, «Debating secesión and the recognition of new states in Africa», en *African Security Review*, núm. 13/2 (2004), pp. 35 a 48.

se suma a desigualdades étnicas o religiosas, la guerra interna se convirtió en el modo dominante de conflicto armado <sup>(41)</sup>.

La proliferación de Estados ha dado lugar a una estela de los «Estados débiles», «Estados en proceso de desmoronamiento» y «Estados fallidos o colapsados»; última etapa, caracterizada por una «implosión» de las estructuras de poder estatales, una «anomia» generada por el desmoronamiento de las instituciones encargadas del respeto a la Ley, el mantenimiento del orden y la garantía de la seguridad civil, función asumida por determinados «señores de la guerra» que pueden llegar a controlar grandes grupos de población y amplios territorios <sup>(42)</sup>.

Así, pues, «Estados fallidos» serían aquellos que se hallan inmersos en un proceso de descomposición y que se muestran «incapaces de desempeñar por sí solos funciones esenciales al servicio de las necesidades mínimas de la población» <sup>(43)</sup>. Se caracterizan por la falta de toda estructura oficial que pueda garantizar el orden y la justicia, resultado de situaciones de violencia incontrolada que impiden a las autoridades constituidas funcionar correctamente <sup>(44)</sup>. Son Estados en los cuales el gobierno se arroga la potestad sobre el mapa del país, aunque la posee en escaso grado en los territorios reflejados en el mismo, muchos de ellos «zonas grises» separadas de su autoridad <sup>(45)</sup>.

---

<sup>41</sup> Doc. A/59/565, pp. 18 y 28. Véase igualmente el informe del Secretario General Doc. A/52/871-S/1998/318, *Las causas de los conflictos y el desarrollo de una paz duradera y el desarrollo sostenible en África*, pp. 3–4. Ian S. SPEARS, «Debating Secession and the Recognition of new States in Africa», en *African Security Review*, núm. 13/2 (2004), pp. 35 a 48; Sam MOYO, *Socio-Economic Dominance of Ethnic and Racial Groups: The African Experience*, Borrador del Informe sobre el desarrollo humano 2004, Programa de desarrollo de las Naciones Unidas, diciembre 2003, 80 pp.

<sup>42</sup> Pilar POZO SERRANO, «Estados fallidos, Derecho internacional humanitario y Seguridad internacional», Centro de Análisis de Seguridad, Universidad de Granada, [www.ugr.es/local/ceas](http://www.ugr.es/local/ceas), pp. 4–5; este artículo fue publicado en *Los retos humanitarios del siglo XXI*, C. Ramón Chornet (Ed.), Tirant lo Blanch Publicacions–Universitat de València, Valencia, 2004, pp. 173-185. Vid. igualmente Daniel THÜRER, «El estado desestructurado y el derecho internacional», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 836 (1999), pp. 732–733.

<sup>43</sup> José Antonio PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho internacional público y Organizaciones Internacionales*, 6ª ed., Tecnos, Madrid, p. 779.

<sup>44</sup> THÜRER, «El estado desestructurado », *ibídem*.

<sup>45</sup> Aline LEBOEUF, «Les conflits fluides: concepts et scénarios», en *Politique étrangère*, núm. 3/2005, [www.ifri.org/frontDispatcher/ifri/publications/politique\\_etrangere/politique\\_trang\\_re\\_1123836440767](http://www.ifri.org/frontDispatcher/ifri/publications/politique_etrangere/politique_trang_re_1123836440767).

No es de extrañar que los partidos políticos posean una base regional o étnica <sup>(46)</sup>, y en la lucha por el poder sus dirigentes intenten exacerbar las diferencias con objeto de crear una identidad nacional distinta <sup>(47)</sup>. Ante la debilidad y desmoronamiento de las estructuras estatales, se desencadena una lucha entre las elites políticas para controlar los despojos del Estado <sup>(48)</sup>. De ahí que algunos conflictos armados son impulsados, más por la codicia, que por agravios, muchas veces auspiciados por vecinos oportunistas <sup>(49)</sup>.

### **El riesgo de los estados desestructurados**

Indudablemente, los Estados fallidos son un peligro para su propia población. Las luchas desatadas en su interior se suelen caracterizar por la existencia de graves violaciones de los derechos humanos, la limpieza étnica o el genocidio. Contribuyen a ello tanto el deseo de expulsar de modo definitivo al adversario de unos recursos escasos, como los odios y tensiones procedentes del pasado o aflorados durante el enfrentamiento, muchas veces fomentados con fines políticos e incluso destinados a crear complicidades que impidan el procesamiento de los instigadores al llegar la paz <sup>(50)</sup>.

Más también son origen de importantes riesgos para Occidente. Si se observa el mapa de la figura 1, puede concluirse que Europa se halla rodeada por el este y el sur de un auténtico *cinturón de crisis* <sup>(51)</sup>, compuesto por estados desestructurados o en proceso de descomposición. Si se ahonda un poco más, Suramérica es un conglomerado de Estados débiles, tanto política como social y económicamente. Estos completan el cerco por el oeste, si se tiene en cuenta que el Atlántico puede empezar a considerarse más una vía de comunicación que una barrera.

---

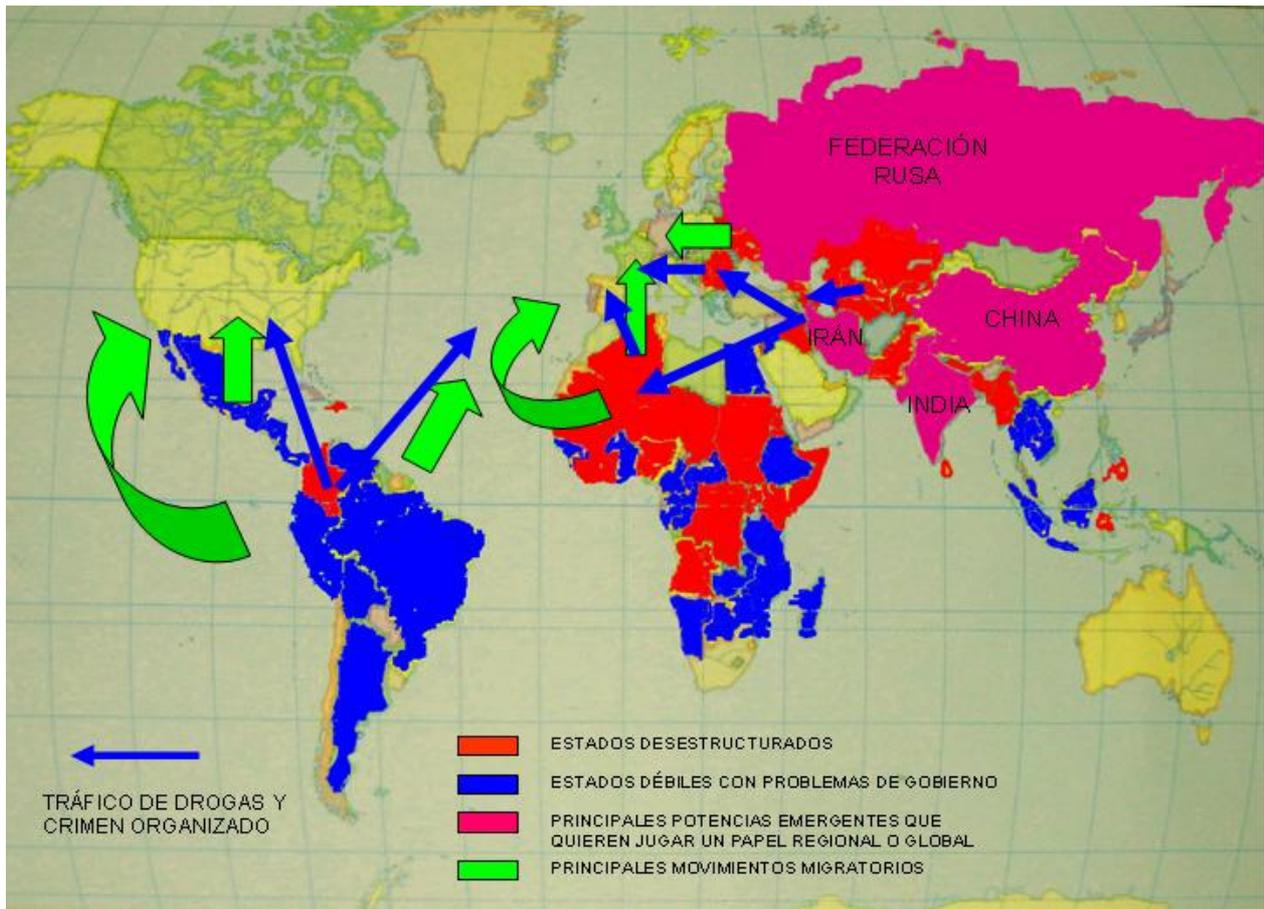
<sup>46</sup> Doc. A/52/871-S/1998/318, p. 5; Sam MOYO, *Socio-economic dominance of ethnic and racial groups—The african experience*, Occasional Paper, Human Development Report Office, ONU, 2004, pp. 15 a 53.

<sup>47</sup> Michael IGNATIEFF, *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Taurus, Madrid, 2004, pp. 39 a 48: «el nacionalismo no "expresa" una identidad previa, la "crea"».

<sup>48</sup> Mary KALDOR, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona, 2001, p. 54. Doc. A/54/2000, p. 23

<sup>49</sup> Doc. A/54/2000, p. 35. Vid. Michael T. KLARE, *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Urano, Barcelona, 2003, pp. 235 a 260.

<sup>50</sup> KALDOR, *Las nuevas guerras ...*, ob. cit., pp. 62 a 79. Se trataría de guerras cuyo objetivo fundamental es la población civil.



No es posible dudar que cada conflicto presenta una problemática propia en función de su situación geográfica, su entorno geopolítico, su historia, y su idiosincrasia cultural; no obstante, como ha expuesto Kaldor, se pueden observar unas características comunes a todos ellos y que influyen de un modo directo tanto en su gestación como en su resolución <sup>(52)</sup>.

En primer lugar se produce una «criminalización» de la economía, constituyendo sus modos más visibles la evasión fiscal, la corrupción y la expansión del delito, los cuales empobrecen el Estado de modo que no puede prestar los servicios más básicos y le restan progresivamente legitimidad <sup>(53)</sup>.

<sup>51</sup> Según Jean Christophe RUFIN, *El imperio y los nuevos bárbaros. El abismo del Tercer Mundo*, Rialp, Madrid, 1993, pp. 146 a 158, la línea de fractura Norte-Sur se ha convertido en un *limes* que sigue el aproximadamente el ecuador geográfico y que se constituye, a su vez, un auténtico ecuador político.

<sup>52</sup> KALDOR, *Las nuevas guerras ...*, op. cit., pp. 119 a 144.

<sup>53</sup> KALDOR, *Las nuevas guerras ...*, op. cit., p. 20. Vid. la Convención de las NN.UU. contra la corrupción, Doc. A/58/422. En su preámbulo destaca que los casos de corrupción «entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los

Simultáneamente se asiste una *privatización del uso de la fuerza*, tanto por disgregación del ejército estatal, privado de recursos, como por la aparición de grupos paramilitares ligados a intereses políticos o criminales, el surgimiento de milicias locales de autoprotección o la contratación de actores privados de seguridad<sup>(54)</sup>. La financiación interior de las actividades violentas se efectúa a través del saqueo, el soborno, el pillaje, la extorsión, la toma de rehenes, los «impuestos de guerra», las cuotas de protección, el comercio ilegal de armas y de sustancias psicotrópicas o estupefacientes, así como por el control de los mercados, en el que los grupos paramilitares imponen los precios<sup>55</sup>. A ello hay que añadir el control de las riquezas naturales del país por parte de «señores de la guerra» que las utilizan para mantenerse en el poder y alimentar la lucha contra sus opositores<sup>(56)</sup>. La contienda se convierte así, para algunos de sus actores, en un *modus vivendi*.<sup>(57)</sup> Tanto es así que el final de las hostilidades no impide la subsistencia de una suerte de «economía mafiosa»<sup>(58)</sup>.

Unida a un ambiente de inseguridad que veda las inversiones de capital privado, el mantenimiento de una economía sumergida conlleva una secuela de paro, trabajo mal remunerado y una notable falta de expectativas para la población, especialmente para los más jóvenes<sup>(59)</sup>. Esto fomenta su adscripción a las bandas del crimen organizado<sup>60</sup>, así como la adopción de posturas radicales, alimentadas por la falta de perspectivas y el resentimiento de los perjuicios sufridos durante la contienda, campo abonado para su

---

Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados». Este instrumento internacional ha tenido, hasta el momento, un escaso número de ratificaciones.

<sup>54</sup> KALDOR, *Las nuevas guerras ...*, op. cit., pp. 121 a 126.

<sup>55</sup> KALDOR, *Las nuevas guerras ...*, op. cit., pp. 132 a 134; *Crriminalité et développement en Afrique*, op. cit., pp. 19–20.

<sup>56</sup> *Crriminalité et développement en Afrique*, op. cit., pp. 20 a 26; KLARE, *Guerras por los recursos ...*, op. cit., pp. 235 a 260; Paivi LUJALA, Nils Petter GLEDITSCH y Elisabeth GILMORE, *A Diamond Curse? Civil War and a Lootable Resource*, [www.prio.no/cwp/datasets.asp](http://www.prio.no/cwp/datasets.asp); Justin PEARCE, «War, peace and diamonds in Angola: Popular perceptions of the diamond industry in the Lundas», en *African Security Review*, núm. 13/2 (2004), pp. 51 a 64.

<sup>57</sup> Robert. D. KAPLAN, *La Anarquía que viene. La destrucción de los sueños de la postguerra fría*, 1ª reimpresión, Ediciones B, Barcelona, 2000, p. 60.

<sup>58</sup> KALDOR, *Las nuevas guerras ...*, op. cit., p. 76; Emil BOLONGAITA, *Controlling Corruption In Post-Conflict Countries*, Krock Institute Occasional Paper, núm. 26, OP:2, enero 2005, pp. 7 a 9.

<sup>59</sup> Es ilustrativo el caso argelino, Juan GOYTISOLO, *Argelia en el vendaval*, Aguilar, Madrid, 1994, pp. 9–10 y 56–57.

<sup>60</sup> *Vid.*, por ejemplo, Jean-Cristophe SERVANT, «Jeunes Kényans entre dérives mafieuses et révolte sociale», en *Le Monde diplomatique*, [www.monde-diplomatique.fr/20051/SERVANT/11816](http://www.monde-diplomatique.fr/20051/SERVANT/11816).

captación por organizaciones terroristas sustentadas sobre una identidad cultural, religiosa o ideológica <sup>(61)</sup>.

Por más que el terrorismo interno haya sido el protagonista en este tipo de Estados <sup>(62)</sup>, lo cierto es que las condiciones imperantes en estos territorios permiten la penetración de terceras potencias en su apoyo a partidos políticos radicales y organizaciones terroristas locales que compartan sus objetivos políticos <sup>(63)</sup>.

Esto queda agravado por la actuación de grupos como Al Qaeda <sup>(64)</sup>. Esta nebulosa organización <sup>(65)</sup>, actualmente el mayor actor en el ámbito del terrorismo internacional <sup>(66)</sup>, se apoya en asociaciones terroristas locales que, además de verse influenciadas por el «efecto de contagio» <sup>(67)</sup>, comparten fines comunes y actúan como «franquicias» <sup>(68)</sup>; es decir, no sólo pueden recibir apoyo puntual, sino que la organización madre actúa como una «marca» comercial en vistas a la difusión del terror a través de los medios de comunicación <sup>(69)</sup>. La existencia de descontentos en Estados débiles o desestructurados, constituye un acicate para que Al Qaeda u otras organizaciones terroristas traten de

---

<sup>61</sup> Vid., por ejemplo, Sanjana HATTOTUWA, « From Violence to Peace:Terrorism and Human Rights in Sri Lanka», *OJPCR: The Online Journal of Peace and Conflict Resolution* 5.1 Summer: 9-14 (2003),| [www.trinstitute.org/ojpcr/5\\_1hattotuwa.htm](http://www.trinstitute.org/ojpcr/5_1hattotuwa.htm).; Tariq ALÍ , *El choque de los fundamentalismos. Cruzadas, yihads y modernidad*, Alianza Editorial, Madrid, 2002, pp. 259–268; Mark JUERGENSMEYER, , *Terrorismo religioso. Auge global de la violencia religiosa*, Siglo XXI, Madrid, 2001, pp. 221–226, así como Zalmay KHLILZAD y Daniel BYMAN, «Afganistán: The Consolidation of a Rogue State», en *The Washington Quarterly*, núm. 23/1 (2003), pp. 65–78.

<sup>62</sup> Greg MILLS, «Africa's New Strategic Significance», en en *The Washington Quarterly*, núm.27/4 (2004), p. 158.

<sup>63</sup> Bruce HOFFMAN, *A mano Armada. Historia del Terrorismo*, Espasa, Madrid, 1999, pp. 278–295;

<sup>64</sup> Ekaterina STEPANOVA, «War and Peace Building», en *The Washington Quarterly*, núm. 27/4 (2004), pp. 128–129.

<sup>65</sup> François HEISBOURG y FRS, *Hiperterrorismo. La nueva guerra*, Espasa, Madrid, 2002, p. 32.

<sup>66</sup> Fernando REINARES, *Conceptualizando el terrorismo internacional*, Real Instituto Elcano, ARI núm. 82 (2005), p. 2: terrorismo transnacional sería aquél que desborda las fronteras de un Estado; el terrorismo internacional vendría configurado por la existencia en múltiples países de grupos terroristas afines que compartiesen intereses globales; es decir, busca cambiar la estructura política y social de amplias regiones del planeta.

<sup>67</sup> Fernando REINARES, *Terrorismo y antiterrorismo*, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 178–179.

<sup>68</sup> HEISBOURG y FRS, *Hiperterrorismo ...*, ob. cit., pp. 35–37; *Al Qaeda: Statements and Envolving Ideology*, CRS Report of Congress, RL 32759, Librería del Congreso de EEUU, febrero de 2005, 14 pp.

<sup>69</sup> Isaac MARTÍN BARBERO, *Al Qaeda: terror de marca*, Real Instituto Elcano, ARI núm. 10 (2005), 5 pp.

atraerlos a su órbita (<sup>70</sup>). Asimismo, pueden aprovecharse para introducir combatientes con el objeto de participar en luchas irregulares (<sup>71</sup>).

Si se vuelve a contemplar la figura 1 p. 00, pueden observarse los principales flujos migratorios que se abalanzan ya de modo masivo sobre Europa Occidental. Proceden de estos Estados fallidos, de modo especial del continente africano. A parte del drama humano de sus protagonistas, empiezan a constituir una amenaza para unas sociedades desarrolladas cuya base económica y su estructura social no poseen la capacidad necesaria para absorberlos (<sup>72</sup>). Aunque no es sólo esto. Las vías de entrada de la emigración constituyen también brechas por donde penetran el tráfico ilícito de drogas, miembros de organizaciones criminales y componentes de grupos terroristas (<sup>73</sup>).

Por otra parte, la figura 2, muestra de modo esquemático los lugares de donde proceden gran parte de las materias primas y recursos energéticos que consume Europa. Una mirada a la misma puede inducir a reflexionar qué sucedería si la inestabilidad en estas zonas, o la influencia de potencias emergentes vedaran el acceso de Occidente a estos mercados (<sup>74</sup>).

---

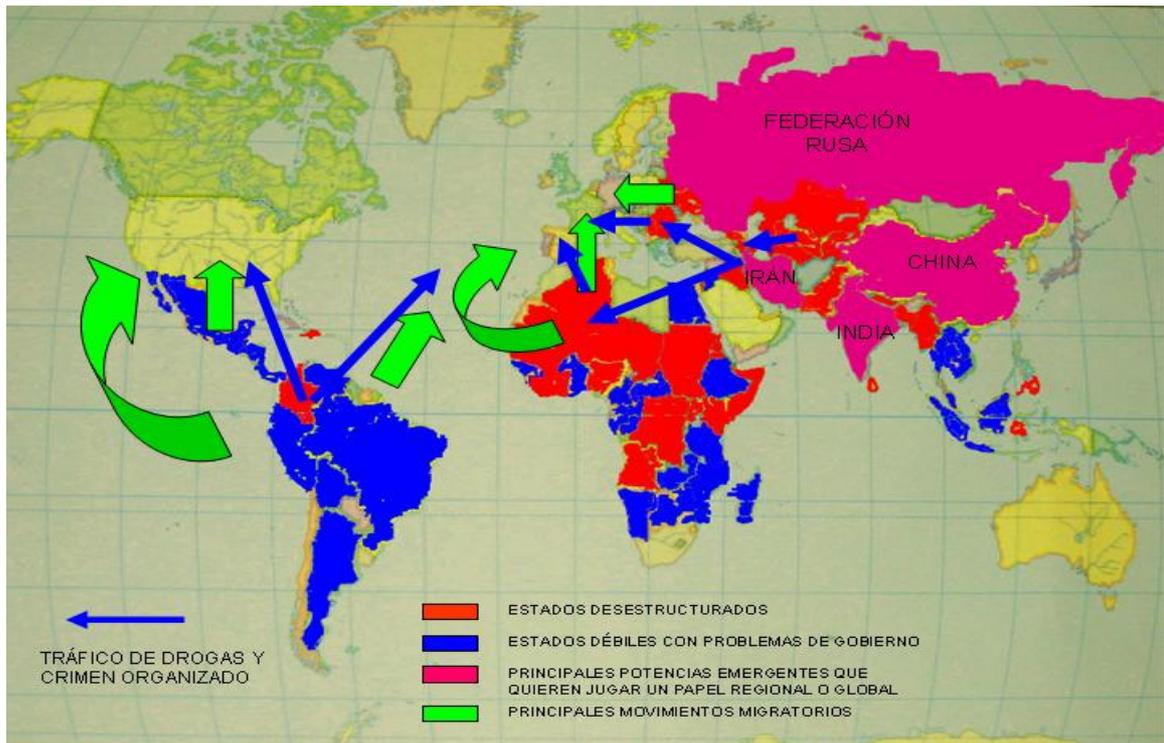
<sup>70</sup> Doc. A/59/565, p. 21; *Weakening Indonesia's muhahidin networks: lessons from Maluku and Poso*, International Crisis Group, Asia Report núm. 103 (2005), pp. 1–9; *Understanding Islamism*, International Crisis Group, Middle East/North Africa Report núm. 37 (2005), pp. 14–16; *Islamism in North Africa I: the legacies of History*, International Crisis Group, Middle East/North Africa Briefing, abril de 2004, pp. 10–13; *Islamist terrorism in the Sahel: fact or fiction?*, International Crisis Group, Africa Report núm. 92 (2005), pp. 3–23; *Counter-Terrorism in Somalia ...*, ob. cit., pp. 6–9.

<sup>71</sup> VV.AA., *Adecuación de la defensa a los nuevos retos*, Monografías del CESEDEN núm. 56, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, p. 56; *Islamism, violence and reform in Algeria: turning the page*, International Crisis Group, Middle East Report núm. 29 (2004), pp. 10–17; *Philippines terrorism: the role of militant islamic converts*, International Crisis Group, Asia Report núm. 110 (2005), pp. 8–12; *Islamist terrorism in the Sahel ...*, ob. cit., pp. 7–8; HEISBOURG y FRS, *Hiperterrorismo ...*, ob. cit., p. 33.

<sup>72</sup> Sobre la procedencia de la inmigración en el espacio Europeo, pueden consultarse Jean Christophe DUMONT y Georges LEMAÎTRE, *Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries. A new perspective*, OECD Social Employment and Migration Working Papers, núm. 25, París, 2005, 44 pp. Para una visión sobre los riesgos de una inmigración incontrolada, Fulvio ATTINÀ, *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Paidós, Barcelona, 2001, pp. 210–213.

<sup>73</sup> Por ejemplo, según Walter LAQUEUR: *La guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI*, Destino, Barcelona, 2003, pp. 312–313, Bosnia y Kosovo sirvieron para que pusieran un pie en Europa terroristas procedentes del Próximo Oriente y del Sur de Asia, así como para que la acción conjunta de terrorismo y crimen organizado convirtiera Kosovo en la ruta por la que se introduce el 70% de la heroína destinada a Europa occidental y Escandinavia. Sobre la difusión del terrorismo, procedente de los países desestructurados puede servir de ejemplo Natalie CETTINA, «The French Approach: Vigour and Vigilance», en el vol. col. *Confronting Terrorism*, Marianne van Leeuwen (ed.), Kluber, Londres, 2003, pp. 72 a 76.

<sup>74</sup> Por ejemplo, Zbigniew BRZEZINSKI, *El gran tablero mundial*, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 157 a 196, predice a China como una potencia regional; sin embargo, últimamente China está demostrando ambiciones globales, como es el decidido apoyo al Grupo de los 77 ([www.g77.org/](http://www.g77.org/)), países entre los que se encuentran gran número de Estados fallidos. China es un modelo político y económico que puede servir de inspiración a



### ¿Una nueva Línea Maginot?

A la vista de lo expresado, ¿se puede coincidir con el comandante Perqueur en que las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen la actual Línea Maginot? No en el sentido en que él lo expresa; evidentemente, sí atendiendo a que Europa precisa de la estabilidad en todo un entorno que, en el Este, pugna por entrar a formar parte de su ámbito, y en el Sur alumbra una invasión de seres desesperados. No se puede permanecer indiferente y continuar pagando con una insuficiente ayuda crediticia neutra, apacible y burocratizada –una suerte de impuesto comunitario– el desentendimiento de los acontecimientos del Sur <sup>(75)</sup>.

Esta línea de defensa debe ser activa. Estados Unidos parecen haber comprendido que los estados desestructurados de África constituyen epicentros de inestabilidad y

---

algunos Estados débiles en vías de desarrollo, por lo que no puede descartarse una penetración china en África. Recuérdese también las crecientes necesidades de crudo del gigante asiático. A su vez, si se examina la edición digital en castellano del *Diario del pueblo*, se constatará el esfuerzo chino por ampliar su esfera de influencia a Sudamérica.

<sup>75</sup> RUFIN, *El imperio ...*, ob. cit., pp. 169–170: se refiere a los créditos concedidos a los países ACP (África, Caribe y Pacífico) en función del acuerdo de Lomé.

plataformas de futuras acciones terroristas (<sup>76</sup>). Ante la pasividad, la llegada incontrolada de inmigrantes, la expansión del crimen organizado y la cada vez más probable amenaza terrorista de tipo global que ahora se presenta, no será sino un tenue anticipo de lo que puede deparar el medio y largo plazo.

