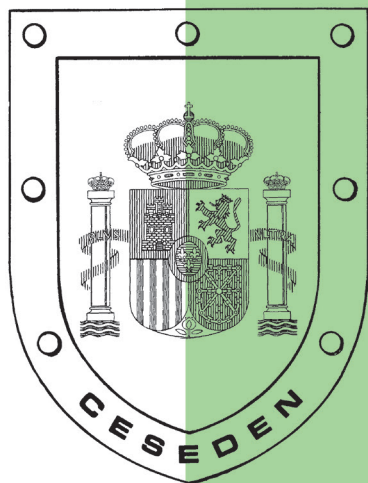


BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 323



año 2012

CONFERENCIAS

- POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE ALEMANIA
Reinhard Silberberg
Embajador de Alemania.
- PRESENTACIÓN DE LOS LIBROS: *ENTENDER LA GUERRA EN EL SIGLO XXI Y LA ECUACIÓN DE LA GUERRA*
Ángel Tristán Pimienta
Periodista.

COLABORACIONES

- PORTUGAL Y SURÁFRICA EN EL ÁFRICA AUSTRAL EN LOS AÑOS 1970-1974: EL EJERCICIO *ALCORA*
Luis Machado Barroso
Teniente coronel de Infantería del Ejército portugués.
- LA EVOLUCIÓN DE LA PESD Y SU RELACIÓN CON LA PESD A TRAVÉS DE LOS TRATADOS: ESPECIAL REFERENCIA A LAS NOVEDADES ADOPTADAS POR EL TRATADO DE LISBOA
Alfonso Casasola Gómez-Aguado
Teniente auditor.
- EL GRAN MEDIO ORIENTE: DE MARRUECOS A PAKISTÁN
Roberto Brocate Pirón
Investigador doctorando en Ciencias Políticas.
- ASIMETRÍA, DISIMETRÍA Y PERCEPCIÓN DEL CONFLICTO. LA CONCEPTUALIZACIÓN ANTE EL FENÓMENO TERRORISTA
Luis Ángel Aparcio-Ordás González-García
Profesor de la Universidad Alfonso X.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

MINISTERIO DE DEFENSA



BOLETÍN DE INFORMACIÓN

(CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL)

SUMARIO

Conferencias

- Política de seguridad y defensa de Alemania..... 7
- Presentación de los libros: *Entender la guerra en el siglo XXI* y *La ecuación de la guerra* 19

Colaboraciones

- Portugal y Suráfrica en el África austral en los años 1970-1974: el Ejercicio Alcora 33
- La evolución de la PESD y su relación con la PESD a través de los Tratados: especial referencia a las novedades adoptadas por el Tratado de Lisboa 69
- El Gran Medio Oriente: de Marruecos a Pakistán 99
- Asimetría, disimetría y percepción del conflicto. La conceptualización ante el fenómeno terrorista..... 121

Actividades del Centro

CORREO ELECTRÓNICO: ceseden@oc.mde.es
esfas@oc.mde.es
PÁGINA WEB: www.ceseden.es

Director

Teniente general:

ALFONSO DE LA ROSA MORENA

Consejo de redacción

Coroneles:

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

Tenientes coroneles:

JUAN LÓPEZ MARTÍN, ANDRÉS GONZÁLEZ MARTÍN
y LUIS ALFONSO TOLEDANO MUÑOZ

Capitán de corbeta:

FEDERICO AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS

Jefa del Centro de Documentación:

MARÍA LUZ LÓPEZ MARTÍNEZ

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

Edita:



NIPO: 083-12-027-3 (edición en libro-e)
ISSN: 2254-2523

Depósito Legal: M-4350-1987
Fecha de edición: junio 2012

NIPO: 083-12-026-8 (edición en línea)



URL de la obra:
<http://www.portalcultura.mde.es/publicaciones/>

CONFERENCIAS

POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE ALEMANIA

**(Conferencia impartida
por el excelentísimo señor don Reinhard
Silberberg, embajador de Alemania en España,
el pasado 7 de diciembre de 2011 en el Curso
de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas)**

General De la Rosa, almirante Cayetano y Garrido,
damas y caballeros:

Me alegra que, por tercera vez ya, me ofrezcan la oportunidad de realizar una aportación para ampliar sus conocimientos sobre Alemania, sobre los intereses y la política de seguridad de mi país, con especial atención a la política de defensa.

Como seguramente sabrán, en los últimos meses el Gobierno alemán ha tomado decisiones encaminadas a una reforma de las Fuerzas Armadas Federales, la *Bundeswehr*, aún más profunda. Las razones principales para acometerla han sido la transformación de las condiciones de seguridad, el desarrollo demográfico así como también los problemas económicos que todos conocemos bien.

Permítanme comenzar con el contexto de estratégico seguridad, tal y como se presenta para nosotros en la actualidad. ¿Cuáles son las condiciones marco de la política de seguridad de Alemania?:

- En primer término y por primera vez en su historia, Alemania no está amenazada por medios militares convencionales ni tiene conflictos fronterizos con sus vecinos, además con los países en nuestra vecindad mantenemos una estrecha cooperación en el marco de la Unión Europea.
- En segundo lugar, con Estados Unidos y Canadá mantenemos unas estrechas relaciones bilaterales en todos los ámbitos y una cooperación de muy alto nivel en organizaciones multilaterales como

la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o Naciones Unidas.

- En tercer lugar, con los grandes vecinos del Este, Rusia y Ucrania, mantenemos un estrecho contacto, por ejemplo, a través de la OTAN, pero también con un sinfín de relaciones tanto entre gobiernos como empresariales. Este entrelazamiento hace que aumente la seguridad en nuestro continente.
- Cuarto, el Triángulo de Weimar en Europa, formado por: Alemania, Francia y Polonia, se ha consolidado como una importante alianza por debajo del nivel de las grandes instituciones. Crecerá también en importancia y ganará peso cuando participen España e Italia, tal y como se ha anunciado.
- Quinto, gracias a las expectativas en Europa y la OTAN, en los Balcanes se ha conseguido, por primera vez, llevar de nuevo por una vía pacífica a una región desgarrada por la guerra y mostrar a los Estados un futuro positivo. Pese a las dificultades de las últimas semanas entre Serbia y Kosovo, hay razones para ser optimistas.
- Sexto, ser un miembro activo y constructivo en organizaciones como la OTAN, Naciones Unidas o la Unión Europea es quizás la garantía más importante para nuestra seguridad.

Sin embargo, nos enfrentamos a un gran número de riesgos y amenazas que aquí quiero esbozar brevemente.

Un gran desafío para nuestra seguridad son los «Estados fallidos». Hoy en día el peligro a menudo reside en la debilidad, no en la fortaleza de los Estados. La inexistencia de un poder fomenta la expansión de inquietud y pobreza, de criminalidad y emigración. Además estas regiones a menudo son ideales para la expansión del terrorismo internacional (incluso después de la muerte de Osama ben Laden). No sólo vemos desarrollos peligrosos en las regiones de Afganistán-Pakistán o Somalia, sino asimismo en el Sahel o Yemen.

Otro problema son, con frecuencia, los regímenes dictatoriales. En algún momento conducen a la revolución o a guerras civiles, como hemos tenido que presenciar en Siria, Sudán o el norte de África, con su correspondiente incidencia en toda la región. Otras dictaduras son un peligro inmediato para la seguridad mundial, como por ejemplo, Corea del Norte o Irán. Además, con su política de violación de los derechos humanos, a menudo son una provocación permanente para los valores de Occidente.

Ofrecen cobijo-campo de acción al terrorismo internacional y redes criminales. Apoyan movimientos radicales como *Hamas* o *Hizbollah*. El colapso de dictaduras con frecuencia conlleva la posesión incontrolada de armas con consecuencias imprevisibles (Libia, misiles antiaéreos, peligro para el transporte aéreo).

Hoy día las amenazas no se pueden definir de forma exclusivamente geográfica. Ya son supranacionales y transfronterizas. Las catástrofes climáticas traen consigo escasez de agua y suelo (por ejemplo, en África, Asia Central y Oriente Medio). La expansión de los desiertos llega ya hasta Europa, por ejemplo en Sicilia, pero también en España.

Esta evolución conlleva diferencias sociales con la consecuencia de flujos migratorios, sobre todo en el continente africano, y de incidencia en la estabilidad de estructuras regionales y estatales. Una de las consecuencias más dramáticas del cambio climático es el hambre. En Somalia estamos siendo testigos de la mayor hambruna de los últimos años. El peligro que alberga esto se refiere a la seguridad de los Estados (Kenia está amenazada por la situación en Somalia) pero también a regiones enteras, como sucede con la piratería en los océanos que ocupa a los gobiernos de todo el mundo.

El intercambio global de mercancía, servicios y el turismo en todo el mundo facilitan la expansión de epidemias y pandemias (gripe porcina, EHEC/E.coli y VIH).

Estos problemas no se pueden solucionar ya a escala nacional. Los intereses diversos, pero también las reacciones de los medios de comunicación y, con ellas, las de la población; todo lo cual derivan en tensiones entre los Estados.

E Internet ha transformado el mundo profundamente. Sin Internet, *twitter* o *facebook*, en el norte de África o Irán sería impensable la resistencia e incluso la caída de las dictaduras.

Pero también es un riesgo: lo que denominamos «ciberataque» o «guerra cibernética». La desinformación intencionada lleva a la desestabilización ya que los flujos de información son tan rápidos que a menudo no es posible realizar una evaluación fundada con lo que una noticia falsa puede desencadenar reacciones exacerbadas en todos los ámbitos. Además la infraestructura de información y tecnologías de la información es crítica en países altamente desarrollados. Su colapso conlleva la parada de la vida

pública y privada. Aquí quizá estemos viendo el principio de uno de los mayores peligros futuros para la seguridad nacional. La procedencia de los ataques y los enemigos a menudo son desconocidos (con frecuencia tales ataques proceden del ámbito estatal o de inteligencia). Apenas es posible llevar a la práctica medidas preventivas con antelación. Se trata de la amenaza asimétrica del mundo moderno con mayores consecuencias.

La proliferación y el comercio de armas de destrucción masiva y de vectores de proyección continúa siendo uno de los desafíos más grandes para nuestra seguridad. El objetivo sigue siendo evitar la posesión ilegal de armamento por parte de agentes estatales, como por ejemplo Irán, Corea y por parte de agentes no estatales: en el caso de sistemas colapsados el peligro reside como se ha visto en Libia, en que esta tecnología caiga de forma incontrolada en manos de otros Estados o de organizaciones terroristas.

Todos conocemos las medidas contra este desarrollo. Hasta la fecha la disuasión ayuda a evitar el uso de la bomba atómica, pero no su adquisición. Más allá de esto, en el caso de los terroristas no tiene muchos visos de éxito pues al contrario de lo que es la acción estatal, a menudo la acción terrorista no es racional. Tenemos el problema con el que también nos encontramos en el caso de los atentados suicidas: ¿con qué podemos amenazar para disuadir?

Los Tratados de No-Proliferación son mejores que nada, pero tampoco ofrecen seguridad. El objetivo debe ser, como mínimo, la evitación del comercio ilegal de material radioactivo. Pero en este contexto de nuevo nos encontramos con el problema de los «Estados fallecidos»: con frecuencia no es posible realizar un control desde fuera.

Como último paso sólo queda un Sistema de Alerta Temprana y de Defensa, como tiene previsto desarrollar la OTAN. España realiza su aportación con la puesta a disposición de la base naval de Rota. Pero al final y como sucede con tanta frecuencia en los tiempos que corren, la realización no será tanto una cuestión de voluntad política como de medios económicos.

Otra fuente de inseguridad es la escasez de materias primas y recursos energéticos tanto por limitación del acceso como por la obstaculización de las vías de transporte, por ejemplo a causa de la piratería. La seguridad de Alemania como segundo mayor exportador del mundo también depende de que disponga de unas vías comerciales libres.

Si los objetivos de la política de seguridad son la salvaguardia de la seguridad y la protección de los ciudadanos alemanes en el interior y exterior, así como el mantenimiento de la soberanía e integridad de Alemania y de sus aliados. Los intereses alemanes en materia de seguridad son consecuentemente los siguientes:

1. Evitar crisis y conflictos, contenerlos o cuanto menos gestionarlos. Como ejemplo de éxito se puede citar la región de los Balcanes.
2. El fortalecimiento de la seguridad y del partenariado transatlántico y europeo es una de nuestras prioridades. Un gran avance es sin duda la ampliación del Triángulo de Weimar con Italia y España.
3. La defensa de los derechos humanos y los principios democráticos, la promoción del respeto al Derecho Internacional Público.
4. La reducción de la brecha entre las regiones pobres y las ricas del mundo. Por ello el objetivo es coordinar estrechamente las políticas alemanas de desarrollo y asuntos exteriores. La promoción de un comercio mundial libre y sin obstáculos, libre acceso a alta mar y a los recursos naturales. Las actuales industrias electrónica y de alta tecnología necesitan materias primas que existen en pocos lugares de la Tierra. Así pues el establecimiento y mantenimiento de buenas relaciones con estos Estados es interés alemán en materia de seguridad. Simultáneamente debemos buscar nuevas vías que reduzcan la dependencia de determinados Estados.
5. Se precisa dar pasos adicionales para el desarme nuclear y control de armamento nuclear: nuestro objetivo a largo plazo sigue siendo un mundo libre de armamento nuclear, como también ha reivindicado el presidente Obama. Por ello necesitamos urgentemente avances en la prohibición de ensayos nucleares, Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares y en la prohibición de fabricación de material fisionable susceptible de ser empleado como carga de combate, Tratado de Prohibición de la Producción de Material Fisionable para Armas Nucleares.

Para defender los intereses disponemos de un abanico de instrumentos como iniciativas políticas y diplomáticas, medidas económicas, medidas en materia de desarrollo, policiales, humanitarias, sociales y militares.

Pero Alemania nunca actúa, si no es en estrecha coordinación internacional. Los foros fundamentales para Alemania, en los que tiene lugar esta coordinación internacional irrenunciable, son Naciones Unidas, Organi-

zación para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), OTAN y la Unión Europea. Dada la importancia de estas organizaciones Alemania intenta realizar su aportación e implicarse en todas ellas.

Naciones Unidas son más importantes que nunca antes. Ningún país, por grande que sea, puede sobrevivir sólo en el mundo en red de hoy en día. Necesitamos una organización mundial fuerte como marco vinculante de la cooperación internacional y la superación de conflictos. Naciones Unidas son y serán la única organización con legitimación universal. Alemania apoya la labor de Naciones Unidas en todos los ámbitos en el año 2009 con más de 700 millones de dólares, realizando así una aportación equivalente al 8% del presupuesto total. Alemania ocupa pues el tercer lugar entre los contribuyentes.

El Consejo de Seguridad es el corazón del orden de paz internacional. Alemania ya ha formado parte de este gremio en cuatro ocasiones. Siempre hemos abogado por desarrollar en él una labor lo más eficiente y transparente posible. En el turno 2011-2012 hemos reanudado nuestro compromiso. Una vez más somos un socio de confianza, accesible a todos, que se puede medir por sus propias exigencias de mayor apertura. Apoyamos iniciativas dirigidas a encontrar soluciones duraderas para la paz y la seguridad.

Hemos asumido la responsabilidad del *dossier* de Afganistán en el Consejo de Seguridad, dirigimos las negociaciones para la prórroga de las resoluciones relativas a la misión de Naciones Unidas en Afganistán y Fuerza de Asistencia y Seguridad Internacional y esta semana Alemania ha sido el país anfitrión de la Conferencia Internacional de Afganistán. Al mismo tiempo nos encontramos en el Comité de Sanciones contra Al Qaeda y los talibán. Asumiendo la Presidencia del Grupo de Trabajo del Consejo sobre la cuestión de los niños y los conflictos armados, también en el Consejo de Seguridad llevamos nuestro compromiso global en favor de los derechos humanos.

Desde hace 20 años Alemania está comprometida con las misiones de paz de Naciones Unidas. Desde nuestra primera misión en el año 1989 en Namibia, pronto nos convertimos en un socio reclamado y competente. Con unos 600 millones de dólares en el año 2010 hemos contribuido de forma decisiva al éxito de las misiones de los *cascos azules*. Participamos en seis de las 18 actuales misiones de Naciones Unidas, en tres continentes. Además de nuestra participación económica y de personal, apoya-

mos las misiones de Naciones Unidas de forma específica mediante proyectos, implementando así el concepto de la seguridad en red. Alemania apoya por ejemplo a la misión de Naciones Unidas en Liberia y la misión de Naciones Unidas en Sudán en la formación de un Cuerpo de Policía en Liberia y en Sudán del Sur. En el marco de UNIFIL (230 soldados) hemos combinado nuestra presencia en la mar con la ayuda para equipamiento y formación.

Como saben, la OSCE es la mayor organización multilateral en el mundo que se ocupa de temas de política de seguridad. Su interés se centra sobre todo en el control de armamento convencional, que desempeña un papel sobresaliente en la política de seguridad y defensa de la República Federal de Alemania debe cumplir un papel activo por razones históricas y geográficas. Apenas hay otro Estado europeo que dependa tanto como Alemania, en el centro de Europa, de un sistema de control de armamento que funcione. Los objetivos y la propia organización de la OSCE son insustituibles. Ofrecen un foro para el diálogo con los Estados postsoviéticos que es existencial desde la perspectiva alemana en materia de seguridad. Conforman la base de la transparencia y la confianza.

Los instrumentos de la OSCE han demostrado su eficacia en el pasado. Garantizan un diálogo sobre seguridad y cooperación de los Estados miembro desde el Atlántico, pasando por los Urales, Asia Central hasta las costas del Pacífico. Su mandato abarca, además del control de armamento y armas convencionales, temas «modernos» como controles fronterizos, lucha contra el terrorismo, prevención de conflictos, reformas militares, derechos humanos y democratización. Pero no quiero ocultar que no ha habido avances durante años en el control de armamento convencional en Europa. Desde la óptica alemana esto es muy lamentable.

La superación de decenios de confrontación de los bloques durante la guerra fría ofrece una oportunidad única de crear un espacio de seguridad euroatlántico amplio, colectivo y basado en la confianza mutua. La importancia del control de armamento convencional para la seguridad de toda Europa debe quedar patente también más allá del espacio de la OSCE. Para ello todos los Estados implicados deben manifestarse clara e inequívocamente en pro de la salvaguarda y el ulterior desarrollo del acervo en materia de control de armamento. Sólo así podrá servir como

modelo en todo el mundo la idea de un control de armamento convencional basado en la cooperación y la confianza mutua.

La OTAN es y será *EL* puntal de la política alemana de seguridad y defensa. La cooperación transatlántica con Estados Unidos y Canadá es de vital importancia para la solución de problemas globales, en parte incluso para la solución de problemas meramente europeos. Y queda claro que el éxito en la misión en Libia no habría sido posible sin los medios y capacidades únicos de Estados Unidos.

La OTAN es una alianza viva, que se adapta y se ha adaptado a circunstancias en transformación: la Alianza ha superado con éxito la transición de la guerra fría a un orden mundial multipolar. Con la exitosa misión en los Balcanes en los años noventa superó su prueba de fuego en las misiones de pacificación y con la ampliación hacia el Este ha demostrado especialmente su aspecto político. El último gran paso para la adaptación a nuevos desafíos residía seguramente en la aprobación del Concepto Estratégico de Lisboa del año 2010. Los aspectos fundamentales de esta moderna doctrina son:

- Primero, la defensa común reflejada en el artículo 5. Para Alemania es de singular importancia, puesto que nosotros mismos hemos sido beneficiarios de ella. La OTAN seguirá siendo una alianza atómica, aunque con importancia reducida de las armas nucleares. El objetivo es la reducción, y en el caso ideal, la eliminación de estas armas. Dado que sin embargo, éstas aún son necesarias, también Alemania realiza su aportación, que consiste en la puesta a disposición de medios de lanzamiento de la *Luftwaffe*, Ejército Federal del Aire. Aquí hay que mencionar el escudo antimisiles conjunto aprobado para la protección contra misiles balísticos (Rota, Marina de Estados Unidos).
- Segundo, la seguridad en red. Esto implica la combinación de todos los componentes relevantes para la seguridad. Un ejemplo sobresaliente actual es seguramente el concepto de Equipos de Reconstrucción Provincial en Afganistán, en donde la seguridad se comprende como supradepartamental y en donde la reconstrucción de la sociedad está en el centro de todos los esfuerzos.

Consideramos que la adaptación a nuevos desafíos pasa por la adopción de medidas de prevención y de lucha contra nuevas amenazas (ciberataques, crimen organizado, terrorismo, cambio climático, vías comerciales, agua, seguridad energética), es decir, la OTAN está sin duda orientada

hacia el futuro e intenta no cometer el famoso error de prepararse para la guerra pasada.

Con la reducción de las estructuras de mando la OTAN reacciona tanto ante las experiencias de las misiones como a la situación presupuestaria de sus miembros. El objetivo es por tanto una capacidad de reacción más rápida de la Alianza, pero también un ahorro de fondos. Todos ustedes conocen la forma en que nuestros países se han visto afectados: la disolución del Cuartel General del Mando de Fuerzas Conjuntas de los Ejércitos de Tierra en Retamares (España), así como del Cuartel General correspondiente en Heidelberg (Alemania) y la creación de un Centro de Operaciones Aéreas Combinadas en Torrejón (España) para la gestión de los Ejércitos del Aire en la región sur de la Alianza.

La colaboración con Rusia avanza pese a los problemas debidos a la divergente evaluación del programa antimisiles previsto. La cooperación en la estabilización de Afganistán, la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la piratería son ámbitos comunes del futuro.

En la actualidad Alemania participa con las dos operaciones históricamente más numerosas de nuestro país al mando de la OTAN. En Afganistán desplegó 5.100 soldados en el Mando Regional Norte, con España como vecina, y en Kosovo 1.350 soldados.

Europa es la base de la política exterior alemana. Hasta ahora, además de estabilidad política y bienestar, la unificación europea sobre todo ha traído la paz a todos los Estados. Alemania aboga por el proceso de unificación política de Europa, sin vuelta de hoja.

Si bien en gran parte su origen reside en cuestiones económicas, la situación actual demuestra que Europa necesita una mayor integración a todos los niveles. El ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), con su apartado de Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC), ha avanzado notablemente en los últimos años. Al margen de déficit existentes –debo hacer autocrítica y mencionar aquí el conflicto en Libia–, la Unión Europea y sus Estados miembros están consiguiendo posicionarse más y más como «actor colectivo». En un intercambio prácticamente constante en cuestiones de política internacional se aproximan los puntos de vista nacionales, incluida la elaboración de planteamientos fundamentales comunes y su implementación también mediante medidas concretas.

El objetivo de la Unión Europea es definir una línea conjunta que abarque «todos los ámbitos» de la política exterior y de seguridad hasta una defensa común, e implementarla con ayuda de un conjunto de instrumentos diferenciado. Cabe resaltar la definición explícita de la política de defensa en el ámbito de la gestión militar de crisis en forma de labores humanitarias y operaciones de salvamento, cometidos dirigidos al mantenimiento de la paz, así como operaciones de guerra en la superación de crisis, incluidas las medidas de pacificación. En el Tratado de Lisboa asimismo se cita expresamente la lucha contra el terrorismo y las medidas de desarme. Un aspecto nuevo en él es la cláusula de solidaridad que obliga a los Estados miembros al apoyo mutuo en caso de ataque o catástrofe natural.

Hasta la fecha la Unión Europea no dispone de soldados o ejército propios. Se continúa trabajando con el primer objetivo europeo, según el cual los Estados miembros se han comprometido a poner a disposición 60.000 soldados y 5.000 policías para la gestión de crisis y a desarrollar además las capacidades militares correspondientes. Al mismo tiempo existe el instrumento de las Agrupaciones Tácticas (*European Battle-group*). Estas Agrupaciones altamente flexibles, de unos 1.500 soldados, pueden ser empleadas en la gestión de crisis en un plazo de 10 a 15 días en un radio de 6.000 kilómetros en torno a Bruselas y por un periodo de hasta cuatro meses.

Pese a que hasta ahora sólo hemos dado estos pasos pequeños, la creación de un ejército europeo bajo total control parlamentario seguirá siendo un objetivo a largo plazo y una visión del Gobierno Federal.

En el pasado la Unión Europea desarrolló sistemáticamente sus capacidades para la gestión militar de crisis y para ello recurre también, si fuera el caso, a medios de la OTAN. En el pasado ha demostrado con éxito su capacidad de actuación autónoma con la operación *Artemis* en el Congo y lo está haciendo en la actualidad también con la misión *Atalanta* en las costas de Somalia.

Al igual que otros Estados miembros de la Unión Europea, entre ellos, España y Alemania también opina que se debe continuar fortaleciendo la cooperación militar. Así pues, el Gobierno Federal aboga por el desarrollo continuado de la PSDC de la Unión Europea.

Señores, las Fuerzas Armadas son un instrumento imprescindible de la PESC y los cimientos de la voluntad de autoafirmación y de la disposición

a la defensa de una nación. Desde nuestra óptica siempre se emplean en conexión con otros medios estatales. El encargo de las Fuerzas Armadas Federales es similar al que tienen las Fuerzas Armadas españolas y abarca las siguientes tareas: la defensa del país como defensa aliada en el marco de la OTAN, la prevención de conflictos y gestión de crisis internacionales, incluida la lucha contra el terrorismo internacional y la participación en cometidos comunes en el marco de la PSDC de la Unión Europea.

La *Bundeswehr* está preparada para operaciones como salvamento, evacuación, así como la liberación de rehenes en el extranjero, y además puede prestar ayuda humanitaria en el extranjero.

Los cometidos citados exigen disponer de capacidades de reacción rápida; capacidades de todo el abanico de «guerra de alta intensidad» pasando por la lucha contra la amenaza asimétrica y medidas de mantenimiento de la paz y de ayuda. Esto ya no se podía realizar eficazmente con las Fuerzas Armadas Federales tal y como estaban organizadas y estructuradas, ni tampoco en la situación económica existente.

Es por ello que los dos últimos ministros Federales de Defensa, Zu Guttenberg y De Maizière, decidieron y pusieron en marcha una profunda reforma.

El pasado año Alemania se despidió del servicio militar obligatorio, siendo uno de los últimos Estados europeos en hacerlo. Formalmente sólo ha sido suspendido, pero en realidad ha quedado prácticamente eliminado. Las razones han sido casi las mismas que las de España hace 10 años:

- La transformación de la amenaza y, con ella, la modificación del cometido y empleo de las Fuerzas Armadas. Se reclamaba una mayor profesionalidad del Ejército y, con ella, más soldados en disposición de entrar en acción.
- Como consecuencia de la evolución demográfica de nuestro país no había hombres jóvenes suficientes para mantener unas Fuerzas Armadas Federales de 250.000 soldados, y la ampliación del servicio militar obligatorio a las mujeres ni era deseada ni posible.
- Ante una situación financiera difícil en Europa, también Alemania ha debido establecer nuevas prioridades para fondos presupuestarios, en detrimento de los presupuestos de Defensa, es decir, tenía que optar por una reducción del tamaño total de las Fuerzas Armadas Federales. La consecuencia de la transformación de las posibilidades tecnológi-

cas es que cada vez son menos los soldados necesarios para alcanzar un determinado efecto militar.

- Las Fuerzas Armadas Federales se reducirán de los hasta ahora 250.000 soldados hasta 175.000 o un máximo de 185.000 mujeres y hombres soldado. En un porcentaje similar, el personal civil de la *Bundeswehr* se reducirá hasta las 65.000 personas. Como seguramente sabrán, en las Fuerzas Armadas Federales la Administración, Justicia y, por ejemplo, el ámbito de armamento están integrados por personal civil. Es decir, en total la *Bundeswehr* se reduce en 90.000 personas, de unas 340.000 a 250.000. En el transcurso de esta reorganización parte del personal existente deberá abandonar las Fuerzas Armadas para que puedan ser contratadas personas más jóvenes y para que se pueda crear una estructura con capacidad de acción. De los hasta ahora 400 emplazamientos aproximados se cerrarán 130, y muchos serán reducidos notablemente. Los programas armamentísticos y de adquisición se reevaluarán y, donde sea necesario, se adaptarán.

Señores, en estos minutos les he expuesto los fundamentos, así como los objetivos y contenidos esenciales de la política alemana de seguridad y defensa. Espero que haya quedado claro, sobre todo, que la política alemana es una política en el seno de las alianzas y de estrecha cooperación con sus vecinos y socios. Para poder avanzar con éxito por este camino se requiere franqueza y conocimiento mutuos, y así poder desarrollar la confianza en y la comprensión del otro. A este objetivo, entre otros, va encaminado el intercambio de oficiales de nuestras Fuerzas Armadas, como asimismo vemos en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Y esta conferencia no es sino una pequeña pieza del edificio de una Europa de socios, una Europa común.

Agradezco su atención y después del descanso estoy a su disposición para que me planteen las preguntas que consideren oportunas.

**PRESENTACIÓN DE LOS LIBROS:
*ENTENDER LA GUERRA EN EL SIGLO XXI
Y LA ECUACIÓN DE LA GUERRA***

**(Conferencia impartida por el periodista
don Ángel Tristán Pimienta, cuyo autor
es el capitán de fragata
Aznar Fernández-Montesinos)**

Real Sociedad Económica de Amigos del País de Gran Canarias,
Las Palmas, 27 de febrero de 2012

Señoras y señores:

La lectura de los dos últimos libros del capitán de fragata Aznar Fernández-Montesinos sobre la guerra, desde todos los ángulos posibles, y sobre sus causas y sus efectos, y hasta la simple amenaza, real o supuesta, de desatarla, han reactivado mi interés por tema tan apasionante y tan cercano. Sí, cercano, en realidad colindante, aunque no lo parezca. Sobre guerras, conflictos internacionales, el interés nacional de España, estrategias y relaciones de Canarias con su entorno, he escrito cerca de medio millar de textos. Así es: la guerra nos rodea, a unas regiones más que a otras, a unos países más que a otros, pese a que la sociedad ensimismada en la vida cotidiana no se dé cabal cuenta. Hay una tendencia inercial a creer en los Reyes Magos. Aquí, como en medicina, aciertan los que tienen ojo clínico, que es la confluencia del conocimiento, la experiencia y la intuición. Y como en medicina, también, la mejor solución es la prevención.

El cáncer se puede prevenir, a veces con medidas muy simples de hábitos saludables que no necesitan de la lectura de sesudos libros de texto y enciclopedias especializadas ni el paso por el quirófano o la quimioterapia. En general puede afirmarse que lo que más mata es la indiferencia ante la

sintomatología y el simplismo de creer que vivimos en un «limboparaíso» ajenos a las leyes de la gravitación universal y al «gran juego» que tanto apasionó a los que protagonizaron el surgimiento de los Estados-Nación en Europa. ¿Quién pensaba hace sólo un lustro que los especuladores financieros y las malas prácticas bancarias infestadas de codicia pondrían a toda Europa al borde del precipicio? Para estar al día de los peligros que nos acechan, y para evitar que muchos supuestos teóricos degeneren en conflictos reales, y para evitar que muchos conflictos reales, tras subir toda la escala de las temperaturas de una crisis muten en confrontaciones o en violencia, es imprescindible el estudio y el análisis riguroso tanto del pensamiento como de los hechos susceptibles de enmarcarse en el amplio concepto de la «guerra», que evoluciona constantemente, porque la evolución a su vez de los equilibrios y los intereses, políticos, económicos o influencias religiosas, es constante y adaptativa.

Esto enlaza con las primeras palabras del primer párrafo de la primera hoja de *Entender la guerra en el siglo XXI*. Dice el autor en el prefacio:

«Siempre, bella palabra aunque proscrita para el oficial de Estado Mayor... Me recordó al conde de Romanones cuando en una famosa intervención en el Congreso dijo que “siempre, siempre, siempre, y cuando digo siempre quiero decir por ahora...”. Pues bien, este “siempre” enmarca todos los proyectos.»

Canarias quiere ser «siempre» un lugar de paz, como todas las demás regiones de España, pero para serlo con garantías de éxito tiene que conocer la realidad de sus relaciones y todas las variables de la acción-reacción en su entorno. La ceguera es un tratamiento homeopático y quiropráctico contraindicado, que solo consigue un efecto placebo. Un espejismo.

Por eso, quiero comenzar la presentación de estas dos obras, con algunos apuntes geobélicos en relación con Canarias. Mi pretensión es destacar, utilizando el título de un libro, aún nonnato, que tengo a punto de librería y «El Corte Inglés», que la «guerra invisible» nos rodea adoptando distintas variables del riesgo. Colón no pasó por Las Palmas por casualidad; ni los piratas que seguían la estela de las naos que regresaban a Castilla cargadas de riquezas; pasó porque Gran Canaria estaba en la ruta hacia el Nuevo Mundo. Porque el Archipiélago estaba donde estaba: un imprescindible cruce de caminos desde el año 1492 hasta hoy mismo. Nuestras aguas han sido surcadas por carabelas, bergantines, acorazados y submarinos

nucleares, y nuestros cielos por Sistema de Alerta Central Temprana y satélites de información; nuestras cumbres escudriñan el universo en el Roque de los Muchachos o en Izaña; los cables telefónicos intercontinentales, amarran en las islas; la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA) controlaba las primeras salidas al exterior desde Maspalomas; yo mismo escuché en sus altavoces de trabajo la voz de algunos astronautas, aunque no entendiera ni papa; los rusos perseguían con sus barcos científicos pintados de negro con enormes radares ocultos en bolas blancas, a los buques americanos, de impoluto blanco sin rastro de herrumbre; este juego del gato y el ratón se inició con el ataque del primer pesquero con la bandera de la hoz y el martillo, el *Abargurles*, en el año 1967.

Inmediatamente empezaron a arribar curiosos pesqueros erizados de antenas, que causaban estupor entre los portuarios. La Cámara de Comercio de Estados Unidos abre una sucursal en las islas, algo después de que se inicie el famoso «Plan Clinton» para África, y meses más tarde Rusia hace lo mismo; y los dos últimos presidentes de China visitan expresamente el puerto de La Luz y Vegueta. En la Casa de Colón se interesaron vivamente por los intrínquilis del Descubrimiento y la confusión de las Indias con América. Lo que quiero decir es que no estamos en Soria.

En el año 1968 los canarios estábamos muy ocupados con el *boom* turístico y la conquista de unos sures inhóspitos, a base de bloques y encofrados, en los que pervivía aún un rescoldo de la aparcería medieval en el duro cultivo del tomate, realizado aún según las técnicas ancestrales. El turismo, las nuevas costumbres que llegaban de la mano de las suecas, principal objetivo táctico de la juventud nocturna o playera, el desarrollo explosivo... convivían con el inicio de los debates que dieron luz al Régimen Económico y Fiscal de 1972 e incubaron la primera reivindicación netamente autonomista de España. Junto con todo eso, el Régimen nacido el 18 de julio hacía denodados esfuerzos por disimular sus vergüenzas envolviéndose en un papel de regalo diseñado por el ministro de Información y Turismo, Manuel Fraga Iribarne. Cómo íbamos a saber, en pleno oscurantismo franquista, que estábamos en uno de los más concurridos centros periféricos de la guerra fría.

En la primavera de 1968, mientras las antenas de la NASA en Maspalomas atendían al proyecto *Gemini* y al *Mercury* y los 90 empleados norteamericanos y 43 españoles se ponían a punto para escuchar a los astronautas del *Apolo* desde la Luna, un submarino nuclear norteamericano se

hundía en el Atlántico profundo, al oeste de las Azores, cuando se dirigía a su base en Norfolk (Virginia). Una estación de la Marina norteamericana en Puerto Naos (La Palma) registró a través de su palangre de hidrófonos de casi tres millas de longitud 17 altibajos que corresponderían a los 17 compartimentos estancos de la nave. Cuando el *Kursk* se hundió en el Báltico este episodio salió a la luz. La Palma se había incluido en el mapa del Pentágono como parte del plan de 17.000 millones de dólares que auscultaba todos los océanos para controlar los movimientos de los navíos soviéticos.

Uno de los deportes preferidos de los españoles es mirarse el ombligo. Muchos canarios aún hoy creen que los niños vienen de París en el pico de una cigüeña y que el Archipiélago era como el mundo de *yupi* en la guerra fría. Que las historias de espías, maniobras solapadas, intereses de la Defensa y la Seguridad, eran cosas ajenas, pitos y flautas lejanas. Que los peligros son siempre de otros, porque a nosotros nos basta con nuestra eterna adolescencia y buenos deseos.

En el año 1974, la Agencia Central de Inteligencia (CIA) norteamericana, fichó en el puerto de la Luz al funcionario cubano Juan Luis Acosta Guzmán, que a su vez era agente del G2, el servicio secreto de Fidel Castro. Durante tres años Acosta Guzmán estuvo infiltrado en la CIA, según cuenta el libro: *La CIA en España* (editorial Debate, 2006). Fue captado por el subjefe de la «Casa» de Quántico en Madrid, Albert A. Morris. Pero la pregunta que me interesa es ¿y qué hacía un agente del G2 en Canarias? Por esas mismas fechas, Argelia contrata a tiempo completo, con casa, comida y mantel a Antonio Cubillo, un líder independentista canario, que de repente se ve con el Movimiento de Autodeterminación del Archipiélago Canario (MPAIAC), acudiendo a cumbres internacionales y con una emisora, *La Voz de Canarias Libre*, que emitía desde Argel y que nos conminaba a los isleños a ir eligiendo nuestro godo o goda y a estudiar guanche o bereber y a poner más gofio en nuestra dieta. La dictadura «no alineada», o sea, marxista, del coronel Boumedianne, movía pieza en el ajedrez del Magreb.

Trataba de responder al movimiento de la Marcha Verde marroquí, creando un foco de inestabilidad al Gobierno español en el Archipiélago, que pasaba a ser región frontera una vez perdido el colchón del Sáhara. Cubillo empezó a organizar actos terroristas, cuya importancia no hay que minusvalorar porque fueran auténticas chapuzas de un pintoresco *men-cey* loquinario. Como en las bolas cinéticas, una golpea a otra, y esa otra

a otra más... y una fatal coincidencia hizo que dos *Jumbos* desviados del aeropuerto de Gran Canaria, donde había estallado una bomba casera, chocaran en Los Rodeos y provocaran el mayor accidente de la historia de la aviación mundial, más de 500 muertos.

Mientras tanto, se sucedían acontecimientos dispares. Un día del año 1975, paseando por Las Canteras con el periodista de *Cuadernos para el Diálogo*, Eduardo Barrenechea, vimos un resplandor en el horizonte, que al principio achacamos a la digestión o a un efecto óptico de la puesta de Sol tras el Teide. Los días siguientes la prensa habló de misteriosos *ovnis*. Pero no era tal. La desclasificación de documentos del Ejército del Aire desveló el misterio: fue una prueba de lanzamiento de un misil desde un submarino. Documentos del Pentágono han desvelado que, como es natural, todos los días se hacían pruebas misilísticas en todos los océanos y mares del planeta.