Mediante las operaciones militares de mantenimiento de la paz las Fuerzas Armadas nacionales efectúan una importante *función preventiva*. No sólo se trata del «despliegue anticipado» de fuerzas militares en los primeros estadios del conflicto (<sup>77</sup>), sino que la presencia posterior puede evitar la consolidación y la actuación de las organizaciones terroristas en sus territorios de origen e impedir que se constituyan bases desde las que exportar sus acciones armadas al corazón de occidente (<sup>78</sup>).

Además, contribuyendo a proporcionar seguridad en la zona, principalmente durante las primeras fases de la intervención, en que se ven abocadas a efectuar cometidos de orden público, en un ámbito intermedio entre las funciones de soldado y de policía (<sup>79</sup>), permiten el regreso de refugiados e impiden que su éxodo desestabilice económica y políticamente a países vecinos (<sup>80</sup>).

A ello, es preciso añadir un cometido imprescindible para la estabilidad internacional: coadyuvar con la administración civil, en muchas ocasiones a cargo de las Naciones

---

<sup>76</sup> Greg MILLS, «Africa's New Strategic Significance», en *The Washington Quarterly*, núm. 27/4 (2004), pp. 159–160. Puede consultarse, igualmente, *World Terrorism Risk Report*, noviembre 2004, <http://terrorismwatch.info-mf.com>, pp. 15–22. Sobre Somalia, puede verse *Counter-Terrorism in Somalia: losing hearts and minds?*, International Crisis Group, Africa Report núm. 95 (2005), pp. 5–9. Consultar igualmente Steven METZ, *Refining American Strategy in Africa*, Strategic Studies Institute, <http://www.carlislearmy.mil/usassi/welcome.htm>, Carlisle, 2000, 76 pp.

<sup>77</sup> Doc. A/59/565, p. 41.

<sup>78</sup> Sobre el logro de estos propósitos en Bosnia y Kosovo, vid. LAQUEUR, *La guerra sin fin ...*, ob. cit., p. 312

<sup>79</sup> KALDOR, *Las nuevas guerras ...*, op. cit., p. 160; DÍAZ ALCANTUZ, Francisco, «La cooperación Fuerzas Armadas–Guardia Civil en las misiones internacionales», en el vol. col. *La cooperación Fuerzas de Seguridad–Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes*, Monografías del CESEDEN, núm. 45, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 2001, p. 162.

<sup>80</sup> Existe un vínculo en cadena entre olas de refugiados, devastación de recursos naturales en las zonas de asentamientos y origen de conflictos en el país de acogida: SWAIN, Askon, «Catástrofe medioambiental y conflicto medioambiental», en *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, pp. 105 a 114; *Capitalizing on Conflict. How Logging and Mining Contribute to Environmental Destruction in Burma*, Informe de EarthRights International with Karen Environmental & Social Action Network, Octubre 2003, 75 pp.

Unidas u organismos internacionales de orden regional, en el *fortalecimiento de las estructuras estatales* <sup>(81)</sup>.

De atenderse a las previsiones estratégicas de los países de nuestro entorno, se observa que Italia considera «áreas de interés estratégico» tanto su territorio nacional y las áreas contiguas, como el área del Tratado Atlántico, el territorio de la Unión Europea, la zona de los Balcanes, Europa Oriental, *el área caucásica, África Septentrional y el cuerno de África, junto con el próximo y medio Oriente y el golfo Pérsico* <sup>(82)</sup>.

No parece existir una definición tan concreta en el caso de Francia. Se percibe una decisión muy clara en vistas a la formación y desarrollo de una iniciativa europea de defensa; más al considerar los objetivos de la defensa francesa, junto a las acciones efectuadas conjuntamente con sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la Unión Europea, fuera del espacio continental se efectúa una remisión genérica a la defensa de los intereses franceses. Combinado con su afán de disposición de una fuerza de proyección adecuada, es de suponer que esta generalidad pretende abarcar cualquier lugar del globo, sin establecer prioridades de antemano <sup>(83)</sup>.

España, por su parte, inmediatamente detrás de los intereses vitales, es decir las misiones constitucionalmente encomendadas, ha fijado como intereses estratégicos la paz y estabilidad en Europa y en el Mediterráneo occidental <sup>(84)</sup>. Aunque otros espacios africanos o suramericanos podrían incluirse dentro de las naciones de defensa de los mercados internacionales o del suministro de materias primas <sup>(85)</sup>, lo cierto es que no queda claro que no vayan a formar parte de unos difusos «intereses de solidaridad» en los que, de un modo selectivo y no preferente, se actuaría en apoyo de alianzas u organizaciones internacionales <sup>(86)</sup>.

## **A modo de conclusión**

---

<sup>81</sup> Doc. A/54/2000, p. 8.

<sup>82</sup> Statu Maggiore di la Difusa, *Concepto estratégico del Jefe del Estado Mayor de la Defensa*, versión en castellano, p. 6.

<sup>83</sup> *Cadre général de la politique de défense*, página web del Ministerio de Defensa francés, pp. 4 a 6.

<sup>84</sup> *Revisión Stratégique de la Défense*, Vol, 2, *Annexe A*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, pp. 130 a 135.

<sup>85</sup> VV.AA., *Adecuación de la defensa ...*, ob. cit., p. 29.

<sup>86</sup> Esto quedaría todavía más difuso a raíz de lo que dispone la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, apartados 2 y 6.

No es posible seguir refiriéndose a África con la expresión *hic sunt leones* <sup>(87)</sup>. Para Europa representa un espacio de interés similar al de los países del Este. Lo desee o no, deberá involucrarse en la estabilidad de los territorios mediterráneos y subsaharianos de modo similar a cómo se ha visto impelida a actuar en el ámbito europeo <sup>(88)</sup>.

Las alternativas consisten en la adopción de una actitud decidida, por costosa que fuere o el establecimiento definitivo de un nuevo *limes* rodeando el occidente europeo: una franja provisional e inestable que se define por su oposición al Norte civilizado; la afirmación de una nueva historicidad que destaca por «el crecimiento de su población, en la extensión y características de su pobreza, en las raíces seculares de sus conflictos y en la violencia de sus ideologías» <sup>(89)</sup>. Un mundo que se caracteriza por la ignorancia que se tiene del mismo y, especialmente, por su *imprevisibilidad* <sup>(90)</sup>.

Es preciso tomar en consideración que no se trata únicamente de un riesgo exterior. Al contrario, paulatinamente se va revelando como una amenaza interna. Las corrientes migratorias traen consigo una «cultura de la pobreza»; esta contiene una fuerte amalgama de resignación, vasallaje, sumisión a grupos que se imponen por la fuerza y la aceptación de un ambiente de violencia que puede desbordarse en cualquier momento <sup>(91)</sup>. Estas masas de inmigrantes, generalmente, se integran en las sociedades desarrolladas en lo que Dahrendorf denomina la «subclase». Ésta se encuentra en un estado de pobreza permanente, fruto del desempleo y de trabajos mal remunerados; recluida en zonas específicas de las grandes ciudades, dependiente en gran medida de la beneficencia, con tendencia a comportamientos sociales aberrantes <sup>(92)</sup>. Esto es, al *limes* externo se añade una frontera interior, en el interior de la cual tienden a reproducirse las características de desestructuración propias de los territorios de origen. Francia ha experimentado en dos ocasiones la amenaza larvada que esto supone. La primera fue en los años 1995-1996, cuando a los atentados perpetrados por elementos del Grupo Islamista Armado argelino les sucedieron otros llevados a cabo por hijos de la población inmigrante de origen

---

<sup>87</sup> RUFIN, *El imperio ...*, ob. cit., p. 35; VERSTRYNGE, *Los nuevos bárbaros ...*, ob. cit., p. 39.

<sup>88</sup> De hecho ya ha empezado a desarrollar una serie de intervenciones en África, en colaboración con las Naciones Unidas y la Unión Africana: *Working for Peace, Security and Stability. European Union in the World*, Luxemburgo, 2005, pp. 15 a 22. Sobre la labor efectuada en los Balcanes, puede consultarse la misma obra, pp. 9 a 14.

<sup>89</sup> RUFIN, *El imperio ...*, ob. cit., p. 137.

<sup>90</sup> RUFIN, *El imperio ...*, ob. cit., pp. 49 a 51.

<sup>91</sup> RUFIN, *El imperio ...*, ob. cit., pp. 79 a 86.

magrebí <sup>(93)</sup>. El último lo constituyen las violentas revueltas de jóvenes procedentes de los barrios periféricos de las grandes ciudades, la mayor parte, igualmente, hijos de inmigrantes, acaecidas en el primer semestre de 2006.

La inhibición de los gobiernos occidentales supone que su espacio sea ocupado por actores no estatales guiados únicamente por el ánimo de lucro <sup>(94)</sup>. Es el supuesto de las «corporaciones militares privadas». Éstas han intervenido en los conflictos de los Balcanes y en numerosos enfrentamientos armados en África, bien contratadas por los gobiernos, bien al servicio de grupos rebeldes <sup>(95)</sup>. El pago de sus servicios suele consistir en concesiones sobre la explotación de los recursos naturales, de modo que las fuentes de desarrollo quedan en manos de particulares dedicados a aplicar una economía predatoria con vistas al beneficio inmediato <sup>(96)</sup>.

En un mundo cada vez más globalizado, paradójicamente es imperativa la defensa del Estado. La contribución al fortalecimiento de las estructuras estatales en los Estados débiles no sólo debe constituir un difuso deber de solidaridad, sino una cuestión de seguridad nacional de importancia primordial. De lo contrario, la Línea Maginot se instalará en el interior de los países de la Unión Europea limítrofes con los Balcanes y con el Mediterráneo.

---

<sup>92</sup> Ralf DAHRENDORF, *El conflicto social moderno*, Mondadori, Madrid, 1990, pp. 179 a 182.

<sup>93</sup> Daniel HERMANT y Didier BIGO, «Les Politiques de Lutte contre le Terrorismo: Enjeux Français», en el vol. col., *European Democracies Against Terrorism. Governmental policies and intergovernmental cooperation*, Fernando Reinares (ed.), Ashgate, Dartmouth, 2000, pp. 102–103.

<sup>94</sup> Tony VAUX, Chris SEIPLE, Grez NAKANO y Koenraad VAN BRABANT, *Humanitarian action and private security companies*, International Alert, Londres, 34 pp.

<sup>95</sup> Daniel PEREYRA, *Privatización de la guerra y auge de los mercenarios*, [www.rebellion.org/docs/5587.pdf](http://www.rebellion.org/docs/5587.pdf), pp.9 a 13; Eugene B. SMITH, «The new Condottieri and US Policy: The Privatization of Conflict and Its Implications», en *Parameters*, 2002/03, pp. 1104 a 119.

<sup>96</sup> Adalberto C. AGOZINO, *La tercerización de los conflictos*, [www. Monografias.com](http://www.Monografias.com).; Richard BANEGAS, «De la guerre au maintien de la paix. Le nouveau boussines mercenaire», en *Critique internationale*, núm. 1 (1998), pp. 179 a 193.

# LA ARTICULACIÓN DE LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA ESPAÑOLA: REALIDAD Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Daniel Sansó-Rubert Pascual

*Secretario de estudios de Defensa de la Universidad de Santiago.*

## Introducción

Los trágicos acontecimientos acaecidos especialmente desde el 11 de septiembre de 2001 (11-S), seguidos de fechas tan significativas para los europeos como el 11 de marzo de 2004 madrileño y el 7 de julio de 2005 londinense, han colocado a los Servicios de Inteligencia en una difícil situación ante la avalancha de críticas suscitadas, promoviendo una corriente de reflexión en torno a su función, futuro, eficacia, o necesidad de reforma, (<sup>97</sup>). El debate está servido, permitiendo vislumbrar “las luces y las sombras” en las que opera la Comunidad de Inteligencia. La clave central de esta controversia reside en cuál es el modelo base a adoptar, que resulte válido, y sobre quién recaerá su coordinación, respuestas ambas harto difíciles por el momento.

Hoy, la importancia que ha cobrado la Inteligencia como elemento de identificación y prevención de amenazas, se ha visto reforzada por la eclosión de los reiterativamente denominados “nuevos riesgos y amenazas emergentes”. Tras esta nomenclatura podemos encontrar con nombre propio, al terrorismo internacional de vocación fundamentalista y apocalíptica, las armas de destrucción masiva, el narcotráfico, el tráfico de personas, las inmigraciones masivas, los Estados débiles o en descomposición; en definitiva, un conjunto poliédrico de amenazas globales a la estabilidad internacional, que han propiciado la quiebra de los esquemas tradicionales de actuación en política exterior

---

<sup>97</sup> J. THIES, “El renacimiento de los servicios secretos”, *Política Exterior*, nº 101 (Septiembre-October 2004), pp. 47-58.

e interior y defensa, cuyas delimitaciones tienden vertiginosamente a difuminarse instaurando un entorno poco definido y difícilmente comprensible (<sup>98</sup>).

A esta situación, hay que sumar el fenómeno de la globalización con todas las transformaciones y variantes que introduce, principalmente en los niveles de interdependencia estatal y la imparable automatización. Ésta última, conduce a perseguir el dominio de la información e implementar las capacidades para generar con rapidez conocimiento estratégico, que permita controlar y neutralizar posibles riesgos para la seguridad de una nación, transformándolos en prioridades ineludibles para todos los gobiernos dentro de sus políticas de seguridad y defensa. España a este respecto no permanece, ni debe permanecer al margen.

Resulta necesario potenciar sistemas ágiles de inteligencia que, basándose en el alcance de las tecnologías de la información y los resultados obtenidos de la gestión del conocimiento, pongan a disposición de la seguridad y la defensa de un Estado las herramientas precisas de alcance global, interconectadas y compartidas, permitiendo a los organismos de inteligencia alcanzar sus objetivos y dar una respuesta eficaz en tiempo reducido (<sup>99</sup>).

La importancia del trabajo de inteligencia como solución global, radica en su potencial adaptabilidad a la naturaleza flexible, difusa, pero tremendamente resistente de las amenazas de nuestros días. Partiendo de la idea fuerza de que una amenaza global, requiere a su vez de una respuesta global, resulta esencial adoptar un enfoque multilateral. Deben fortalecerse las estructuras nacionales e internacionales de cooperación en el ámbito de la Inteligencia. A este respecto además, se suma la necesidad de hacer hincapié en que una estrecha visión nacional es contraproducente. Las instituciones jurídicas y los organismos policiales y de inteligencia, han de cooperar e intercambiar la información pertinente más allá de la esfera particular de cada uno de los servicios y de las fronteras nacionales.

El objetivo: aspirar a la instauración de instrumentos de cooperación y coordinación superadores de los vigentes, capaces de encauzar los esfuerzos generados en el seno de la comunidad internacional a la hora de trabajar conjuntamente en el ámbito de la

---

<sup>98</sup> Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL; "La internacionalización de la delincuencia organizada: Análisis del fenómeno, *UNISCI Discussion Papers*, nº 9, octubre de 2005, en <http://www.ucm.es/info/unisci>. J. AVILÉS FARRÉ, "Las amenazas globales del siglo XXI", *Al servicio del Estado: Inteligencia y contrainteligencia en España*, colección Arbor nº 709, tomo CLXXX, CSIC, enero de 2005, Madrid.

inteligencia, según los principios de realismo cooperativo y de seguridad, y no sólo en función de las buenas intenciones políticas (<sup>100</sup>).

Que el modelo de inteligencia heredado de la guerra fría haya quedado obsoleto (<sup>101</sup>), no sorprende a nadie, ante la evolución de la realidad imperante caracterizada por la implantación del concepto Red (<sup>102</sup>). Las recientes reformas multinivel de los Servicios de Inteligencia, extraen su razón de ser de la continua preocupación por dotar a dichos centros de una cultura organizativa ágil y eficaz, así como por un decidido esfuerzo por favorecer la integración y coordinación entre agencias, aún cuando los resultados de esta ansiada coordinación sean, cuanto menos, perfectibles (<sup>103</sup>). Por último, hay que tener muy en cuenta que la labor de las agencias de inteligencia en el mundo actual, inmersas en las sociedades de la información, no se reduce al ámbito de lo secreto, ni la tónica debe ser operar de espaldas a la sociedad de la que forman parte y a la que deben servir.

La necesidad radica ahora, no tanto en perfeccionar las capacidades de obtención y análisis de la información, sino en fomentar la coordinación entre los diferentes organismos implicados en el ámbito de la inteligencia, con la finalidad de articular una auténtica y funcional Comunidad de Inteligencia. Apostar por ello responsablemente, requiere del convencimiento de los actores implicados y del apoyo político indispensable

---

<sup>99</sup> Gordon CORERA; "Changes needed in information Sharing". *Jane's Intelligence Review*, agosto 2003.

<sup>100</sup> Los servicios de inteligencia tienden a actuar conforme a sus propios intereses, anteponiendo la Seguridad Nacional de los Estados frente a las necesidades colectivas. Esta aseguración de la supervivencia del Estado, manifestado a través de la protección celosa de la información de la que dispone, supone un elemento negativo, difícilmente salvable en lo que a cooperación internacional se refiere. De hecho, en la actualidad, sólo se ha producido el equilibrio entre los intereses nacionales y los colectivos de seguridad, en lo tocante a amenazas comunes como el terrorismo y siempre circunscrito a ámbitos muy concretos. S. LEFEBVRE, "The difficulties and dilemmas of International Intelligence Cooperation", *International Journal of Intelligence and Counter intelligence*, nº 16 (2003).

<sup>101</sup> R. CLARK, *Intelligence Analysis: a Target-Centric Approach*, Washington, CQ. Press, 2004, 13-27: "The Intelligence Process".

<sup>102</sup> J. ARQUILLA y D. RONFELDT; *Redes y guerra en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*; Ed. Alianza, Madrid, 2000.

<sup>103</sup> M. Á. ESTEBAN y D. NAVARRO, "Inteligencia para la seguridad y la defensa: el valor de la gestión del conocimiento", *Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia*, Madrid, BOE, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2004.

para superar los múltiples obstáculos, además de un mínimo lapso de tiempo para que fragüen las transformaciones. En el campo concreto de la Inteligencia, se trata de capacidades que no se improvisan.

### **¿Comunidad de Inteligencia?**

Investigar el papel de la Comunidad de Inteligencia es una tarea ardua y compleja, máxime si se es consciente de lo novedoso del concepto y la polémica que suscita. El momento en que éste comenzó a acuñarse de modo intencional y funcional, puede situarse en el 22 de enero de 1946, cuando el presidente Truman, tras el fracaso informativo que no impidió el desastre de Pearl Harbour, ordenó que todas las actividades que se hubieran de desarrollar por las diferentes agencias de inteligencia existentes relacionadas con la seguridad nacional, y que hasta entonces funcionaban sin apenas interconexión, fuesen planeadas y desarrolladas de forma coordinada (<sup>104</sup>).

Otra dificultad añadida, es la ausencia de consenso sobre todas aquellas manifestaciones que entran en la categoría conceptual de lo que puede ser considerado como “Inteligencia” y por ende, la propia Comunidad de Inteligencia. A este respecto, evitando entrar en conflictos doctrinales, si bien no existe una definición comúnmente aceptada con validez internacional sobre este término, que sigue estando precariamente definido a pesar de la abundancia de definiciones (<sup>105</sup>), si existe al menos, una postura unánime en torno a su naturaleza. Todos coinciden en que no se trata de una simple suma de datos recopilados a partir de diversas fuentes, sino que es el producto de un determinado modo de conectar y analizar estos datos por parte de los analistas, para comprender y valorar los hechos a los que remiten y prever su posible evolución, con el fin de suministrar

---

<sup>104</sup> Francisco GALVACHE VALERO; “La formación de la Comunidad de Inteligencia Española: Un proceso en marcha”, *Al servicio del Estado: Inteligencia y contrainteligencia en España*, colección Arbor nº 709, tomo CLXXX, CSIC, enero de 2005, Madrid.

<sup>105</sup> Con el tiempo, el concepto de Inteligencia se ha ido haciendo cada vez más complejo. Incluso en los documentos oficiales se puede encontrar docenas de definiciones del término. En el documento OTAN de difusión limitada, el STANAG núm. 2.936 “Doctrina de Inteligencia”, e implantado en España en la publicación C-2-001 Doctrina y Procedimientos Básicos de inteligencia, Contrainteligencia y Seguridad de 1998, vienen definidos hasta veinte tipos de inteligencia. A. DÍAZ FERNÁNDEZ; *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la guerra civil hasta el 11-M, Historia de una transición*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

conocimiento especializado y estructurado, que permita al Estado tomar decisiones adecuadas y reducir los riesgos inherentes a toda acción.

El aumento de la variedad de materias objeto de la Inteligencia, como consecuencia de la actual noción multidimensional de la seguridad, sumado a la discreta actividad desarrollada por los organismos de inteligencia, conlleva dificultades añadidas para su aprehensión y análisis. Como apunta M. Herman (<sup>106</sup>):

“El secreto es el sello de la Inteligencia: la base de su relación con el gobierno y la sociedad y de su propia autoimagen.”

Una vez contextualizado el marco de estudio, sorprendentemente el primer gran obstáculo se plantea ante la práctica inexistencia de dicha Comunidad. Si bien es cierto que empieza a perfilarse de manera tenue, lo hace fundamentándose esencialmente en declaraciones de intenciones y no en hechos consumados de relevancia práctica. Por ello, a día de hoy, se manifiesta como un *desideratum*.

El término “comunidad” alude a un conjunto de individuos o entidades reunidos en torno a algo que les es común; es decir, aquello que no siendo privativamente de ninguno, pertenece o se extiende a ellos de una u otra forma (<sup>107</sup>). Cuando el objeto céntrico de la comunidad resulta ser lo que se denomina “Inteligencia”, nos hallamos ante esa idea de Comunidad de Inteligencia. Y para que lo sea plenamente, ha de constituir el ámbito natural de cooperación para la elaboración de inteligencia desde las capacidades y responsabilidades de cada uno de sus integrantes. También de acceso a ella en función de sus respectivas necesidades, todo esto merced de una arquitectura orgánica y funcional que lo haga posible, más aún, que lo promueva (<sup>108</sup>).

En definitiva, una Comunidad de Inteligencia consiste en un sistema integrado por las agencias y organismos relevantes en tal materia que sirven a los objetivos estratégicos del Gobierno de la nación, de forma coordinada, gracias a la labor de una estructura de superior nivel que promueve y garantiza las relaciones y la conectividad necesaria, a los niveles y por los procedimientos adecuados y en orden a optimizar los resultados. Pero

---

<sup>106</sup> M. HERMAN; *Intelligence Services in the Information Age*, Londres, Frank Cass, 2001, p 5.

<sup>107</sup> Cfr. Diccionario de la RAE.

<sup>108</sup> Francisco GALVACHE VALERO; Op. cit.

tanto éstas como otras características, tales como su grado de centralización, quién ocupa la cúpula o el número de agencias que la componen, es algo que depende mucho de la cultura burocrática del Estado, en concreto, del tamaño del país y del tipo de estructuras de inteligencia y seguridad con las que cuenta.

Ahora más que nunca, especialmente a tenor de los acontecimientos de la última década, se percibe la necesidad de impulsar la actuación de las Comunidades de Inteligencia como elementos aglutinantes capaces de dirigir coordinadamente los esfuerzos sinérgicos en inteligencia, en aras de la maximización de las capacidades de prevención y respuesta estatales. En este afán de búsqueda de una coordinación eficiente, las iniciativas se centran en cómo dotar a dicha organización de la flexibilidad y dinámica requeridas, para adaptarla al entorno (<sup>109</sup>).

Ahondando en materia, a nadie escapa que junto a los Servicios de Inteligencia, coexisten otras muchas organizaciones que suministran información al Gobierno. Las embajadas y delegaciones consulares en el exterior, departamentos de la Administración como la Presidencia del Gobierno, ministerios, bancos centrales, aduanas, oficinas comerciales, las representaciones oficiales ante organismos internacionales o los agregados militares en el extranjero y los Servicios de Información (<sup>110</sup>) policial, configuran un entramado que forzosamente ha de integrarse en la Comunidad de Inteligencia. Ésta no puede quedar circunscrita al núcleo duro conformado por las agencias de inteligencia.

A medida que las necesidades de inteligencia de un Estado crecen, su entramado informativo experimenta igualmente una importante expansión. Esto ha provocado, coadyuvado por la naturaleza difusa de los retos a enfrentar, que las líneas de demarcación entre las competencias de unas y otras organizaciones se hagan difíciles de

---

<sup>109</sup> Esta inestabilidad y mutabilidad de las amenazas es precisamente lo que se ha argumentado para justificar la nueva forma de organizar el servicio de inteligencia; esto es “la estructura orgánica deberá estar dotada de una singular flexibilidad que permita la rápida adaptación del centro para el mejor desarrollo de las funciones asignadas al mismo...”. *Exposición de motivos del Real Decreto 436/2002, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica del Centro Nacional de Inteligencia*. Debe destacarse que esta justificación es exactamente la misma que aparece en las legislaciones de los dos últimos países que han reformado sus sistemas de inteligencia, como son Estados Unidos y Holanda, algo que aparece marcar un claro camino hacia estructuras más dinámicas.

<sup>110</sup> Terminología empleada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Españolas, que denominan a sus órganos de inteligencia como servicios de información.

precisar. La coordinación se convierte de esta forma casi en el único modo de hacer funcionar la Comunidad de Inteligencia. Sin embargo, las fórmulas de cooperación no siempre llegan a funcionar aunque sean técnicamente adecuadas. Esto se produce porque la Comunidad de Inteligencia tiene dos personalidades muy acuciadas. Muestra una cara “amable” hacia el decisor político, mientras hacia el interior se comporta como un conjunto de burocracias en plena competencia por atención, dinero y poder (<sup>111</sup>).

A pesar de la importancia que tiene la cooperación entre los Servicios y el flujo adecuado de la información y de los análisis, es frecuente que las Comunidades de Inteligencia nacionales operen en la práctica como confederaciones de servicios con rivalidades corporativas y presupuestarias. Numerosos fracasos de inteligencia son en gran medida, resultado de fallos de funcionamiento de la comunidad más que errores de un servicio aislado. El caso español, no escapa a estas realidades.

Complicando aún más el panorama, adoptando la perspectiva más amplia posible del concepto de Comunidad de Inteligencia, éste también integraría a los centros universitarios, *think-tanks* privados, empresas, y personalidades que puedan aportar información o análisis de interés. En la práctica, muchos países mantienen este tipo de intercambio de manera informal sin que dichas instituciones externas pertenezcan a la comunidad. Sin embargo, algunos autores (Berkowitz) sugieren una integración más permanente. Este modelo proporciona considerables ventajas: dota de una reserva de analistas para circunstancias de crisis, evita la creación de un pensamiento de grupo cerrado a otras opciones o lecturas de la realidad y permite aprovechar mejor la enorme cantidad de información abierta, entre las más destacables.