En el año 1977 un *Orión* P-3 de la base naval de Rota efectuaba una misión de reconocimiento y vigilancia electrónica; en otras palabras, perseguía a un presunto submarino soviético. El piloto hacía vuelo manual, a sólo unos metros de la superficie del mar, y la bruma tapó la ladera del Monacal. Se estrelló y murió toda la tripulación.

Por lo visto no había suficientes indicios de que aunque uno quiera ser ermitaño todo depende del lugar que habite. Desde el Descubrimiento y los viajes por la costa de África, Canarias no pudo renunciar unilateralmente a su situación estratégica. La geografía, como decía Bismark, y como recordaba con frecuencia Hassán II, es un factor inmutable de la Historia.

La guerra fría pasó, y el mundo entró en una nueva era. Los enemigos tradicionales, que tanto simplificaban las cosas, vaquero bueno indio malo, dejaron de serlo en el plano militar. Pero surgieron otros, encubiertos por la nueva terminología: ahora la Doctrina de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) nos hablaba de «factores de riesgo». El 11 de septiembre de 2001 (11-S) unos fanáticos islamistas estrellaron dos aviones contra las Torres Gemelas de Nueva York, otro sobre el Pentágono y tomaron otro más para estrellarlo contra el Capitolio o la Casa Blanca, aunque la rebelión de los pasajeros, llevada al cine, impidió la acción. Pocos canarios pensaron que habíamos entrado en un nuevo mundo, y que la guerra difusa del terrorismo islámico, que sin necesidad del 11-S ya había influido en los planes de defensa del bloque occidental, también concerniría al Archipiélago, al menos por su proximidad a áreas de conflicto o tensión.

Así fue. Corpúsculos de Al Qaeda comenzaron a actuar en Marruecos, y ya entonces algunos periodistas pronosticamos que Argelia tendría un día un problema con los campamentos del Frente Polisario. El marxismo leninismo institucional nunca ha sido un dique efectivo para el radicalismo islamista; y eso no sólo lo prueba Chechenia. Bandas terroristas se dispersan en el incontrolable Sahel, en esa inmensidad vacía en que anidan Estados peligrosamente débiles como: Mauritania, Mali, Níger y hasta el más lejano Chad, cercados empero a través del gran vacío sahariano. A vista de la Estación Espacial Internacional, todo esto está al lado de Canarias. La OTAN crea el Mando del Pentágono para África (AFRICOM) y llega a acuerdos con Marruecos. España participa en maniobras antiterroristas conjuntas sobre el terreno, dedicadas a formar unidades especializadas. Y en la actualidad, además de la base en Tan Tan, Marruecos prepara otra en las arenas cercanas a Dahla, la antigua Villa Cisneros. Los camelleros de la zona han sido advertidos de que habrá mucho tráfico de aviones militares y que lo mejor es alejarse con el ganado de dromedarios.

Todos los fenómenos imprevistos pueden tener interés para la defensa y el más amplio concepto de seguridad. Durante unos intensos años, el Archipiélago vivió la migración masiva desde algunos países africanos mediante pateras y cayucos. Nadie duda a estas alturas de que tras esta oleada hubo muchos factores: el primero, desde luego, el impulso irresistible de decenas de miles de jóvenes africanos a salir de la miseria, aún a costa de su vida. Murieron miles en el trayecto. Pero aparte de ese interés personal, en realidad reflejo de una crisis social, y del impacto de Internet que rompe los límites de la tribu, había responsabilidades e intereses de distintos gobiernos.

La combinación de una activa política exterior, dirigida por el ministro Moratinos con el pleno respaldo del presidente Zapatero, pero que en realidad emanaba a partes iguales de los servicios diplomáticos y los servicios secretos, que recurrió a todos los medios, y cuando digo a todos digo a todos, comenzó a dar resultados. Eso, combinado con un instrumento que fue decisivo para impermeabilizar el acceso sur y sureste al Archipiélago: el empleo de unidades de la Armada en la operación *Noble Centinela*. Una presencia militar activa en el control de la inmigración irregular que fue decidida por el presidente Zapatero y el ministro Bono ante la gravedad de la situación. Por supuesto, la Armada no sólo disuadió con su presencia y su función de policía, sino que salvó cientos de vidas. Esta intervención de buques de guerra siempre se mantuvo en un

discreto segundo plano, y fue igualmente un «aviso a navegantes» de que la cosa iba en serio. Las misiones bilaterales en el golfo de Guinea de la Guardia Civil, un cuerpo militar, con fuerzas del orden o navales de distintos países, fue asimismo un factor clave para el control de la situación.

La filtración masiva por parte de Wikileaks de los «cables» secretos de la Secretaría de Estado norteamericana aporta datos de interés para perfilar esta realidad. El hispano Eduardo Aguirre, embajador en Madrid en la última etapa de George W. Bush, relató en junio de 2008 al general jefe del AFRICOM que:

«España está también alerta al peligro que representa la inmigración ilegal en términos de terrorismo y crimen organizado.»

El *e-mail* publicado por Assange trataba de ilustrar al general William Ward sobre las cuestiones de interés estratégico para su inminente visita a España para profundizar en la cooperación entre estadounidenses y españoles frente a Al Qaeda en el Magreb y el Sahel.

Poco después, en el año 2009, otro diplomático de Estados Unidos sugirió que para arreglar el conflicto del Sáhara de una vez, una buena solución podría ser «realojar» a miles de saharauis antimarroquíes en las islas Canarias. El informe, enviado desde Madrid a la Secretaría de Estado, y publicado por *Wikileaks*, oficializa una alternativa que nunca se descartó por completo: que España concediera la residencia «a la pequeña población saharauí en juego». Esto «podría ser una manera simple de resolverla difícil situación de los refugiados», zanjaba Robert P. Jackson, jefe adjunto emisión y encargado de negocios en Madrid, y luego embajador en Camerún.

Pese a todo esto, en Canarias algunos parecen que no han entendido ni el fin de la guerra fría, ni el comienzo de una etapa diferente, como diría Romanones, más «confusa, profusa y difusa» que afecta a Canarias aunque Canarias no lo quiera. Canarias no sólo tiene que cuidar de su seguridad efectiva, sino de prevenir todo tipo de riesgos para el propio Archipiélago o para los intereses en que se enmarca. La modernización de los Sistemas de Alerta y Control, para poder controlar con razonables garantías de eficiencia el entorno que nos afecta, siempre ha provocado polémicas bondadistas que consideran la prevención como un síntoma de militarismo. Las antenas en El Hierro o ahora en La Muda (Fuerteventura), son consideradas por las propias autoridades locales como instrumentos innecesarios y, en todo caso, agresivos. Por supuesto, el impacto

medioambiental de viviendas ilegales encaramadas a montañas, hoteles con orden de derribo judicial, que los ayuntamientos han permitido con la complicidad de su pasividad, dañinas extracciones de áridos o vías innecesarias de un tremendo daño paisajístico, no se consideran tan agresivas como unos radares o antenas imprescindibles hasta en los países profesionalmente neutrales, como Suiza.

Con todo esto que les he hablado, los que aún no lo sepan se darán cuenta de mi interés por las cuestiones relacionadas con la Defensa, y la inteligencia. Por eso acepté encantado la petición de Tomás van Walle para presentar estos dos libros del capitán de fragata Federico Aznar Fernández-Montesinos. Por varias razones, todas principales: porque me daba ocasión para leer y anotar y sacar fichas dos obras que prometían ser muy esclarecedoras, porque podría reflexionar con el autor y el público sobre estas cuestiones, y hacer un poco de pedagogía realista, y porque, por añadidura, en estos tiempos de incertidumbres y crisis, es imprescindible tener en cuenta las claves que están presentes detrás de todo acontecimiento político o económico de relieve internacional. Con el agravante de que, como nos explica Aznar Fernández-Montesinos, no hay excepciones.

Ya en el prólogo de *La ecuación de la guerra* el autor nos dice que:

«La guerra, un mal que sabe esconderse entre muchos nombres, en los comienzos del siglo XXI sigue tan presente como el cáncer en nuestras sociedades. Si para tratar la enfermedad –añade– hace falta investigar en sus raíces y para detectarla hay que someterse a pruebas y análisis, otro tanto sucede con la guerra. Del desconocimiento tal vez se derive una felicidad pasajera, pero también una menor expectativa de vida, cuando no un sufrimiento cruel.»

La verdad es que pocos son los que han sabido detectar acertadamente los síntomas; sólo Churchill supo ver con claridad el peligro de Hitler. La inmensa mayoría de los políticos, no sólo los británicos con Chamberlain a la cabeza, sino los continentales, erraron en el diagnóstico. El apaciguamiento y la miopía condujeron directamente al fortalecimiento del nazismo.

El libro: *Entender la guerra en el siglo XXI* nos aporta un conocimiento enciclopédico de los estudiosos del tema, desde personajes legendarios, Sun Tsu, Clausewitz, Maquiavelo, John Keegan, cuyo principal defecto es que está obsesionado a revisar y matizar a Clausewitz, el antropólogo

Marvin Harris, los sociólogos Alvin y Heidi Toffler, el ex secretario de Estado de Nixon y profesor Henry Kissinger, presentes en nuestras mesillas de noche, hasta analistas conocidos en los círculos especializados. Utiliza una amplia documentación, de la que entresaca algunas frases que ayudan a comprender la importancia de la Polemología (de la palabra griega *polemos*, lucha). Por ejemplo, decía Mao que «el poder político emana de la boca de los cañones». Y sienta desde el principio un axioma elemental:

«La guerra es también expresión de la existencia de una relación; entre los Imperios romano y chino no había guerra, porque tampoco existía relación directa alguna.»

Aunque en las guerras de «cuarta generación» y en la aparición del terrorismo sin fronteras esta «relación» se transforma. Canarias, y España, no tiene problemas con Albania, porque ni somos vecinos ni los albaneses constituyen un problema para nuestros intereses; pero el Chad, que queda geográficamente lejos puede tener influencia en nuestro entorno a través de la libre circulación de radicales islámicos por «la nada» (Sáhara) que le une con Mauritania. La circunstancia de que células terroristas en la senda de la red de Al Qaeda aprovechan la debilidad de «Estados débiles» que no pueden controlar su territorio, o no quieren hacerlo, no se puede obviar. En *La ecuación de la guerra*, Fernández-Montesinos afirma que:

«Es que el debilitamiento del Estado, cuando no su fracaso, se encuentra en no pocas ocasiones entre las razones de su surgimiento (del terrorismo).»

Esta es una de las razones por las que en la última década tanto la Unión Europea como España han mejorado la colaboración con una serie de países africanos, desde Marruecos, socio prioritario, porque es mayor su cercanía, hasta el golfo de Guinea, sitio que los cayucos demostraron en la práctica que no está tan lejos como indica su distancia kilométrica. Javier Solana me comentó en Las Palmas en diciembre de 1998 que «el próximo siglo (el XXI) debe ser el siglo de la prevención», y que «o los recursos fluyen del Norte al Sur o las personas fluyen del Sur al Norte».

En el año 2003 concretaba como *Mister PESC* en la Estrategia Europea de Seguridad:

«La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados. El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las

reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la Ley y proteger los derechos humanos.»

Ya en la introducción de: *La ecuación de la guerra*, Aznar Fernández-Montesinos recuerda que:

«La guerra es un enfrentamiento de poderes. Y no es un acto ni ético ni justo, ni económico, ni siquiera militar. Es un acto político, de gestión de poder, de modo que cualquier análisis que se realice sin tener en cuenta este hecho, esto es, referido sólo a uno de los planos de análisis, es incompleto». «Cada cultura –añade–, cada tiempo, tiene su propia verdad, y también su propia teoría de la guerra; son sistemas completos que proporcionan respuestas interrelacionadas. El encuentro entre mundos dará lugar a la guerra asimétrica.»

Antes de terminar, con una referencia al terrorismo, quiero destacar la importancia de que en las Fuerzas Armadas españolas se promueva un núcleo de pensamiento militar con militares que cuentan con una alta capacidad intelectual y preparación profesional de primer nivel europeo. La efectiva occidentalización de España, con la integración en la Unión Europea y en el universo OTAN, ha sido un revulsivo extraordinario para dar el gran salto desde la obsesión por el enemigo interior del franquismo hacia la colaboración efectiva para desbrozar el camino hacia un nuevo orden, sin que la utopía entorpezca la solución o la prevención de los conflictos de circunstancias.

Federico Aznar Fernández-Montesinos, capitán de fragata de la Armada, es diplomado de Estado Mayor, doctor en Ciencia Política, experto en Cultura Islámica y Relaciones con el norte de África y profesor de Estrategia y Relaciones Internacionales en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, y autor de numerosas publicaciones. Un ejemplo sobresaliente, pero uno más, de la nueva «inteligencia» de las Fuerzas Armadas, que aporta conocimiento y reflexión sobre las cuestiones trascendentes que nos afectan a todos, pero que no dependen siempre de nosotros sino de las circunstancias que nos rodean; nosotros, todos, sin embargo, hemos de tener claras las ideas para saber interpretar las señales del sonar.

Dice Federico Aznar en: *La ecuación de la guerra*, que el terrorismo, dentro de las «guerras de nueva generación» es:

«Una forma extrema de guerra asimétrica que se enmarca y desarrolla plenamente a nivel político, por más que sus infrecuentes acciones materiales tengan lugar en otros planos.»

Hoy día está asumido con bastante generalidad que una de las soluciones a este problema pasa sin duda, como dice nuestro autor:

«Por el reforzamiento de los Estados que alberguen a estos colectivos, y su implicación en las labores de erradicación, mientras se actúa sobre las causas que propician su origen y que están, a su vez, relacionadas con el colapso del propio Estado.»

He entresacado también la reflexión de que:

«Una de las claves de la resolución de estas nuevas guerras se encuentra en los discursos, en las narraciones que sirven a su vertebración y que obligan a adoptar un tipo de respuesta igualmente discursiva.»

Pienso, a este respecto, que un ejemplo que será de libro en el futuro es el discurso de Barack Obama en la Universidad de El Cairo, y cuya clarividencia se demuestra en el hecho de que fue el pórtico de la «primavera árabe». El presidente demócrata de Estados Unidos ofreció a la juventud árabe un camino para el progreso y las libertades, que se enfrentó al mensaje del radicalismo islámico, por una parte, y a la realidad de autocracias corrompidas.

En *Entender la guerra en el siglo XXI* desmenuza el terrorismo, descomponiéndolo como las piezas de un puzle. No les quiero leer el libro, porque eso sería como contar el desenlace de una película, pero hay algunas frases que nos son de especial interés para los españoles que hemos tenido que soportar y vencer con tesón, firmeza democrática y eficiencia policial a los asesinos de ETA. Una:

«La respuesta militar hace que los terroristas puedan presentarse como militares y supone la equiparación de las partes.»

De ahí la eficacia, concluye, de utilizar cuerpos de seguridad militarizados. Estas sinergias auguran, concluye, «un brillante futuro para las policías militarizadas».

En España estamos a punto de pasar la página negra de ETA, arrinconada por la Guardia Civil y la Policía, y los servicios de inteligencia, y los jueces y fiscales, y las decisiones que a veces pueden tener la apariencia

de contradictorias pero que han respondido a una lógica estratégica de los sucesivos Gobiernos de la nación; a lo que hay que sumar la firmeza ejemplar de toda la sociedad, unida en la convicción de que siempre ganan los buenos y que las reglas de la democracia no son negociables con la violencia. La victoria final de la democracia, que habrá que gestionar en esta fase decisiva con inteligente y firme prudencia, convierte a España en un ejemplo para otros muchos Estados del mundo, por las peculiaridades de nuestro esfuerzo y nuestra ubicación geopolítica. Una experiencia al servicio de la paz.

En resumen, dos libros apasionantes, enriquecedores, cuya lectura recomiendo muy sinceramente. Porque además de aprender, nos ayuda a pensar y a entender el complejo mundo de hoy y las amenazas del futuro... imperfecto.

Muchas gracias por la paciencia que han tenido con este presentador.

COLABORACIONES

PORTUGAL Y SURÁFRICA EN EL ÁFRICA AUSTRAL EN LOS AÑOS 1970-1974: EL EJERCICIO *ALCORA*

Luis Machado Barroso

Teniente coronel del Ejército portugués

Con el objetivo de resistir a la descolonización, Portugal estableció profundas relaciones políticas y militares con Suráfrica y con Rodesia a partir del año 1968 hasta 1974, cuando cayó el régimen en Lisboa. A pesar de la presión internacional contra el *apartheid* y contra el colonialismo, el Gobierno portugués pensaba que el apoyo de Richard Nixon al «reducto blanco» era suficiente para que Lisboa estableciera la Alianza *Alcora*, con la cual Portugal se beneficiaba de importantes apoyos militares y financieros para su esfuerzo de guerra en Angola y en Mozambique.

En octubre de 1970, Portugal, Rodesia y la República de Suráfrica firmaron un acuerdo de cooperación militar que fue conocido como Ejercicio *Alcora*. Los firmantes se comprometían a cooperar en los ámbitos militar y policial para impedir que tanto sus países con Mozambique y Angola, cayesen bajo el dominio de los movimientos nacionalistas negros que combatían en el África Austral. Esa alianza, también conocida como «alianza maldita», permitió, sin ser el único factor, que Portugal consiguiera resistir durante 13 años una guerra en tres teatros: Guinea-Bissau, Angola y Mozambique, alejados miles de kilómetros siendo el país más pobre de Europa Occidental.

Al inicio de los años setenta, la situación estratégica de Portugal era substancialmente diferente de Rodesia y de Suráfrica. Para estos dos países era una lucha por la supervivencia pero para Portugal se trataba de mantener el control sobre Angola y Mozambique, un aspecto central en la concepción ideológica del «Estado Nuevo» de António Oliveira Salazar y que se mantuvo con Marcelo Caetano, a pesar de una tentativa de apertura política.

Tanto para Salazar como para Caetano el mantenimiento de los territorios en África era clave. Salazar no concebía la independencia de Portugal

en la península Ibérica sin sus territorios ultramarinos. Justificaba la presencia de Portugal en África por su misión civilizadora y de defensa de los valores de Occidente. Cuando en el año 1961 la guerra comenzó en Angola optó por la solución militar; después vinieron los conflictos en Mozambique y Guinea lo que supuso un enorme esfuerzo financiero y militar al mantener una guerra en tres territorios separados millares de kilómetros. El gobierno de Salazar buscó defender sus territorios a través de la inclusión de Portugal en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la puesta en valor del enclave estratégico de las islas Azores, especialmente ante Estados Unidos.

Cuando Estados Unidos y Gran Bretaña, sus tradicionales aliados, le negaron el apoyo frente a India y comenzaron a evitar el respaldo de su política, Salazar encontró en la República Federal de Alemania y Francia los principales aliados para su esfuerzo de guerra. Marcelo Caetano en su argumentación política para consumo internacional subrayaba la importancia estratégica de los territorios ultramarinos en el control de la ruta de El Cabo. Esta argumentación tenía como objetivo justificar ante Estados Unidos y la OTAN la ampliación de la Organización al Atlántico Sur o que aceptasen una organización de cooperación defensiva en África Austral.

Debido a sus políticas raciales, al *apartheid*, Suráfrica y Rodesia eran objeto de una fuerte presión internacional. Además, Estados Unidos y Gran Bretaña, los baluartes del Occidente en la guerra fría, criticaban públicamente esos regímenes por sus prácticas raciales, a pesar de que les concedían apoyos económicos, financieros y también militares encubiertos.

Para Portugal la situación era diferente. Su entrada en la OTAN en el año 1949, con ser su única opción, le permitió formar parte del sistema de defensa euroamericana al lado de las democracias. Por eso obtuvo durante la década de los años cincuenta un amplio apoyo político, económico y militar de Estados Unidos. En el año 1956 ingresa como miembro de la Organización de Naciones Unidas (ONU), otra victoria en la aceptación del régimen por el sistema, a pesar de que a partir del año 1960 empezó a ser, junto a Suráfrica, objeto de los ataques del bloque afroasiático. En el año 1961, el *anno horribilis* del régimen, comenzó con la guerra en Angola (febrero), la pérdida de sus territorios en India y, factor decisivo en la década siguiente, deja de contar con el apoyo formal de las potencias del Atlántico, Estados Unidos y Gran Bretaña.

También es importante reflejar que la doctrina racial oficial del régimen era el luso-tropicalismo, una bandera ideológica que afirmaba que los negros eran tan portugueses como los habitantes de la metrópoli, lo que contrastaba con las políticas de Suráfrica y Rodesia.

Aun así, eso no satisfacía al bloque afroasiático que condenaba la política colonial de Portugal, logrando agregar la administración Kennedy a su causa y dando inicio a un periodo muy difícil de las relaciones entre los dos países.

Por eso, la intensificación de relaciones con países que practicaban el *apartheid* alienaría aún más a Portugal en el sistema internacional. Desde aquí surge el gran desafío de la investigación: a primera vista, todos los factores que llevaron al establecimiento de esa alianza era francamente negativos para Portugal. Entonces, la cuestión central es: ¿por qué razón Portugal estableció una alianza con Suráfrica y con Rodesia?

Surgen entonces cuestiones secundarias: ¿cuál era el valor real de los territorios de ultramar para los gobiernos de Salazar y de Caetano? Dado el interés de Estados Unidos y la OTAN porque Portugal se integrara en el sistema democrático, ¿cómo se pueden encuadrar la relación de Portugal con Suráfrica y Rodesia? ¿Qué se negoció con Rodesia y Suráfrica? ¿Qué percepción había en Lisboa y en Pretoria sobre sus relaciones?

El objetivo de este artículo es analizar los sucesos más relevantes que llevarán a Portugal, Rodesia y Suráfrica a negociar y poner en práctica una alianza secreta para impedir que la insurgencia nacionalista apoyada por Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y China lograra el control del África Austral. Este análisis no pretende un juicio de valor sobre los objetivos y decisiones políticas de los responsables, sino únicamente facilitar la comprensión de los acontecimientos más importantes. Esos acontecimientos se convirtieron en un importante factor en el periodo de guerra fría y ayudaron a globalizar la confrontación entre URSS y Estados Unidos demostrando que África Austral fue un importante campo de batalla. Si hubiera dudas al respecto, las guerras civiles en Angola y en Mozambique después del 25 de abril de 1974 en Portugal así como de las intervenciones en Rodesia y de Suráfrica, las disipan.

¿Por qué se utiliza la Historia como herramienta de análisis en una problemática referida a las relaciones Internacionales y la defensa? Se pretende responder a tres cuestiones que se plantean a un historiador: ¿qué ha pasado? ¿Cómo ha pasado? ¿Por qué ha pasado?

Para ello se ha hecho una extensa utilización de las fuentes de los Archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores de Suráfrica, de los Archivos de las Fuerzas Armadas de Suráfrica, del Instituto de los Archivos Nacionales de «Torre do Tombo», del Ministerio de Asuntos Exteriores de Portugal, del Ministerio de Defensa de Portugal, del Archivo Militar del Ejército portugués. Además, a partir del fondo del Centro de Investigación de la Academia Militar, fue posible la consulta de los Archivos Nacionales en Washington, Archivos Nacionales de Londres y del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia. Las fuentes impresas consultadas más relevantes fueron libros, folletos y discursos publicados, de autoría de algunos de los actores políticos, como Oliveira Salazar, Franco Nogueira y Marcelo Caetano, y los documentos impresos de los Archivos de Relaciones Exteriores de Estados Unidos.

Este artículo está orientado por la acción diplomática de los Gobiernos portugueses entre los años 1951 y 1974 con influencia directa en los aspectos militares referidos a las relaciones entre Portugal, Rodesia y Suráfrica. Los aspectos más importantes de los otros instrumentos de poder serán apenas referidos en la medida necesaria para la comprensión de los asuntos militares. Porque el objeto de investigación está orientado al África Austral, donde se incluye Angola y Mozambique, no se referirán en detalle a otros territorios bajo control de Portugal en África, como: Cabo Verde, São Tomé e Príncipe y Guiné-Bissau.

Los Estados Unidos y África Austral: de John Kennedy a Richard Nixon

La guerra fría establecía los parámetros en las relaciones internacionales hasta que los movimientos de descolonización ganaron fuerza en la ONU, colocando al mismo nivel colonialismo, racismo y explotación económica de los pueblos colonizados. En la política de Estados Unidos la cuestión racial y colonial pasó a ser uno de los ejes de su política exterior, especialmente lo relativo al *apartheid* en Suráfrica y Rodesia, y el control de Mozambique y Angola por Portugal. Por consiguiente, además de los argumentos relativos a la Seguridad y la Defensa, también las cuestiones coloniales fueron determinantes en la política internacional; los asuntos africanos dejaron de ser periféricos en las relaciones Este-Oeste.

En 3 de febrero de 1960, en el Parlamento de Suráfrica, Harold Macmillan, primer ministro británico, formulaba su famoso discurso sobre «vientos de cambio». Así, después de haber tratado con varios movimientos de liberación dentro de la Commonwealth, Macmillan decidió advertir a la población blanca surafricana de que «vientos de cambio» soplaban en África y el «crecimiento de la conciencia nacional era un hecho político». Adelantó también, y eso era francamente relevante en aquel momento, que el mundo estaba dividido en tres grupos, los países occidentales, los países comunistas y los países africanos recientemente independientes que se iban a convertir en objeto de presión de ambos grupos para que se agregaran a su órbita estratégica.

El discurso de Macmillan tuvo gran repercusión internacional. De acuerdo con el periódico *Cape Times*, las circunstancias para Suráfrica iban a cambiar, porque la protección de las grandes potencias estaba desapareciendo. Con eso, Suráfrica se encontraba en una encrucijada entre las reformas sociales y la continuación del dominio político por parte de la población blanca.

A partir de los años sesenta, la cuestión racial pasó a ser un eje de la política de Estados Unidos influyendo significativamente en sus relaciones políticas con: Suráfrica, Portugal y Rodesia. En realidad, la cuestión racial era un factor que dividía a las Administraciones y que frecuentemente demostraba las ambigüedades de su política exterior. En julio de 1963, en un encuentro privado con el embajador surafricano en Estados Unidos, el secretario de Estado, Dean Rusk, afirmó que su Gobierno «estaba bajo un enorme presión pero no tenía intención de desistir», en referencia a los miembros del bloque afroasiático de la ONU que habían alcanzado bastante éxito en la condena del *apartheid* en Suráfrica. El embajador surafricano, miró a Rusk y afirmó que era «irónico» que recientemente los dos países fueran aliados y en aquel momento Suráfrica:

«Estaba siendo aislada en su lucha contra un enemigo común». Y adelantó que Estados Unidos tenían mucha «responsabilidad en alentar fuerzas peligrosas cada vez que abrían la boca (*sic*).»

En el caso de Portugal, además de la cuestión colonial, las relaciones con Estados Unidos fueran moldeadas por un elemento decisivo de la estrategia norteamericana: las Azores. A partir del año 1944 con el establecimiento de una base aérea norteamericana en el Archipiélago fue central. Las negociaciones entre Portugal y Estados Unidos fueron lar-

gas y difíciles debido, por un lado, a las ambiciones norteamericanas y, por otro, a la cautelosa aproximación de Salazar a Estados Unidos. Para George Kennan, asegurar la confianza de Salazar era el principal camino para evitar su intransigencia, proponiendo que la Administración norteamericana declarase su respeto por la soberanía portuguesa sobre sus territorios ultramarinos. Para António Telo, Portugal ha pretendido capitalizar al máximo la importancia de las Azores en la estrategia militar norteamericana, procurando utilizar las islas como solución para sus principales problemas. De acuerdo con Luís Nuno Rodrigues, a pesar de las diferencias ideológicas entre Portugal y las democracias occidentales, el «Estado Nuevo» no se ha colocado al margen del sistema económico occidental, firmando la convención que creaba la Organización Europea de Cooperación Económica y solicitar un préstamo de cerca de 625 millones dólares a finales del año 1948.

Además, en el año 1951, se produjo una importante alteración constitucional, Portugal firmaba dos importantes acuerdos de auxilio militar: el Acuerdo de Auxilio Mutuo para la Defensa, el 5 de enero y el Acuerdo de Defensa entre Portugal y Estados Unidos, el 6 de septiembre. El primero regulaba el abastecimiento de equipamiento militar norteamericano y sedimentaba la defensa de Portugal en el Atlántico Norte, en cuanto al segundo, concedía a Estados Unidos la base de las Azores en caso de guerra durante la vigencia del Tratado de Atlántico Norte. Por lo que habían sido las relaciones con Portugal y con Suráfrica en los años cincuenta, Estados Unidos se encontraban en la encrucijada entre su ideario político y las cuestiones estratégicas de Seguridad y Defensa de su papel como potencia dominante. Eric Louw, ministro de Asuntos Exteriores de Suráfrica, quejoso dijo a aquel embajador en Pretoria que más importante que los votos de:

«Una fuerte resolución de Naciones Unidas, era que en esos votos estuviera Estados Unidos.»

Este mensaje de Louw tuvo extrema relevancia toda vez que los norteamericanos comenzaban a funcionar como el pivote entre el orden colonial, que los surafricanos y portugueses representaban, y otro orden que incluía los nuevos Estados africanos recientemente independientes.

El abordaje norteamericano de Suráfrica era complejo y conflictivo. Por un lado, tenían en ese país importantes inversiones financieras y políticas, y por otro consideraban a Pretoria como un importante bastión con-

tra el comunismo, un factor determinante en el entorno de la guerra fría. De acuerdo con un documento oficial de la política americana para África, Suráfrica era considerada un país «fuertemente anticomunista, prooccidental y proamericano». Tenía los puertos más desarrollados en África pudiendo servir como importantes bases de apoyo ante un «problema en el canal de Suez». Además, era el principal suministrador de uranio y de otros minerales estratégicos esenciales para el programa nuclear norteamericano. También el hecho de que Suráfrica fuera el principal productor de oro era un factor determinante en sus relaciones con Estados Unidos. La estabilidad del dólar americano y, por contagio, de las monedas y economías occidentales dependían del mercado de oro que Suráfrica dominaba con cerca de 65% de la producción mundial.

La política norteamericana reconocía que su enlace con Suráfrica era un factor importante en su estrategia de contención de URSS en África. Durante el primero encuentro de las Conversaciones Tripartidas sobre África entre Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia en el año 1956, África fue presentada como un premio y un campo de batalla en el contexto político y estratégico:

«Si los comunistas ocuparan o se infiltraran en muchos países se perdería la batalla por el Atlántico, Europa quedaría en peligro, las comunicaciones con extremo oriente serían cortadas, perdiéndose una importante fuente de recursos estratégicos.»

Con la esperanza de agregar los países africanos al bloque anticomunista, muchos políticos norteamericanos consideraban el *apartheid* como obnoxio, un hecho que podría abrir una brecha para la progresión del comunismo. Esta hipótesis, consideraba muy probable que Pretoria continuara con su política de separación racial, desafiando la estrategia norteamericana de promoción de la cooperación de todos los Estados para el diálogo Norte-Sur, evitando «líneas divisorias entre raza y también prosperidad».

Pero los «vientos de cambio» generaban riesgos a la política exterior norteamericana en el campo de batalla de la guerra fría: no era seguro que su apoyo a la autodeterminación de los pueblos implicara que esos países cayeran en su órbita estratégica. En mayo de 1958, durante una reunión del Consejo de Seguridad Nacional (NSC), uno de los intervinientes afirmó que el espíritu del año 1776 corría salvaje en África. «Varios Estados y colonias querían su independencia inmediata, estén o no preparados

para ella». En el caso reciente de Ghana, ese «movimiento era aterrador». En el año 1960, durante otra reunión del NSC, el vicepresidente Nixon comentaba:

«Que algunos pueblos en África habían saltado de árbol a árbol solamente hacía 50 años (*sic*)» y con «diplomáticos políticamente sofisticados.»

Podrían fácilmente subvertir el nacionalismo negro y reorientar a esos pueblos para el mundo libre. Por su lado, el presidente Dwight Eisenhower, presentando argumentos semejantes, decía que Suráfrica era el único país africano que se podía gobernar a sí mismo y que los nacionalistas negros:

«Estaban poniendo la carroza en frente de los bueyes (*sic*).»

Prefiriendo la independencia al desarrollo económico, cuando Eisenhower supo por la prensa que Estados Unidos lamentaban los incidentes de Sharpeville, llamó al secretario de Estado, Christian Herther, para pedirle explicaciones acerca de un comunicado emitido sin su autorización que condenaba la acción policial surafricana. Ese comunicado, comentó Eisenhower, provocaría «una brecha en las relaciones cortes» que Estados Unidos tenía con Suráfrica. Herthes le respondió que había sido su jefe de Gabinete quien envió ese comunicado a la prensa siguiendo sus órdenes; Eisenhower afirmó que si no fuera así, el jefe de Gabinete necesitaría buscar otro empleo. Para minimizar el efecto nefasto que provocó en los responsables políticos surafricanos, el presidente norteamericano ordenó a Herther que contactara con el embajador de Suráfrica para pedirle disculpas por la intromisión en los asuntos internos. Cuando la presión de la ONU aumentó y los acontecimientos de Sharpeville se trataron en el Consejo de Seguridad Eisenhower se reunió en privado con Macmillan en Camp David para formular una respuesta conjunta de apoyo a Suráfrica. Según el presidente norteamericano, los dos gobernantes:

«No podría estar separados 6.000 millas y discutir asuntos tan importantes al nivel social y político.»

Esto porque Estados Unidos tenían sus propios problemas con el racismo y simpatía para con:

«Sus amigos en Atlanta, pero iría hacer lo posible para que la resolución del Consejo de Seguridad expresase su pesar con Sharpeville sin comprometer al bloque occidental en un enfrentamiento con Suráfrica.»

Estas visiones de responsables políticos norteamericanos, a pesar de ser anteriores a los problemas del año 1960, ayudan a establecer los parámetros de pensamiento sobre Suráfrica. Este es un aspecto importante porque la actitud racista de muchos políticos norteamericanos ayudó a reforzar la política de *apartheid* en Suráfrica. Al final de la administración Eisenhower la sociedad americana estaba al borde de su propia revolución racial. El movimiento por los derechos cívicos aceleraba y situaba a los políticos frente al dilema del racismo. La administración Kennedy cambiaría sustancialmente la política norteamericana en relación al *apartheid* y al colonialismo.

De acuerdo con Rodrigues, «a mediados de la década de 1950 la cuestión colonial era ya el principal problema a inquinar las relaciones» entre Portugal y Estados Unidos. El ejemplo más claro fue la negativa norteamericana a condenar a India en el año 1954 a consecuencia de los acontecimientos en Dadrá y Nagar Aveli, algo que marcaría el futuro de la relación entre los dos países. Cuando el ministro de Asuntos Exteriores portugués Paulo Cunha se encontró con Foster Dulles en París, durante una reunión del Pacto del Atlántico en mayo de 1955, para la renovación del acuerdo de la utilización de las Azores a partir del año 1956, Cunha ha referido que el silencio norteamericano dejaba reservas a la decisión portuguesa.

Desde el inicio del año 1961, bajo la administración Kennedy, las relaciones atravesaron una crisis que marcaría profundamente el Gobierno portugués y su política colonial resultado de la mutación de la política exterior norteamericana sobre colonialismo y relaciones raciales, Rodrigues, señala otros dos factores de atrición: el asalto al buque *Santa María* y el «golpe Botelho Moniz». En el primer caso, las autoridades norteamericanas retiraron la calificación de la acción de Henrique Galvão como piratería, iniciando conversaciones para la liberación de los ciudadanos norteamericanos sin que la Armada norteamericana apresara el buque y lo entregara a Lisboa. En el segundo caso, Salazar desconfiaba de que Estados Unidos estuviera detrás del intento de golpe de Estado a través de su embajador en Lisboa. En un momento de evidente esfuerzo político y militar del Gobierno portugués para mantenerse en el poder y para vencer la revuelta en Angola, estos dos factores vendrían a marcar profundamente la relación.

La crispación entre Salazar y Kennedy se hizo aún más evidente cuando el gobernante portugués supo que la Administración norteamericana apo-

yaba los nacionalistas que luchaban en Angola. Además, Washington, a partir de agosto de 1961 adoptaría una nueva política para la transacción de armamento, rechazando las ventas que pudieran ser utilizadas fuera del área geográfica de la OTAN. También la ocupación de Goa, Damão y Diu a finales del año 1961, fue entendida como falta de voluntad y firmeza norteamericana, porque, según Nogueira, Estados Unidos podría haber evitado la actitud de Nehru.

La estrategia de Kennedy para África era apoyar la autodeterminación y aproximarse a los gobiernos nacionalistas evitando que cayeran en el orbita de la URSS o de China. A finales de mayo de 1963, algunos Estados africanos se reunieron en Addis Abeba para crear la Organización para la Unidad Africana (OUA) y formar un frente unido contra el *apartheid*. En su primera resolución, además de los problemas raciales en África, mostraron gran preocupación por la discriminación en Estados Unidos. En una reunión del Departamento de Estado acerca del problema de suroeste africano, uno de los participantes ha referido que Estados Unidos tenían la obligación de responder a la opresión en Suráfrica porque también apoyaba el movimiento de derechos civiles en el sur de su propio país. La OUA presionaba Estados Unidos para una acción decisiva en África, colocando el *apartheid* en el centro de una campaña por la lucha contra el dominio blanco y colonialista.

Sabiendo de la sensibilidad política de la sociedad norteamericana ante los problemas del *apartheid*, Suráfrica inició una agresiva campaña de publicidad en Estados Unidos para modificar la percepción de su población y de sus responsables políticos. Para Pretoria, la presión ejercida sobre Suráfrica era más que publicidad, clasificándola como un «problema que afectaba a su propia sobrevivencia». Por eso, el Gobierno surafricano inició un «programa de acción» en Estados Unidos tras los sucesos de Sharpeville, en los que la policía surafricana había matado a 69 personas en una manifestación pacífica. Intentando traspasar sus problemas a la ONU, los surafricanos orientaron su esfuerzo de diplomacia pública hacia actores no gubernamentales y capitalistas internacionales. Para Pretoria, la guerra contra Suráfrica se estaba reproduciendo en el frente mediático.

El eslogan a transmitir tendría que basarse en la estabilidad, en la economía, en la religión cristiana, en la democracia y en las mejores condiciones que Suráfrica ofrecía a sus ciudadanos en comparación con otros

países africanos. Internamente, hizo también importantes movimientos para controlar sus medios presionando a los editores de periódicos surafricanos e influyendo en corresponsales extranjeros. Además, inició una agresiva campaña de publicidad en Washington y Nueva York, cuyo primer objetivo era Kennedy, porque, consideraban, estaba siendo influenciado por movimientos progresistas y liberales. No obstante, la cuestión racial no era fácil de cambiar en los responsables norteamericanos, razón por la cual su esfuerzo se concentró en manifestar la importancia geoestratégica de Suráfrica y en los resultados de su desarrollo económico y estabilidad política.