Una de las paredes maestras de toda Comunidad de Inteligencia, con independencia de su ámbito o dimensión, radica en la capacidad de hacer funcionar a sus miembros conjuntamente. A este respecto, de su estudio cabe inferir diferentes formas de articulación. Resulta obligado diferenciar someramente los ámbitos, intraestatal, relativo a la cooperación entre los distintos Servicios de Inteligencia propios de un Estado e interestatal, que es aquel que se produce entre los servicios de Estados diferentes, bien a nivel bilateral o multilateral, junto con otras alternativas de colaboración e intercambio de

---

<sup>111</sup> Alfred MAURER;” Management of the Intelligence Community”, en Alfred Maurer et al. (eds.), *Intelligence, Policy and Process*, Londres, Westview, 1985.

información (<sup>112</sup>), vigentes en el panorama de las relaciones internacionales. Cualquier iniciativa tendente a la formulación de una Comunidad de Inteligencia supranacional, más allá de los actuales compromisos, carece de expectativas reales de implantación, incluso a nivel europeo.

Reduciendo el ámbito de esta reflexión a la colaboración e intercambio entre los servicios de un mismo país, éstos resultan más fáciles de lograr en cuanto al producto final de inteligencia se refiere, antes que a la información proveniente de las fuentes propias de cada servicio. Los “celos” y la competitividad mal entendida entre las diferentes agencias por razones de seguridad y de cultura profesional, hasta dificultades estructurales del propio sistema organizativo de la Administración del Estado, que trae como consecuencia una excesiva burocratización en los mecanismos de intercambio de información, generan reticencias en ocasiones difícilmente salvables (<sup>113</sup>). A este respecto, la implicación de miembros de las distintas agencias y de especialistas de organismos públicos y privados en iniciativas tipo seminarios, grupos de trabajo, proyectos de investigación, por citar algún ejemplo, puede desembocar como resultado deseable en el desarrollo de una “cultura de inteligencia” que favorezca a su vez la cooperación. La creación de estructuras organizativas nuevas sirve de poco, si no va acompañada de una actitud positiva de las personas que han de participar en ellas.

En cuanto al nivel organizativo, el concepto de “agilidad” se manifiesta como un requisito indispensable en los círculos de inteligencia. Berkowitz, en este sentido, establece cuatro factores necesarios para su efectiva implantación: La organización debe ser capaz de cambiar y modificar al personal y a otros recursos lo más rápida y eficientemente posible, cuando sean requerido por las situaciones. Necesidad de disponer de expertos y fuentes de información en todo el mundo. Capacidad de proporcionar la información obtenida lo más rápidamente posible para, igualmente, posibilitar un análisis en el menor espacio de

---

<sup>112</sup> Los Estados que comparten intereses comunes, manifiestan su propensión a establecer redes formales para la cooperación, adoptando el formato minoritario de grupos o Clubs. A modo de ejemplo, a nivel europeo destaca el Club de Berna, creado en 1971, como grupo de cooperación de carácter multilateral. Reúne anualmente a los directores de los servicios de inteligencia de los países europeos con el objetivo de establecer la agenda referente a la cooperación entre los diferentes Estados, a partir de los intereses en común concernientes a la seguridad europea. Fernando LISTA BLANCO, “Cooperación europea en materia de Inteligencia”, *Estudios sobre Inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*, Cuadernos de Estrategia nº 127, IEEEE-CNI, Ministerio de Defensa, Madrid, junio de 2004.

<sup>113</sup> BERKOWITZ y GOODMAN, “Best Truth: Intelligence in the information Age”. *Yale University Press*, 2002.

tiempo, en aras de una máxima eficiencia y eficacia. Finalmente, facilitar la inteligencia a los consumidores de la forma que sea requerida para cada trabajo (<sup>114</sup>).

Asimismo, la imprecisa demarcación competencial en determinadas materias o áreas sensibles al trabajo de los organismos de inteligencia, puede conducir a situaciones de injerencia en las investigaciones, interferencias involuntarias, e incluso situaciones en las que algún servicio se adroga y ejecuta funciones, que *a priori* no le corresponden. Estas anomalías disfuncionales de compleja resolución, dificultan las expectativas de cooperación, además de generar duplicidades innecesarias en cuanto a esfuerzos y recursos se refiere de un bien escaso, como son las capacidades de inteligencia, que obliga a su continua maximización.

Sustrayendo este último punto al caso español, tradicionalmente el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y los órganos policiales de inteligencia, han trabajado en esferas diferenciadas (<sup>115</sup>), especialmente en lo relativo a la represión y neutralización de la actividad criminal. Los miembros del CNI, no tienen estatus de agentes de la autoridad (<sup>116</sup>) y su misión no está orientada a instruir procesos penales (<sup>117</sup>). Sin embargo,

---

<sup>114</sup>B. BERKOWITZ, "Spying in the Post September 11 World". <http://www-hover.stanford.edu/publications/digest/034/berkowitz.html>.

<sup>115</sup> Existen excepciones como Estados Unidos y Dinamarca, cuyos servicios sí tienen poderes policiales. En cualquier otro país, los servicios de inteligencia deberán poner en conocimiento de las autoridades policiales cualquier indicio que tengan de acciones delictivas. Del mismo modo, cuando estas actividades delictivas se convierten en una amenaza para el Estado, los servicios de inteligencia policiales deben pasar a las agencias de inteligencia la dirección y responsabilidad de su vigilancia. Es precisamente este tipo de amenazas como el terrorismo o la delincuencia organizada, en las que la necesidad de coordinación y transmisión de información es más importante, donde mayores acuerdos deben existir sobre cómo repartirse las responsabilidades para combatirlos. En este mismo sentido, Stuart FARSON; "Security Intelligence Versus Criminal Intelligence: Lines of Demarcation, Areas of Ofuscation, and the Need to Re-evaluate Organizational Roles in Responding to Terrorism", *Policing and Society*, vol. 2, nº 1, 1991.

<sup>116</sup> Los miembros del servicio de inteligencia español no tienen consideración de agentes de la autoridad, exceptuando en lo relativo a la protección y seguridad del personal e instalaciones del servicio, por lo que no contarán con poderes policiales. Gabinete de Análisis del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), "Servicios de inteligencia y lucha contra el terrorismo", Respuestas a nuevos desafíos de seguridad, Carlos De Cueto y Javier Jordán (Eds), Comares, Granada, 2003.

<sup>117</sup> Comparecencia de D. Jorge Dezcallar, ex director del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), en la Comisión de Investigación del Congreso de los Diputados sobre los atentados del 11 de marzo de 2004, 19 de julio de 2004. <http://www.congreso.es>

actualmente, el quebranto de la nítida separación entre los ámbitos de la seguridad y la defensa, así como de lo que pertenece a la esfera de las políticas de interior y exterior, suscitan controversias sobre los límites de actuación propios de cada servicio, añadiendo cortapisas a la hora de abordar la cooperación (<sup>118</sup>).

### **La articulación de la Comunidad de Inteligencia española**

En su origen, el sistema nacional de inteligencia se fundamentó en un juego de pesos y contrapesos entre varias organizaciones, constituyendo la Presidencia del Gobierno el fiel de la balanza que reajustaba situaciones a su discreción.

Profundizando en la articulación actual, su tamaño, es uno de los elementos que ha sido principalmente cuestionado. Si bien hay un único servicio de inteligencia (<sup>119</sup>), son varias las organizaciones que abarcan de forma complementaria parcelas concretas de Inteligencia, como el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y recientemente, el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) y el Centro de Inteligencia Contra el Crimen Organizado (CICO) (<sup>120</sup>).

---

<sup>118</sup> Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL; "El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional", *UNISCI Discusión Papers* nº 12, octubre de 2006. En <http://www.ucm.es/info/unisci>.

<sup>119</sup> Los atentados contra Estados Unidos de septiembre de 2001 mostraron con toda claridad la falta de delimitación que en el siglo XXI, existe entre seguridad interior y exterior. Tras los atentados, la estructura del servicio de inteligencia español basado en un único servicio se mostró al mundo como un modelo de vanguardia; en un mismo edificio estaban aquellos que hasta entonces se encargaban de las amenazas que aparecían desde dentro y desde fuera del Estado. Su carácter único, parece haberse consolidado como un elemento característico e inmutable del sistema de inteligencia español. "El argumento que durante años fue una de las claves en el posicionamiento de las formaciones que defendían un cambio de modelo se ha debilitado por factores tanto propios como del escenario internacional. Los ciclos de la historia han llevado a que un modelo etiquetado de autoritario haya mostrado su potencialidad hasta el punto de convertirse en un modelo de vanguardia a imitar por otras democracias occidentales." A. DÍAZ FERNÁNDEZ; "El modelo de inteligencia", *El País*, 5 de noviembre de 2001.

<sup>120</sup> Creados por *ORDEN DEF/1076/2005, de 19 de abril, por la que se desarrolla la estructura del Estado Mayor de la Defensa y por el Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior*, respectivamente.

Esta pluralidad de actores conduce a que, cualquier decisión que comporte el refuerzo a una u otra organización, deba realizarse considerando los problemas que puede ocasionar cualquier modificación del diseño del sistema de inteligencia imperante. Por otra parte, esta configuración plural caracterizada por actores no siempre bien avenidos, ha generado y genera indudables problemas de coordinación.

Pormenorizando el esquema aventurado, con respecto al CNI, a pesar de haber nacido tras el 11-S, su creación responde a dinámicas internas propias y no al contexto internacional que se configura a partir del año 2001. Retrotrayéndonos brevemente en el tiempo, el inicio de la andadura del Servicio de Inteligencia se remonta al año 1977, fruto de la fusión de dos estructuras franquistas como eran el Servicio Central de Documentación (SECED) y una parte del Alto Estado Mayor. La Inteligencia española moderna nace por tanto en el contexto del final de una dictadura, origen muy distinto al de otros países occidentales de nuestro entorno, cuya inteligencia surge tras la Segunda Guerra Mundial.

En lo estructural, nació sin un modelo previo, convirtiéndose en un mero agregado de burocracias (Defensa, Interior y Asuntos Exteriores), que competían por una nueva área de la Administración. En lo funcional, se produjeron enormes tensiones y solapamientos, sin que fructificase ninguno de los intentos de la Presidencia por imponer orden y distribuir cuáles eran los cometidos de cada una de las agencias. De hecho, el Centro Superior de Investigación de la Defensa (CESID) tuvo que competir con otras organizaciones del Ministerio del Interior, Asuntos Exteriores y Defensa, para poder quedarse con el centro del sistema de inteligencia que recién comenzaba a gestarse. Esto, unido a la forma de gestión del presidente González, que primaba la competencia como método de control e incremento de la eficacia, llevó a que desde muy pronto las prácticas cooperativas fuesen sustituidas por las de competencia (<sup>121</sup>).

Finalmente, el CESID, tras la etapa de la Transición, caracterizada por no pocos avatares a los que resulta obligado añadir la falta de una formalización legal y unos débiles mecanismos de control condujo, no sin polémica, a la reforma de mayo de 2002 que crearía finalmente el CNI (<sup>122</sup>).

---

<sup>121</sup> A. DÍAZ FERNÁNDEZ; *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la Guerra Civil...* Op. Cit.

<sup>122</sup> El Centro Nacional de Inteligencia ha sido dotado de una normativa legal compuesta por la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia y de la Ley

Actualmente, el CNI ocupa una posición de preeminencia dentro de la estructura de inteligencia española. Además, es el encargado de colaborar con los Servicios de Inteligencia extranjeros y organismos internacionales en cuanto a materia de inteligencia se refiere. Ostenta por tanto, el papel de enlace y coordinación con los servicios de otros países, entre ellos los aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El secretario de Estado director del CNI es a su vez, la Autoridad Nacional de Seguridad Delegada para la Unión Europea y de la Unión Europea Occidental y, mismo cometido, para la información OTAN.

En el ámbito de la inteligencia militar, el CIFAS tiene como fin, la integración y coordinación de los Sistemas de Inteligencia de los tres Ejércitos. Es el responsable de mediatizar las operaciones de las tropas españolas en las misiones internacionales, labor que aumentará a medida que se implemente su articulación y adquiera mayores capacidades y medios. No obstante, es importante reseñar el que la falta de una inteligencia militar conjunta, que este nuevo organismo quiere superar, no es achacable únicamente a la antigua presencia del CESID, ahora CNI, como servicio de inteligencia adscrito al Ministerio de Defensa, sino a la manifiesta falta de voluntad que los tres Ejércitos han mostrado durante años para poner en común estructuras, y no sólo de Inteligencia.

En la esfera de lo policial, a nivel nacional se sitúan el Servicio de Información de la Guardia Civil y la Comisaría General de Información del Cuerpo Nacional de Policía, como cabezas visibles de sus respectivas estructuras de inteligencia, para la recogida, recepción, tratamiento, análisis y desarrollo de las informaciones relativas a la criminalidad, así como de las actividades en materia de prospectiva y estrategia. Ambos cuerpos emprendieron recientemente reformas a niveles orgánicos (<sup>123</sup>), con la finalidad

---

11/2002, de 6 de mayo, reguladora del propio Centro. Este avance normativo ha sido crucial para el buen funcionamiento del servicio al incorporar al ordenamiento jurídico, a través de normas con rango de ley, una regulación adecuada, completa y sistemática de su organización, de su régimen jurídico y de su actividad. Carlos RUIZ MIGUEL; *Servicios de Inteligencia y seguridad del Estado Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2002. Carlos RUIZ MIGUEL; "El CESID: Historia de un intento de modernización de los Servicios de Inteligencia", *Al servicio del Estado: Inteligencia y contrainteligencia en España*, colección Arbor nº 709, tomo CLXXX, CSIC, enero de 2005, Madrid.

<sup>123</sup> Para ambos casos consultar la *Orden del Ministerio del Interior, de 10 de septiembre de 2001, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y periféricos de la Dirección General de la Policía*, BOE de 19 de septiembre de 2001. Modificada por la *Orden 2766/2003, de 2 de octubre de 2001* y la *Orden del Ministerio del Interior, de 10 de septiembre de 2001, por la que se desarrolla*

de disponer de la estructura adecuada que les permita conocer en tiempo real la situación de la delincuencia y generar informes de utilidad, tanto para las unidades operativas, como para las altas instituciones de la nación.

Tras esta escueta descripción de los principales implicados en las labores de Inteligencia a nivel nacional, resulta de obligada mención el creciente papel de los órganos de inteligencia de determinadas policías forales y autonómicas (<sup>124</sup>), así como el tradicional rol desempeñado por el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la actividad diplomática. A su vez, para un análisis con relevancia futura, será sin duda interesante comprobar cómo evoluciona no sólo la cooperación nacional, sino la imbricación en estructuras supranacionales especializadas, mayoritariamente por temas –terrorismo, proliferación nuclear, delincuencia organizada transnacional...- que en definitiva, buscan dar respuesta a escenarios internacionales cambiantes protagonizados por amenazas polifacéticas. En este sentido, cobran especial relevancia la participación española en organismos como EUROPOL o el Centro de Situaciones (SITCEN) (<sup>125</sup>), en el seno de la Unión Europea, por citar ejemplos próximos.

Junto con la inteligencia de tipo estratégico, táctico y operacional, otra gran dimensión para la cual la Presidencia requiere inteligencia, es para la gestión de crisis. Motivadas entre otros factores por fenómenos políticos, industriales, meteorológicos, alimentarios o económicos, requieren de la existencia de un mecanismo de gestión y coordinación. Esta estructura existe desde 1994, saltando a la palestra en los medios de comunicación por el conocido asunto del “búnker de La Moncloa”. Fácticamente, su utilidad y funcionamiento son muy limitados. La Dirección de Infraestructuras y Seguimiento de Crisis (DISC), es el órgano encargado de llevar a cabo esta tarea a través de dos grandes instrumentos. El primero es el Sistema Nacional de Gestión de Crisis, y el segundo el Centro Nacional de

---

*la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y periféricos de la Dirección General de la Guardia Civil*, BOE de 6 de noviembre de 2001.

<sup>124</sup> Mossos D' Esquadra (División de Información), Ertzaintza (Unidad de Información y Análisis) y Policía Foral Navarra (División de Información).

<sup>125</sup> La integración de un Centro de Situación (SITCEN) reforzado en el seno de la Secretaría del Consejo, facilitará evaluaciones estratégicas de las amenazas basadas en la información recibida por parte de los servicios nacionales.

Coordinación de Crisis; la parte de análisis y previsión parece estar muy avanzada y la segunda, la de respuesta, en camino.

La noción de Comunidad de Inteligencia, forma parte de nuestro discurso político desde tiempo atrás. Los proyectos en esta dirección se han sucedido sin éxito hasta que en mayo de 2002, reapareció con fuerza la idea de la mano de la Ley del Centro Nacional de Inteligencia. Con la promulgación de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del CNI, se ha optado por un sistema nacional de inteligencia basado en la articulación de una Comunidad de Inteligencia compuesta por “todos los servicios de información e inteligencia del Estado” <sup>(126)</sup> y por un órgano del máximo nivel gubernamental: la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (CDGAI), “encargada de velar por la coordinación del CNI, de los Servicios de Información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los órganos de la Administración civil y militar” <sup>(127)</sup>.

Para su definitivo nacimiento, el legislador español ha elegido una forma indirecta y bastante peculiar. Evitó dar una definición de Comunidad de Inteligencia, optando por establecer que la comunidad “está llamada a crearse” a partir de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, estructura de la que sí indica cuáles son sus componentes y a la que dota de cierto contenido. Esta forma de gestar la comunidad de inteligencia obedece a la clara conciencia por parte de los diputados encargados de la reforma, de la imposibilidad de realizar un diseño acabado de ella con una estricta distribución de funciones. Se buscaba, en definitiva, aprobar un marco legal lo suficientemente difuso como para que ulteriormente los sucesivos Gobiernos pudieran llenarlo de contenido, evitando que una meridiana distribución de competencias y responsabilidades, generara resistencia entre las Administraciones implicadas, sobre todo con respecto al CNI, reproduciendo pasadas luchas burocráticas.

La misma Ley establece que, bajo la presidencia de un vicepresidente del Gobierno, la Comisión estará integrada por los ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y Economía, así como por el secretario general de la Presidencia, El secretario de Estado de Seguridad y el secretario de Estado Director del CNI, que actuará como secretario y al que le corresponde también desempeñar las funciones de Autoridad Nacional de

---

<sup>126</sup> Artículo 6.1 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

<sup>127</sup> *Ibíd*em, Artículo 6, ap. 4, c).

Inteligencia y Contrainteligencia (<sup>128</sup>) y las de director del Centro Criptológico Nacional (<sup>129</sup>).

La estructura de la Comunidad de Inteligencia española proyectada se articula, en resumen, alrededor de un núcleo constituido por una única agencia de inteligencia a nivel nacional, el CNI, por los Servicios de Información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en el ámbito del Ministerio del Interior y por el CIFAS, que, a las órdenes del jefe del Estado Mayor de la Defensa, deberá atender a las necesidades de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

En un segundo plano, si adoptásemos un esquema radial a modo de círculos concéntricos, se situarían todos aquellos organismos de la Administración Central, autonómica e incluso local, tanto civiles como militares, cuyas funciones y ámbitos de trabajo resulten especialmente relevantes en materia de inteligencia. Por último pero no por ello menos importante, en un hipotético tercer nivel, se situaría la propia sociedad, que necesariamente ha de verse involucrada en la esfera de la inteligencia. Fruto de esta relación Sociedad-Servicios de Inteligencia, se obtiene la denominada “reserva de inteligencia”, como un elemento externo de apoyo que nutre a la Comunidad de Inteligencia de organizaciones y expertos integrantes del mundo académico, la economía, la empresa, los *think-Tanks*, entre otros muchos, que enriquecen sobremanera con sus aportaciones, el proceso de elaboración de Inteligencia.

La iniciativa para impulsar la andadura de todo este complejo entramado, en principio parece recaer sobre la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia. Por ahora, la realidad ofrece un órgano escasamente ejecutivo, resultando necesario un instrumento de carácter permanente que facilite la actuación continua.

Al margen de todo esto, una idea fundamental que hay que tener meridianamente clara, es que el político representa el origen y el final de la comunidad de inteligencia. Como

---

<sup>128</sup> Esta figura, existente en diferentes países de nuestro entorno, juega un importante papel a efectos de coordinación en el seno de las comunidades de inteligencia. Sus antecedentes cabe situarlos en el memorando que el presidente Truman dirigió a los Secretarios de Estado, de Guerra y de Marina, el 22 de enero de 1946 y que inició el proceso de creación de una Agencia de Inteligencia Central (CIA), bajo la dirección del Consejo de Seguridad Nacional y cuyo Director desempeñaría las funciones de Director de Inteligencia Central.

<sup>129</sup> Artículo 9, ap. 2, f) de la Ley 11/2002 reguladora del CNI.

consumidor de Inteligencia, tiene la responsabilidad no sólo de implicarse en el proceso, sino de conducirlo, definiendo los objetivos y el valor añadido que quiere obtener. Todo ello implica un conocimiento de qué ocurre en el interior de la Comunidad de Inteligencia, algo que la experiencia ha demostrado que a veces prefiere no saber o simplemente, desconoce el producto de inteligencia y las posibilidades que ésta puede aportar a su trabajo.

A falta de una reflexión sesuda sobre la implementación práctica de la Comunidad de Inteligencia, de forma somera y siguiendo a otros autores (<sup>130</sup>), se puede sostener que existen dos tipos de comunidad aplicables al caso español: una de dirección política, dirigida por el vicepresidente del Gobierno, donde las diferentes agencias distribuirían objetivos y recursos; y otra de gestión operativa, donde se avanzaría hacia un micronivel de coordinación de operaciones concretas, al que habrá que hacer un seguimiento para ver si se transforma en una especie de subcomunidad de inteligencia de tipo operativo.

Por lo tanto, si bien la dirección política recae sobre el vicepresidente del Gobierno, entiendo que tanto por las propias precisiones que realiza la ley, como por la superioridad que de hecho le atribuye la norma, será el director del CNI quien habrá de realizar la coordinación cotidiana de la comunidad de inteligencia y liderar su funcionamiento. Su plasmación práctica es otra cuestión a resolver.

Otra visión de la Comunidad de Inteligencia, lo es desde la perspectiva de la relación existente entre consumidor y productor de inteligencia. La Inteligencia en definitiva, no deja de ser un instrumento de ayuda a los procesos de toma de decisiones políticas y la revisión de su eficacia, tanto al final como durante su implementación, por lo que la estructuración de la Comunidad debe tener en cuenta cuáles son las necesidades que éste manifiesta, para su satisfacción.

Entender realmente quién es el consumidor de inteligencia, para así comprender qué tipo de Inteligencia necesita y en qué momento la requiere, es un punto de partida indispensable. Empleando la más clásica y habitual definición de la Guía Oficial de la CIA (<sup>131</sup>), un consumidor es “una persona autorizada que usa inteligencia o información de

---

<sup>130</sup> Óscar JAIME; “La cooperación policial en Europa”, *Respuestas a nuevos desafíos de seguridad*, Carlos de Cueto y Javier Jordán (Eds), Comares, Granada, 2003.

<sup>131</sup> *Consumer's Guide to Intelligence*, última versión de 1999. Se actualiza cada varios años.

inteligencia directamente en el proceso de toma de decisiones o para producir más inteligencia". A la postre, nos encontramos con dos perfiles de consumidores: aquellos que la emplean en el proceso de elaboración, aplicación y seguimiento de las políticas públicas, y los que la reintroducen en el Sistema de Inteligencia para producir más Inteligencia.

Entre los primeros se sitúan los decisores políticos. En España son principalmente la Presidencia del Gobierno y los Ministerios del Interior, Asuntos Exteriores y Cooperación, Economía y Defensa. Entre los segundos, esto es, aquellos que la reintroducen en el sistema, se colocan el CNI y el CIFAS. No obstante, coexisten otras muchas agencias que consumen inteligencia en uno u otro formato, si bien lo hacen de una forma mucho más puntual (<sup>132</sup>).

En definitiva, el proceso de formación de la Comunidad de Inteligencia española no ha hecho más que empezar. Por ello, aún queda mucho camino por recorrer y muchas trabas por superar, hasta alcanzar su configuración funcional óptima.

### **Coordinación y cooperación interagencias. La clave del éxito**

La cooperación y coordinación entre los distintos órganos implicados en labores de Inteligencia, se encuentran excesivamente supeditadas a las voluntades políticas y de los máximos responsables de los servicios. Esta cautividad, se revela en última instancia como un obstáculo difícilmente soslayable para la consecución de una auténtica Comunidad de Inteligencia Nacional.

Históricamente, en los mismos albores de su gestación, se ha planteado con gran crudeza la coordinación como problema, acrecentado por el inevitable solapamiento en determinadas materias de envergadura como el terrorismo (<sup>133</sup>). El escenario actual en el que nos hallamos inmersos, suscita no pocas incertidumbres y controversias. Según cabe

---

<sup>132</sup> Sirva como botón de muestra de la complejidad del entramado: La *Ley de Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre*, establece en su artículo 10 que los ministros dispondrán de un gabinete con misión de apoyo político y técnico que realizará tareas de confianza y asesoramiento especial y que particularmente les prestará apoyo en el desarrollo de su labor política, en el cumplimiento de las tareas de carácter parlamentario y en sus relaciones con las instituciones y la organización administrativa. Por lo tanto, sobre los gabinetes recae la competencia para introducir la inteligencia en el proceso de elaboración de las respectivas políticas sectoriales del Gobierno y, en su caso, distribuirla a algún órgano ministerial concreto cuando esto no lo hace directamente el servicio de inteligencia en los casos en los cuales así lo tiene indicado, como en los supuestos de los Secretarios de Estado. Asimismo, la Presidencia del Gobierno es el otro gran consumidor de inteligencia y para su aprovechamiento, tiene a su servicio a un gabinete (*Real Decreto 560/2004, de 19 de abril*).

<sup>133</sup> José Ignacio SAN MARTÍN, *Servicio Especial*, Barcelona, Planeta, 1983.

esperar de las prerrogativas que le confiere la nueva Ley del CNI, sobre el secretario de Estado Director del CNI recaerá la responsabilidad de coordinar la comunidad. De esta manera el modelo español se asemejaría a lo que fue el modelo norteamericano, donde el director de la CIA lideraba la comunidad de inteligencia. La diferencia entre ambos casos radica en que en Estados Unidos la CIA es una agencia independiente, mientras que el CNI pertenece a la estructura del Ministerio de Defensa (<sup>134</sup>). Avala esta posibilidad la circunstancia de que el director del CNI ostente el cargo de secretario de Estado, lo que le confiere un rango administrativo superior al de los responsables del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, ambos con cargo de director general.