Después de la muerte de Kennedy y su sustitución por Lyndon Johnson, las relaciones de Estados Unidos con Portugal y con Suráfrica empezaron a ser más tranquilas, debido a que su prioridad era la guerra en Vietnam.

Las cuestiones coloniales continuaron teniendo alguna prioridad en su agenda exterior; el caso más evidente fue la propuesta del embajador en Lisboa, George Anderson, en el año 1966, de programar el proceso de descolonización, lo que tuvo una firme negativa de Salazar. Era muy difícil cambiar la intransigente actitud de Salazar, pero los americanos ahora estaban dispuestos a cambiar de aproximación. Después de una visita a los territorios portugueses, Anderson comunicó a Washington que era más ventajoso para Estados Unidos que Mozambique y Angola no cayeran en el caos, criticando la actitud norteamericana por el apoyo a Holden Roberto, el líder de la Unión de Pequeños Agricultores que había perpetrado las masacres en Angola en el año 1961.

Aún en 1966, Teddy Bennett, sustituto de Anderson, tenía instrucciones de su Gobierno de ayudar a Portugal a promover el desarrollo en África sin preocuparse por cuestiones políticas. De acuerdo con Nogueira, Estados Unidos estaba demasiado preocupado con la guerra en Vietnam, y con relación a Portugal apenas se notaba «de tiempo en tiempo (...) un trazo de hostilidad, de desinterés, o de desacuerdo». Se iniciaba, a partir de ese momento, un ciclo más distendido entre los dos países.

Por otro lado, la cuestión racial en Suráfrica preocupaba al Gobierno norteamericano. De acuerdo con el *National Policy Paper* de enero de 1965:

«La degradación de la situación racial en Suráfrica y su aislamiento político y diplomático» se planteaba como «uno de los problemas más importantes para la política exterior de Estados Unidos.»

Los intereses económicos y estratégicos norteamericanos en Suráfrica estaban en peligro por el *apartheid* y por la sensación de que eran un importante apoyo de Pretoria.

Con el aumento de la presión internacional sobre Suráfrica, era cada vez más difícil y peligroso gestionar los intereses de Washington en África Austral. La resolución del Consejo de Seguridad de 18 de junio de 1964 que imponía sanciones a Pretoria era sabidamente inoperante por la fortaleza económica del país y la enorme inversión extranjera. En el año 1965, Gran Bretaña contaba con tres billones de dólares de inversiones y Estados Unidos con 600 millones, números que dotaban de autosuficiencia económica a Suráfrica. Por ese motivo, y de acuerdo con el senador Robert Kennedy, Estados Unidos estaba claramente identificados con las prácticas discriminatorias de Suráfrica, lo que podría tener «serias implicaciones para los intereses norteamericanos en África». Por tanto, había un evidente dilema entre los intereses económicos y políticos norteamericanos.

Con la llegada de Nixon en enero de 1969, las relaciones entre Estados Unidos, Suráfrica y Portugal empezaron a mejorar. En un encuentro con Caetano durante el funeral de Eisenhower, en 31 de marzo de 1969, Nixon prometió al primer ministro portugués auxiliar a Portugal. Como consecuencia, en abril de 1969, la Casa Blanca emitió una directiva que finalizaba a los contactos con el Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) y disminuía el apoyo a Roberto. El 6 de abril de 1969, Nixon recibe a Nogueira para comunicarle que las actitudes anteriores de Estados Unidos con Portugal eran injustas y que «las cosas» iban a cambiar porque Portugal era un «aliado y amigo valioso». Nixon reconocía la importancia de las islas Azores y el papel de Lisboa como tapón del «avance comunista». Esta inflexión en Washington fue detectada por Portugal y Suráfrica desde el fin de la administración Johnson.

El verdadero cambio en la política norteamericana para África Austral fue el NSSM 39 (*National Security Study Memorandum*), que marcó las relaciones de Washington con Portugal, Rodesia y Suráfrica en los años siguientes. En ese Documento elaborado por Henry Kissinger, se propuso a Nixon que relajase la postura de Washington por sus intereses en África Austral. El Documento era fruto del realismo político de Kissinger y las contradicciones de la política exterior de Nixon.

El NSSM 39, cuya piedra angular era el hecho de que Estados Unidos eran la potencia dominante en Occidente, no descartaba la importancia estratégica de la ruta de El Cabo, la importancia regional de Suráfrica y su capacidad para influir en el sistema financiero global. Este Documento defendía que los intereses de Occidente eran mejor defendidos a través del establecimiento de relaciones con los países gobernados por blancos, lo que tenía un cierto riesgo pero aceptable. Una evidencia de ello era la autorización para que el embajador surafricano en Washington tuviera acceso directo a Kissinger.

De acuerdo con el NSSM 39, los intereses norteamericanos serían amenazados si hubiera una escalada de violencia en África Austral. Las inversiones americanas en el año 1969 habían crecido hasta un billón de dólares, y esa región tenía una importante posición estratégica para el control de los avances soviéticos en el océano Índico y el Atlántico Sur a lo cual contribuían también los puertos de Mozambique y Angola.

Otra evidencia de la importancia de Suráfrica para Estados Unidos, fue el apoyo a su programa nuclear. Desde la década de los años 1950, también Washington apoyaba el programa nuclear surafricano, cuyo objetivo era inicialmente la producción de energía eléctrica. Todavía, a mediados de los años 1960 Suráfrica era considerada una potencia nuclear de segunda línea.

La alteración de la percepción de Washington ante el África Austral era vista por Lisboa y Pretoria como una ventana de oportunidad que debía ser explotada a fin de justificar su aproximación a un acuerdo de cooperación defensivo. Públicamente, los responsables norteamericanos hacían notar la diferencia entre lo que era economía y *apartheid* como modo para justificar las inversiones norteamericanas en Suráfrica.

Una evidencia más de que la política norteamericana para África estaba cambiando con Nixon, fue el acuerdo con Portugal para la renovación del derecho de uso de las Azores. Nixon fue acusado por el Comité de Asuntos Exteriores del Congreso de financiar el esfuerzo de guerra de Portugal en Angola y Mozambique. Y eso era aún más importante porque en esa fecha la situación militar era favorable a las «fuerzas de liberación».

A pesar de los esfuerzos del Comité para sensibilizar a la Casa Blanca de las implicaciones políticas de esa ayuda, fueron las consideraciones de orden estratégico las que primaron. En el año 1971, Nixon dijo a

Caetano, posiblemente debido al crecimiento de la flota soviética en el océano Índico, que era necesario rediseñar y fortalecer la OTAN. Por ese motivo, Caetano se quedó con la impresión de que era posible que la OTAN pudiera incluir el Atlántico Sur o reconocer cualquier organización que se ocupara de esa región, un factor de mucho peso también para el Ejercicio *Alcora*.

En enero de 1970, después de que Nixon aprobara el NSSM 39, Suráfrica, Rodesia, Gran Bretaña y algunas compañías con intereses en África Austral fueron informadas de su decisión. David Newsom fue a Pretoria a informar personalmente a Johannes Vorster del cambio de política americana y reforzar la idea que la presencia soviética en el Índico era contraria a los intereses norteamericanos.

Como se pudo demostrar, la política exterior norteamericana con Portugal y Suráfrica estuvo marcada por cierta ambigüedad entre el interés nato de Estados Unidos en la promoción de la autodeterminación e igualdad entre razas y los intereses estratégicos de contención. A pesar de que en la administración Johnson hizo ciertas señales de apertura, es con Nixon con quién todo empieza a cambiar, por considerar que Suráfrica, conforme lo explicitado por Kissinger en el NSSM 39, sería la piedra angular de la defensa de sus intereses estratégicos y económicos en África. Estados Unidos no podrían arriesgar una situación de caos y violencia en África en un momento en que la situación en Vietnam era extremadamente negativa para su política interior y exterior.

Las negociaciones con Suráfrica y Rodesia: entre la ruta de El Cabo al Ejercicio *Alcora*

Después de que el Gobierno de Pretoria se mostrara dispuesto a auxiliar a Portugal en el esfuerzo de guerra en Angola y Mozambique, Salazar dio la autorización para que su ministro de Defensa iniciara las formalidades del apoyo al nivel ministerial.

Después de que los ministros Pieter Botha y Gomes Araújo se reunieran en Lisboa en abril de 1967, los jefes de Estado Mayor surafricano y portugués iniciaron contactos para la cooperación. En primer lugar, se acordó que estos contactos se mantendrían bajo el máximo secreto «para evitar problemas a sus Gobiernos», decidiéndose que la preparación de

reuniones la hicieran las Embajadas. En la primera reunión se acordó iniciar estudios de Estado Mayor para la asistencia de material, utilización y construcción de infraestructuras, producción de municiones, producción de doctrinas e inteligencia.

En las notas de esa reunión, según la delegación portuguesa, el general Fraser transmitió la disponibilidad de su Gobierno para ayudar a Portugal «porque los portugueses iban a proteger a Suráfrica en Angola y en Mozambique». Esa disponibilidad, según esa delegación, debería ser aprovechada para «obtener apoyos concretos de orden material», demostrando que Lisboa tenía esperanzas de compartir el esfuerzo de guerra con Pretoria.

En la primera aproximación, se solicitó de Suráfrica un préstamo porque el coste de la guerra ascendía al 50% del gasto total del Estado. En la guerra subversiva, la atrición y el desgaste de las fuerzas gubernamentales son muy evidentes, y la determinación política y militar pueden no ser suficiente para vencer. Por ese motivo, las primeras referencias a la necesidad financiera habían sido presentadas anteriormente por el jefe militar en Angola en el año 1967.

Esa solicitud fue entendida en Pretoria como un mensaje directo de Salazar, una necesidad de apoyo real porque «sería desastroso para Suráfrica y para Rodesia que Portugal perdiera Angola y Mozambique» y ese país iba a combatir en una guerra que era suya. En el corto plazo, el general Fraser proponía a su ministro de Defensa, Botha, que el Gobierno debería ayudar a Portugal y Rodesia a combatir la subversión e invertir en el desarrollo económico de esos territorios. Por consiguiente, para Pretoria era cierto que Portugal se mantendría en África por mucho más tiempo.

En septiembre de 1967, los responsables militares portugueses presentaron al agregado militar surafricano en Lisboa la necesidad inmediata de que Pretoria suministrara municiones, minas y vehículos blindados. En febrero de 1968, una delegación militar encabezada por el general Câmara Pina, fue a Pretoria para comprobar su determinación de apoyar a Portugal; además de las autoridades militares y policiales, estuvieron presentes miembros del Gobierno, incluso Vorster y Botha.

Para el Gobierno portugués, esta reunión fue muy importante ya que la situación militar en Angola y en Mozambique estaba fuera de control en algunas regiones. Por eso, Pina tenía indicaciones de Lisboa de explotar el que Pretoria considerara a Mozambique y Angola sus primeras líneas

defensivas. La presencia de Vorster estaba relacionada con que no había consenso en el Gobierno surafricano sobre el apoyo a Portugal y el primer ministro pretendía afirmar su determinación de apoyar Portugal.

Inicialmente, la idea surafricana era hacer un préstamo para que Portugal pudiera comprar material y equipo a Suráfrica. Pero, el general Pina enfatizó que «la venta no era un apoyo», habiendo recibido de los surafricanos la promesa de un préstamo libre de helicópteros, vehículos blindados y radios. El préstamo surafricano tenía dos significados: la disponibilidad de apoyo efectivo y un camino de futuro. De hecho, Vorster pidió a Pina que transmitiera a Salazar que estaba dispuesto a ayudar en lo posible.

Por el lado surafricano se demostró interés por la pertenencia de Portugal al sistema internacional a través de la OTAN y del Acuerdo Europeo de Libre Cambio, lo que ofrecía a Pretoria la oportunidad de acceder más fácilmente a los mercados europeos y a Portugal representar sus intereses ante a sus aliados. Pretoria pretendía así capitalizar que Portugal ostentara el Mando de Área Ibérica del Atlántico (IBERLANT) y sus buenas relaciones políticas en la OTAN y Suramérica para plantear un acuerdo de defensa que incluyera: Brasil, Portugal, Suráfrica y Australia. Pretoria consideraba suficientemente importante la presencia soviética en el océano Índico para sumar a Estados Unidos, OTAN y otros países europeos a un acuerdo de defensa en África Austral.

P. Botha planteó al ministro de Defensa, Horácio Sá Viana Rebelo, en febrero de 1969 una alianza militar en África Austral basada en la importancia de la ruta de El Cabo. Según el ministro, «mirando a los problemas de África Austral», estaba cada vez más convencido de que era necesario utilizar su posición estratégica «para convencer a otras naciones occidentales de la importancia de la ruta de El Cabo para el mundo libre». Para Botha era un error pensar que «la lucha en África estaba aislada», porque era una guerra contra las actividades soviéticas en el Índico, siendo necesario una estrecha colaboración entre: Portugal, Suráfrica, Nueva Zelanda, Australia, Brasil y Argentina.

En esta visión, Portugal tendría la misión de convencer a sus aliados en la OTAN sobre una estrecha colaboración con el Hemisferio Sur. De acuerdo con Botha, sus misiones diplomáticas deberían enfatizar la importancia de Portugal y Suráfrica como «guardianes de la ruta de El Cabo», por lo que la estabilidad militar, económica y política regional era primordial.

Según el ministro surafricano, era el momento de iniciar esa estrategia y la discusión, junto con Rodesia, del «Plan de Contingencia entre los Estados de África Austral». Este Plan de Contingencia describía algunas de las medidas a tomar, en caso de necesidad, para coordinar las acciones en la defensa del África Austral.

Para el ministro Rebelo, la ejecución de ese Plan de Contingencia acarrearía algunos riesgos para Lisboa ya que Rodesia era un «territorio rebelde» de Gran Bretaña, lo que podría ser problemático porque Caetano pretendía ensalzar la alianza luso-británica. En el caso de la OTAN, las preocupaciones norteamericanas por los submarinos soviéticos en el Índico empezaba a ser real, aunque otros aliados no estaban muy preocupados con lo que pasara al sur del Trópico de Cáncer. En julio de 1968, Nogueira había intentado durante una cumbre que la OTAN «apoyara al África Austral contra la agresión comunista», pidiendo ampliar la zona de acción de la Alianza hasta Cabo Verde, pero sus esfuerzos habían sido hasta aquel momento infructuosos.

En el año 1968, los esfuerzos de diplomacia pública continuaron siendo prioritarios para los diplomáticos portugueses. J. M. Fragoso, embajador en Río de Janeiro, propuso sumar a Brasil a una organización defensiva para el Atlántico Sur. De acuerdo con Fragoso, tal como las Azores fueron «la clave del Atlántico durante la Segunda Guerra Mundial», la zona de El Cabo podría ser la clave para evitar que la URSS llevara a cabo un movimiento de tenaza entre el Índico y el Atlántico Norte. El Atlántico Norte estaba seguro a través de la OTAN pero el Atlántico Medio y Sur estaban completamente desprovistos de cualquier defensa coordinada, siendo más fácil que la URSS rellenara ese vacío. Por eso, el diplomático portugués proponía a sus autoridades aproximarse a las brasileñas para, como mínimo, establecer un mecanismo bilateral de cambio de inteligencia.

También Suráfrica se focalizaba en Brasil para cooperar en la defensa del Atlántico Sur. El ministro de Exteriores surafricano, Hilgard Muller, viajó a Brasil y Argentina para intentar estrechar los lazos y presentar su proyecto de cooperación. Eso sería también uno de los motivos por los que Caetano fue a Brasil en julio de 1969; algunos periódicos surafricanos publicaron que las visitas de los dos ministros tenían como objetivo discutir con: Portugal, Suráfrica, Brasil y Argentina la creación de una «alianza militar intercontinental desde Australia hasta Argentina».

Ya había señales de que esos esfuerzos luso-surafricanos iban a dar sus frutos. El embajador de Brasil en Washington, Mário Barbosa, se encon-

tró con el subsecretario de Estado, Alexis Johnson para discutir la preocupación de Lisboa sobre el Atlántico Sur.

Pero el que Suráfrica pudiera estar junto a Brasil en cualquier organización, tenía un impacto extremadamente negativo en clave interna por el *apartheid*. Por eso las autoridades brasileñas se distanciaban de los rumores aunque la realidad era diferente, pues se estaba debatiendo sobre ello. De acuerdo con el embajador portugués, muchos oficiales brasileños se habían dirigido al Consulado en Río de Janeiro para obtener información sobre la defensa del Atlántico Sur destinadas a trabajos en la Escuela Superior de Guerra, especialmente sobre Cabo Verde, Sao Tomé, Guinea-Bissau y Angola. Esta información era relevante pues los temas estudiados en la Escuela eran sometidos a la consideración del NSC que, a su vez, influía en la política exterior de Brasil.

También en Gran Bretaña se debatía la necesidad de defender la ruta del Cabo lo que alentaba a Lisboa y Pretoria. Sir Biggs-Davidson, un influyente político conservador, en una conferencia sobre defensa y política exterior, dijo que en África Oriental «solamente los puertos portugueses y surafricanos se mantenían en manos de aliados», destacando que la presencia soviética estaba aumentando después de la salida de Londres de la región. Alertaba Biggs-Davidson de que era necesario cambiar la actitud británica hacia Suráfrica y Portugal, porque la ruta de El Cabo era vital para la Commonwealth y para Europa, desde el Atlántico a Australasia. En los corredores de la política británica se empezaba a hablar de «un nuevo alineamiento estratégico: Australia, África Austral y América del Sur».

De acuerdo con el embajador portugués en Londres, António de Faria, en abril de 1970 se estaba preparando un informe para el siguiente gobierno conservador sobre las necesidades defensivas fuera del marco OTAN. En ese ámbito, De Faria destacaba que en el Partido Conservador había opiniones muy favorables a la «posición portuguesa en África», al que se consideraba un valioso aliado de la OTAN. El Partido Conservador acreditaba sobre la «importancia de mantener la seguridad en el océano Índico, en la ruta del Atlántico Sur (...) y mantener Suráfrica y Portugal como amigos y aliados». Además, había sido puesto en valor y aceptado que Cabo Verde era *just as important* para la defensa de la ruta de El Cabo como el cabo de la Buena Esperanza.

El informe proponía, entre otras cosas, que debería hacerse una aproximación a Portugal para haciendo uso de la alianza luso-británica estable-

cer un acuerdo de defensa en África Austral, con facilidades a Londres para la utilización de los puertos de Beira en Mozambique, de Lobito en Angola y en Cabo Verde. En una conferencia del Partido Conservador el 9 de octubre de 1970, se aprobó la moción de política exterior:

«*Urging Restoration of the British Influence Bases on Realistic Definition of British Interests*» cuyo objetivo era «evitar que la URSS se transformara en el soberano absoluto en el Mediterráneo y el Índico.»

En otra parte del mundo, en Australia, hubo señales sobre la previsible posición del Gobierno británico. El historiador Arnold Toynbee, en un artículo en el periódico *The Age de Melbourne*, consideraba que la previsible intención británica de mantener su presencia militar al este del canal de Suez la obligaría a «conciliar las buenas voluntades con Suráfrica, Rodesia y Portugal», un precio demasiado elevado debido a su complicidad con las minorías blancas. Durante un debate parlamentario, un diputado australiano llamó la atención hacia la responsabilidad de Australia en el océano Índico ya que la URSS tenía como objetivo el control de la ruta de El Cabo. Así, a pesar de sus políticas, era necesario cooperar con Suráfrica, Portugal y Rodesia para evitar que el «Gibraltar mundial» y una de las más importantes fuentes de minerales estratégicos cayeran bajo control soviético.