Pero, en contraposición a lo anteriormente expuesto, existen voces que defienden que la coordinación no debe ser una tarea para el servicio de inteligencia. La complejidad e importancia que tiene esta función hacen necesario que, en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, se establezca algún tipo de estructura de coordinación técnica. Una estructura encargada de la coordinación diaria de todos los servicios y Administraciones implicadas, así como de las organizaciones privadas con las que colaboren los centros de inteligencia. Un aspecto es coordinar las fuentes de información, públicas y privadas, que forma parte del trabajo del CNI y otra diferente, coordinar a las organizaciones estatales que conforman la comunidad de inteligencia. En este sentido, el informe de la comisión que ha investigado los atentados del 11-S en Estados Unidos, hace una reflexión orientada en esta dirección al señalar la dificultad real que entraña el que un servicio de inteligencia, en este caso la CIA, sea a la vez el coordinador de la comunidad de inteligencia (<sup>135</sup>).

Siguiendo el hilo argumental de la imperiosa necesidad de una coordinación práctica, tanto el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), como el recientemente

---

<sup>134</sup> El CNI depende funcionalmente del Presidente del Gobierno, del que es órgano informativo, sin perjuicio de que, a efectos presupuestarios y de personal, dependa del Ministerio de Defensa. Muchos expertos resaltan esta adscripción tildada de extraña y controvertida, motivo por el cual la disposición adicional tercera de la *Ley 11/2002* estableció que el Presidente del Gobierno, podrá en el futuro modificar mediante Real Decreto su dependencia orgánica.

<sup>135</sup> Final Report of The National Comision on Terrorist Attacks Upon the United States (2004), capítulo 13.

creado CICO (<sup>136</sup>), representan la determinación gubernativa hacia el establecimiento de canales y vínculos fluidos de coordinación. El objetivo: lograr una cooperación eficiente que favorezca el futuro funcionamiento de una Comunidad de Inteligencia Nacional, mediante el establecimiento de divisiones competenciales adecuadas y bien definidas, y los mecanismos pertinentes para la resolución de los posibles conflictos que pudiesen surgir entre servicios. Habrá que dejar tiempo suficiente para descubrir si la adopción de estas medidas arroja resultados positivos o si bien, no son más que nuevos elementos que embrollen más el asunto.

En este sentido, el CNCA es un órgano complementario y auxiliar de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Como Centro de gestión de información y análisis, que ejerce funciones de inteligencia y coordinación, tiene como finalidad básica, actuar como órgano de recepción, proceso y valoración de la información estratégica disponible sobre todos los tipos de terrorismo que constituyan una amenaza para España, al objeto de potenciar y mejorar la estructura de la lucha contra el terrorismo (<sup>137</sup>). Habrá de disponer de una valoración de la amenaza terrorista permanentemente actualizada, mantener la iniciativa en la lucha antiterrorista, identificar los escenarios posibles de intervención y planificar la respuesta ante las amenazas. Habrá de trabajar con la información que recaben los servicios correspondientes de los cuerpos que lo configuran: los agentes del CNCA podrán tener acceso a los bancos de datos de la Policía, Guardia Civil y CNI, pero cada uno de ellos, paradójicamente, sólo podrá ser consultado por agentes del propio cuerpo. Ésta es una estructura técnica y no política, que dependerá orgánicamente de la Secretaría de Estado de Seguridad y funcionalmente del Comité Ejecutivo para el Mando Unificado (CEMU), que será abordado posteriormente.

---

<sup>136</sup> Está previsto que el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO), coordine toda la información de que disponen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías Autonómicas, así como las aportaciones que procedan de las Policías y Gendarmerías de otros países, y de EUROPOL. Extraído de múltiples noticias de la prensa nacional entre los meses de mayo y diciembre de 2006. A su vez, el Consejo de Ministros del 28 de mayo de 2004, aprobó la creación del CNCA dentro del Plan de Lucha Antiterrorista al objeto de impulsar una nueva estrategia en la actuación frente a todas las formas de terrorismo, independientemente de su origen.

<sup>137</sup> Antes de la entrada en escena del CNCA, la cooperación antiterrorista se realizaba a través de reuniones de carácter semanal que mantenían responsables de inteligencia de cada una de las tres agencias, con el Secretario de Estado de Seguridad (dependiente del Ministerio del Interior). Otra vía de coordinación existente era de carácter informal, a través de contactos y consultas personales entre agentes de las distintas agencias que trabajaban en temas similares. Comparecencia de D. Faustino Álvarez, Jefe de la Unidad Central Especial de la Guardia Civil, en la Comisión de Investigación del Congreso de los Diputados sobre los atentados del 11 de marzo de 2004, 7 de julio de 2004. En <http://www.congreso.es>

El cargo de director del CNCA está ocupado, por rotación de dos años, por un miembro del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil (<sup>138</sup>). Consta actualmente de una plantilla de 18 agentes de la Policía Nacional, 18 de la Guardia Civil y cinco del CNI. A ellos hay que añadir un número reducido de traductores y personal de apoyo (<sup>139</sup>). Su éxito dependerá, además de ciertas condiciones técnicas, de su capacidad operativa real y de la aportación de productos adecuados ya que, puede transformarse en una obstrucción burocrática, o realmente agilizar y fomentar la cooperación interagencias. La creación de nuevas instituciones no es por sí misma, garantía suficiente de que éstas vayan a lograr sus fines.

En cuanto al Comité Ejecutivo para el CEMU (<sup>140</sup>) se refiere, bajo dependencia directa del ministro del Interior, representa un intento de resolver una casi secular descoordinación entre Policía y Guardia Civil. Formado por el secretario de Estado de Seguridad, que lo preside, y los directores de la Policía, la Guardia Civil, la Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad y del gabinete del ministro del Interior, sus decisiones tendrán carácter directivo sobre las Fuerzas de Seguridad. Sus funciones serán velar por la actuación integrada de los cuerpos policiales y la coordinación orgánica y operativa de Policía Nacional y Guardia Civil, en el desarrollo de sus funciones sobre cooperación policial internacional, seguridad ciudadana, información e investigación, policía judicial, infraestructuras y material.

A su vez, en consonancia con la determinación a facilitar la coordinación interagencias como elemento indispensable para la articulación de la Comunidad de Inteligencia,

---

<sup>138</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros del 28 de mayo de 2004, por el que se crea el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista. En <http://www.la-moncloa.es/>.

<sup>139</sup> Sin embargo, la inteligencia militar (CIFAS) queda al margen de este nuevo organismo desde el mismo instante en que no fueron incluidos orgánicamente en el Comité Ejecutivo del Mando Unificado. De todas formas, su presencia está garantizada, ya que la ley permite que a las reuniones puedan asistir representantes de alguna organización o Administración cuando así lo justifiquen los temas a tratar, si bien éste es un pobre recurso para contar con la presencia de un organismo como es el servicio de inteligencia militar. D. NAVARRO, "Medios tecnológicos e Inteligencia: bases para una interrelación convergente", *Al servicios del Estado: Inteligencia y contrainteligencia en España*, colección Arbor nº 709, tomo CLXXX, CSIC, enero de 2005, Madrid.

<sup>140</sup> Creado mediante la *Orden INT/1251/2004, de 7 de mayo, por la que se crea el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*. Su composición ha sido modificada por el *Real Decreto 991/2006*.

sumado nuevamente a la necesidad de ajustar las capacidades del Estado a los nuevos desafíos presentes, se creó el CICO, mediante el *Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior*.

Siguiendo el modelo del CNCA, se le atribuye la elaboración de inteligencia estratégica en el marco de la lucha contra todo tipo de delincuencia organizada, así como, en su caso, determinará los criterios de coordinación operativa de las unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y la de éstos con otros servicios intervinientes, en los supuestos de actuación conjunta o concurrente, en las investigaciones. Deberá recibir, integrar y analizar, cuantas informaciones y análisis operativos sean relevantes o necesarios para la elaboración de inteligencia y de prospectiva en relación con el crimen organizado. Finalmente, elaborará el informe anual sobre la situación de la criminalidad organizada en España, así como una evaluación periódica de la amenaza, difundiendo las informaciones estadísticas relacionadas con esta materia. Parece evidente a priori, que el CICO se nutrirá de personal de las áreas de Policía Judicial, dedicadas a labores de investigación y elaboración de inteligencia criminal. Actualmente son desconocidos tanto el personal, como los medios con los que va a contar el Centro <sup>(141)</sup> Habrá que hacer un seguimiento de su implementación efectiva y de sus primeros pasos operativos, para valorar con fundamento su aportación a la Comunidad de Inteligencia Nacional.

## **Conclusiones**

Asistimos en la última década a una profunda remodelación de las estructuras de inteligencia, motivada por el enfrentamiento con nuevos retos para los que no estaban preparadas. España, no ha permanecido ajena y sus servicios se encuentran actualmente inmersos en pleno proceso de transformación para adaptarse a un nuevo paradigma

---

<sup>141</sup> Recientemente ha sido nombrada como Directora del mismo la comisaria de Policía Nacional María Marcos Salvador. Hasta su nombramiento, ha desempeñado la jefatura de una Brigada de la Unidad de Delincuencia Especializada y Violenta (UDEV), de la Comisaría General de Policía Judicial. De la misma noticia se extrae que formarán parte del CICO, al menos 75 especialistas en la lucha contra la delincuencia organizada de la Policía y la Guardia Civil. Además, colaborará el Servicio de Vigilancia Aduanera y está prevista la incorporación de expertos de las diferentes Policías Autonómicas. *El País*, 17 de noviembre de 2006, (edición digital), Madrid.

estratégico de actuación a nivel global, caracterizado por la trascendencia de la detección temprana de las fuentes de conflicto, donde la prevención asume un papel primordial.

La constatada interdependencia, fruto de la globalización de los riesgos y de las amenazas vigentes, ha dinamizado los esfuerzos dirigidos a cubrir la insoslayable necesidad de cooperación, tanto en el ámbito nacional como en el supranacional. Dado que los escenarios sobre los que han de proyectar su actuación los servicios de inteligencia trascienden las fronteras nacionales, se plantea desde algunos foros el beneficio de avanzar hacia arquitecturas transnacionales, reabriendo el debate en el seno de la Unión Europea sobre la posibilidad de que fructifiquen nuevos proyectos en el ámbito de la inteligencia, más ambiciosos que los hasta ahora alcanzados.

El gran reto que encierra afrontar una reforma de tal calado, radica en la importancia de articular una estructura capaz de conectar a todo el elenco de actores implicados en el ciclo de Inteligencia, tanto productores como consumidores, constituyendo una auténtica Comunidad de Inteligencia con proyección de futuro. Lograr incorporar a esta Comunidad la Información que hormiguea por todo el entramado estatal y social, para ponerla al servicio de la seguridad. La lección de la guerra fría debe ser que la actividad del Servicio de Inteligencia no consiste en colocar a un espía debajo de la cama de cada ciudadano, sino saber gestionar la enorme red de información que el Estado pone a su disposición <sup>(142)</sup>.

Otro desafío a dominar, lo constituye la sobreabundancia de información y la necesidad de operar en entornos corporativos de redes que, de forma coordinada, permitan disponer de grandes bases de datos al servicio de la Comunidad de Inteligencia. Para ello, se requiere previamente de una normalización de los recursos de información basada en la interoperabilidad y la interconectividad. Alcanzar la necesaria homogeneidad de los sistemas de información, normalizados y conectados entre sí para su explotación eficaz, según protocolos de intercambio, descripción y almacenamiento compartido; en definitiva, que un sistema de información de una organización de inteligencia pueda interactuar con

---

<sup>142</sup> A. DÍAZ FERNÁNDEZ; Op. Cit.

el sistema de otro servicio perfectamente (<sup>143</sup>), con independencia de su naturaleza militar, civil o policial, más allá de las áreas de contrainteligencia y seguridad.

Todo ello con la finalidad de facilitar el entendimiento y la cooperación fluida, el intercambio de información, desde el respeto de los límites de seguridad de las fuentes (<sup>144</sup>), y la apertura hacia el resto de la sociedad (reserva de Inteligencia). En conclusión, un elenco de opciones capaces de promover e impulsar una verdadera “cultura de inteligencia”.

Pero aún antes, este proceso constructivo en pos de una coordinación cooperante, ha de superar forzosamente una serie de estadios previos: acertar en la elección de una arquitectura en la que sus integrantes estén perfectamente determinados, tengan sus funciones claramente explicitadas, promuevan una comunicación rápida y fluida entre los órganos de análisis y las instancias de decisión, y que fomenten decisivamente la cooperación entre los miembros de la Comunidad de Inteligencia, así como que posibiliten cierta permeabilidad hacia los sectores sociales que conforman la denominada “reserva de inteligencia”. Resulta necesario comenzar a implicar a un elemento esencial en la concepción de la Inteligencia del siglo XXI como lo es el ciudadano, no sólo a través de universidades, organizaciones o empresas, sino a título individual, persiguiendo la creación de una “cultura de inteligencia”.

---

<sup>143</sup> D. NAVARRO BONILLA, “Introducción”, *Estudios sobre Inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*, Cuadernos de Estrategia 127, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)- Centro Nacional de Inteligencia (CNI), Madrid, 2004.

<sup>144</sup> En el supuesto de proporcionar, intercambiar o compartir información en bruto obtenida por fuentes humanas, mediante herramientas o sistemas y procedimientos técnicos, de especial sensibilidad, aún siendo obtenida conforme a la ley, las dificultades aumentan sensiblemente, en comparación con las fuentes abiertas. En primer lugar por la propia naturaleza de las fuentes y la correlativa necesidad indiscutible de protegerlas. En segundo, porque determinadas informaciones en bruto se encuentran a menudo, directamente relacionadas con operaciones en curso que podrían verse comprometidas al ser utilizadas por instancias ajenas al curso de los acontecimientos. Y por último, por reticencias a la cooperación, fundadas en los recelos profesionales existentes, máxime si tenemos en cuenta la escasa tradición de cooperación presente en España. Además, hay que prestar atención a la proliferación excesiva de órganos específicos de coordinación a nivel intermedio, que podría desencadenar como resultado el fomento de la dispersión de esfuerzos, la excesiva compartimentación y las celotipias profesionales.

Para paliar estas carencias reales, debe abogarse por la convicción de que la cúspide del modelo de inteligencia debe hallarse situada en los máximos niveles de decisión, a fin de garantizar una actuación coordinada fundada en una dirección política “informada”. Dirección, que ha de gestionar con eficacia los esfuerzos sinérgicos de la comunidad de inteligencia, orientada al logro de objetivos compartidos que permitan a su vez, afrontar con garantías el espectro de desafíos planteados a la seguridad.

A su vez, en este afán de búsqueda de una coordinación eficiente, a niveles inferiores al de la dirección, resultan indispensables organizaciones mucho más flexibles, dinámicas y adaptables al entorno. Un cambio que se verá facilitado con el incremento de la relación entre departamentos y la posibilidad de crear grupos de trabajo específicos con miembros de diferentes unidades. Es evidente que esto puede hacer más permeable y vulnerable a la Comunidad de Inteligencia, pero cabe asumir tras una reflexión seria, que los riesgos quedan de sobra compensados por la mayor adaptabilidad que tendrán las organizaciones. Los argumentos para una descentralización de las labores de inteligencia, así como para distanciar a las diferentes agencias y servicios fundados en evitar “insanas concentraciones de poder”, contrastar datos y evitar el monopolio informativo de una única organización, adolecen hoy de argumentos de peso.

Los grupos de trabajo informales que reúnen a miembros de la Comunidad de Inteligencia de diferentes procedencias siempre han existido, la diferencia es que ahora se busca oficializarlos; configurarlos como parte de la dinámica habitual del trabajo de las organizaciones de inteligencia. Además, la eficacia del contacto informal está supeditada al talante personal de los especialistas, lo cual no constituye la vía adecuada si el objetivo último consiste en establecer cauces de cooperación institucionales. La tendencia apunta a la proliferación de subunidades menores, que gozarán de cierta autonomía en el contexto global de una estructura y una cultura corporativa común: la comunidad de inteligencia. Ejemplos indiscutibles de este proceso son el CNCA en materia antiterrorista y el CICO, en el ámbito de la delincuencia organizada, generados a partir de los recursos tanto humanos, materiales, como informativos, de diferentes agencias policiales y de inteligencia.

Estamos, en definitiva, ante la gestación paulatina de un modelo de “entrega” frente a uno de “petición”. Los Sistemas de Inteligencia se crearon cuando los presidentes necesitaban

---

información y, por lo tanto, tenía sentido que fueran centralizados y centralistas, ya que la Presidencia buscaba a una persona a la que pedirle opiniones. Tras el 11-S esto ha cambiado, ampliándose el catálogo de consumidores de Inteligencia y de materias objeto de la misma. Un repertorio mayor de objetivos que obliga a que las agencias no trabajen en solitario, como hasta ahora ha sido la tónica dominante, sino que se configuren más allá de un mero agregado. A través de objetivos conjuntos se puede determinar qué porción puede resolver cada una de ellas, lo que forzosamente les lleva a que unas agencias dependan de otras (<sup>145</sup>). Esta dependencia supone un cambio fundamental en la forma de hacer inteligencia, además de encerrar un fuerte componente de cultura organizativa, y la piedra angular sobre la que comenzar a levantar la Comunidad de Inteligencia española.

Asistimos ante una reorganización tanto estructural como de procesos. Nos situamos ante un indudable cambio. La superación del modelo de intercambio de información e inteligencia denominado *need to know*, esto es, sólo se informaba de aquello que se consideraba que podía interesar, pero no se tenía acceso a todo lo disponible, en favor de un modelo que implica el que, más allá de la división horizontal de funciones, nadie producirá un único producto en el que no tengan alguna implicación otras agencias. Es necesario mostrar cómo la inteligencia es el producto final de todas ellas, aunque en ocasiones puedan hacerse estimaciones diferentes basándose en los datos propios que puedan tener los distintos organismos, algo que por otra parte ni es perjudicial, ni debe asustar a los responsables políticos.

Por otra parte, la comunicación vertical será mucho más fácil, ya que la tecnología permite que la cúpula de la organización tenga acceso a los niveles inferiores. Se achata así la organización, lo que incrementa su flexibilidad, y que el analista pueda defender su idea por encima de la imagen corporativa.

A pesar de lo argumentado, no se debe olvidar que la inteligencia es y seguirá siendo un mercado cerrado, inspirado por la máxima de que:

“El producto que recibes estará en relación con la calidad del producto que puedas suministrar.”

---

<sup>145</sup> José Luis De DIEGO, “La Comunidad de Inteligencia del siglo XXI: Un sistema de sistemas”. *Revista Española de Defensa*, 2002, vol. 15: nº 175.

El camino para la instauración y consolidación de la Comunidad de Inteligencia pivotará, además de lo anteriormente expuesto, en torno al desarrollo de medidas de confianza que requerirán de tiempo, dado que en el mundo de la Inteligencia, éstas no se improvisan.

A modo de colofón, además de la necesaria reflexión sobre cómo concebir e implementar una auténtica Comunidad de Inteligencia, es imprescindible no perder de vista la existencia de, al menos, dos problemas transversales que deben ser abordados al mismo tiempo: la falta de un modelo policial y la reforma del Servicio Exterior. Ante este panorama, por el momento, estamos ante una fase de evolución y no de revolución en la Inteligencia española, en un punto donde la comunidad de inteligencia nacional no deja de ser un mero agregado ficticio de organizaciones, y más un concepto que una realidad.

## **Bibliografía**

A. BOZEMAN, "Political Intelligence in Non-Western Societies: Suggestions for Comparative Research", en GODSON, Roy (ed.) *Comparing Foreign Intelligence: the U.S., the USSR, the U.K. and the Third World*. Washington: Pergamon-Brassey's, 1985.

A. KOCH, "US Department of Defense seeks radical information network". *Jane's Defence Weekly*, 2002, vol. 38: nº 3.

A. M. DÍAZ; Los servicios de inteligencia españoles. Desde la Guerra Civil hasta el 11-M. Historia de una transición, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

*Al servicio del Estado: Inteligencia y contrainteligencia en España*, colección Arbor nº 709, tomo CLXXX, CSIC, enero de 2005, Madrid.

B. BERKOWITZ y A. GOODMAN, "Best Truth: Intelligence in the information Age". Yale University Press, 2002.

B. BUZAN; *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold-War Era*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 2ª ed. 1991.

C. ANDREW, *Secret Service: the Making of the British Intelligence Community*. Heinemann: Londres, 1985.

C. RUIZ MIGUEL, "Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 15, 2003.

C. RUIZ MIGUEL; *Servicios de inteligencia y seguridad del estado constitucional*, Tecnos, Madrid, 2002.

D. DELETANT, y K. WILLIAMS, *Security Intelligence Services in New Democracies. The Czech Republic, Slovakia and Romania*, Londres: Palgrave, 2001.

D. NATAF, *La Guerre informatique*, París, Presses de la Renaissance, 2003.

Estudio de Inteligencia operacional, *Cuadernos de Estrategia* nº 31, CESEDEN, Ministerio de Defensa-Secretaría General Técnica, Madrid, 1991.

Estudios sobre Inteligencia: Fundamentos para la seguridad internacional, *Cuaderno de Estrategia* núm. 127, Instituto Español de Estudios Estratégicos-Centro Nacional de Inteligencia, Ministerio de Defensa, junio de 2004.

F. ARTEAGA, *La seguridad interior europea y su internacionalización*, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, 19 de diciembre, 2002.

F. FUKUYAMA; *El fin de la historia*, Ediciones B, Madrid, 2002.

F. HEISBOURG; *Hiperterrorismo. La nueva guerra*, Espasa, Madrid, 2002.

F. MEDINA, *Las sombras del poder. Los secretos del CESID*, Madrid, Espasa Calpe, 1996.

I. GARCÍA MOSTAZO, *Libertad vigilada: el espionaje de las comunicaciones*. Barcelona, Ediciones B, 2003.

J. L. DE DIEGO, "La Comunidad de Inteligencia del siglo XXI: Un sistema de sistemas". *Revista Española de Defensa*, 2002, vol. 15: nº 175.

J. LOCH. K. *Secret Agencies. U.S. Intelligence in a Hostile World*, New Haven: Yale University Press, 1996.

J. SOLANA;(2003) "*Una Europa segura en un mundo mejor*". Consejo Europeo de Tesalónica, 20/06/2003.

J. MACIÁ MERCADER (Editor), *Periodismo y Servicios Secretos*, *Colección Comunicación* nº 5/2001, Ed. Universitas, Madrid, 2001.

Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo, *Monografías del CESEDEN* nº 75, Madrid, mayo de 2005.

M. ALEXANDER, S. *Knowing Your Friends: Intelligence Inside Alliances and Coalitions from 1914 to the Cold War*. Londres: Frank Cass, 1998.

M. GUTIÉRREZ; "La incidencia de la normativa europea en las políticas nacionales", en IEP (coordinación), *Hacia una policía europea*, Fundación Policía Española, 2002.

M. HERMAN, *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

P. GILL, *Policing Politics. Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. Londres: Frank Cass, 1994.

PÉREZ VILLALOBOS; *Derechos Fundamentales y Servicios de Inteligencia (Un estudio a la luz de la nueva legislación)*, Grupo Editorial Universitario, Sevilla, 2002.

R. GODSON, (ed.) *Comparing Foreign Intelligence: the U.S., the USSR, the U.K. and the Third World*. Washington: Pergamon-Brassey's, Londres: Pergamon-Brassey's, 1985.

R. MENNEVEE; *L'espionnage international en temps de paix*, París : [n.p.], 2 vols., 1929.

R. CLARK, "Intelligence análisis: A Target-Centric Approach". CQ Press, 2003.

Terrorismo internacional: enfoques y percepciones, *Monografías del CESEDEN* N° 79, Madrid, junio de 2005.

W. LOBKOWICZ ; *L'Europe et la sécurité intérieure*, Les Etudes de la Documentation Française, 2002.

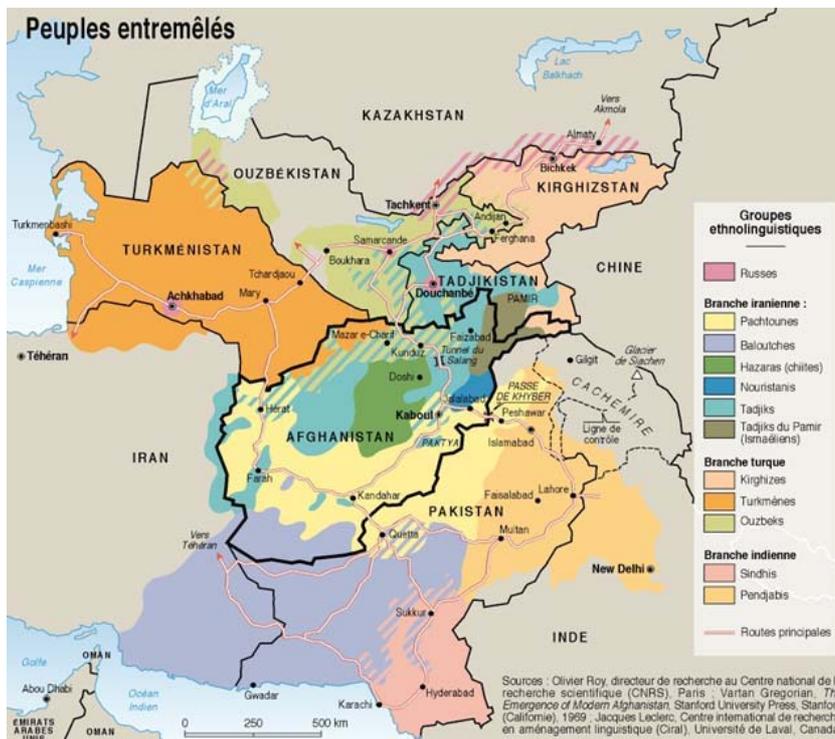
# AFGANISTÁN DESCUBRIENDO LA DEMOCRACIA

María Amparo Tortosa Garrigós

Socióloga y doctora en Relaciones internacionales.

## Introducción a la República Islámica de Afganistán

- Abarca una superficie de 647.500 kilómetros cuadrados (montañas escarpadas, y llanuras en el norte y sureste).
- 0 litros agua/kilómetros cuadrados.
- 29.000.000 población (junio 2005).
- Religiones: musulmana de confesiones suní el 80% y chií el 19%. Otras 1%.
- Grupos étnico-lingüísticos: 35% pastún (oficial), 50% dari o persa afgano (oficial). 11% lenguas turkmenas (fundamentalmente uzbeko y turkmeno). 4% de 30 lenguas minoritarias (principales balochi y pashai). Mucho bilingüismo.



Fuente: *Le Monde Diplomatique*. <http://www.mondediplomatique.fr/cartes/asiacentral>

- Exportaciones: 2003-2004 (no incluidas las ilícitas): 446 millones de dólares.

Bienes: opium, frutas y frutos secos, alfombras artesanales, lana, algodón, piel, piedras preciosas y semipreciosas (principalmente destinadas a Estados Unidos, Francia, India y Pakistán).

- Industria: pequeña escala (textiles, jabón, calzado, muebles, fertilizantes, cemento, gas natural, alfombras, carbón y cobre).
- Importaciones: 2003-2004: 3.759 billones de dólares.

Bienes: víveres, productos del petróleo, textiles (de Pakistán, Corea del Sur e India). Es dependiente de la ayuda exterior, de los países vecinos, y de la agricultura en un 80%. El negocio de la amapola representa un tercio del Producto Interior Bruto (PIB).

- Sus *recursos naturales*: gas natural, petróleo, carbón, cromo, cobre, talco, azufre, plomo, zinc, hierro, sal, y piedras semipreciosas y preciosas (de entre ellas el exclusivo lapislázuli).
- Con un clima árido y semiárido, los inviernos son especialmente fríos, y los veranos muy calurosos.
- Las fuentes de agua natural son limitadas, y las provisiones de agua potable inadecuadas, además hay una fuerte contaminación ambiental y del agua. A la degradación del suelo y los pastos hay que añadir la desertización y la deforestación, esta última para aprovisionamiento de combustible y como material de construcción.
- Las *principales infecciones y enfermedades* son la diarrea protozoaria y bacterial, hepatitis A, fiebre tifoidea, rabia, y la malaria por debajo de los 2.000 metros de altura (especialmente de marzo a noviembre).
- La mayoría de la población sufre la falta de las necesidades más básicas: vivienda, acceso al agua desinfectada, electricidad, cuidados médicos, y trabajo. Afganistán es un país extremadamente pobre, sin acceso al mar, altamente dependiente de la ayuda internacional, de los cultivos y del negocio con los países vecinos. Representando el creciente comercio del opium una tercera parte de su PIB, es una seria preocupación para la política. Otras prioridades políticas para hacer frente a las necesidades básicas de las que carece su población son: infraestructura para el desarrollo, educación, la

construcción de viviendas, programas de empleo, y una profunda reforma económica. Hay una fuerte presencia de la comunidad internacional comprometida con la reconstrucción (desde el *World Food Programme* hasta la misión de asistencia de naciones Unidas, sin olvidar a una multitud de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) (<sup>146</sup>).

### **Antecedentes históricos**

- 1839-1842, *primera guerra anglo-afgana* (expulsión del rey impuesto por los británicos).
- 1879, *segunda guerra* (invasión de tropas más protectorado británico).
- 1919, *tercera guerra* (declaración de independencia).
- 1979, invadido por la Unión Soviética.
- 1989, retirada soviética por las fuerzas *muyahidin* excomunistas (entrenadas por Estados Unidos, Arabia Saudí, Pakistán, etc.)
- Estado de “*señores de la guerra* y talibanes.
- En 2001 estados Unidos, aliados, y Alianza Militar del Norte derribaron a los talibanes.
- Acuerdos de Bonn 2001, nueva estructura de gobierno (AIA).
- Junio 2002, Loya Yirga y elección TISA (Karzai).
- 16 enero 2004, firma de la Constitución (fuerte ejecutivo, moderado papel del islam, protección de derechos humanos).
- Octubre de 2004, *primeras elecciones presidenciales*.
- 18 septiembre 2005, *primeras elecciones parlamentarias*.

Tras la caída del imperio mongol, franceses e ingleses pugnaron por las Indias (actual India y Pakistán), y acabaron en manos de los ingleses (quienes además impidieron a Rusia el acceso al Índico a través de Afganistán):

---

<sup>146</sup> Todos los datos del apartado introductorio están sacados de la IOM website (International Organisation of Migrations. [www.iom.org](http://www.iom.org)), y los mapas de Le Monde Diplomatique website.

- La *primera guerra anglo-afgana* tuvo lugar de 1839 a 1842, donde los afganos expulsaron al rey impuesto por los ingleses y entronizaron al suyo propio, Dhos Mohamed. En el año 1841 eliminaron a 16.000 soldados británicos que iban de Kabul a Jalalabad, las tribus afganas tan solo dejaron regresar al médico militar gravemente herido para que contase lo que había visto.
- Cuando le sucedió su hijo, Ali Khan, éste se negó al establecimiento de una delegación inglesa en Kabul, lo que desencadenó la *segunda guerra*. Tras su muerte en el año 1879 se acabó estableciendo, y se orientó la política afgana hacia el imperio británico. Tras cuatro meses de puesta en marcha de la delegación, su representante fue asesinado, lo que provocó una invasión de tropas. En el año 1885 rusos y británicos delimitaron sus áreas de influencia en el país mediante un tratado, y ya en el año 1907 el país se convirtió en protectorado británico tras perder Rusia su influencia.
- Tras el asesinato del emir Abib Allah en el año 1919, que impulsó un acercamiento a Gran Bretaña, vino la *tercera guerra* que finalizó con el Tratado de Rawalpindi declarando la independencia del país (<sup>147</sup>).

El Gobierno afgano reconoció al Gobierno de Moscú que surgió tras la revolución rusa. La *Monarquía afgana* mantuvo un “equilibrio y reconocimiento mutuo” desde la Rusia imperial, más tarde la Rusia leninista impulsó un tratado de buena vecindad (1921).

En el año 1923 el emir Amanullah Khan fue proclamado rey. Después le sucedió Nahir Shah, educado en Europa, y con clara voluntad de modernizar el país, pero su reinado sólo duró un año. Prohibió el uso del *burka*, y para dar ejemplo reunió a la muchedumbre entorno a su palacio, y descubrió el rostro de su mujer.

En el año 1933 subió al trono Zahir Shah, quien se aproximó a Estados Unidos con la finalidad de modernizar el Ejército afgano, pero debido al problema de Pashtunistán (que le enfrentaba con Pakistán), Estados Unidos le volvió la espalda y le dejó en manos de Rusia. Gobernó de forma absolutista hasta 1964, un año después formó el primer Gobierno bajo una nueva Constitución que reconocía los partidos políticos. Éstos estaban agrupados en dos tendencias, por un lado el *Partido Democrático del Pueblo Afgano* (PDPA), marxista y laico, en cuyo interno había dos facciones, que después acabarían

---

<sup>147</sup> Solar Ferro, José Ramón. Ten. Coronel destinado en Kabul, fallecido a su regreso a España en el Yak-42. Notas para una conferencia, febrero 2003.

enfrentadas. Una era *Khalk*, de Mohammed Taraki, con predominio de tayicos y hazaras, que pretendía una revolución obrero-campesina, y la otra era *Parcham*, formada principalmente por pastunes, cuyo líder era Babrak Karmal, y buscaba la unión popular con la participación de la clase media, los intelectuales y los militares. Frente al PDPA se encontraban los *partidos tradicionalistas islámicos más o menos fundamentalistas*. De entre ellos destacan la Asociación Islámica (*Jamiat-e Islami*) de Buranuddin Rabbani (tayico), y Heb-e Islami (partido islámico) de Giulbuddin Hekmatyar (pastún) de corte fundamentalista. El rey tuvo que aceptar el sistema de partidos, ante el temor a ver recortados sus poderes.

En el año 1973 su cuñado Mohammed Daud Khan, apoyado por los comunistas del PDPA, y oficiales y burócratas vinculados al mismo, dieron un golpe de Estado y se instauró la República. Se intentó modernizar, pero estas reformas político-sociales encontraron una fuerte resistencia en el mundo rural. El rey se exilió a Roma, Daud Khan no quería convertir el país en un satélite de Rusia y se enfrentó a los comunistas, pero debido a su dependencia de los militares pro-soviéticos tampoco lo aceptaron los tradicionalistas islámicos.

En marzo de 1978 estalló la Revolución Saud, encabezada por militares organizados de la facción *Parcham* de Karmal, y le asesinaron junto a 17 familiares. Se instauró así la *República Democrática de Afganistán*. Las dos facciones se vieron obligadas a coexistir, Taraki como jefe de Gobierno, y como segundo Karmal, aunque al final se impuso Karmal ganando el poder y aplicando una política muy represiva. En la primavera de 1979 se produjeron una serie de manifestaciones en todo el país, que se saldaron con miles de muertos. Finalmente dieron como resultado una rebelión en la que varias guerrillas islámicas, con amplio apoyo popular, se hicieron con el control de la mayoría del país.

La reacción de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) fue inmediata y mandó 50.000 soldados a apoyar al gobierno de Karmal, ocuparon el país casi sin resistencia. Sin embargo, la guerrilla pronto se organizó y empezó a oponerse. Al principio el Ejército ruso no contemplaba acciones directas contra la guerrilla, tan sólo apoyar al Ejército afgano, pero la incapacidad de éste le obligó en el año 1980 a tomar parte en una guerra para la que no estaba preparado (<sup>148</sup>).

---

<sup>148</sup> Ibidem

El hecho de que el pueblo afgano no haya conocido la colonización, y no haya tenido contacto cultural con el exterior, explica la desconfianza de los afganos a lo foráneo, y el arraigo de las estructuras tribales. En la segunda mitad del siglo XVIII Ahmed Durrani Shah delimitó sus fronteras (prácticamente las actuales).

La invasión soviética de 1979 inició un largo periodo de guerra, los soviéticos se retiraron en la primavera de 1989, y se inició una guerra civil. Afganistán ha sido objeto de las ambiciones de sus países vecinos, que siempre han interferido de un modo u otro a lo largo de su historia (sobre todo Pakistán e Irán). Pero Afganistán también ha estado siempre compuesto por diferentes facciones y grupos tribales enfrentados entre sí. Es también uno de los tres países del mundo que nunca ha sido colonia (<sup>149</sup>).

En medio de las tensiones de las dos facciones del partido comunista enfrentadas, en 1978 Taraki ejecutó a Daud y puso en marcha una versión más prosoviética del régimen. Tras dos sucesiones en la presidencia, la URSS de Brezhnev invadió el país (aunque su cúpula militar lo desaconsejara, por verlo imposible). La URSS temía que el país cayera en manos de sus adversarios (en especial por la llegada de Jomeini al poder en Irán), y más con tantos enfrentamientos internos.

Los grupos político-guerrilleros se conformaron por lazos étnico-lingüísticos:

- *Jamiat e Islami*.- formado por tayikos, nuristanis, y algunos pastún. Dirigida por Rabbani (profesor de Derecho musulmán) y Massud (*El León del Panshir*, valle donde tenía su base de operaciones y nunca penetraron los talibanes).
- *Hezb e Islami*, fundamentalmente pastún, dirigido por Hekmatyar.
- *Harakat e Islami*, grupo de la minoría chií, del centro del país.
- *Ihtihad e Islami*, liderado por Abdul Sayyaf, influenciado por el wahabbismo y financiado por Arabia Saudí.
- *Majaz y Jabba*, prooccidentales y defensores de la vuelta a la monarquía.

Todos los grupos antioccidentales recibieron desde los años ochenta ayudas económicas y militares de Estados Unidos, para apoyar su lucha contra el comunismo soviético, aunque estos grupos persiguieran el Estado islámico.

Mientras las tropas soviéticas controlaban las principales ciudades (el KGB puso de presidente a Najibullah, derrocando así a Karmal), los guerrilleros *muyahidin* estaban en las montañas y hostigaban en la medida en que podían a los soviéticos, pero también se enfrentaban entre sí. Tras la retirada soviética, éstos (bajo la influencia de Pakistán, que los dotaba de dinero y armas) decidieron en una *Shura* (Consejo Consultivo Islámico) un nuevo gobierno de coalición presidido por Mojjadedi (promonárquico), Sayyaf como primer ministro, y Massud como ministro de Defensa. Esta coalición estaba compuesta mayoritariamente por tayikos y uzbekos.

Se calcula que de un total de quince millones de población, cinco millones huyeron como refugiados (fundamentalmente a Pakistán e Irán).

Los talibanes empezaron a irrumpir desde Kandahar (una de las principales ciudades) en noviembre de 1994, administrados por Pakistán, bien equipados de tanques, aviones, blindados, camiones, etc. Empezaron a imponer la *sharia* o ley islámica, y su éxito inicial se debe a que la mayoría de la población es pastún (un 40%), así lograron unificar a los pastún de los diferentes grupos político-milicianos. Fueron avanzando hacia el norte y el oeste, hasta que entraron en Kabul en septiembre de 1996. Salvo Pakistán y Arabia Saudí, el resto de la comunidad internacional no reconoció a este Gobierno, su jefe era el *mollah* Omar (director de plegaria, docto en doctrina). La ideología talibán es además de rústica extremista, es un islamismo radical anti-occidental. La *sharia* integral que aplicaron a la moral era muy radical, desde prohibir los juegos y la música, hasta asistir a las ejecuciones públicas, y el uso del *burka* para las mujeres, parejo a un sin fin de prohibiciones que hasta incluye la de asistencia médica, la policía moral y una marcada tradición rural (<sup>150</sup>).

### **Presencia de tropas internacionales**

ISAF (*Internacional Stabilization Assistance Force*) tiene el control del área de Kabul y las provincias del norte y oeste. Ha ampliado su despliegue al sur y al este a lo largo del 2006.

CFC-A (*Combined Forces Command Afganistán*); coalición de fuerzas lideradas por USA) mantiene el control de las provincias del sur y del este.

---

<sup>149</sup> Vilanova, Pere. "Afganistán en el cambio de siglo", 2001

<sup>150</sup> Ibidem

La presencia de ISAF y CFC-A se hace mediante PRT (*Provincial Reconstruction Teams*), ISAF tiene nueve y CFC-A doce.

### **Radiografía de unas elecciones en Afganistán**

Bajo todo este mapa étnico, histórico-político, de condiciones de seguridad y especialmente de transición al sistema de democracia occidental en situación pos-conflicto; un país tan difícil de gobernar y sobre el que poner orden, emprende un camino sin retorno pero lleno de obstáculos. La sensación más permanente que tuve durante mi estancia en Afganistán, es la de que aquel país inmerso en una época tribal casi primitiva, empezaba a transitar hacia la modernidad occidental. El salto de gigante que está experimentando Afganistán no sólo es hacia el sistema de democracia occidental, sino que además lleva parejos un descubrimiento cultural y un salto histórico. Y precisamente la idea que más me venía a la mente mientras trataba con la población local (bien líderes religiosos, políticos, de organizaciones de derechos humanos, ONG, medios de comunicación locales, autoridades diversas, y ciudadanos afganos en general), era siempre la de que estaban descubriendo la democracia como concepto novedoso y cultural. Porque cuando preguntaba a todo ese espectro social afgano en las múltiples entrevistas que mantuve, el denominador común arrollador es que estaban descubriendo algo nuevo, importado, y a la vez con cierto "glamour". Y añadido la expresión glamour porque pude percibir como para ellos era subirse al carro de la modernidad, de pertenencia a algo esperanzador que podría suponer una nueva vida llena de avances. Lo cierto es que en las encuestas que realicé, hasta las mujeres educadas en Irán y cubiertas de negro mostrando solo el rostro, eran capaces de reconocer la esperanza igualitaria de eso que les han traído de fuera y que podría cambiar sus destinos a mejor.

Descubrir la democracia ha implicado también una *falta de técnica* considerable, pero como concepto cultural muchos tienen todavía que asimilarla en sus mentes. Es decir, jugar a representar el significado de la palabra "democracia" en sus mentes, como un ideal. Y lo cierto es que la sensación común era de esperanza ante la llegada de ese elemento novedoso que están empezando a descubrir. Por ejemplo: cuando entrevistaba a los candidatos a las elecciones, todos tenían un programa electoral demasiado genérico (se limitaban a defender a secas la paz, la igualdad y la libertad), y cuando les preguntaba cómo pensaban llevarlo a cabo si salían elegidos, como materializarlo a través de las instituciones, la respuesta más común era que ya lo harían una vez situados en sus escaños. Lo cierto es que denotaban un desconocimiento absoluto del funcionamiento de

las instituciones centrales propias de la democracia, y de lo que se iban a encontrar si salían elegidos. A esto hay que añadir la ausencia de programas políticos específicos, más bien los defendían a salto de mata y de manera improvisada, sin propuestas concretas ni organizadas.

Obviamente para los *antiguos talibanes*, hoy más conocido en el argot de las agencias internacionales en la zona como “elementos antigubernamentales”, son el único segmento de población que han boicoteado las elecciones (y durante mi trabajo tuve constancia de este tipo de actividades durante la campaña electoral). En mi área de operaciones, la provincia de Bamyan (escenario de los budas gigantes), hay un distrito situado en un lugar remoto y de duro acceso, Khamard. Los distintos informes de Inteligencia que manejábamos apuntaban a una considerable presencia talibán y de narcotráfico. Y el hecho es que cuando viajé a la zona fue apreciable, por la presencia de pastunes organizados, y por el excesivo control y patrullaje de las fuerzas de la coalición (que obviamente iban reforzadas con distintos vehículos). Y lo cierto es que nos vinieron noticias, contrastadas y de base fiable, de una participación talibán en campaña apoyando a candidatos suyos y amenazando a la población para que no votara a lo que ellos llamaban “candidatos occidentales”. Alguno de los amenazados vino directamente a mi oficina a denunciar los hechos. También hubo amenazas para el personal internacional que trabajábamos en las elecciones, pero de menor intensidad. Tuve constancia de que muchos de los discursos amenazantes se daban en acontecimientos sociales que reunían a la población, como en medio de un funeral, en los propios mítines, en las mezquitas y actos que congregaran a la población.

Algunos de los antiguos talibanes y señores de la guerra se integraron en el proceso político presentándose a las elecciones, otros integrándose además en el programa de desarme de Naciones Unidas (*DDR programme*). Pude comprobar como la mayoría de ellos entregaban entorno a un 25% de las armas, y de hecho es de sobra sabido en el lugar que no las entregan todas. A ojos de Naciones Unidas, quizás a veces más importante que el desarme total era un modo de tenerlos fichados, controlados, y atraerlos paulatinamente hacia la integración social. Precisamente en una de las conversaciones que mantuve en el ISAF-Headquarter en Kabul, con el coronel Sánchez Gamboa, al frente de nuestros militares españoles en la zona, me comentaba a propósito de esto que era preferible tenerlos integrados y por tanto mejor controlados, que fuera del sistema. Especialmente interesantes me resultaron sus sabias palabras cuando me comentó que el punto de partida cultural para transitar hacia la democracia era tan distinto al de nuestras

sociedades de origen en el mundo occidental, pues a diferencia nuestra no contaban con una cultura política o una base didáctica sobre la que emprender el tránsito.

### **Conclusiones políticas de las elecciones**

El principal reto de los *actores políticos* afganos es aprender a usar la democracia con responsabilidad, a utilizar los recursos propios del sistema democrático con modos constructivos. Ello significa hacer uso del recurso a la denuncia con responsabilidad, aquello que corresponda denunciar, saber aportar pruebas, y saber formular y proceder con las denuncias. Significa también aprender a desarrollar programas más precisos, y percibir mejor los problemas reales de su sociedad. Era muy curioso que cuando preguntaba por las necesidades y problemas de su población, nadie hablaba de desarrollo, necesidades de red eléctrica, de agua corriente en las casas, de construir carreteras, cuando representan sus necesidades más básicas y urgentes. Únicamente uno de los múltiples candidatos que entrevisté habló de esto, y de atraer la inversión extranjera, un profesor de Derecho en la Universidad. Imagino que así como la población ha vivido desde siempre en la miseria, están acostumbrados a ella y no hayan asimilado todavía que desde esas nuevas instituciones puede ser posible aportar desarrollo a sus vidas. Aunque por otra parte, también la necesidad de paz y de poner fin al peligro talibán y de atentados es también imperante. Recuerdo que hasta en uno de los cursos formativos para candidatos, que organizó Naciones Unidas, se les insistía mucho en modales, el hecho de no insultar a sus contendientes durante la campaña. Presencié varios de estos cursos, y resultaba muy curioso verles aprender y asimilar todo aquello como si en una escuela de aprendices de la democracia se tratara. Otro aspecto que deberán asimilar es el como organizar campañas electorales, programas, y como canalizar esas necesidades de la población a la que aspiran a representar.

En el caso de la *administración electoral* el gran reto es que puedan lograr desarrollarla y construirla por sí mismos, sin necesidad de depender de Naciones Unidas como ha sido en este caso (que organizó un cuerpo conjunto entre personal internacional y local, a fin de que los afganos acaben aprendiendo a manejarla). El caso es que todos los proyectos públicos que se desarrollan en Afganistán van impulsados por las agencias internacionales, y la Administración afgana se va incorporando a su manejo a modo de aprendizaje (también es cierto que por casi no disponer de fondos, las planes de cualquier administración los financian las agencias, y la administración afgana les hace el

seguimiento e implementación). El resultado es un acoplamiento, tanto de personal como de fondos.

Ni tan siquiera la Administración local tiene competencias en la administración del suelo y del espacio público. En el caso de las elecciones era muy común encontrar que ni las autoridades ni la Policía conocían el calendario de la *campaña electoral* de los candidatos. Eran frecuentes los mítines, los actos de campaña, organizados de manera espontánea y sin pedir permiso a las autoridades para usar las instalaciones públicas (bien fueran locales, plazas, mezquitas, etc.). A los observadores nos fue difícil enterarnos de cuando iba a tener lugar un mitín o acto de campaña, porque ni las autoridades lo sabían ni los partidos los tenían previamente programados. Por mucho que visitamos las sedes de los partidos para pedir sus programas electorales, lo cierto es que no logramos dar con ninguno y siempre nos instaban a volver otro día, probablemente por ausencia de los mismos. Por otra parte, lo que sí estaba regulado era el pegado de pancartas y propaganda, a menudo se saltaban las normas y acababan en espacios no permitidos.

Es curioso ver como funcionaba la *administración de las denuncias* (que era un organismo oficial), porque por este tipo de abusos en la financiación no se penó a hombres poderosos, pero sin embargo es digno de mencionar lo que le ocurrió a una candidata femenina. Fátima Kazimiyan (del Partido *Hezb-e Wahdat-e-Islami*, del presidente Karzai), muy bien conocida en Bamyán por su etapa como directora de la mujer en el gobierno regional, fue descalificada y echada de las listas a tres días de las elecciones. Es digno de mencionar como esta mujer luchó con una fuerza descomunal por volver a ser admitida en la lista. Vino a mi oficina a denunciar el caso (al igual que lo denunció ante Naciones Unidas y la administración electoral), y me mostró los certificados que acreditaban su renuncia al cargo antes de convocarse las elecciones. Cabe destacar que es la única mujer candidata que conocí, que viajaba y se movía sola (¡sin la compañía de un hombre!). Es la única mujer política independiente que conocí, en cuanto a autonomía de movimiento y de pensamiento. Porque era habitual que las acompañaran hombres a todas partes (que suelen ser el marido, el hermano, el tío, etc.), que presenciaban las entrevistas y contestaban por ellas. Es muy habitual que las prohíban viajar y expresarse por sí mismas, una de las preocupaciones para las que salieran elegidas es el cómo se las apañarían para ir a las sesiones a Kabul. Desde cualquier región pueden pasar días enteros viajando (además por caminos difíciles y destartalados), y es obvio que supone pasar varios días fuera de casa (muchos suponemos que se les organizará alguna compañía masculina familiar). Conocí muchos casos (todo ello a través del seguimiento

de género en política que realicé, básicamente a través de entrevistas), de una mujer que hacía campaña a escondidas porque su marido le prohibió presentarse a las elecciones, de otras que renunciaron por temor. Y en el caso de Fátima era sorprendente ver como esta mujer tan luchadora iba a los sitios sola, sin ningún temor y con toda determinación, y además apoyada por su marido en su autonomía.

Dio un mitin ante 800 personas en Bamyán, y fue apoteósico como se levantaron todos para aplaudirla ante su discurso con fuerza. Fátima además defendía ideas propias, como un 50% de presencia femenina en las instituciones, cuando la actual ley dispone un 20%. Y realmente su discurso era muy feminista, valga reconocer que mostrarse feminista en Afganistán tiene un grandísimo coraje, porque las represalias pueden ser muy nefastas. Esta mujer removi6 tierra, mar y aire, para conseguir que le restituyeran su derecho a presentarse a las elecciones y volver a la lista. Viajó directamente a Kabul, hecho que ya sólo requiere un día entero por los caminos difíciles, y arrastrando a todo un séquito de asesores de su partido. Lograron recuperar su derecho a presentarse a las elecciones y volver a la lista, a un día de las elecciones. Naciones Unidas también protestó ante el hecho, y mandó sus correspondientes quejas a Kabul. El caso es que Fátima no fue elegida parlamentaria finalmente, pero estoy segura de que su partido sabrá rentabilizarla dándole alguna responsabilidad de gobierno. Valga añadir que la única mujer elegida en Bamyán para el Parlamento, fue la hermana de un jefe de la Policía local, hecho sobre el que registramos numerosas quejas de favoritismos desde el puesto que ostentaba su hermano.

Lo que pude observar es que a pesar de la lamentable misoginia que existe en Afganistán (porque se trata a las mujeres como a posesiones y esclavas), sin embargo, cuando una mujer ha logrado posiciones que a los afganos les dan prestigio, como ser maestra o directora de escuela, o un cargo en el gobierno, esto les da mucho respeto a los hombres y llegan a valorarlas. La persona que más votos obtuvo en un distrito, con mayoría arrolladora sobre el resto de candidatos al Consejo Provincial, fue una maestra directora de escuela, muy respetada entre todos sus convecinos. Parece que entre los afganos el tener educación y cultura da bastante prestigio. Aunque también encontré un caso, de una licenciada universitaria deseosa de ejercer en el mercado laboral, que acabó renunciando a ello porque su marido no se lo permitía (acabó también aceptando un matrimonio anterior con hijos del mismo, que le había estado ocultando). Aunque un hombre puede llegar a aceptar que su esposa tenga mayores estudios que él, no permite sin embargo que ejerza como profesional.

Algo muy importante en la *administración electoral* es conseguir que logren funcionar por sí solos, sin necesidad de la ayuda externa. Para ello será necesario seguir invirtiendo en formación de personal local. Pero tanto para resolver eficazmente y a tiempo las denuncias, con un enfoque empírico, como en los recuentos (era muy común encontrar fallos en la adjudicación de votos a los candidatos). Pero ello era fruto del analfabetismo y la inexperiencia, no de la mala fe, hubo casos en que en la casilla del número de votos por candidato metían el número de referencia del candidato (y no de los votos obtenidos). Recuerdo haber visto contar a los miembros de una mesa, al cierre del día electoral, repetidas veces porque el número total de votos no coincidía con el de las papeletas. Cada vez que los contaban les daba una cifra anacrónica y diferente, pero porque no sabían contar bien, y lo cierto es que los observadores no podíamos intervenir más que para reportar de cómo se estaba llevando a cabo el proceso. Recuerdo también, como dato curioso de cómo percibían las nuevas tecnologías, en aquella ocasión un buen grupo de locales nos rodearon por completo, curiosos de ver como metíamos los datos en el ordenador portátil (¡un aparato tan desconocido para ellos!). Muchas veces se lograban detectar los fallos y se cambiaba a tiempo, porque Naciones Unidas fue quien montó la administración electoral, estableció un buen control sobre cada uno de los procesos (sobre todo mezclando al personal formado con el no formado). El recuento fue organizado separado de las elecciones, al que se dedicó mucho tiempo tras las elecciones, se formó a personal local en exclusiva para ello. Para entrar en las instalaciones que habilitaron para el recuento, había que pasar controles de seguridad, para lo que habían entrenado a las fuerzas locales.