También Caetano intentó influir en el año 1971 sobre Nixon en la negociación para ampliar el uso de la base de Azores. Según Caetano, la estrategia de las «potencias comunistas» se basaba en un movimiento de flanco:

«En el área geográfica de la OTAN para asegurar el control de posiciones en otros continentes y cercar Europa y América del Norte.»

De acuerdo con las conclusiones del memorándum de una reunión entre Muller y Rui Patrício, ministro de Asuntos Exteriores que sustituyó Nogueira, Portugal y Suráfrica deberían continuar con la idea de dar a conocer los peligros de la penetración soviética en el Índico. En la cumbre de la OTAN en Lisboa los días 4 y 5 de junio de 1971, el representante británico propuso discutir el asunto con otras naciones e iniciar contactos informales con Portugal, Suráfrica y Australia. Todavía, la opinión británica creía que ello debería abordarse «con guantes de seda», porque, a pesar de su interés para Londres, las políticas raciales de Suráfrica producirían mucho rechazo. El gran problema era que ningún país occidental pretendería

arriesgarse a la publicidad de cooperar con Suráfrica, por muy valioso que fuera un acuerdo de defensa para el Atlántico Sur y para el Índico.

Estos debates favorecían el esfuerzo luso-surafricano. El general holandés H. J. Kruls, editor de la revista *NATO's Fifteen Nations*, en visita a Suráfrica, declaró que la OTAN debería cooperar con Suráfrica en la defensa de la ruta de El Cabo frente a la presencia soviética en Índico. En Estados Unidos y entre los años 1969 y 1971, en la revista *Naval War College Review*, se publicaron artículos sobre la presencia soviética en el Atlántico Sur, Índico y Mediterráneo. Esa situación provocó una amenaza real sobre las líneas de comunicaciones desde Oriente. El principal interés soviético era político para demostrar a los países y movimientos que apoyaba que podría competir con Estados Unidos en esa zona. Con pocos recursos navales, la URSS podría obtener el control de la ruta de El Cabo y el acceso al Atlántico Sur; presionaba así sobre la estrategia norteamericana de presencia en ultramar, pues Nixon, siguiendo las propuestas de Kissinger, pretendía alentar acuerdos de defensa regional en sustitución de una intervención directa.

Por eso, Suráfrica podría desempeñar un papel relevante en la promoción de la seguridad regional. La señal de amenaza soviética más importante fue explicitada por Nikita Krushev cuando anunció su nueva estrategia mundial, la «Alianza Tripartida», formada por el socialismo soviético, los partidos comunistas de Occidente y los movimientos de liberación, cuyo ejemplo más concreto era el apoyo que Moscú prestaba a Ghana, Mali, Siria y Argelia.

Para justificar el esfuerzo de Portugal y Suráfrica para alcanzar un acuerdo de defensa en África Austral, Botha recordaba el papel de Suráfrica y Portugal contra «las fuerzas destructivas del comunismo internacional» y contra el peligro de que la URSS controlara el Índico. Según el ministro surafricano, el peligro:

«De la amenaza comunista no había disminuido, siendo la invasión de Checoslovaquia en el año 1968 un claro ejemplo.»

Por eso, los dos países tenían la particular responsabilidad de defender las puertas del Oriente al mundo libre, donde la ruta de El Cabo era vital.

En junio de 1972, el almirante H. Bierman, comandante de las Fuerzas Armadas de Suráfrica, recibió al comandante de la Marina iraní, sabiendo que era un importante aliado de Estados Unidos, para proponerle una cooperación efectiva en el ámbito del intercambio de inteligencia, la uti-

lización de las instalaciones portuarias de Simonstown, Durban, Ciudad de El Cabo y Port Elizabeth, y la participación en ejercicios combinados.

Como se puede deducir, Portugal y Suráfrica intentaban dar a entender que la región de África Austral era una posición estratégica para Occidente a través de esfuerzos diplomáticos junto a la OTAN y otros países con intereses directos en el océano Índico y en el Atlántico Sur. Si lograban su objetivo, había una justificación para que un acuerdo de defensa en África Austral fuera aceptado por las potencias occidentales.

Paralelamente al esfuerzo diplomático, los dos países mantenían los contactos y negociaciones para el apoyo militar a Portugal en ultramar. Las solicitudes efectuadas por Pina en febrero de 1968 fueron aceptadas por Pretoria. La principal razón para que Suráfrica hiciera esta concesión era la situación militar en el suroeste de Angola. Según Botha, el que el Gobierno portugués hubiera aceptado el apoyo de la Policía surafricana al sur de Angola era una «evidencia» de la preocupación de Lisboa por el nuevo frente de combate junto a la frontera con Zambia. La población angoleña apoyaba a los «grupos terroristas» y solamente una rápida intervención podría evitar mayores problemas en el futuro. Al no haber carreteras suficientes en esa región, los helicópteros y vehículos blindados, pedidos por el general Pina, serían muy eficaces.

A pesar de que los contactos más intensos se establecieron entre Portugal y Suráfrica, fue Rodesia quién propuso el desarrollo del «Plan de Contingencia para la Defensa de África Austral». Éste podría ser una combinación entre Salisbury y Pretoria, pues si la propuesta viniese de Suráfrica, ocasionaría temor en los responsables portugueses por las pretensiones hegemónicas de Pretoria, como había sucedido en los años 1950.

Esa propuesta incluía la creación de un pacto militar entre Portugal, Rodesia y Suráfrica en un momento en que el dominio blanco en el África Austral se veía cada vez más amenazado, cuando se planteó un posible ataque convencional a esos países. Tal eventualidad surgió de una alianza entre la Unión del Pueblo Africano (ZAPU), el Consejo Nacional Africano (ANC) y FRELIMO para la coordinación de acciones en el África Austral. Su razón principal fue el incremento de la subversión junto a las fronteras de Rodesia y Suráfrica procedente de Mozambique y Angola.

La situación militar real en Angola y en Mozambique no debía ser muy diferente de la evaluación de los responsables de Rodesia y Suráfrica.

Para el cónsul norteamericano en Lourenço Marques, al inicio del año 1968, había pocos indicios de que Portugal necesitara de ayuda y posiblemente no tendría muchas razones para solicitarla por desconfianza hacia esos regímenes. A partir de mediados del año 1968 se empezó a sentir necesidad de emplear helicópteros para aumentar la capacidad de reacción de las fuerzas terrestres. Los helicópteros, adelanta el cónsul, podrían ser de Suráfrica y había informaciones de que fuerzas de Rodesia y Suráfrica ya actuaban en Mozambique, algo que demostraba una clara alteración de la actitud de las autoridades portuguesas. A ese cambio de actitud habrían contribuido diversos factores: la extensión de la zona de acción de FRELIMO al sur de las zonas contiguas a las fronteras con Tanzania y con Zambia; la degradación financiera de Lisboa; el cambio de Salazar por Caetano; o la necesidad impuesta por la seguridad en el complejo del embalse de Cabora Bassa.

La situación militar en los distritos de Tete y Nampula, al norte, sería el motivo por el que desde finales del año 1968, las fuerzas de Rodesia habrían solicitado intervenir en territorio portugués. A petición de Salisbury, la cooperación entre los dos países se discutió en profundidad el 4 de noviembre de 1969. Había informaciones confirmadas de que algunos guerrilleros recibían entrenamiento en la URSS, Bulgaria y Argelia con apoyo de Tanzania. Se discutió también su infiltración en Rodesia desde Mozambique y su disponibilidad para apoyar las operaciones militares portuguesas con helicópteros y bombardeos aéreos, lo cual indica que las autoridades políticas y militares de Rodesia no confiaban en la capacidad militar portuguesa en Mozambique.

En julio de 1968, la preocupación surafricana sobre la situación en el sureste de Angola llevó al general Fraser, jefe de las fuerzas terrestres surafricanas, a reunirse con el general Pina para avanzar en el apoyo policial y militar surafricano. El apoyo con helicópteros surafricanos había reducido la «actividad subversiva» en la zona y dislocado las rutas de la Organización Popular de África del Suroeste (SWAPO) más al norte. Eso motivó que las autoridades portuguesas pidieran la ampliación del área de operaciones de helicópteros, a lo que el general Fraser respondió que sólo podría proponer eso a su ministro situando oficiales de enlace en los cuarteles generales para disminuir la falta de coordinación entre las fuerzas portuguesas y surafricanas. Para el ministro de Defensa, Gomes Araújo, la presencia de oficiales de enlace en Angola había producido excelentes resultados. A partir de ese momento, las fuerzas

surafricanas pasarían a tener un papel muy importante en las operaciones del sur de Angola.

En septiembre del 1968, el general Gomes Araújo fue sustituido por el general Horácio S. Viana Rebelo, un nombramiento al cual no habría sido ajeno que hubiera sido gobernador general en Angola y un profundo conocedor de la élite política surafricana. Después de una reunión del Consejo Superior de Defensa Nacional al mes de su nombramiento, V. Rebelo pidió a Botha un préstamo financiero «para importantes trabajos de interés estratégico en Angola» a fin de que Lisboa pudiera liberar más dinero para operaciones militares. En su respuesta, Botha informó a Rebelo de que su Gobierno iba a considerar la solicitud, pero el montante no podría ser significativo debido a la inversión en el embalse de Cabora Bassa. De cualquier forma, el Gobierno de Pretoria estaría dispuesto a prestar 1,5 millones de rands para el desarrollo de carreteras en el distrito de Cuando Cubango, junto a la frontera con el suroeste africano. Indirectamente, Botha criticaba la estrategia portuguesa en Angola, sugiriendo que Lisboa debiera invertir en el desarrollo de infraestructuras y aliviar la malnutrición de algunas poblaciones, así como también desarrollar mecanismos para evitar la penetración subversiva.

A pesar de que los jefes militares en Angola hubieran transmitido a Rebelo que la situación militar había mejorado en el año 1968, los responsables surafricanos opinaban lo contrario y consideraban necesario que altos mandos de las dos Fuerzas Armadas se reunieran para discutir ese delicado problema para Pretoria cuando se tenía como cierto que el SWAPO, el Movimiento Popular de Liberación de Angola y otros movimientos actuaban con mayor coordinación.

Ello fue discutido entre Botha y Rebelo en la Ciudad de El Cabo en febrero de 1969, habiendo Botha referido que la situación militar no cambiaría si las autoridades portuguesas no invertían más en las condiciones sociales y económicas de las poblaciones. Si Portugal no conseguía aislar a las poblaciones de la subversión y no era eficaz contra los movimientos subversivos, los surafricanos retirarían sus fuerzas de Angola para utilizarlas en el suroeste africano. En este supuesto, había una nítida desventaja para los dos países porque tenían que separar fuerzas y existía la posibilidad de que los movimientos lograran alcanzar la costa donde los soviéticos podrían apoyar de forma más eficaz. Otro punto que preocupaba al Gobierno surafricano era la seguridad en el embalse de Cabora

Bassa en Mozambique. A pesar de que Botha transmitiera a Rebelo que Pretoria no pretendía entrometerse en los asuntos internos portugueses era necesario garantizar la seguridad de los trabajos para que pudieran continuar con apoyo surafricano. Suráfrica estaba cada vez comprometida con la defensa de Angola y Mozambique.

A pesar de que todas las evidencias indicaban la importancia de las relaciones entre Suráfrica y Portugal, también es necesario tener en cuenta que esa aproximación no estaba acordada por los responsables políticos. El ministro Rui Patrício, por ejemplo no pretendía que Suráfrica tuviera la iniciativa en la conducción de la estrategia en África Austral. A pesar de estar de acuerdo con el estrechamiento de relaciones políticas y militares, era necesario impedir que se diera a Suráfrica el dominio total de la situación.

También Caetano desconfiaba de Suráfrica. En un documento preparatorio para una reunión con Vorster en junio del 1970, se mencionaba que Pretoria no confiaba en las autoridades portuguesas para controlar la subversión en Angola y Mozambique, habiendo por eso manifestado su voluntad de apoyar el esfuerzo de guerra portugués. Adelantaba el documento que la creciente preocupación por la subversión junto a sus fronteras no había acabado con sus pretensiones hegemónicas en la región. De hecho, el Gobierno portugués no tenía dudas de que Suráfrica aspiraba a la hegemonía regional por las inversiones que había hecho en Angola y Mozambique, y por el desarrollo de sus infraestructuras portuarias para depender cada vez menos de Mozambique. Además, aún no había llevado a cabo el préstamo y su intervención directa en las operaciones militares en Angola acentuaban su pretensión hegemónica.

Pese a esos temores, el Gobierno portugués no se situaría a la defensiva, pues quería aprovechar el ímpetu surafricano para solicitar aún más apoyos a sus operaciones en Guinea-Bissau, ya que éste era un punto clave para el control de la ruta de El Cabo y su pérdida pondría en peligro todo el sistema de comunicaciones del Atlántico Sur. Además, para evitar cualquier tentativa de apoyar acciones independentistas en la población blanca, el Gobierno portugués pretendía mostrar que el peligro para África Austral se agravaría en el caso de que se instalaran gobiernos blancos en Angola y Mozambique, como hiciera Rodesia en el año 1965, porque se intensificaría la presión internacional, desaparecerían los apoyos a Portugal y la población portuguesa no aceptaría la continuación del esfuerzo

de guerra en esos territorios. Por consiguiente, no había dudas de que el Gobierno portugués desconfiaba de Pretoria aunque iba acercándose a su órbita estratégica ante la degradación de la situación militar en Angola y Mozambique.

En marzo de 1970, tras visitar el suroeste de Angola, el general Fraser elaboró un informe muy crítico. De acuerdo con el documento, la actividad subversiva aumentaba en la región pese a que Portugal incrementara sus efectivos militares y de más operaciones combinadas con helicópteros. Para el general Fraser, el problema estaba relacionado con la escasez de autoridades administrativas, falta de cooperación interdepartamental, el colapso de programa «aldeamientos», insuficiencia en la acción civil y la falta de determinación portuguesa en las operaciones psicológicas. En el campo puramente militar, las críticas eran aún más duras: se necesitaban más fuerzas especiales y había falta de calidad en los oficiales de complemento, lo que podía poner en peligro todo el esfuerzo militar.

En marzo de 1969, Rebelo y Botha se encontraron en Lisboa para detallar el préstamo surafricano. Tanto la extensa lista de material militar a ceder y vender a Portugal como el préstamo en oro ascendían a 131 millones de rands, de los cuales Pretoria ofertó hasta 61 millones. Los otros 70 millones se abonarían en base a un futuro contrato, debiendo tener en cuenta que cada año, el montante no podría pasar de los 50 millones de rands, para que de esta forma el asunto no fuera discutido en el Parlamento.

Además del apoyo a Portugal, Suráfrica intentaba ser líder de la estrategia anticomunista en África Austral. En un discurso ante el Parlamento en septiembre de 1970, Vorster declaró la necesidad de pactos de no agresión con otros países africanos. También declaró que Suráfrica iría a «combatir a los terroristas y a perseguirles allá dónde estuvieran, fuera donde fuera», una clara respuesta a las cumbres de Addis Abeba y Lusaka, en que se había discutido los mecanismos de lucha contra el reducto blanco en África.

Desde el inicio de los contactos buscando la cooperación entre Suráfrica y Portugal en el año 1967 y la firma del contrato de préstamo en abril de 1974 habían transcurrido siete años. Ese tiempo fue necesario para que Pretoria tuviera la certeza de que era posible una solución militar en Angola y Mozambique y que Lisboa mantendría su determinación política y militar. En febrero de 1974, el cónsul de Suráfrica en Luanda consideraba

que la situación era bastante favorable a las fuerzas portuguesas. A pesar de haber algunos problemas en Cabinda y en el noroeste de Angola, el Frente Nacional para la Liberación de Angola (FNLA) y el Movimiento para la Liberación de Angola (MPLA) eran «perseguidos de forma implacable». Probablemente, esta opinión habría contribuido a que Suráfrica finalmente procediera al contrato de préstamo, a través de la Reserva del Banco de Suráfrica, firmado en marzo de 1974. El total del préstamo era de 155 millones de rands, los cuales serían utilizados para comprar municiones, radios, vehículos, helicópteros *Alouette III* y aviones *Mirage*. De todo esto, fueron entregados un total de cinco millones de rands, pero la «Revolución de los Claveles» del 25 de abril en Lisboa canceló el proceso.

Este préstamo sería apenas una parte del total que Suráfrica podría disponer para el control de la situación, especialmente en Mozambique, que pasaría por la constitución de un «confederación contra la subversión» que incluiría también a Rodesia.

Como se ha pretendido mostrar, la iniciativa fue de Suráfrica al interpretar la situación como resultado de la degradación de la situación militar en Angola y Mozambique. Eso no excluye los contactos informales entre responsables de los dos países, especialmente entre los oficiales de alta graduación y el Consulado de Suráfrica en Luanda.

Para justificar cualquier acuerdo militar en África Austral, ambos países intentaron un esfuerzo diplomático basado en la importancia del control de la ruta de El Cabo para Occidente. Esos esfuerzos fueron evidentes en Estados Unidos, la OTAN, Gran Bretaña y Brasil, probables actores en un acuerdo de defensa regional para el océano Índico y el Atlántico Sur. Además, ese posible acuerdo estaba conforme a la visión de Nixon; a pesar de que no se pueda afirmar que los intentos portugueses y surafricanos fueran patrocinados desde Washington éste era el apoyo más importante de Portugal y Suráfrica. A pesar de no lograr su objetivo hasta el año 1974, fue ampliamente debatido en la comunidad atlántica.

Las negociaciones para el préstamo e intervención militar en Angola y Mozambique muestran claramente que Suráfrica era la potencia regional y que Portugal y Rodesia gravitaban en torno a sus intereses estratégicos: Pretoria no podía correr el riesgo de que Angola, Mozambique y Rodesia cayeran en manos de los nacionalistas negros apoyados por la URSS y China. El futuro de los territorios bajo dominio blanco en África Austral tendría que pasar por el dominio de Suráfrica, y el reconocimiento

de ese hecho llevaría el gobierno de Caetano a firmar el acuerdo para la formalización del Ejercicio *Alcora*.

La estrategia *Alcora* y la evolución de la situación en el África Austral

El Ejercicio *Alcora* surgió del contacto entre Suráfrica, Rodesia y Portugal como una evolución del Plan de Contingencia entre los Estados de África Austral. El conocimiento del propósito de la OUA de una acción coordinada fue un importante catalizador al que se sumó la degradación de la situación militar en Angola y Mozambique.

Uno de los documentos clave en la estrategia de la OUA fue la declaración de Lusaka para el África Austral de abril de 1969. Se pretendía convencer a Estados Unidos de liderar el proceso de eliminación de la supremacía blanca y el colonialismo en el continente. La estrategia de la OUA era dar el máximo apoyo militar y financiero a los movimientos de liberación en las «colonias portuguesas». Después, su esfuerzo se focalizaría en el suroeste africano y en Rodesia para al final cercar a Suráfrica.

En los estudios iniciales del Estado Mayor elaborados por los militares portugueses en junio de 1970 para la concreción del Ejercicio *Alcora*, las hipótesis de partida eran la continuación de la guerra y la posibilidad de su internacionalización.

La idea de colaboración había partido de la preocupación de Suráfrica por Mozambique y Angola, su primera línea de defensa. Si Portugal perdía esa guerra «todo el peso de la lucha contrasubversiva» caería sobre Pretoria. Para los responsables militares portugueses habría de considerar que la colaboración con Rodesia y Suráfrica estaba condicionada por la situación militar, a pesar de que todos los apoyos logísticos serían bienvenidos. Esta aproximación coincidía con los temores y desconfianzas de los políticos portugueses, porque las autoridades no querían a militares surafricanos conduciendo operaciones en «territorio portugués». Aun en el caso de un ataque convencional a gran escala patrocinado por la OUA, la URSS y China, debería ponderarse crear un estado mayor combinado que coordinara los esfuerzos de los tres países; las consideraciones de seguridad deberían anteponerse, aunque pudieran «minar la política racial» portuguesa.