El PRT entrenaba al Ejército afgano, que se encargó de llevar a cabo los *checkpoints* en todo el país durante las elecciones. Un ejemplo de la importancia de la presencia del PRT es cuando hubo varios piques con fuego abierto en algunos *checkpoints*, gracias a las patrullas del PRT lograron sofocarlos. El PRT se colocaban durante varios días con el Ejército afgano en los mismos, para que aprendieran a manejarlos y así dar más estabilidad.

Que la Administración local trabaje conjuntamente con la internacional es fundamental para lograr ese *capacity building* que les falta tanto a los afganos, y que por fin un día puedan valerse por sí mismos para administrar y estabilizar el país, sin necesidad de la ayuda externa a todos estos niveles. El gran reto es que aprendan el cómo administrar los recursos del sistema, y lograr su autonomía. En el caso de la Policía y el Ejército Nacional Afgano, aún tienen mucha falta de recursos, de personal fiable. Muchas poblaciones no

contaban con los efectivos policiales suficientes para controlar la llegada masiva a las urnas, y dotaron de armas y vistieron de policía a voluntarios civiles sin conocimiento alguno. En otros casos tan sólo había tres policías para cubrir varios colegios electorales, cuando según la Ley tenían que ser al menos tres por colegio electoral.

Pero el *reto territorial* más importante es el de lograr el acceso a las elecciones, de la población que vive en áreas remotas del país. Hay pueblos y aldeas donde no se montó proceso de registro ni centros de votación, solo porque son lugares inaccesibles, a muchos sólo con burra. En otros casos, para que los ciudadanos con derecho a voto pudieran registrarse y votar, tenía que complicarse viajando en coche hasta cierto punto, y continuar a pie o en burra días enteros. En muchos casos invertían tres días en acceder a los centros de registro, mas volver a repetir la operación en el día de las elecciones para votar. Esto supone lo mismo para el transporte custodiado de las urnas, aunque en los casos de áreas geográficas infectadas de talibanes se llevó a cabo en helicóptero, pues era factible encontrarse con emboscadas en los caminos terrestres. Como la metáfora de la “aldea global” de la que habla Guiddens, la globalización en este caso significa lograr que la democracia llegue a esas aldeas inaccesibles. Y lo mismo se puede aplicar a los sistemas de comunicación.

En cuanto a la *cuestión de género*, es obvio que Afganistán tiene mucho que conseguir por delante. Las mujeres no son libres (de movimiento, de pensamiento, de acción, para decidir por sí mismas), y por su puesto en lo básico que es acceder a una educación que posteriormente les haga valer por sí mismas, así como de lograr oportunidades de acceso al trabajo. Las mujeres están bajo el dominio y la represión masculina, esto es lo que mejor puede explicar la situación que viven las mujeres de Afganistán. Cuando les preguntaba si sus mujeres usaban el *burka* y viajaban solas, qué les parecería que fueran ellas las políticas o las que trabajaran, la cosa cambiaba bastante. O simplemente bastaba con contrastar esos discursos con la realidad de sus hogares, efectivamente no se correspondía ni estaban en coherencia con el discurso de la igualdad. Mi sensación personal es que aquello se ha convertido en una moda, hablar de la igualdad queda muy bien y vende, pero sólo en el marco de una campaña electoral montada y supervisada por occidente. Pude comprobar, siempre a través de la técnica de la entrevista, que los mismos candidatos que usaban el término “igualdad” en campaña, cuando les preguntaba por su significado no lo sabían desarrollar. Aunque por otra parte contrasta con sus realidades más próximas, porque sus mujeres vivían privadas de libertad y usando el *burka*. Pude comprobar también, con todo tipo de actores locales, que existía la idea

generalizada de que la igualdad podría venir pareja a la democracia. Sin duda alguna es un tanto peligroso creer que la igualdad viene inherente con la democracia que les han exportado, porque significa algo así como que les venga dada sin esfuerzo alguno, y lo cierto es que costará muchas generaciones y esfuerzos grupales y personales conseguirla.

También es bastante común que las mujeres no reconozcan abierta o públicamente el dominio masculino, como el origen de su discriminación y falta de libertades. Sin embargo, es importante localizar el principal obstáculo para su desarrollo como seres humanos y en igualdad de condiciones, para poder superar la desigualdad y la discriminación. También es cierto que muchas veces el ser entrevistado por una institución occidental, como en este caso la Unión Europea, condiciona mucho las respuestas de ambos sexos. Suele haber una tendencia a querer mostrar una mejor cara de su país a occidente, aunque ello implique mentir. Los observadores nos encontramos con casos en que se miente bastante en las entrevistas, lo que es fácilmente detectable de todas formas. En mi caso encontré también muchas mentiras relacionadas con los bandos de las guerras y los enfrentamientos tribales, el miedo a identificarse con algún bando ante los ojos de occidente (sobre todo con la etapa de la guerra con Rusia, lo que aun hoy clasifica las diferencias entre partidos yihadistas y no yihadistas). Lo cierto es que bastaba con mirar la propia historia de Afganistán, las consecuencias de los conflictos que han sufrido (llegué a conocer casos de población hazara que se escondía en las montañas desérticas sin agua ni víveres durante la llegada de los talibanes, totalmente atemorizados. Uno de los trabajadores locales de mi oficina les llevaba las provisiones en burra a escondidas). Teniendo en cuenta la historia de represiones y guerras brutales, es fácil imaginar esa tendencia inicial a mentir ante un extranjero, son poblaciones que han vivido con temor y siempre les va a costar abrirse.

Y por último en este capítulo de género en Afganistán, es muy importante que se creen instituciones especiales para investigar y hacer justicia, con los crímenes y abusos que se hacen contra las mujeres (especialmente con los conflictos, pero también en lo doméstico que es donde mayores casos de torturas y maltratos se dan). Todavía hoy se siguen registrando casos de asesinatos a manos de sus familiares, como por ejemplo por una "deshonra", por entablar amistad con un occidental o salir sola de casa, simplemente esto puede costar la vida a una mujer afgana. Y es bastante común entre los pashtunes rociar con líquidos corrosivos sus caras. En general, de lo que se trata es de que las mujeres de Afganistán no son consideradas personas, sino posesiones.

¿Qué significa “democracia” *para los actores políticos afganos?*, en la mayoría de casos vinculada con la esperanza de un futuro mejor y con la igualdad. Pero curiosamente no la vinculan con el desarrollo, que es el principal elemento para mejorar sus vidas. En pocas ocasiones la vinculan con el bienestar y el desarrollo, y esto es importante porque significa que no terminan de percibirlo de tanta necesidad.

Lo fundamental será lograr un clima de respeto y tolerancia en las relaciones y en el trabajo político. Y vinculado con ello la gran falta de formación y educación políticas, hasta de adquirir conocimientos básicos de procedimientos parlamentarios y reglas de funcionamiento. De ahí se deriva también aprender a poner en acción propuestas, programas, saber legislar, y como funcionan las distintas estructuras de las instituciones democráticas.

Un fenómeno interesante es *como se transfiere el apoyo electoral* a los candidatos, como se conformen las mayorías, teniendo en cuenta el escaso protagonismo de los partidos. La puesta en marcha de un sistema de lista mayoritario, de voto individual no transferible, ha debilitado mucho el protagonismo de los partidos, que en Afganistán no están de moda si no al contrario, mal vistos. Se elegían 250 escaños para el Parlamento –Wolesi Jirga– (10 de ellos para la comunidad nómada kuchi) directamente elegidos por el electorado de las 34 provincias, una cuarta parte de los mismos para mujeres. Entonces era frecuente encontrar candidatos que se presentaban por libre, vendiendo en campaña que no pertenecían a ningún partido político, pero después los observadores comprobábamos en las listas de registros de partidos que tenían afiliación política. Pero el sistema electoral mayoritario es lo que está facilitando este fenómeno, no creo que el ocultar en campaña que se pertenece a un partido sea bueno para empezar a aprender el juego democrático, y tampoco creo que dotar de tan poco protagonismo a los partidos refuerce al sistema justo cuando el país se encuentra en transición a la democracia política. Al final, nos encontraremos con alianzas formadas espontáneamente, fundamentalmente creadas por vínculos étnicos, intereses y similitudes regionales; y finalmente por las de los pocos partidos implantados a escala nacional que gozan ya de una infraestructura y composición. Pero aun en este caso, era frecuente encontrar candidatos que pertenecían a los principales partidos nacionales, que ocultaban en campaña su afiliación. Cuanto más preguntaba sobre el asunto, más me daba cuenta que pertenecer a un partido político estaba mal visto y no vendía, ya que gozan de mala reputación y son como un símbolo de la “corrupción” exportada de Occidente. Es interesante el camino que tienen por delante los nuevos representantes elegidos, para conformar las mayorías y apoyos en el nuevo

Parlamento. Y la parte negra de integrar a señores de la guerra, mafiosos, etc., es que muchos de ellos utilizarán las nuevas instituciones para canalizar sus intereses. Mi conclusión es que no creo que sea bueno que los partidos estén tras la cortina, más cuando se está enseñando a un país a descubrir la democracia. Los partidos políticos son protagonistas esenciales de unas elecciones, más cuando aun no se ha logrado un pleno sistema democrático. Esta debilidad de los partidos podría ser cubierta por otro tipo de grupos organizados entorno a otro tipo de intereses que mueven y aglutinan mucho en Afganistán, como por ejemplo el narcotráfico.

A pesar de todo, Afganistán afronta un nuevo estadio en su historia, y a pesar de las dificultades que tiene por recorrer, su apertura al sistema internacional es la mejor opción. Afganistán no puede volver la vista atrás (fundamentalmente a sus enfrentamientos tribales), y está comprometido a liderar un camino sin retorno hacia la democracia, y su apertura al sistema internacional. Dada la inversión y presencia de las agencias internacionales, de las tropas internacionales, no hay motivos para pensar en una regresión mientras se siga manteniendo esta apuesta. La meta final es lograr que Afganistán logre su propio *capacity building*, una autonomía política y económica que le haga mayor de edad, y por tanto no dependiente de la ayuda externa.

De entre las conclusiones <sup>(151)</sup> hechas públicas, de la misión de la Unión Europea para observar estas elecciones, destacan los siguientes problemas encontrados durante el proceso: intimidaciones y asesinatos de candidatos y trabajadores electorales (en concreto siete candidatos y doce trabajadores electorales asesinados), los problemas de seguridad impidieron la campaña en algunas partes del país. En cuanto a las elecciones en sí, las abultadas y difícilmente manejables papeletas, añadido a la falta de educación en el voto, fueron otro problema (había 2.775 candidatos al Parlamento, y 3.025 al Consejo Provincial). La Comisión de Denuncias Electorales no contaba con suficientes recursos y capacidad investigadora, sin olvidar que muchas de sus deliberaciones fueron tomadas tras las elecciones. La preocupación entorno al voto individual no transferible, que los candidatos concurren individualmente y sin partidos a las elecciones, es que frene el desarrollo de los partidos políticos, y que por tanto salga un Parlamento fragmentado.

Como término de este trabajo, nada más testimonial que reproducir unas reflexiones del teniente coronel de Ingenieros-jefe del Contingente español ASPFOR IV, don José

---

<sup>151</sup> Statement of Preliminary Findings and Conclusions. EUEOM. Kabul, 19 of September, 2005

Ramón Solar Ferro, escritas en febrero de 2003 en Kabul, con el fin de preparar una conferencia a su regreso a España. Desgraciadamente esto no pudo ser, pues viajaba en el malogrado *Yak-42* que se estrelló en Turquía hace cuatro años. Valga al menos transmitir así algunas de sus impresiones sobre el terreno, que merecen ser conocidas. Reproducir intactas algunas de sus impresiones, de aquella conferencia que no llegó a dar, como pequeño tributo que nos puede enseñar mucho...

“Un sistema democrático supone el reconocimiento del poder central y el admitir una escala de valores que hoy por hoy no son, ni mucho menos, los que imperan en Afganistán. El sistema central debilitaría indudablemente a los “señores de la guerra” y les privaría de las enormes prebendas de las que ahora disfrutan. Los valores democráticos sonarían a invenciones demoníacas contrarias a sus tradiciones y a su cultura. Por eso mismo no es ni tan siquiera imaginable que los señores de la guerra estarán dispuestos a aceptar las consignas de Bonn sin rechistar. Antes habrá que desarmarlos y someterlos a los dictámenes del gobierno central. Pero ¿Quién le pone el cascabel al gato? ¿Quién puede en la actualidad lograr esto si, como ya hemos apuntado, cualquier “señor” de éstos tiene a su disposición huestes más numerosas, mejor armadas y pagadas que el propio Ejército Nacional?

A un país medieval no se le puede imponer un sistema democrático de la noche a la mañana.

Aún hoy, los sitios más problemáticos de Kabul son los dos cines de la capital por el peligro de atentados. La enseñanza mixta sigue prohibida, amén de que muchas madres no se atreven a llevar a sus hijas a la escuela por temor a las más que probables represalias. En conclusión, la vida en Afganistán no ha cambiado tanto como se podía pensar después de la caída de los talibanes, sobre todo en lo que al estatus de la mujer se refiere. Ellas aun siguen sin salir solas a la calle y continúan vistiendo el burka y viajando en los maleteros de los coches.

Veintitrés años de guerra ininterrumpida causan estragos y sus secuelas son impresionantes. Kabul continúa arrasada. La miseria es total. Falta absolutamente de todo. El contrabando, el tráfico de drogas y de armas están a la orden del día. Los miembros de la policía y del Ejército central, a menudo no cobran sus míseros salarios en varios meses. La corrupción es enorme en todos los estamentos y a todos los niveles. La destrucción de plantaciones de amapola corre el riesgo de

provocar serios altercados, pudiendo llegar a un levantamiento armado en las zonas de producción, ya que la pérdida de los beneficios que reporta la venta de la materia prima para la droga supone una merma del poder de los señores de la guerra. Para lograr un cierto grado de pacificación en el conjunto del país, no solo es necesario derrotar y desarmar a los restos del ejército talibán y a las fuerzas afines que aún continúan combatiendo en forma de emboscadas, escaramuzas y ataques terroristas, cuando no suicidas, al sureste del país y en toda la frontera con Pakistán, ni tampoco basta con someter a los “señores de la guerra” al poder central sino que es totalmente necesario educar progresivamente a la población en otra serie de ideas y de valores, tales como los derechos humanos, la igualdad de la mujer, el valor de la educación, la cultura, la sanidad y el bienestar social para todos los ciudadanos. Y sobre todo, la religión es una opción personal, no una imposición a sangre y fuego. Cada uno puede tener su credo, su dogma religioso, ético o moral, pero en ningún caso, la religión puede llegar a convertirse en excusa para la opresión, la extorsión, el odio, o la muerte. Dios o Alá nunca pueden querer las guerras, el hambre, el sufrimiento y la miseria para nadie.”

## **Bibliografía**

Conclusiones políticas, como fruto del trabajo de campo en la misión de la Unión Europea, de supervisión de las elecciones al Parlamento y Consejo Provincial 2005.

Electoral Law. Islamic Republic of Afghanistan. Translation in May 2005.

SOLAR FERRO, José Ramón. TCOL Ingenieros. Jefe del Contingente español ASPFOR IV - PIW IV en Afganistán. “El conflicto de Afganistán (apuntes para una conferencia). Kabul. Febrero 2003.

Statement of Preliminary Findings and Conclusions. EUEOM. Kabul, 19 of September, 2005

VILANOVA, Pere. “Afganistán en el cambio de siglo”. Artículo de una monografía sobre Afganistán, incluida en la exposición de la Fundación La Caixa sobre arte y cultura de Afganistán, en septiembre de 2001 en Barcelona.

<http://www.monde-diplomatique.fr/cartes/asiecentralerefugiesafghans>

<http://www.iom.org>

# RUSIA E IRÁN: DE LA “LUNA DE MIEL” AL RECELO Y LA DISTANCIA

Rafael Moreno Izquierdo

*Profesor de la Relaciones Internacionales*

*de la Universidad Carlos III.*

Irán ha representado para Rusia no solamente un vecino con el que comparte problemas y comunidades, sino también un atractivo aliado y un lucrativo mercado. Un país ideal para sacar beneficios económicos a través de venta de armas y tecnología y un “socio” apropiado para ampliar sus ambiciones geopolíticas y contrapesar el poder de Estados Unidos. Obligados a vivir en una zona rica en recursos energéticos pero inestable y volátil, Moscú y Teherán han evolucionado desde el antagonismo y la rivalidad que caracterizó sus relaciones desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX hasta una pragmática coincidencia de intereses y aspiraciones comunes.

Por distintas y diversas razones, ambos han encontrado en el otro a un conveniente “compañero de viaje” para equilibrar a un Washington cada vez más agresivo en su presencia militar y política en la región. En este contexto, la última década se ha caracterizado por una sensible mejora de sus relaciones bilaterales, alimentadas por una visión compartida en temas económicos, militares e incluso frente a la amenaza del radicalismo islámico. El régimen de Teherán se ha convertido, especialmente desde la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en una parte crucial de la estrategia rusa hacia lo que denomina Euroasia (extranjero cercano), su esfera de influencia natural. No ha sido hasta muy recientemente, quizá en los últimos diez o doce meses, que las autoridades de Moscú han comenzado a percibir a Teherán como un posible (pero real) problema –quizá incluso un rival geoestratégico–, lo que ha provocado un cierto distanciamiento. El decidido y entusiasta respaldo de Rusia a los programas de rearme y desarrollo nuclear iraníes durante la década de los años noventa han pasado poco a poco a mitigarse ante el creciente recelo de las altas esferas del Kremlin que han iniciado una maniobra para colocarse cuidadosamente entre Teherán y Occidente (Washington y la Unión Europea), sin abandonar claramente el lado iraní pero dejando al descubierto unas relaciones cada vez más complicadas y borrascosas.

## Una historia pasada compleja

Las relaciones entre lo que hoy son Rusia e Irán no han sido fáciles. En varios momentos de la historia reciente, las tropas de Moscú han invadido o se anexionaron territorio iraní. Persia (como se conocía la nación desde los tiempos bíblicos) perdió todas sus posesiones en el Cáucaso a manos de Moscú en el año 1828. Sin embargo, la firme presencia británica en la India siempre se interpuso entre los intereses de los zares por obtener un acceso directo al golfo Pérsico. Un siglo después, con otras esferas de influencia en Europa traspuestas, la Unión Soviética aprovechó la Segunda Guerra Mundial para apoderarse por la fuerza del norte de Irán en 1941 y rechazar cualquier retirada de la parte iraní de Azerbaiyán una vez terminada la contienda. La guerra fría impuso nuevos aliados. Estados Unidos e Irán firmaron una alianza estratégica (a excepción del periodo Mossdegh y el golpe de Estado apoyado por Washington en 1953) que debía servir de freno o tapón a la expansión de la influencia comunista. La revolución de 1979, seguida diez meses después por la invasión soviética de Afganistán, no facilitó un acercamiento entre ambas naciones. No fue hasta la década de los años noventa, después de la muerte del ayatolá Jomeini, un declarado anticomunista (quizá lo único en lo que coincidía con los sucesivos inquilinos de la Casa Blanca), el final de la guerra entre Irán e Irak, la retirada soviética de Afganistán en 1988-1989 y, por último, el colapso de la propia URSS, que las relaciones ruso-iraníes entraron en una nueva etapa.

La nueva situación una vez derribado el muro de Berlín estuvo dominada por las realidades sobre el terreno de una región alterada por diversas naciones en búsqueda de tutelas políticas –desde Turquía hasta Irak pasando, por su puesto, por Israel-. El todavía embrionario Estado ruso encontró en Teherán cierto “confort” para reducir el descontento y la revolución étnico nacionalista que aparecía en Chechenia y otras repúblicas y territorios todavía en etapa de consolidación política. Conscientes de sus limitaciones, impuestas en gran parte por el embargo estadounidense, los líderes iraníes reconocieron que carecían de capacidad para enfrentarse a la hegemonía rusa y que, sin embargo, podían sacar más provecho de una actitud conciliadora y cooperativa. Como ha señalado el británico James Owen, analista del Foreign Policy Centre:

“Rusia e Irán descubrieron (quizá ante su sorpresa mutua) que en una situación de inestabilidad regional y vulnerabilidad frente al separatismo nacionalista, coincidían

en intereses y percepciones comunes ante una gran variedad de amenazas. Surgió una verdadera “luna de miel” entre ellos” (152).

En este nuevo espíritu, Teherán y Moscú cooperaron estrechamente en el sur del Cáucaso, Asia Central y Afganistán. Incluso a pesar de las críticas internacionales, los ayatolás iraníes aprobaron la política rusa respecto a Nagorni Karabaj y a la mayoría armenia en el enclave de Azerbaiyán, y cooperaron para la consecución de un alto el fuego que puso fin a la sangrienta guerra civil en Tayikistán, y al afianzamiento de la Alianza del Norte de Masud en Afganistán como fuerza principal para luchar contra el régimen talibán.

El verdadero punto de inflexión en las relaciones entre Rusia e Irán se produjo en el año 1986 cuando los líderes iraníes optaron por abandonar cualquier tendencia al aislacionismo e inician una política exterior basada en un enfoque pragmático de las relaciones internacionales. Irán decidió ese año mejorar definitivamente sus relaciones con el “Satán menos malo” firmando un amplio protocolo económico con Moscú con la esperanza puesta en ese momento en evitar que el Kremlin continuara ayudando a Irak, su acérrimo enemigo. Rusia, por su parte, además de los beneficios económicos que pudiera sacar, esperaba que una mejora de las relaciones con Teherán favoreciera que el régimen teocrático se olvidara del Afganistán (todavía ocupado por los soviéticos) y de la comunidad islámica dentro de sus propias fronteras. El acuerdo fue seguido por la visita en el año 1989 a Moscú del entonces presidente del Parlamento iraní, Hashemi Rafsanyani, la más importante y de alto nivel que se había producido hasta entonces, y que tuvo como beneficio concreto la adquisición de importantes cantidades de armamento:

“Los acuerdos fueron considerados por ambos como un esfuerzo por propiciar una esfera internacional multipolar frente a la creciente percepción de una influencia hegemónica y monopolar de la supremacía de Estados Unidos” (153).

El acercamiento entre Rusia e Irán coincidió, asimismo, con una transformación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) que levantó suspicacias en ambos países. El Kremlin, y en especial los círculos más nacionalistas rusos, en ese momento en ascenso, se mostraron muy suspicaces ante cualquier ampliación de la influencia

---

<sup>152</sup> Owen, James, *Russia and Iran: old neighbours, new rivals*, 30 March 2006, Open Democracy, consultado el 06/11/06 en <http://www.opendemocracy.net/content/articles/PDF/3407.pdf> el 06/11/06. Pág.. 2.

atlantista hacia Eurasia, zona geográfica que debía estar “libre” de cualquier movimiento prooccidental. La preocupación era también compartida por Irán, cuyos líderes colocaban ya los cimientos de sus aspiraciones como potencia regional no sólo dentro del mundo islámico sino de una amplia área que comprendía desde el mar del Caspio hasta el golfo Pérsico –rica en energías y clave en el intercambio comercial en Oriente Próximo–, desde el Mediterráneo (Israel y Palestina) hasta el nacimiento de Asia (Afganistán). La asociación con Rusia representaba el camino para evitar el aislamiento impuesto por Washington que Europa solamente se atrevía a romper con muchas cautelas, y ponía límites a la influencia de Estados Unidos y sus aliados (Turquía e Israel), además de contener al extremismo religioso talibán en Afganistán, y reportar beneficios económicos y militares mutuos. El acuerdo estratégico satisfacía plenamente las ambiciones políticas de ambos: de los nostálgicos rusos que querían recuperar el estatus de super potencia de Rusia y de los ambiciosos ayatolás iraníes que soñaban con una incipiente potencia regional.

### **Los ayatolás refuerzan su seguridad con armas rusas**

Con este marco geopolítico clarificado, Rusia no tuvo recelos de convertirse en el principal proveedor de armamento moderno de la República Islámica, coincidiendo con su esfuerzo por reconstruir sus Fuerzas Armadas seriamente dañadas tras ocho años de cruenta guerra contra Irak (1980-1988) y el embargo internacional de armas. Las ventas de armas –estimadas en más de 1.000 millones de dólares, según la prensa norteamericana de entonces- ayudaban a mejorar las cuentas de la maltrecha industria de defensa rusa y, al mismo tiempo, satisfacían la necesidad de Teherán de reforzar su seguridad ante amenazas reales y potenciales. El Gobierno iraní era consciente de que su supervivencia pasaba necesariamente por mejorar su capacidad de repeler cualquier tipo de agresión tanto por métodos convencionales como adquiriendo armas de destrucción masiva <sup>(154)</sup>, además de reforzar su presencia naval en el golfo Pérsico, la ruta energética imprescindible para Occidente (Estados Unidos y Europa). Rusia no solamente vendió cuantiosas cantidades de armas a Irán sino que también ayudó a Teherán a mejorar su base industrial militar (la llamada *Jahad-e Jodkefayee*, autoabastecimiento) <sup>(155)</sup>. En el

---

<sup>153</sup> Jajali, Ali A, “The Strategic Partnership of Russia and Iran” en *Parameters*, Winter 2001-02, Pág. 98-111

<sup>154</sup> Empresas y ciudadanos rusos – oficialmente sin apoyo del Gobierno – han ayudado a Irán en su programa de guerra química y biológica que inició a mediados de los años 80 como respuesta a la utilización de estas armas por Sadam Husein durante la guerra con Teherán.

<sup>155</sup> Irán recibió como parte de este contrato 422 carros de combate T-72, 423 BMP-2, 12 Su-24, 24 MIG-29. Col (Retd) Eas Bokhari, “Russian arms & technology transfers to Iran” consultado el 20/10/06 en <http://>

año 1991, técnicos rusos asistieron a los iraníes en la construcción de un complejo militar capaz de fabricar 1.000 carros de combate T-72 y 1.500 blindados de Infantería BMP-2. Una licencia similar para montar en su territorio cazas de combate MIG-29, aprobada en un primer momento, quedó suspendida por las fuertes presiones políticas ejercidas por Washington. Ante el miedo de ataques aéreos o con misiles de Estados Unidos o Israel contra instalaciones claves, Teherán puso especial hincapié en tres programas: misiles balísticos, armas químicas y biológicas, y un programa nuclear con posibles fines militares. Moscú ayudó a los iraníes en los tres. Respecto al primero, transfirió tecnología relacionada con sistemas antimisiles y antiaéreos S-300 MPU y *Tor-1* (<sup>156</sup>), así como una gran variedad de misiles de corto alcance móviles tierra-aire (SAM). También vendió 25 helicópteros de ataque Mi-7, 1.000 misiles portátiles *Igla-1E*, varios batallones de misiles tierra-aire SA-10 y SA-12, y radares de alerta aérea, además de tres submarinos de la clase Klio para operar en el golfo Pérsico (<sup>157</sup>). Con la adquisición de estos submarinos, Irán lanzó un claro mensaje a Washington sobre su capacidad para controlar-bloquear el estrecho de Ormuz, donde cada año celebra una media de 40 ejercicios navales de diversa envergadura. Rusia siempre ha mantenido que las armas vendidas son de carácter “defensivo” y no violan ningún tipo de acuerdo internacional, además de afirmar que cumple las limitaciones internacionales sobre no proliferación de armas de destrucción masiva, algo que algunos expertos y gobiernos han puesto en duda en numerosas ocasiones.