Por otro lado, diplomáticos de Suráfrica en Lisboa y en las «provincias ultramarinas» creían conocer cuáles eran los objetivos de las amenazas. El cón-

sul de Suráfrica en Luanda informó a su ministro de que los portugueses iban a perder la guerra lentamente. De acuerdo con él, lo más grave es que no era necesario que los «movimientos subversivos» ganaran la guerra, era suficiente que mantuvieran su lucha hasta que Portugal no aguantara la presión política interna y externa. La pérdida de Angola presionaría el suroeste africano y la pérdida de Mozambique presionaría a Rodesia y a Suráfrica; era necesaria una efectiva ayuda a las autoridades portuguesas.

El Ejercicio *Alcora*, desarrollado desde el 14 de octubre del 1970, pretendía investigar los procesos y la forma de un esfuerzo coordinado tripartido entre Portugal, Rodesia y Suráfrica, y otros países africanos que se sumasen, a fin de obtener sinergias contra las amenazas comunes. Inicialmente, las discusiones se reducirían a aspectos militares y después se ampliarían a otras áreas, según las recomendaciones de los grupos de trabajo constituidos. Los principales asuntos a estudiar y discutir serían: amenazas, elementos de la estrategia, técnica y normas de combate, inteligencia, cartografía, telecomunicaciones, logística, obtención de material militar y guerra psicológica. La coordinación y la dirección del Ejercicio *Alcora* se desarrollarían en tres niveles: Comisión de Alto Nivel *Alcora* (ATLC), Comisión de Coordinación *Alcora* (ACC) y varias subcomisiones *Alcora* encargadas de los asuntos a estudiar y discutir.

El ATLC tenía la autoridad para establecer políticas, dirigir y coordinar las subcomisiones a través de la ACC. Esta era una comisión que se reunía dos veces al año y era responsable de la orientación y la coordinación de las subcomisiones, de acuerdo con las directivas de la ATLC. Las subcomisiones ejecutaban los estudios de estado mayor y otros trabajos solicitados.

El Documento del *Alcora* fue designado como «Proyecto de estrategia global para los territorios *Alcora*». Se consideraban territorios *Alcora*: Suráfrica, Rodesia, Mozambique y Angola, siendo esta designación de carácter político. Botsuana, Suazilandia, Lesoto y Malawi eran considerados territorios con influencia en *Alcora*.

La principal amenaza a los territorios *Alcora* provenía esencialmente del «comunismo y del nacionalismo africano», siendo este último un instrumento del primero para «alcanzar objetivos más profundos». Al no resultar probable un enfrentamiento entre el bloque soviético y Occidente, el nacionalismo africano era el principal instrumento de la estrategia indirecta de la URSS y llevaba ventaja sobre Occidente.

Según el Documento, los territorios *Alcora* constituían «una zona de interés mundial» para las dos superpotencias y la defensa de espacios estratégicos comunes conducía a la «asociación de países a través de acuerdos de seguridad colectiva» como era el caso del *Alcora* para la región de África Austral. Ese acuerdo era la respuesta a la exclusión del África Austral de cualquier otro acuerdo de seguridad compartida, a pesar de que «la OTAN y ciertos países» pretendían ampliar sus intereses al Atlántico Sur para «garantizar la seguridad de la ruta de El Cabo». Ese propósito se debía al hecho de que Oriente Medio, el norte de África y África Central empezaban a ser controladas por la URSS, con efectos visibles en la presencia de sus fuerzas militares en el Mediterráneo, en el Índico y en el Atlántico Sur, poniendo en valor la posición estratégica de los territorios *Alcora*.

De acuerdo con un estudio de la subcomisión de inteligencia de junio de 1971, la importancia del África Austral había sido minimizada en Occidente por razones políticas, aunque la ruta de El Cabo seguía teniendo elevada importancia para Portugal y Suráfrica porque se sabía que en su defensa implicaría «en eventuales planes de protección» a la OTAN. A pesar de que aparentemente Estados Unidos no se mostraba preocupado, el Gobierno británico era más consciente de la amenaza en el Índico y estaba más dispuesto a cooperar.

El hecho de que los territorios *Alcora* no eran autosuficientes y de que necesitaran de materias primas del exterior para sus esfuerzos de defensa, mostraba el control de las líneas de comunicación marítimas como un objetivo vital.

A medio plazo, se preveía el deterioro de la situación en África Austral, pero no hasta el punto de «justificar una intervención de fuerzas internacionales patrocinadas por la ONU». Así, ya que la amenaza ponía en peligro las «soberanías nacionales, la paz y la seguridad y la libertad de navegación en las rutas del Atlántico Sur», la «estrategia global *Alcora*» debería ser la siguiente: a través de un «esfuerzo mutuo», el objetivo era asegurar la inviolabilidad individual de los territorios *Alcora* eliminando la subversión; organizar una fuerza estratégica constituida por medios aéreos y terrestres de gran movilidad que fuera suficientemente disuasoria y asegurara una intervención en cualquier territorio; desarrollar una intensa campaña sociopsicológica en los territorios *Alcora* para desacreditar las acciones subversivas; convencer a las naciones africanas; desarrollar

una intensa campaña psicológica exterior para convencer a las naciones africanas de que su propia supervivencia en el África Austral estaba en peligro, con la finalidad de ganar más aliados; promover una red eficiente de agentes en los países vecinos; y garantizar las líneas de comunicación marítimas, en especial la ruta de El Cabo.

También se coordinaban las estrategias a nivel de Ministerios de Exteriores, con contactos regulares entre los países *Alcora*. Como ejemplo, a fines de junio de 1971, el ministro Muller y el ministro Rui Patrício se reunieron en Pretoria para tratar la convergencia de políticas en el África Austral. Según Patrício, el esfuerzo que la URSS para consolidarse en Europa, podría traer un alivio para África, debiendo los países *Alcora* aprovechar la oportunidad. En el intento de involucrar a sus aliados de la OTAN en la lucha contra la URSS, el Gobierno portugués afirmaba con frecuencia que su lucha en África era la lucha de Occidente. Ese esfuerzo había alcanzado algún éxito, ya que en junio de 1971 el representante británico había propuesto una profunda discusión sobre la actividad naval soviética en el Índico por considerarla una seria amenaza a la OTAN. Patrício sugirió a Muller que los dos países deberían esforzarse aún más por llamar la atención de sus aliados y amigos, como Estados Unidos. Si lo conseguían, la OTAN podría ampliar su área geográfica al Atlántico Sur, una hipótesis que reforzaba Portugal en África. Además, los embargos a la venta de armas a Portugal y a Suráfrica podrían terminar.

El Ejercicio *Alcora* debía mantenerse en secreto. De ese modo, se evitaba que «sus enemigos» pudieran acusarles de una internacionalización del conflicto e intensificar acciones con vista a una intervención militar internacional. Por eso debían evitarse fugas de información, en especial por reuniones en que viajaran las familias de los participantes, pese a que tarde o temprano el *Alcora* sería de dominio público. En el año 1972, el cónsul de Suráfrica en Luanda expresó su preocupación por que un periodista surafricano supiera de operaciones militares combinadas al sur de Angola. El rumor de que Suráfrica estaba cada vez más involucrada en Angola y Mozambique, empezó a hacerse públicos con más frecuencia. Se desconfiaba de una «alianza maldita entre los bastiones blancos».

En enero de 1974, la decisión de Lisboa, de establecer una misión militar permanente para tratar de los asuntos del *Alcora* formada por varios oficiales superiores en Pretoria era motivo de preocupación del embajador portugués. Una delegación tan numerosa causó curiosidad en algunas

misiones diplomáticas haciendo muy difícil mantener el secreto oficial. En el caso de Portugal, esa publicidad era contraproducente con los esfuerzos de relaciones públicas de Portugal para promover su política racial.

Pero eran los combates en Mozambique y en Angola lo que más preocupaba a los surafricanos. De acuerdo con el cónsul en Luanda, la guerra que se libraba en los territorios ultramarinos portugueses era una «operación de limpieza» por parte «de los poderes comunistas» para alcanzar el control de Suráfrica. Dentro de su idea, después de una intensa campaña de propaganda para aislar Suráfrica de sus amigos, esos «poderes» iban ahora a iniciar una guerra en los «Estados tapón» para librarlos de la presencia europea con el fin de iniciar la fase final, que consistía en la instalación de bases de apoyo en esos territorios para el lanzamiento del asalto final a Suráfrica. Por eso «era imperativo» para Pretoria que Portugal se mantuviera en África.

En el año 1971, el cónsul tenía la idea de que muy difícilmente Portugal podría contener la expansión de la subversión, pero alertaba a Pretoria que tampoco los surafricanos lo harían mejor. También la capacidad administrativa del poder portugués en Angola contribuía a que la situación se degradase al inicio del año 1972, ya que no tenía capacidad para consolidar los éxitos alcanzados por los militares portugueses y surafricanos.

En Mozambique la situación también estaba muy degradada. Conforme al informe conjunto de Suráfrica y Rodesia, en febrero y marzo de 1972, FRELIMO dominaba los distritos de Tete y su avance hacia el sur y el este continuaba. Este hecho representaba una gran preocupación tanto para Pretoria como para Salisbury, porque si el FRELIMO conseguía la libertad de acción al sur del río Zambeze, ponía en riesgo las fronteras. De acuerdo con un mapa anexo al informe, el FRELIMO estaba continuamente ganando ventaja desde el año 1968 y controlaba las principales rutas hacia Malauí y Rodesia. Además, los responsables surafricanos y de Rodesia acusaban a las autoridades portuguesas de ocultar la realidad, exponiendo públicamente que sus fuerzas controlaban la situación.

La progresión del FRELIMO ponía en peligro los trabajos del embalse de Cabora Bassa, dónde habían numerosos técnicos extranjeros (alemanes, franceses, italianos e ingleses), creando la imagen de que Portugal no controlaba la situación militar y que había que abandonar un importante proyecto energético para Suráfrica inundando buena parte de la zona de operaciones del FRELIMO en Tete. Además, ese proyecto, con impor-

tantes inversiones de Estados Unidos, Alemania y Suráfrica, entre otros, representaba el reconocimiento de la soberanía de Portugal. El éxito del FRELIMO alentaría a otros movimientos, como ZAPU y ANC, a actuar en Suráfrica y Rodesia e instalar bases de apoyo en Mozambique. Si la ofensiva del FRELIMO alcanzaba el ferrocarril Beira-Umtali, la campaña militar en Mozambique quedaría irremediabilmente perdida.

Por cuestiones de desconfianza política, a pesar de ser un asunto delicado para las autoridades portuguesas, la autorización de cruce de fronteras era un aspecto fundamental tanto para Pretoria como para Salisbury. Por ese motivo, durante una reunión del ATLC en septiembre de 1973, el ministro de Rodesia, Howman sostuvo que no se deberían detener las operaciones ante la violación de fronteras, cuando lo que está en riesgo es el futuro del país. Los jefes militares deberían tener autorización para «cruzar las fronteras de otros países cuando fuera necesario», siendo éste un aspecto de excepcional importancia «para el éxito del Ejercicio *Alcora*».

La situación de Mozambique en el año 1972 puso a los surafricanos en alerta máxima, obligando a un balance entre la ayuda a Portugal y el éxito de la contrasubversión. Desde el punto de vista surafricano, los préstamos a Portugal eran abultados, a pesar de las quejas de Lisboa que alegaba que era insuficiente para su esfuerzo de guerra. Esto hizo que el general Fraser presentara a Botha un conjunto de consideraciones para el futuro de la lucha.

La primera era que prestar dinero a Portugal no iba a cambiar la situación militar en Angola y Mozambique si no se permitía que Suráfrica dirigiera su estrategia. La segunda, era la necesidad de prestar 400 millones de rands para convencer a Lisboa de la ventaja de establecer una estrategia conjunta luso-surafricana. La tercera consideración era la necesidad de «comprar la Zambia» porque ese país era la «clave de la subversión en África Austral», un esfuerzo financiero considerable, a pesar de que no era mayor del que estaba previsto conceder a Portugal y a Rodesia. En este caso, la estrategia diplomática tendría que convencer a Kenneth Kaunda de que era más ventajoso cooperar con Portugal y con Suráfrica que apoyar a la OUA o a China.

El general Fraser sabía que era muy difícil convencer a Portugal de que permitiera una intromisión en sus asuntos internos, siendo necesario que las autoridades surafricanas «presentaran esa aproximación de forma

convinciente» a través de un préstamo masivo de dinero. Esto podría ser, según el general Fraser, un paso importante para constituir una «confederación para derrotar la subversión en el África Austral», de lo que el *Alcora* fue una primera fase, ya que en ese momento era propicio avanzar rápidamente en ese sentido. La «confederación» sería temporal, pero era un imperativo para evitar que cada uno de los territorios *Alcora* fuera batido separadamente. Por lo tanto, los surafricanos consideraban que el *Alcora* era un paso a través del cual se podría convencer a Lisboa para que permitiera a Pretoria interferir en su estrategia de Mozambique y Angola.

A finales del año 1972, la situación en Angola empezaba a cambiar a favor de la contrasubversión, habiendo conseguido causar cerca de 2.000 bajas a «los terroristas» y reducir a cerca de la mitad sus efectivos. En mayo de 1973, la situación era aún más favorable, la iniciativa pertenecía a las fuerzas portuguesas y el MPLA estaba reducido a cerca de 700 combatientes en Angola y unos 2.000 refugiados en Zambia. Además, había un grave enfrentamiento entre los movimientos que actuaban en Angola: Unión Nacional para la Liberación Total de Angola estaba separada de FNLA y del MPLA, existiendo informes de violentos combates entre esos movimientos, lo que había contribuido al éxito de las fuerzas portuguesas.

En septiembre del 1973, la situación militar en los territorios *Alcora* fue discutida por sus ministros de Defensa. Portugal, a pesar de que combatía desde el año 1961, mantenía su determinación de continuar su lucha para proteger Mozambique y Angola de «terroristas». En Mozambique la situación estaba más degradada, pero había intención militar en ejecutar una contraofensiva para «empujar al FRELIMO hacia el norte del río Zambeze».

Rodesia estaba preocupada por la situación de sus fronteras con Mozambique y con el aumento de la actividad subversiva en su territorio, que estaba presionando al máximo a sus pequeñas fuerzas policiales y militares.

Para Botha, el éxito del *Alcora* dependería de la mejora de la calidad de vida en el África Austral, donde Suráfrica podría ayudar. Continuaba promocionando la ruta de El Cabo, habiendo alcanzado algún progreso en Gran Bretaña y en Francia. Por eso Suráfrica iba a mejorar sus instalaciones portuarias y permitir que otras flotas pudieran utilizarlas. Había también iniciado un programa de reequipamiento militar por valor de 300

millones de rands, motivo por el cual no podía asumir más compromisos con Portugal y Rodesia.

Se acordó entre los tres países que, a pesar de existir estrategias individuales, la estrategia *Alcora* debería ser llevada a cabo en estrecha colaboración. Era importante garantizar el apoyo de países fabricantes de armamento, como Francia, y en OTAN a fin de que fuera reconocida su importancia regional para Occidente.

La estrategia *Alcora* fue la respuesta militar y diplomática a los problemas emergentes en el África Austral, a la degradación de la situación en Mozambique y en Angola. A pesar de haber sido propuesta por Rodesia, fue Suráfrica quien lideró el proceso, pues era la única potencia regional con capacidad para apoyar a Portugal y a Rodesia. Fue su temor a que Portugal perdiera Mozambique y Angola lo que llevarían a Pretoria a desarrollar un conjunto de medidas para desarrollar el *Alcora*. Es más, Pretoria consideraba el *Alcora* como un primer paso en el establecimiento de un proyecto político de «confederación» para el África Austral y así perpetuar el poder blanco en la región, esperando que tarde o temprano Portugal concediera una autonomía, o independencia, a Mozambique y Angola en condiciones favorables a Pretoria.

El continente africano era un campo de batalla en la guerra fría. Por eso las tentativas diplomáticas para reconocer la ruta de El Cabo como fundamental para Occidente, servían en primer lugar para que Estados Unidos y OTAN pudieran patrocinar o permitir el *Alcora*.

Para Portugal, el *Alcora* fue más un instrumento para mantener su esfuerzo de guerra que una posibilidad de financiarse y repartir responsabilidades para defender sus territorios en el África Austral, reconociendo el mismo que irremediablemente había caído en la órbita estratégica de Pretoria.

Conclusiones

Las principales razones que llevaron a Portugal a establecer una alianza que teóricamente le perjudicaba se debían a las prioridades estratégicas de su política exterior posterior a la Segunda Guerra Mundial: el mantenimiento de los territorios ultramarinos, especialmente los que Angola y Mozambique.

Para Salazar, ultramar era parte de la esencia de la nación portuguesa que a partir de la revisión constitucional del año 1951 pasó a ser una nación «multicontinental». Esa fue la respuesta legal para blindar el país a una previsible ofensiva contra su política colonial. Para Salazar, Portugal sin los territorios ultramarinos no tenía relevancia en Europa ni sería viable como nación en la península Ibérica, razón que le llevó a optar por la solución militar para mantenerlos

Para Caetano, a pesar de que su pasado político podría hacer pensar en una solución diferente para África, pero acabó en el mismo esfuerzo de guerra, razón por la cual el mantenimiento de la guerra fue el factor principal para continuar en el poder con el apoyo de las Fuerzas Armadas hasta el 25 de abril de 1974.

Sabiendo la importancia que Estados Unidos y la OTAN atribuían a la defensa de las líneas de comunicación marítimas entre el Índico y el Atlántico Sur, Caetano, en un esfuerzo conjunto con los responsables políticos surafricanos, intentó justificar la presencia de Portugal en África a través de la importancia estratégica de las «provincias» en el control de la ruta de El Cabo. Esto se convirtió en un asunto de relevancia política y estratégica con el cierre del canal de Suez en el año 1967, tras la guerra de los Seis Días. Fue eso lo que motivó a que Nixon, siendo su principal asesor a Kissinger, cambiase su política en África.

La aproximación política entre Portugal y Suráfrica venía desde Salazar, pero es Caetano quién desarrolla una estrategia de aproximación efectiva con Pretoria. A pesar de que el *apartheid* era un enorme obstáculo, las consideraciones estratégicas surafricanas en relación a Mozambique y Angola fueron aprovechadas por Caetano para que Pretoria soportara parte del esfuerzo de guerra portugués.

Caetano sabía que Suráfrica era el único país con poder y capacidad de apoyar las necesidades financieras y militares de Rodesia y Portugal; estaba dirigiendo sus esfuerzos para que Mozambique y Angola se situaran en la órbita estratégica de Pretoria.

Por temor a sus históricas pretensiones sobre Angola y Mozambique, Caetano y algunos de sus ministros, desconfiaban de las actitudes y hegemonía política de Suráfrica. El establecimiento del Ejercicio *Alcora* en octubre de 1970 podría haber sido un subterfugio psicológico para no admitir que la cooperación iba a degenerar en una intromisión indeseada

de Suráfrica en la estrategia del Gobierno portugués. El instrumento de Lisboa para impedir una aproximación que no redundara en independencias blancas, tipo Rodesia en el año 1965, era que la sociedad multirracial triunfara en ultramar.

Queda por determinar hasta cuando Caetano mantendría su esfuerzo de guerra en África. ¿Estaría esperando que una elite política asumiera la conducción del destino de Angola y Mozambique? ¿Estaría esperando que Guinea-Bissau cayera, para dejar que Pretoria asumiera la defensa de Angola y Mozambique?