### **Moscú también satisface las demandas nucleares**

Los líderes rusos también respondieron positivamente a los deseos iraníes de iniciar un programa atómico. Moscú ha mantenido desde el principio su derecho a asistir a Teherán siempre y cuando se trate de un proyecto civil bajo supervisión internacional y que cumpla las normas de la Organización Europea para la Investigación Nuclear (OIEA, en sus siglas

---

[www.defencejournal.com/2001/august/russians.htm](http://www.defencejournal.com/2001/august/russians.htm). Incluye copia del acuerdo firmado acuerdo de cooperación nuclear ruso-iraní firmado el ocho de enero de 1995.

<sup>156</sup> Los S-300 MPU (SA-10B Grumble) es un sistema de baja y alta cota y largo alcance diseñado para proteger ciudades e instalaciones industriales de ataques aéreos. Es sistema es capaz de seguir y destruir hasta siete misiles de crucero y aviones al mismo tiempo. El Tor-1 (SA-15 Guntlet) es un sistema de baja cota y corto alcance preparado para destruir aviones enemigos, misiles de crucero y vehículos no tripulados. Puede seguir diez objetivos simultáneamente y guiar dos SAM. Rusia vendió estos misiles a Teherán por 700 millones de dólares. Para más información puede consultarse en Eisenstadt, Michael, “Russian arms and technology transfers to Iran: Policy challenges for the US”, *Arms Control Today*, March 2001.

<sup>157</sup> Las versiones para la exportación de los submarinos clase Kilo (877 E y 877 EKM) que adquirió Irán están equipados para poder maniobrar en zonas de poca profundidad y pasos estrechos. Con una tripulación de 52 personas, cuenta con seis tubos de torpedos de 533 mm y transportan 18 torpedos, además de cargas de profundidad y minas.

en inglés) y lo estipulado en el Tratado de No-Proliferación Nuclear (NTP) del que es firmante. La concreción de esta cooperación se produjo en el año 1995 con la firma de un sonado, muy criticado y ambicioso acuerdo de ayuda atómica durante diez años que incluía, entre otras cosas, la finalización de la central nuclear de Bushehr, cuya construcción había iniciado Alemania en los años setenta y había quedado suspendida tras la revolución y seriamente dañada durante la guerra contra Irak (<sup>158</sup>). El contrato ascendía a 800 millones de dólares de la época y proponía la instalación de un reactor de agua ligera de 1.000 megavatios que debía estar terminado en el 2001. El proyecto era muy ambicioso porque incluía la participación de más de 780 especialistas rusos y el adiestramiento de muchos especialistas iraníes en Rusia. El Gobierno ruso adelantó además que era el principio de un proyecto mucho más ambicioso que incluía la venta de tres reactores más para Bushehr, entre otras cosas. Aunque el protocolo supuestamente era secreto, la Casa Blanca pronto descubrió que los rusos también se habían comprometido a facilitar a Irán una instalación para enriquecimiento de uranio, tecnología para extraer uranio de sus minas, un reactor de investigación y 2.000 toneladas métricas de uranio fabricado en la planta de Novosibirsky. La instalación de enriquecimiento era particularmente preocupante porque acercaba a Irán a su objetivo de contar con el ciclo atómico completo, lo que permitiría en cualquier momento desarrollar una bomba atómica ya que en esencia se requería la misma tecnología para un proyecto militar que civil (<sup>159</sup>).

La reacción estadounidense no se hizo esperar. La administración Clinton dio la voz de alarma y, presionado por el Congreso, buscó suspender el programa nuclear y limitar al máximo la venta de armamento. En la cumbre de mayo de 1995, el presidente Yeltsin dio marcha atrás al reconocer que el acuerdo firmado contenía tanto tecnología nuclear de uso civil como militar, aunque reiteró que la transacción era “completamente legítima y de

---

<sup>158</sup> Para más información sobre la central de Bushehr puede consultarse <http://www.globalsecurity.org/wmd/iran/bushehr.htm> y también la sección dedicada al programa nuclear iraní en [http://www.nti.org/e\\_research/e3:25a.html](http://www.nti.org/e_research/e3:25a.html).

<sup>159</sup> Inicialmente, los expertos rusos estimaron cuando se comenzó la construcción de Bushehr a principios de 1996 que necesitaría entre 55 y 60 meses en terminarla y comenzar a carga su combustible. Los rusos se mostraron especialmente perplejos por las deficiencias técnicas de los trabajos metalúrgicos y de los equipos suministrados por Siemens durante los años 70 con aquellos componentes contemplados en el acuerdo entre Moscú y Teherán para finalizar el proyecto. Para más información sobre el acuerdo nuclear ver Wehling, Fred, “Russian nuclear and missile exports to Iran”, *The nonproliferation Review*, Winter 1999. Pág. 134-143, consultado el 10/10/06 en <http://cns.mis.edu/pubs/npr/vo106/62/web162.pdf>.

acuerdo con las leyes y tratados internacionales”. Sin embargo, se mostró dispuesto a separar ambas cosas:

“Hemos decidido –declaró- de todo lo relacionado con componentes militares y que potencialmente pueda servir para crear combustible para armas atómicas y otras cosas –centrifugadoras, etc.- será excluido del contrato. Los componentes militares se han caído y sólo queda una planta de energía nuclear de uso civil de agua ligera para proveer energía y calefacción” (<sup>160</sup>).

Respecto al armamento convencional, Yeltsin se comprometió solo a limitar su cuantía. Este asunto se concretó posteriormente en una reunión entre el vicepresidente estadounidense Gore y el primer ministro Chernomyrdin, pero Moscú rechazó abandonar a un “nuevo” aliado y se negó a cancelar por completo la venta. La presión diplomática estadounidense no cesó, especialmente en relación con la petición de que se detuviera la construcción del reactor de Bushehr. La decisión de varios congresistas republicanos norteamericanos de incluir en el proyecto de Ley de Apropiaciones Exteriores una enmienda por la que se recortaría la ayuda norteamericana a Rusia, si ésta continuaba cooperando en el área nuclear con los iraníes, colocó a la Casa Blanca en una difícil situación. A pesar del fracaso parcial con Yeltsin, Clinton se vio obligado a suspender la entrada en vigor de estas sanciones para evitar deteriorar las tímidas reformas políticas y económicas que estaba poniendo en práctica con muchas resistencias el gobierno ruso (<sup>161</sup>). En el documento que envió al Congreso para justificar la importancia de no sancionar a Rusia, Clinton afirmó que:

“Compartía” una “gran preocupación” por la colaboración nuclear ruso-iraní. “Dicha cooperación –que puede contribuir a armas con la bomba atómica a Irán a largo plazo– continúa siendo una amenaza no sólo para los intereses de seguridad de Estados Unidos, sino para el Proceso de Paz en Oriente Medio y la estabilidad mundial, así como para la propia seguridad de Rusia. Para resolver este

---

<sup>160</sup> Timmerman, Kenneth, “The day after Iran get the bomb”, en *Getting Ready for a nuclear-ready Iran*, Octubre 1995, The Strategic Studies Institute, consultado el 07/10/06 en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil>, pág. 114.

<sup>161</sup> *Federal Register*, May 23, 1996. p.26031.

complicado asunto, la Administración ha presentado objeciones de forma reiterada y firme a cualquier forma de cooperación nuclear con Irán” (<sup>162</sup>).

La presión norteamericana si tuvo efecto en evitar una mayor ampliación de la colaboración nuclear con Teherán y, en concreto, respecto a su petición de que Moscú les vendiera un reactor de agua pesada, más adecuado para la fabricación de plutonio, materia primera para la bomba atómica (<sup>163</sup>). Otra de las preocupaciones de Washington se refería a la recuperación de todos los residuos atómicos que podría producir Bushehr. La recogida de estos residuos –que debía contener plutonio– y su traslado a territorio ruso era la política seguida por Moscú hasta entonces y representaba en la práctica la devolución de este material a su suministrador. En el caso iraní, Washington tenía miedo de que pudiera haber una diversión del plutonio producido en Bushehr para la fabricación de bombas atómicas. Estados Unidos se oponía incluso a la propuesta de que estos residuos atómicos pudieran ser almacenados en Irán bajo supervisión de OIEA, porque en cualquier momento podría ser reutilizado para la fabricación de armas atómicas. El Ministerio ruso de Energía Atómica (Minatom) consideró, sin embargo, que este tipo de exigencias podía poner en peligro el contrato comercial por lo que no estaba dispuesto a solicitar un retorno “permanente” de esos residuos, por otra parte, complejos de manejar y almacenar. Los técnicos de Minatom aseguraron que estas exigencias no estaban recogidas como obligatorias en el NPT y, por tanto, representaban una petición sin sentido (<sup>164</sup>).

Al final, Estados Unidos convenció a Rusia para forzar a Irán a que todo el combustible utilizado en el reactor de Bushehr fuera devuelto (<sup>165</sup>). Sin embargo, no quedaron claras las medidas necesarias para asegurar la custodia de cantidades significativas de estos residuos en los almacenes de la propia central a la espera de ser trasladados a Rusia. El asunto volvió a la escena internacional en septiembre de 1997 durante unas conversaciones entre el entonces vicepresidente estadounidense Al Gore y el premier

---

<sup>162</sup> Presidential Determination No 97-01 of November 8, 1996, Federal Register. Para más información sobre la historia de la relación nuclear ruso-iraní puede consultarse Einhorn, Robert y Samore, Gary, “Ending russian assistance to Iran’s nuclear bomb”, *Survival*, Vol. 44, Summer 2002. Pág. 51-70.

<sup>163</sup> El seis de marzo de 1998, el viceprimer ministro ruso, Vladimir Bulgak, concluyó en Teherán con las autoridades iraníes un nuevo acuerdo para el suministro de dos reactores adicionales en Bushehr aunque hasta el momento no hay pruebas de que se haya iniciado su construcción, aunque existen sospechas de que estuviera pensado que alguno de ellos fuera de agua pesada, lo que hubiera incrementado sensiblemente la capacidad iraní de producir plutonio para bombas atómicas.

<sup>164</sup> Hibbs, Mark, “Iran may keep Russian spent fuel or take plutonium, REPU Waster”, *Nuclear Fuel*, December 18, 1995, Pág. 1.

ruso Victor Chernomyrdin. Según las noticias de prensa, el líder ruso compartió con Gore sus preocupaciones sobre los riesgos de proliferación que representaban estos residuos y admitió un programa de “inspecciones mutuas”, lo que concedía a Estados Unidos una significativa capacidad de control sobre dicha central (<sup>166</sup>). Pero pasados unos días, un alto funcionario ruso rechazó cualquier tipo de compromiso al respecto:

“Irán es un país soberano –declaró–. El reactor (de Bushehr) se entregará cumpliendo todas las salvaguardias estipuladas por la OIEA. Irán es un miembro del NPT que ha mostrado buena conducta y, por tanto, no habrá arreglos de inspecciones adicionales” (<sup>167</sup>).

Poco después, el Gobierno ruso reconoció que el proyecto estaba en “suspense” ante la falta de financiación y de la conclusión de algunos aspectos de los acuerdos comerciales con el OIEA. A pesar de ello, en octubre de 1997, entre 200 y 300 técnicos rusos se encontraban en Irán completando la evaluación técnica de la situación de Bushehr, aunque ninguna parte del reactor había sido enviada. Como consecuencia de estos retrasos, la fecha de entrada en funcionamiento del reactor *Bushehr 1* se pospuso para 2003 (<sup>168</sup>).

### **Los misiles también vienen de Rusia**

Pocas naciones como Irán pueden esgrimir tanta experiencia en el desarrollo y uso de misiles en situaciones bélicas. La contienda contra Irak culminó con una verdadera “lluvia” de misiles entre ambos países durante la llamada “guerra de las ciudades” (1988), y en abril de 2001 Teherán sorprendió a la región con un masivo ataque misilístico contra las bases de los grupos opositores respaldados por Irak (*Mojahedin-e Jalq*) (<sup>169</sup>). Como consecuencia de ellos, los iraníes estuvieron siempre convencidos de la necesidad de producir y diseñar misiles balísticos de última generación. Para ello han contado

---

<sup>165</sup> Eisenstadt, Michael, “Russian arms and technology transfers to Iran: Policy challenges for the US”, *Arms Control Today*, March 2001.

<sup>166</sup> Hoffman, David, “Yeltsin denies selling arms to Iran”, *Washington Post*, September 27, 1997.

<sup>167</sup> Hibbs, Mark, “OIEA, Russia to US: go public in UN bodies or drup claim”, *Nucleonics Week*, October 9, 1997, Pág. 1.

<sup>168</sup> “Russia: Iran pays the first instalment on Bushehr nuclear plant”, *Interfax (Moscow)*, March 19, 1997, en *FBIS-SOV 97-078*, March 19, 1997.

<sup>169</sup> En esta ocasión utilizó 16 lanzaderas que dispararon 66 misiles de medio y corto alcance, casi la mitad de todos los que utilizó durante la guerra contra Irak. MENL. Nicosia, April 24, 2001. Irán disparó 77 misiles Scud durante la guerra contra Irak durante un período de 52 días frente a los 40 misiles que había lanzado los anteriores tres años.

fundamentalmente con la ayuda de Corea del Norte, China y Rusia, siendo esta última la primera que comenzó a transferirles tecnología en este campo (<sup>170</sup>).

Durante el año 1997, la prensa estadounidense, citando fuentes no identificadas de los servicios de espionaje de Estados Unidos e Israel, afirmó que Rusia había transferido a Irán conocimientos y tecnologías del llamado programa SS4- MRBM que podría permitir a Teherán desarrollar dos misiles nuevos derivados del misil norcoreano *Nodog*: el *Shahab-3*, con un radio de acción de entre 1.300 y 1.500 kilómetros; y el *Shahab-4*, con un sistema de guiado mejorado y alcance de 2.000 kilómetros capaz de poner satélites en órbita baja. Este misil sería capaz teóricamente de alcanzar objetivos en Alemania o China desde Irán (<sup>171</sup>). En un primer momento, Rusia negó rotundamente que colaborara con Teherán para el desarrollo de un programa de misiles, a pesar de que Gore discutió el asunto en su reunión con Chernomyrdin en septiembre de ese mismo año. Después de muchas presiones, los rusos reconocieron que técnicos iraníes habían sido entrenados en dos universidades rusas pero aseguraron que los conocimientos adquiridos no eran sobre materias clasificadas ni violaban el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR) firmado con Estados Unidos y otros países. Aún así, la Administración norteamericana impuso en 1988 y 1999 sanciones a varias empresas rusas por considerar que habían violado el MTCR, lo que, claramente, no impidió que los iraníes obtuvieran esa tecnología para mejorar sus capacidades en esta área (<sup>172</sup>). Desde hace años, el Ejército iraní hace gala de sus *Shahab-3* en desfiles y ejercicios militares (<sup>173</sup>). Este misil, operativo según Teherán, está demostrado que puede transportar una cabeza nuclear y en su radio de

---

<sup>170</sup> Jasinki, Michael, "Russian: missile exports to Iran" consultado el 10/10/06 en <http://nti.org/db/nisprofs/russia/exports/rusiran/missover.htm>.

<sup>171</sup> Director of Central Intelligence, *The acquisition of technology relating to weapons of mass destruction and advance conventional munitions*, June 1997, Pág. 4.

<sup>172</sup> Algunas empresas rusas sancionadas por EEUU son Europalas 2000 (1998), Glavkosmos (1998), Grafit Research Institute (1998), INOR Scientific Centre (1998), MOSO Company (1998), Baltic State Technical University (1998), Moscow Aviation Institute (1998), Polyus Science Agency (1998), Tula Instrument Design (2003). Russia, <http://iranwatch.org/wmd/wmd-iranmissileessay.htm> y Wehling, Fred, "Russian nuclear and missile exports to Iran", *The Nonproliferations Review*, Winter 1999, Pág. 134-143: "The Russian List. También es preciso señalar que Washington ha sancionado por la misma razón a varias compañías chinas (Norinco, 2003) y de otras naciones, incluida España, Corea del Norte, Macedonia, Taiwán y EAU.

<sup>173</sup> Irán es actualmente autosuficiente en la producción de misiles balísticos. El coordinador de Inteligencia Nacional de EEUU, Negroponte, testificó ante el Congreso el dos de febrero de 2006 que Irán "cuenta actualmente con el mayor inventario de misiles de Oriente Medio y Teherán concibe los misiles balísticos como parte integral de su estrategia para detener y atacar a fuerzas en la región, incluidas las fuerzas estadounidenses". Irán ha probado el *Shahab-3*, capaz de alcanzar Israel, en varias ocasiones pero los expertos occidentales dudan de su fiabilidad. Katzman, Kenneth, *Iran: U.S. concerns and policy responses*, CRS Report for Congress, October 4, 2006, The Library of Congress Code RL 32048.

acción entra Israel y muchas bases militares del Pentágono en Oriente Medio, así como diversos países árabes (<sup>174</sup>).

### **Los rusos se distancian de Teherán**

La llegada al poder en marzo del 2000 de Putin representó un intento por relanzar las relaciones ruso-iraníes. El nuevo presidente ruso abogó inmediatamente por dejar sin efecto las limitaciones que imponía el acuerdo Gore-Chernomyrdin y negociar otro nuevo paquete de armamento. Al año siguiente, se firmó un nuevo acuerdo valorado entre 2.000 y 7.000 millones de dólares para la venta a Irán de patrulleras, cazas de combate y, lo que es más revelante, 30 misiles *Tor-M1* capaces de derribar aviones y misiles en vuelo a baja cota. Respecto al tema nuclear, Putin buscó acelerar los trabajos para la finalización de la central de Bushehr. Alexander Rumyantsev, entonces ministro de Energía Atómica (Minatom, ahora Rosatom), afirmó que el proyecto estaba completo en un 60% y auguró una pronta entrada en vigor (<sup>175</sup>). El único problema seguía siendo el rechazo iraní a las propuestas rusas sobre el retorno del combustible utilizado y la negativa de Moscú a vender plantas de enriquecimiento de uranio, ante la presión de Washington que hacía de este asunto un tema capital. Las revelaciones en el año 2002 de las instalaciones secretas construidas por Irán para avanzar en su programa nuclear –con claras sospechas de su dimensión militar– no ayudaron a las relaciones entre ambos países. En junio de 2003, el Gobierno ruso –más preocupado por no perder el contrato nuclear que otra cosa– ofreció de nuevo garantizar las entregas de combustible nuclear independientemente de que Irán firmara el “Protocolo Adicional”, una de las demandas de la OIEA, pero condicionándolo a que Teherán se comprometiera a devolver los residuos a territorio ruso. La permanente negativa de Moscú produjo que los clérigos iraníes, en vez de olvidarse del proyecto, buscaran otro aliado. Lo encontró en China, ávido de recursos energéticos para mantener su fuerte crecimiento económico y con pretensiones también de colocarse en un lugar privilegiado dentro del prestigioso club de los países nucleares (<sup>176</sup>).

---

<sup>174</sup> Timmerman, Kenneth, “Russian assistance to Iran’s missile programs”, testimonio ante el subcomité de Espacio y Aeronáutica del Comité de Ciencias de la Casa de Representantes, July 13, 1999.

<sup>175</sup> El periódico *Izvestia* afirma que el proyecto Bushehr ha salvado de la bancarrota a más de 300 empresas rusas. La página web *gazeta.ru* estima que si el proyecto fuera cancelado provocaría unas pérdidas superior a los 500 millones de dólares en esa fecha.

<sup>176</sup> Un ejemplo de esta nueva relación chino-iraní es la inversión de 20 millones de dólares aprobada en 2005 a la empresa china Zhuhai Zhenrong – la más importante realizada por un país extranjero desde 1999 – para el desarrollo de la industria de gas licuado. Perkovich, George and Manzano, Silvia, “Iran gets the bomb – then what?”, en *Getting Ready for a nuclear-ready Iran*, Octubre 1995, The Strategic Studies

El distanciamiento se hizo ya patente. A partir de noviembre de 2003, las contradicciones dentro del Gobierno de Moscú se agudizaron. La determinación rusa por finalizar la central de Bushehr se enfrentaba al “alto precio” político que tiene que pagar ante la confirmación de los incumplimientos iraníes. La denuncia de la OIEA de que Teherán había violado sus responsabilidades respecto al TNP colocaba a Rusia en una difícil situación internacional, si quería seguir siendo una potencia nuclear responsable. La primera respuesta del Kremlin nada más tomarse esta decisión fue retrasar la finalización de la central de Bushehr hasta el año 2005, a menos de que los iraníes aceptaran enviar a Rusia el combustible utilizado. La presión produjo su efecto y Teherán firmó al mes siguiente un protocolo adicional de garantías, suspendió las operaciones de enriquecimiento de uranio y permitió la inspección de sus instalaciones. La víctima habían sido las hasta entonces excelentes relaciones entre ambos países. Los rusos eran conscientes de que su oposición a cualquier avance iraní hacia la obtención de la bomba atómica estaba provocando que Teherán no confiara más en ellos y buscara otros proveedores legales (China) o ilegales (A. Q. Khan). El poder de influencia del Kremlin sobre los clérigos iraníes disminuía y colocaba a Moscú en una situación cada vez más precaria. Por eso, el ministerio ruso de Exteriores no puede responder con más ambigüedad y cautela a la decisión iraní a mediados de año de remover los precintos de la instalación de reprocesamiento de uranio de Isfahan.

El desafío con la comunidad internacional estaba servido. En septiembre, el Consejo de Gobernadores de la Organismo Internacional para la Energía Atómica (AIEA, en sus siglas en inglés) votó declarar a Irán en violación del NPT y enviar el asunto al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para la posible adopción de medidas punitivas. Agarrándose a la esperanza, Rusia decidió abstenerse a pesar de las pruebas que existían. Su representante, Rummyantsev, explicó así su difícil postura:

“Sabemos que una nación que ha firmado un tratado de no proliferación, tiene todo el derecho para tener el ciclo completo de abastecimiento nuclear... En este momento no recomendamos esto... Rusia no abandonará su cooperación con Irán. Si se aprueban restricciones legales que debemos cumplir (en referencia a posibles resoluciones del Consejo de Seguridad), lo haremos... No hay nada ilegal en ganar

dinero con un negocio legítimo y, por eso, no vemos razones en este momento para limitar nuestra cooperación” (<sup>177</sup>).

**Cuadro 1 COMERCIO EXTERIOR DE RUSIA CON IRAN** (a precio actual en millones de dólares)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
--	------	------	------	------	------	------	------

**EXPORTACIONES**

<b>Total</b>	63.687	89.269	85.352	91.001	113.157	152.191	208.759
<b>Irán</b>	249	633	904	757	1.312	1.912	1.927

**IMPORTACIONES**

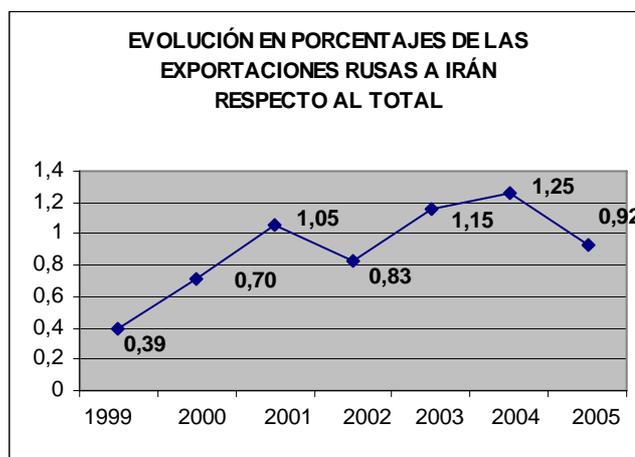
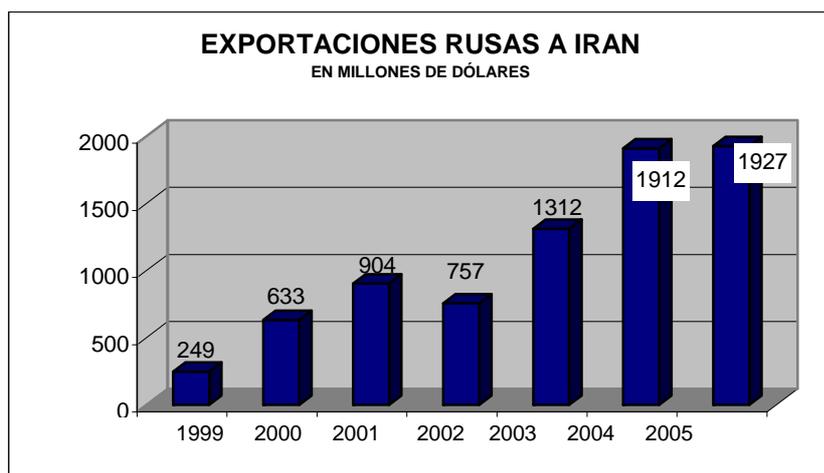
<b>Total</b>	33.117	22.275	30.680	36.011	44.207	57.856	79.579
<b>Irán</b>	27,0	53,6	34,5	50,9	63,0	103	125

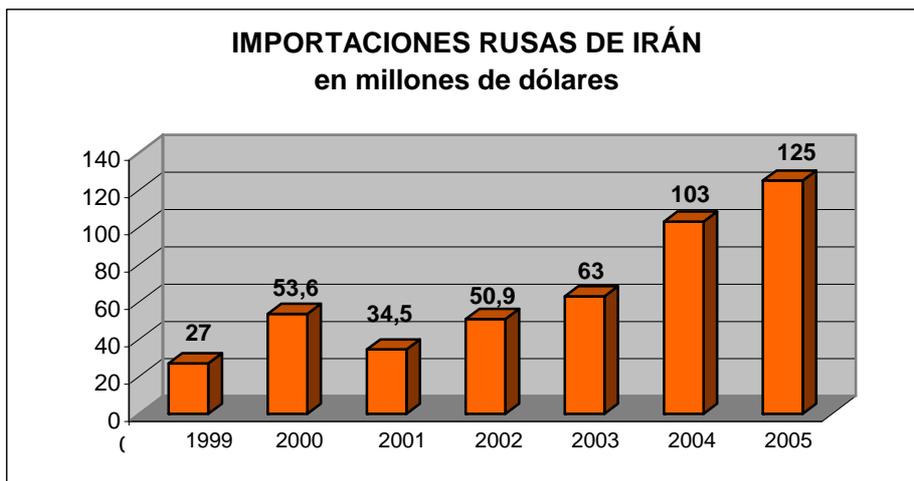
El representante ruso se refería al importante comercio bilateral que había ido creciendo desde la firma del acuerdo de cooperación nuclear del año 1995. Las cifras demuestran claramente que Moscú tiene mucho que perder en el caso de que se impongan sanciones contra el régimen de Teherán. Al contrario que otras naciones que dependen del petróleo y gas iraníes, Rusia mantiene un balance comercial claramente favorable y, por tanto, cualquier sanción contra este país acarrearía importantes pérdidas económicas.

---

<sup>177</sup> Saivetz, Carol, “Russia’s Iran Dilemma”, *Russian Analytical Digest*, Nº 6, September 19<sup>th</sup>, 2006.Pág..9

Según los datos oficiales rusos, el crecimiento de sus exportaciones a Irán ha sido exponencial con un incremento del más del 700% (de 249 millones de dólares a 1.927 millones) entre los años 1995 y 2005, año en el que representaron cerca del 1% del total de las ventas rusas al exterior. De parecida importancia ha sido el crecimiento de las importaciones procedentes de Irán que en el mismo período crecieron más de un 400% (de 27 a 125 millones de dólares), aunque en términos relativos el aumento ha sido tan espectacular (para ver la evolución consultar figuras 1, 2 y 3 adjuntos). Rusia es el segundo suministrado de Irán (5,6% del total) por detrás sólo de la Unión Europea (37,2% del total de las exportaciones iraníes), y cerca de los Emiratos Árabes Unidos (5,5%) y Japón (5%). Hay que resaltar que en ambos casos, son testimoniales los intercambios energéticos pues ambos países están entre los principales productores de petróleo y gas del mundo.





Los economistas rusos afirman que, si el conflicto nuclear se supera sin necesidad de sanciones u otras medidas punitivas, es previsible que las exportaciones rusas a Irán puedan alcanzar los 10.000 millones de dólares en la próxima década, lo que convertiría a Moscú en el principal socio comercial de Teherán. El incipiente sector industrial iraní necesitará para su desarrollo la maquinaria y la tecnología rusa, por otra parte de difícil venta en otros mercados más desarrollados como los europeos.

### **Rusia, un intermediario rechazado**

A pesar de estas consideraciones económicas y con el tema iraní en la agenda del Consejo de Seguridad, Rusia intentó utilizar su aún significativa influencia sobre Irán para proponerse como mediador entre Teherán y Occidente, algo que podría granjearle beneficios en la escena mundial. Según el experto ruso Aleski Arbatov::

“Rusia percibió una oportunidad para ganar estatus internacional al actuar como mediador en un momento de grave tensión entre Occidente y el mundo islámico”  
(<sup>178</sup>).

En parte por esta razón y para proteger Bushehr y futuros negocios (<sup>179</sup>), Moscú lanzó en el 2005 una iniciativa diplomática destinada a superar el punto muerto en que se encontraba el asunto y evitar, al mismo tiempo, sanciones o una posible acción militar.

<sup>178</sup> Saivetz, Carol, “Russia’s Iran Dilemma”, Russian Analytical Digest, No 6 September 19<sup>th</sup>, 2006. Pág. 9.

<sup>179</sup> Algunos expertos afirman que los contratos que Rusia piensa puede obtener en Irán sólo en el cambio nuclear superarían los 10.000 millones de dólares, contacto programas de enriquecimiento, adiestramiento, y construcción de más reactores atómicos. Chuen, Cristina, *Russian Nuclear Exports to Iran: US. Policy Change Needed*, March 27, 2003 consultado el 15/10/06 en <http://cns.miis.edu/pubs/week/030327.htm>.

La propuesta rusa proponía superar el escollo del enriquecimiento de uranio con la creación de una empresa conjunta con los iraníes para este propósito (una idea por otra parte vieja, al coincidir con su política mantenida desde la desaparición de la URSS). En pocas palabras, Moscú favorecía a Rusia como subcontratista para el suministro y recogida de uranio enriquecido y residuos atómicos, lo que congelaría en la práctica cualquier actividad iraní en este terreno más allá de fabricar uranio concentrado o yellowcake con gas tetrafluoruro (UF-4) (<sup>180</sup>). Con ello, Rusia y Estados Unidos estarían seguros de que Irán no podría desarrollar la bomba atómica y se evitaría la imposición de sanciones. El plan tenía, asimismo, beneficios evidentes para Rusia y China que continuarían controlado el desarrollo del programa nuclear iraní, y resaltando su papel como garantes de la no proliferación nuclear. Calificada como “inteligente” y “bien estructurada”, la iniciativa fue vista inmediatamente con buenos ojos por Washington – algunos analistas afirman incluso que fue inspirada por la Administración Bush (<sup>181</sup>)– pero los clérigos iraníes la recibieron con recelo. A estas alturas, Teherán no estaba dispuesto a conformarse con nada que no fuera el total control del ciclo atómico por lo que su respuesta fue por la vía de los hechos consumados. El 11 de abril de 2006, confirmó haber logrado enriquecer uranio con éxito lo que le introducía directamente en el prestigioso y reducido club de los países nucleares (<sup>182</sup>).

El rechazo iraní –un desplante para muchos rusos- no dejaba a Putin mucho margen de maniobra y no tuvo más remedio que ceder a las presiones del Grupo de los Ocho (G-8) y declarar públicamente que si Irán no cumplía lo que la comunidad internacional, tendría que atenderse a sus consecuencias. Aún así, la diplomacia rusa había mantenido hasta el último minuto su respaldo a la vía diplomática frente a la política de sanciones propuesta por Washington y rechazado cualquier insinuación sobre soluciones bélicas o golpes de Estado:

---

<sup>180</sup> La idea era enviar a Rusia el UF-4 para convertirlo allí en UF-6 y utilizarlo para enriquecer uranio de baja calidad suficiente para un reactor nuclear de uso civil pero no para un destino militar. El uranio enriquecido sería convertido en óxido y reenviado a Irán para su utilización en Bushehr. Los residuos serían también reenviados a Rusia para su control y evitar cualquier desviación ilegal. En una segunda etapa, se permitiría a Irán convertir UF-4 en UF-6.

<sup>181</sup> Amirahmadi, Hooshang, “The new multipronged american Iran policy and the US-Russian gamble”, *American Iranian Council, AIC Update*, December 2005, Vol 2, Nº 36. consultado el 07/10/06 en <http://www.american-iranian.org>. El autor afirma que, “a pesar de la negativa, sospecho que Estados Unidos es la fuente de la llamada propuesta rusa porque, tal como lo veo, tiene el potencial de aislar más a Irán, y colocar firmemente a Rusia y China por extensión, en el lado de EEUU y la UE”. Señala en este sentido que unos días antes de hacerse pública, visitó Washington el director general de la AIEA, Mohamed ElBaradei, para mantener consultas con las autoridades estadounidenses.

<sup>182</sup> Para más detalles sobre la propuesta rusa se puede consultar Sakov, Nikolai, “The prospects of russian mediation of the Iranian nuclear crisis”, February 17, 2006, en <http://cns.miis.edu/pubs/week/060217.htm>.

“La situación no es acerca del destino de Irán –ha declarado el ministro ruso de Exteriores, Lavrov-. El destino de Irán está en manos del pueblo iraní. Estamos hablando sobre como asegurar un régimen de no proliferación de armas de destrucción masiva que también respete el derecho de toda nación al desarrollo pacífico de la energía nuclear que permite el actual régimen de no proliferación. La cuestión es saber por qué métodos podemos lograr esos objetivos. Tenemos multitud de opciones” (<sup>183</sup>).

## El dilema actual

La dubitativa posición rusa de los últimos meses –al negarse a sancionar abiertamente a Irán pero denunciar su actitud beligerante- parece evidente que tendrá que terminar muy pronto. La población rusa se encuentra bastante dividida al respecto. Un 37% percibe en términos generales a Teherán como un país “amigo” y un número similar (38) aprueba que desarrolle un programa atómico (frente al 25 que lo desaprueba), pero, sin embargo, prácticamente el mismo número de rusos afirma considerarlo un “Estado agresivo” frente a los que piensan lo contrario (34 frente a 37) (<sup>184</sup>). Los analistas rusos calculan que, por el contrario, el 100% de la elite política rusa y del sector inversor rechazan la imposición de sanciones o de la fuerza militar para prevenir el enriquecimiento de uranio, teniendo en cuenta que la comunidad internacional lo permite hoy en día a otros muchos países como Alemania, Holanda, o Brasil (<sup>185</sup>).

Los responsables del Gobierno ruso son conscientes de que deben oponerse a un Irán nuclear no sólo por el interés general sino por sus propios intereses nacionales. En este caso la colaboración con Estados Unidos para detener la proliferación de armas nucleares no sólo es un objetivo lícito, sino una responsabilidad inaplazable. Un país islámico revolucionario con el arma atómica en sus manos representa una importante amenaza para Moscú a diversos niveles. Desde el colapso total del régimen de no proliferación que desencadenaría una nueva carrera armamentista sin control en Oriente Medio (<sup>186</sup>) y Asia

---

<sup>183</sup> Saivetz, Carol, “Russia’s Iran Dilemma”, *Russian Analytical Digest*, Nº 6, September 19<sup>th</sup>, 2006. Pág. 11.

<sup>184</sup> Ver más datos en los gráfico adjuntos. *Russian Polling Institute FOM (Public Opinion Foundation)*, encuesta realizada entre el 22 y el 23 de abril de 2006 a 2.100 personas. Fue consultada el 15/10/06 en <http://bd.for.ur/report/cal/report/countries/Iran2/tb061712>.

<sup>185</sup> Arbatov, Alexei, “Russia and the Iran nuclear crisis”, May 23, 2006, consultado el 08/11/06 en <http://carnegieendowment.org/npp/publications/index.cfm?fa=view&id=18364>.

<sup>186</sup> Desde el año 2000, Rusia ha iniciado negociaciones sobre cooperación nuclear con destino civil con Siria y Egipto aunque en ambos casos las conversaciones no hayan prosperado mucho. Bowen, Wyn y Kidd, Joanna, “The nuclear capabilities and ambitions of Iran’s neighbours” en *Getting Ready for a nuclear-ready Iran*, Octubre 1995, The Strategic Studies Institute, consultado el 07/10/06 en

Central, hasta una brusca caída de su influencia política entre países de la región que podrían reconocer a Irán como el único “contrapeso” a la “dañina e impía” influencia estadounidense y un modelo a imitar a medio plazo (<sup>187</sup>).

Por otra parte, es evidente que el Kremlin no desea que Irán se convierta en potencia nuclear porque ello añadiría mayor inestabilidad a la región, y alimentaría los mismos deseos atómicos de vecinos caucásicos. La firme oposición a un Irán nuclear también reportaría beneficios políticos a Moscú frente a Estados Unidos y la Unión Europea, que al igual que él –especialmente en el caso del Viejo Continente– buscan estabilidad y no nuevos focos de tensión. Con esta perspectiva como panorama y aunque frustrado, el presidente Putin parece no tener otro camino que abandonar definitivamente su respaldo incondicional a Irán, si los ayatolás mantienen sus aspiraciones nucleares en desafío a la comunidad internacional, y tomar partido definitivamente por la postura defendida por Occidente. Algunos quieren creer que Moscú ya ha tomado esta decisión pero es consciente de que debe escenificarla adecuadamente para evitar las iras de su población islámica y de muchos países árabes que no pueden criticar a Irán en este aspecto mientras Israel tenga la bomba atómica y siga oprimiendo a los palestinos (<sup>188</sup>). Desde la perspectiva rusa, un punto fundamental es saber si Estados Unidos y la Unión Europea podrían aceptar de alguna manera la finalización del reactor nuclear de Bushehr bajo cualquier tipo de acuerdo aceptable para Teherán. Un compromiso en este asunto, reportaría no sólo beneficios económicos y políticos para Moscú, sino que ofrecería un modelo para otros países de la región que seguro buscarán a partir de ahora el desarrollo de programas nucleares de uso civil. Claramente, Rusia se siente menos amenazada que Estados Unidos por las capacidades nucleares que puedan obtener los iraníes y, por ello, está en condiciones de jugar mejor un papel de mediador y, si fuera necesario, de verificador de los consensos que se obtengan, algo que le devolvería parte del prestigio político perdido.

El profesor don Antonio Sánchez Andrés, del Departamento de Economía Aplicada de Valencia, sostiene que desde el punto de vista ruso el desarrollo de la tecnología nuclear iraní no ha llegado a su punto crítico: la capacidad para producir uranio de doble uso:

---

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil>. Pág.34 y 62. En marzo de 2004, Irán y Siria firmaron también un acuerdo de cooperación militar y defensiva cuyos detalles son desconocidos.

<sup>187</sup> Para más información puede consultarse también Freedman, Robert, “Putin and the Nuclear Weapons Issue”, *Problems of Post-Communism* 53, Nº2 (March/April 2006), Pág. 39-48.

<sup>188</sup> Arkov, Alexei, “Russia and the Iran nuclear crisis”, May 23, 2006, consultado el 08/11/06 en <http://carnegieendowment.org/npp/publications/index.cfm?fa=view&id=18364>.

“Moscú apuesta porque Occidente no sitúe a Irán en una posición de vejación porque –subraya- en ese momento Teherán radicalizaría sus posiciones hasta, incluso, pretender abiertamente obtener la bomba atómica” (<sup>189</sup>).

En este sentido se entienden las declaraciones del portavoz del Kremlin, Dimitri Peskov, con motivo de una reciente visita a Moscú a principios de noviembre del principal negociador nuclear iraní, Ali Larijani, respecto a que Rusia está convencida de que existe aún una salida negociada:

“Estamos aún convencidos de que todavía hay espacio para negociaciones pacíficas –agrego-. Las sanciones es un tema muy sensible... y tenemos que actuar con extremada responsabilidad” (<sup>190</sup>).

En sus palabras puede tenerse en cuenta que a finales del año 2006 se producirá otro momento crucial en esta larga historia, al tener que considerar el Kremlin si pone en marcha el reactor de Bushehr que, en teoría, estará finalizado en diciembre. Moscú cuenta con poco tiempo para decidir si sigue adelante con esta operación, que requiere no sólo el consenso y aprobación del Gobierno de la República Islámica sino la supervisión de los técnicos de la OIEA y el envío de combustible atómico –otra operación muy sensible para Washington-. La actual directora de Estudios Estratégicos de la Comisión de Energía Atómica de Francia, Thérèse Delpech, reconoce que antes es:

“Crucial saber que pasará con este combustible si es entregado, e Irán decide poner fin definitivamente a las inspecciones internacionales.”

Y se retira del TNP, algo que puede hacer de acuerdo con el propio convenio como ya hizo Corea del Norte en su día y que cerraría definitivamente sus instalaciones y su programa nuclear a la supervisión internacional. Por ello, Delpech, como muchos otros analistas occidentales, considera que:

“Bajo las presentes circunstancias, la decisión más aceptada sería retrasar la entrega” del combustible atómico y la entrada en funcionamiento del reactor nuclear (<sup>191</sup>).

---

<sup>189</sup> Sánchez Arenas, Javier, “Rusia ante la crisis nuclear iraní”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos* ARI nº 53/2006 (10/5/2006), consultado el 03/10/06 en <http://realinstitutoelcano.org/analisis/969.asp>.

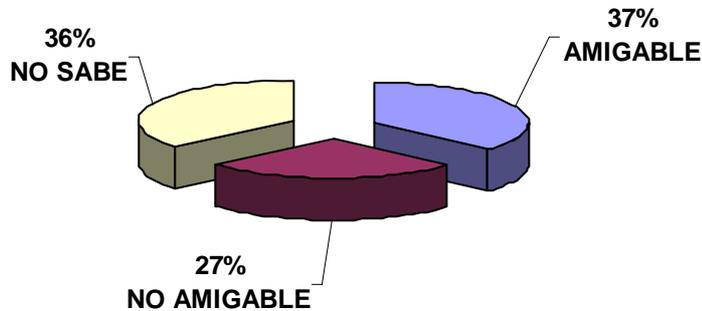
<sup>190</sup> “Iran’s Larijani to visit Russia on Friday”, *IranMania.com*, November 10, 2006.

El problema para Putin, cuya estrategia de compromiso y moderación ha obtenido un éxito parcial hasta el momento, es la ausencia de justificaciones para confiar de nuevo en los ayatolás. Rusia, más que cualquier otro país, conoce las intenciones reales de Irán porque sus técnicos nucleares han trabajado con los científicos iraníes durante muchos años. Para ellos, no es un enigma que la intención de Teherán sea obtener la bomba atómica lo antes posible y a cualquier precio. El único camino que permitiría a Moscú salir victorioso en esta encrucijada pasa necesariamente por algún gesto significativo de Irán que en este momento tendría que ser algo más que declaraciones públicas. Irán es perfectamente consciente del cambio de actitud de su antiguo aliado incondicional y, por eso, intenta mantener sus declaraciones y posiciones públicas lo más ambiguas posibles, el mayor tiempo. Mientras Putin no reconozca abiertamente la naturaleza militar del programa iraní, será complicado que se avance en el camino de las sanciones en el Consejo de Seguridad. De lo contrario, la libertad de acción y retórica que Moscú ha permitido hasta ahora al régimen de los clérigos se habría terminado y Rusia se enfrentaría a un dilema decisivo: permitir un rival geoestratégico nuclear en su "extranjero cercano", sacrificar grandes intereses económicos y políticos, y/o alejarse de los círculos de países capitalistas importantes que dirigen los destinos del mundo (G-8). Cualquier opción enfrentará al Kremlin con los sinsabores de las responsabilidades que conlleva aspirar a ser una superpotencia nuclear y la mala conciencia de haber alimentado un "monstruo" que al hacerse mayor personifica todos los riesgos y amenazas que se querían combatir al criarlo, figuras 4, 5 y 6.

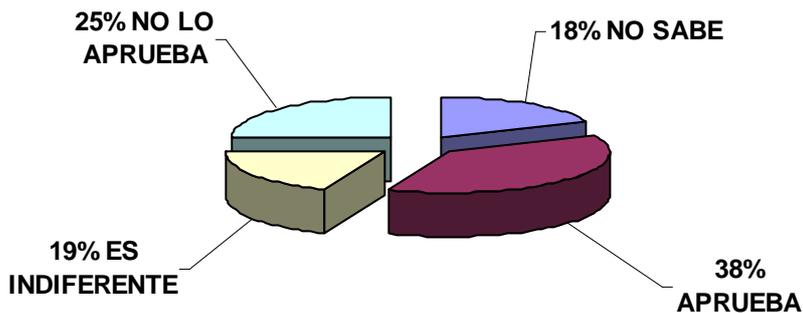
---

<sup>191</sup> Delpech, Téhérese, "What transatlantic strategy on Iran?" en *Getting Ready for a nuclear-ready Iran*, Octubre 1995, The Strategic Studies Institute, consultado el 07/10/06 en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil>. Pág. 296.

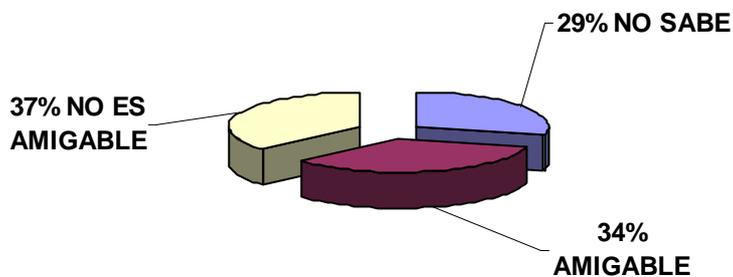
¿Piensa que Irán es un Estado amigable en sus relaciones con Rusia?



¿Aprueba o desaprueba la cooperación con Irán para el desarrollo de energía nuclear?



Algunos piensan que Irán es un Estado agresivo que representa una amenaza para otros Estados, otros no lo piensan. ¿Con que opinión está más de acuerdo?



# **ACTIVIDADES DEL CENTRO**

# VISITA A ESPAÑA DE LA ACADEMIA MILITAR DE SURÁFRICA

Entre los días 3 al 11 del pasado mes de noviembre, tuvo lugar la visita de la Academia Militar de Sudáfrica, la delegación estuvo compuesta por 23 oficiales de alta graduación y personalidades civiles de Sudáfrica y otros países africanos, al frente de la misma estuvo el col Dirk Hanekom.

Durante su estancia, visitaron las instalaciones del Centro, asistieron a conferencias impartidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, la Dirección General de Política de Defensa y la Dirección General de la Guardia Civil. Visitarón el Palacio Real de Madrid, la ciudad de Toledo, EADS-CASA en Sevilla, base naval de Rota, base aérea de Torrejón y las instalaciones del Centro de Sistemas Aeroespaciales de Observación y A General Dinamycs Santa Bárbara Sistemas.

## XI JORNADAS DE HISTORIA MILITAR

Los días 13, 14, 16, 20, 21 y 23 del pasado mes de noviembre, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, las XI Jornadas de Historia Militar con el tema general *La Enseñanza de la Historia Militar en las Fuerzas Armadas* y la exposición por parte de los ponentes de una serie de conferencias, seguidas de coloquio.

La dirección de las mismas estuvo a cargo del excelentísimo señor don Pedro Bernal Gutiérrez, teniente general director del CESEDEN y presidente de la Comisión Española de Historia Militar.

## **XII JORNADAS UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID (UPM)–FUERZAS ARMADAS**

Los días 14, 15 y 16 del pasado mes de noviembre, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro y en el salón de actos del Rectorado de la UPM, las XII Jornadas Universidad UPM–Fuerzas Armadas, siendo el tema general *Investigación Tecnológica para la Defensa Nacional*.

La dirección de las mismas estuvo a cargo del excelentísimo señor don Javier Uceda Antolin, rector magnífico de la UPM y por el excelentísimo señor don Pedro Bernal Gutiérrez, teniente general director del CESEDEN.

## CONFERENCIA JEMAD DE ITALIA

EL día 21 de noviembre a las 11:00 horas, en el aula magna de este Centro, el Capo di Statu Maggiore della Difesa, almirante Giampaolo Di Paola (JEMAD de Italia), visitó este Centro e impartió una conferencia al VIII Curso de Capacitación para el Desempeño de los Cometidos de GB/CA.

## CONFERENCIA JEMAD DE ALEMANIA

EL día 24 de noviembre a las 10:25 horas, en el aula número 1 de este Centro, el generalinspekteur der bundeswehr Wolfgang Schneiderhan (JEMAD de Alemania), visitó el CESEDEN e impartió una conferencia al VIII Curso de Capacitación para el Desempeño de los Cometidos de GB/CA.

# **CONFERENCIA REPRESENTANTE JEMAD DEL REINO UNIDO**

El día 28 de noviembre a las 11:00 horas, en el aula magna de este Centro, el Commander Field Army (en representación del JEMAD del Reino Unido) lieutenant general Robin Brims, visitó el CESEDEN e impartió una conferencia al VIII Curso de Capacitación para el Desempeño de los Cometidos de GB/CA.

# CONFERENCIA GENERAL

El día 29 del pasado mes de noviembre, a las 19:00 horas, tuvo lugar en el aula magna de este Centro, dentro del ciclo de conferencias de la Cátedra “Marqués de Santa Cruz de Marcenado” del CESEDEN-Fundación Sagardoy, la conferencia *El militar en la sociedad de hoy* impartida por la ilustrísima señora doña Soledad López Fernández, subsecretaría de Defensa.

A la conferencia asistieron autoridades civiles y militares del Ministerio de Defensa, autoridades de las universidades, institutos y centros de estudios internacionales.

# **CLAUSURA DEL VIII CURSO DE CAPACITACIÓN PARA EL DESEMPEÑO DE LOS COMETIDOS DE GB/CA**

EL día 30 de noviembre a las 10:00 horas, en el aula magna de este Centro, el excelentísimo señor ministro de Defensa don José Antonio Alonso Suárez, impartió una conferencia y clausuró el VIII Curso de Capacitación para el Desempeño de los Cometidos de GB/CA. El acto fue presentado por el excelentísimo señor teniente general director del CESEDEN.

# **CLAUSURA DEL X CURSO DE ALTA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

El día 1 de diciembre a las 12:00 horas, en el paraninfo de este Centro, el ilustrísimo señor director general de Personal, don Vicente Salvador Centelles, impartió una conferencia y clausuró el X Curso de Alta Gestión de Recursos Humanos.

## CLAUSURA DE LOS SEMINARIOS DE INVESTIGACIÓN 2006

El día 13 de diciembre a las 16:30 horas, se desarrolló en el paraninfo de este Centro la clausura de los Seminarios anuales de Investigación 2006, bajo la presidencia del Jefe del Estado Mayor de la Defensa, seleccionando los títulos que a continuación se relacionan: Grupo de trabajo número 1: *El Mundo Iberoamericano ante los actuales retos estratégicos*, Grupo de trabajo número 2: *La entrada de Turquía en la Unión Europea*, Grupo de trabajo número 3: *España como actor principal en la seguridad del Mediterráneo* y Grupo de trabajo número 4: *La externalización en las Fuerzas Armadas: equilibrio entre el apoyo logístico propio y el externalizado*.

# JORNADAS SOBRE DIÁLOGO DEL MEDITERRÁNEO DE LA FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

Los días 14 y 15 del pasado mes de diciembre, tuvo lugar en el aula número 1 y paraninfo de este Centro, unas *Jornadas sobre Diálogo del Mediterráneo* organizadas por la Fundación Konrad Adenauer en colaboración con el CESEDEN.

# **INAUGURACIÓN DEL EDIFICIO DE LA COMISIÓN ESPAÑOLA DE HISTORIA MILITAR (CEHISMI)**

El 22 de diciembre a las 11:00 horas, se inauguró el edificio de la CEHISMI, con el nombre de don Juan Pérez de Tudela, por parte de su presidente y director del CESEDEN, el excelentísimo señor teniente general don Pedro Bernal Gutierrez.

# **IMPOSICIÓN DE CONDECORACIONES Y DESPEDIDA DE PERSONAL**

El 22 de diciembre a las 12:00 horas, en el aula magna de este Centro, tuvo lugar el acto de imposición de condecoraciones concedidas al personal militar y civil del Centro así como personal civil ajeno a la Administración militar que por su colaboración con el CESEDEN ha sido condecorado. En dicho acto, presidido por el excelentísimo señor teniente general director del CESEDEN, se despidió también al personal que ha causado baja en el Centro durante el último año.

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