Estas son importantes cuestiones que habría que responder para una mejor comprensión de la estrategia diplomática de Portugal en el África Austral y que esta investigación apenas puede contribuir con una pequeña parcela.

LA EVOLUCIÓN DE LA PESC Y SU RELACIÓN CON LA PESD A TRAVÉS DE LOS TRATADOS: ESPECIAL REFERENCIA A LAS NOVEDADES ADOPTADAS POR EL TRATADO DE LISBOA

Alfonso Casasola Gómez-Aguado

Teniente auditor

Desde el inicio de la creación de la actual Unión Europea existió el interés de reforzar la integración económica con cooperación política y, en particular, con la consolidación de unas relaciones exteriores unificadas, y en relación significativa a ella una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Se crea la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), dando lugar a diversos frutos, pero con innegables problemas.

Tras 10 años de implantación, la Unión Europea ha decidido relevar a la PESD por una nueva política, ahora común, para hacer frente a los nuevos retos y oportunidades de la seguridad internacional: nace la PCSD, cuya configuración ha quedado diseñada por el Tratado de Lisboa.

Introducción

La PESC ha sido uno de los instrumentos de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Su fundamento jurídico a escala europea, el Tratado de la Unión Europea (TUE) año 1992, es relativamente reciente. Este retraso guarda estrecha relación con la naturaleza sensible de esta política, que figura entre las competencias de cada Estado.

Desde su propósito inicial de crear un mercado interior común a partir de solidaridades en sectores económicos específicos, la Unión Europea ha ido asumiendo nuevos papeles con el fin de alcanzar un objetivo a más largo plazo de carácter político. En este movimiento de construcción progresiva y hacia la profundización de la integración, la Unión Europea se ha fijado nuevas y complejas tareas como la de cooperar en la instau-

ración de la paz y la seguridad más allá de sus fronteras. De esta manera fue surgiendo la PESC.

Durante las distintas etapas de la construcción europea, los conceptos de unión política, de política exterior común o de defensa común han figurado periódicamente en el orden del día al hilo de distintos proyectos políticos. Las primeras tentativas de transferencia significativa de competencias en el ámbito de estas políticas sensibles fueron bloqueadas por una minoría de Estados miembros a causa de su carácter intergubernamental, razón por la cual, a partir de los años setenta, se optara por una atribución progresiva de competencias.

Desde entonces, dos actos fundamentales han contribuido en gran medida al desarrollo de la PESC: el TUE en el año 1992, mediante la instauración del Título V, el segundo pilar de la Unión Europea, y el Tratado de Ámsterdam, año 1997, en el que se reforzaron los instrumentos y procedimientos de decisión. El Tratado de Niza, año 2001 introdujo otras modificaciones (1), y finalmente el Tratado de Lisboa, año 2007.

En el presente trabajo, realizaré un estudio histórico jurídico de la configuración de la PESC y la PESD, dividiéndolo en tres capítulos, el primero de los cuáles se refiere al nacimiento de la PESC, posteriormente en el segundo epígrafe se referirá al amplio campo de la Seguridad y la Defensa, y por último daré una perspectiva sobre el estado actual de la cuestión tras el Tratado de Lisboa, y todo ello basándome en diversos artículos, los propios tratados constitutivos y documentación obrante en la página web de la Unión Europea.

Nacimiento y desarrollo de la PESC (2)

Desde el inicio de la creación de la actual Unión Europea existió el interés de reforzar la integración económica con cooperación política y, en particular, con la consolidación de unas relaciones exteriores unificadas. Se distinguen las siguientes fases.

(1) Sin perjuicio de que posteriormente se incluyera una nueva política de seguridad y defensa que abarcaba un mayor campo de actuación por la Unión Europea.

(2) Análisis del temario de *Derecho Comunitario del Cuerpo Diplomático español*.

Del Plan Pléven (1950) al Acta Única Europea (AUE) (1987)

En el año 1950, el Plan Pléven (3) contemplaba la creación de un ejército europeo integrado bajo un mando común. Este Plan, objeto de negociaciones entre los seis Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) entre los años 1950 y 1952, culminó con la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa (CED). El corolario de la CED fue un proyecto político, destinado a crear una estructura federal o confederal, presentado en el año 1953. La «Comunidad Política Europea (CPE)» preveía la creación de una Asamblea Parlamentaria bicameral, un Consejo Ejecutivo Europeo, un Consejo de Ministros y un Tribunal de Justicia. Las competencias de la CPE eran muy amplias y habrían acabado absorbiendo las de la CECA y la CED. No obstante, este proyecto no llegaría nunca a buen puerto al ser rechazado por la Asamblea Nacional francesa en el año 1954.

A principios de los años sesenta, los dos Planes Fouchet sirvieron de punto de partida para la celebración de una serie de complejas negociaciones relativas al estrechamiento de la cooperación política, el establecimiento de una unión de Estados y la elaboración de políticas comunes en los ámbitos de la defensa y las relaciones exteriores. Un comité encargado de elaborar propuestas concretas logró alcanzar, no sin grandes esfuerzos, compromisos ambiciosos, como el establecimiento de una Secretaría independiente o la perspectiva futura del voto por mayoría cualificada en algunos ámbitos. Desgraciadamente, en ausencia de un acuerdo sobre las propuestas del Comité Fouchet, las negociaciones entre los Estados miembros se suspendieron en el año 1962

Al hilo de la solicitud de los jefes de Estado y de Gobierno de examinar las posibilidades de avanzar en el plano político, en 1970 se presentó en la cumbre de Luxemburgo el denominado Informe Davignon (4), inicio de la CPE, emprendida de manera informal en el año 1970 e institucionalizada posteriormente mediante el AUE del año 1987. La CPE preveía, esencial-

(3) La idea de crear una CED fue lanzada por primera vez en agosto de 1950 por el primer ministro francés, René Pleven. Pleven quien presentó un plan para la formación de un ejército europeo integrado bajo un mando común.

(4) Este informe es el origen de la CPE, lanzada de manera informal en el año 1970 antes de ser institucionalizada por el AUE en el año 1987. La CPE implicaba fundamentalmente la consulta entre los Estados miembros sobre las cuestiones de política exterior. No obstante, las cuestiones de defensa y seguridad quedarían fuera del ámbito de la CPE.

mente, consultas entre los Estados miembros sobre las cuestiones de política exterior, mientras que la ejecución de sus acciones comunes era competencia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). El acuerdo sobre la CPE se vio facilitado por el hecho de que era un instrumento mucho menos coercitivo y suponía una coordinación menor que los instrumentos anteriores.

La instauración del Consejo Europeo en el año 1974 contribuyó a mejorar la coordinación de la CPE gracias al papel desempeñado por los jefes de Estado y de Gobierno en la definición de la orientación política general otorgada a la construcción comunitaria. Desde esa fecha, el papel de la Presidencia y la difusión dada a la labor de la CPE comenzaron a reforzarse mutuamente a través de las posiciones oficiales adoptadas por la Comunidad Europea (CE).

En el año 1975, el primer ministro belga, Leo Tindemans, presentó un informe sobre cómo debía ser entendido el término «Unión Europea». En el Informe se pide la consolidación de las instituciones existentes y el desarrollo de las políticas comunes, incluyendo las relativas a la política exterior, la seguridad y la defensa, ya que la Unión debe presentar un frente unido de cara al mundo exterior. Este informe no se aprobó porque los Estados querían preservar su capacidad de acción en política exterior.

Tras la invasión de Afganistán por la Unión Soviética y la revolución islámica en Irán en el año 1979, los Estados miembros tomaron conciencia de la impotencia creciente de la CE en la escena internacional. Por ello, decididos a intensificar la CPE, adoptaron en 1981 el Informe de Londres, que obligaba a los Estados miembros a consultarse previamente e involucrar a la Comisión Europea en lo tocante a cualquier cuestión de política exterior que les afectara a todos ellos.

En el año 1982, el mismo deseo de consolidar la posición de la CE a escala mundial dio lugar a la iniciativa Genscher-Colombo de Acta Europea que condujo, en el año 1983, a la declaración solemne de Stuttgart sobre la Unión Europea.

El Informe del Comité Dooge, elaborado en el año 1985 con vistas al inicio de la Conferencia Intergubernamental (CIG) que culminaría con la aprobación del AUE, contenía una serie de propuestas relativas a la política exterior. Las disposiciones introducidas por el AUE en el Tratado per-

mitieron institucionalizar la CPE, el grupo de los corresponsales europeos y una Secretaría sometida a la autoridad directa de la Presidencia. En cuanto a los objetivos de la CPE, se extendieron a todas las cuestiones de política exterior de interés general, y fue con la entrada en vigor del AUE en el año 1987, tras 17 años de desarrollo, que la CPE obtuvo un fundamento jurídico propio.

El TUE, Maastricht, año 1992 (5)

Es en el contexto geopolítico de los primeros años noventa –en los que se asiste al final de la guerra fría, la reunificación de Alemania y el colapso de la antigua Yugoslavia– cuando los Estados tomaron finalmente la decisión de dotarse de un nuevo instrumento, la PESC.

En el marco del TUE de Maastricht, la PESC constituye el «segundo pilar» de la Unión Europea, puesto que se trata de una cooperación intergubernamental entre Estados miembros. La PESC constituye, pues, un pilar de la Unión Europea que se distingue por sus procedimientos de funcionamiento, de carácter intergubernamental, y por la necesidad del consenso de todos los Estados miembros en la toma de decisiones.

El TUE, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, instituyó la PESC (Título V). En el artículo J.1 se enumeran los cinco objetivos principales:

1. La defensa de los valores comunes e intereses fundamentales de la Unión.
2. El fortalecimiento de la seguridad de la Unión.
3. El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento también de la seguridad internacional.
4. El fomento de la cooperación internacional.
5. La consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, incluidos los derechos humanos.

La Unión persigue estos objetivos mediante una cooperación sistemática entre los Estados miembros y el desarrollo de acciones comunes en los

(5) Este nuevo Tratado va a ser fundamental, ya que representa una mutación en la construcción europea. Reúne en un solo texto las Comunidades, la PESC, así como la cooperación en materia de Justicia y Seguridad Interior (JAI), dándole a este conjunto el nombre de la Unión Europea. Entonces, tanto el pilar de la integración (las Comunidades) y el de la cooperación política (PESC y JAI) se encuentran bajo una estructura institucional común.

ámbitos en los que los Estados miembros comparten intereses importantes. Los Estados miembros siguen siendo soberanos en cuanto al desarrollo de su respectiva política exterior y de seguridad, ya que la PESC no es una competencia exclusiva de la Unión Europea. Sin embargo, el Consejo vela por que los Estados miembros se abstengan de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda menoscabar su eficacia como fuerza cohesionada en las relaciones internacionales.

El TUE de Maastricht dota a la PESC también de los siguientes instrumentos principales:

1. *Posiciones comunes*, en base a las cuales los Estados miembros deben adoptar políticas nacionales conformes a la posición definida por la Unión sobre las distintas cuestiones.
2. *Acciones comunes*, es decir, intervenciones operativas de los Estados miembros al amparo de la PESC.

Los Estados miembros deben coordinar su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales, donde defienden las posiciones comunes. La Unión, por su parte, puede expresarse a través de decisiones, celebraciones de acuerdos internacionales, declaraciones y contactos con terceros países.

Según el Tratado, la PESC:

«Abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común» (artículo J.4).

El Tratado de Ámsterdam, año 1997

La reforma de la PESC mediante el Tratado de Ámsterdam parecía especialmente urgente tras el colapso de la antigua Yugoslavia, cuyas trágicas circunstancias pusieron de relieve la necesidad de que la Unión pudiera actuar y prevenir, no sólo reaccionar.

El Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999, introduce un nuevo instrumento de política exterior, que se añade a la acción común y a la posición común: la estrategia común. El Consejo Europeo define por consenso estrategias comunes en los ámbitos en los que los Estados miembros comparten intereses importantes.

En general, las decisiones relativas a la PESC se aprueban por unanimidad. Sin embargo, los Estados miembros tienen la posibilidad de recurrir a la abstención constructiva, lo que significa que su abstención no impide la aprobación de una decisión (6). Si un Estado miembro motiva su abstención con una declaración formal, no está obligado a aplicar la decisión pero acepta, en un espíritu de solidaridad mutua, que tal decisión compromete a la Unión en su conjunto. En consecuencia, no impulsa ninguna medida que pueda entrar en conflicto con la acción de la Unión. Tras su modificación, el Título V del TUE prevé, no obstante, el recurso a la mayoría cualificada cuando se trate de:

1. Aprobar una decisión de aplicación de una estrategia común definida por el Consejo Europeo.
2. Aplicar una decisión adoptada en el marco de una acción común o una posición común adoptada de antemano por el Consejo.

Por lo que respecta a las decisiones adoptadas por mayoría cualificada, los Estados miembros disponen, sin embargo, de una cláusula de salvaguardia que les permite impedir que se realice la votación si justifican tal bloqueo por motivos importantes de política nacional. En tal situación, después de que un Estado miembro haya expuesto sus motivos, el Consejo, por mayoría cualificada, puede elegir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que los jefes de Estado y de Gobierno decidan al respecto por unanimidad.

Desde la aprobación del Tratado de Ámsterdam, el secretario general del Consejo ejerce las funciones de alto representante de la PESC. Se encarga de asistir al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la PESC y contribuye a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones. A petición de la Presidencia, dirige en nombre del Consejo el diálogo político con terceros mejorando la visibilidad de la PESC y garantizando su coherencia. Bajo la autoridad del alto representante de la PESC se sitúa la unidad de planificación y alerta rápida, que contribuye a aumentar la eficacia y reducir la dispersión de la reacción de la Unión. Esta unidad –la gran novedad del Tratado de Ámsterdam– tiene por objeto permitir a los Estados miembros actuar conjuntamente en el plano logístico y, de esta manera, desarrollar un papel más destacado en la escena internacional.

(6) Este mecanismo se aplica siempre que las abstenciones no representen más de un tercio de los votos ponderados del Consejo.

El Tratado de Niza, año 2001

El Tratado de Niza, en vigor desde el 1 de febrero de 2003, hace posible la cooperación reforzada para la aplicación de una acción o de una posición común, si ésta se refiere a cuestiones sin repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. Si ningún Estado miembro se opone o pide una decisión unánime al Consejo Europeo (el «freno de emergencia»), la cooperación reforzada se decide en el Consejo, por mayoría cualificada, con el apoyo de ocho Estados miembros como mínimo.

En el plano institucional, el Tratado de Niza refuerza el papel del Comité Político y de Seguridad (COPS, nueva designación del Comité Político en el Tratado), una estructura política y militar permanente consagrada a la política de defensa autónoma y operativa de la Unión Europea.

El Tratado de Niza instituye:

1. El Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), encargado de proporcionar al COPS recomendaciones y dictámenes militares sobre todas las cuestiones de ese tipo en la Unión Europea. Este CMUE es el órgano militar de mayor rango establecido en el Consejo.
2. El Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), responsable de aplicar las políticas y decisiones del CMUE de la Unión Europea y fuente de peritaje militar de la Unión Europea.

Una Constitución para Europa, año 2004

Firmada por los jefes de Estado o de Gobierno el 29 de octubre de 2004 en Roma, la Constitución para Europa (Constitución Europea) entraría en vigor una vez ratificada por los Estados miembros según sus procedimientos constitucionales respectivos (7). La Constitución preveía la creación de:

1. Un cargo de ministro de Asuntos Exteriores (8), para que la Unión se expresara con una sola voz política en aras de la eficacia y la coherencia de la PESC. El ministro se ocupaba de dirigir la PESC y la PESD, para lo que disponía de todos los instrumentos con que cuentan ac-

(7) Hecho que no se produjo por la falta de consenso, por parte de algunos países como Francia o Irlanda inicialmente, entre otros.

(8) Artículo I-28 del Tratado Constitucional.

tualmente el alto representante de la PESC y el comisario de Relaciones Exteriores.

2. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que tenía por misión asistir al ministro de Asuntos Exteriores. Estaría compuesto de funcionarios de la Comisión y la Secretaría General del Consejo, así como de personal procedente de los cuerpos diplomáticos de los Estados miembros.

Por lo que se refiere al proceso de toma de decisiones, la Comisión no dispondría de poder de propuesta en el ámbito de la PESC. El Consejo de Ministros seguiría, pues, decidiendo por unanimidad en la mayoría de los casos y los Estados miembros tendrán derecho de veto. En relación con el TUE, la Constitución limitaría los instrumentos de la PESC a las decisiones europeas y a los acuerdos internacionales. Por tanto, quedaban excluidos del ámbito de la PESC instrumentos legislativos tales como las leyes europeas y las leyes marco europeas.

Tratado de Lisboa, año 2007

Con este Tratado se da un nuevo impulso a la creación de una Unión Europea más unida, y con órganos que pueden facilitar el desarrollo de capacidades comunes necesarias para un desarrollo óptimo de la misma.

En su sustancia, el Tratado de Lisboa es similar al Tratado Constitucional del año 2004 por lo que se refiere al conjunto de la acción exterior de la Unión y constituye sin duda una notable mejora en relación con los mecanismos vigentes, elevando el perfil internacional de la Unión y reforzando su capacidad también para actuar eficazmente en los asuntos mundiales.

Concretamente, el Tratado de Lisboa aclara las competencias de la Unión y define y amplía sus valores y objetivos; confiere carácter vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales y permite la adhesión de la Unión al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH); afirma que en las futuras ampliaciones se deben tener en cuenta los criterios de Copenhague; proporciona un fundamento jurídico explícito para la política de vecindad y establece una personalidad jurídica única para la Unión en su conjunto.

Nacimiento de la PESD

Historia

La Unión Europea venía planteándose la cuestión de cómo reforzar su seguridad sin debilitar el vínculo trasatlántico. La caída del muro de Berlín (1989), la guerra en la antigua Yugoslavia y el 11 de septiembre de 2001 son tres acontecimientos que van a marcar definitivamente la evolución de la PESC, y más especialmente la PESD que es parte de aquélla.

Con el Tratado de Bruselas, firmado el 17 de marzo de 1948 por Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Reino Unido, dio comienzo la colaboración entre esos países en materia económica, social, cultural y de legítima defensa colectiva en Europa. Mediante los Acuerdos de París del año 1954 se modifica el Tratado de Bruselas y se crea la Unión Europea Occidental (UEO), una organización europea de cooperación para la Defensa y la Seguridad. Ese mismo año, la Asamblea Nacional francesa rechazó la CED, por lo que la UEO pasaría a ser, durante largo tiempo, el ámbito de cooperación en materia de defensa y seguridad en Europa (9).

Los días 3 y 4 de diciembre de 1998, los jefes de Estado o de Gobierno de Francia, Jacques Chirac y Reino Unido, Tony Blair, se reunieron en Saint-Malo (Francia) para firmar una declaración conjunta que se considera el punto de partida de la defensa europea.

El Consejo Europeo reunido en Colonia los días 3 y 4 de junio de 1999 prosiguió el debate sobre una política común de seguridad y adoptó, en particular, una declaración relativa al refuerzo de la política europea común en materia de Seguridad y Defensa. Los jefes de Estado o de Gobierno se declararon decididos a que la Unión Europea desempeñara plenamente su papel en la escena internacional. Para ello, se proponían dotar a la Unión Europea de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades respecto de una política europea común de seguridad y defensa.

(9) El artículo 17 del Tratado de Ámsterdam contempla, no obstante, la primera transferencia de competencias de la UEO a la Unión Europea. En él se dispone que la PESC abarque todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común, si así lo decidiera el Consejo Europeo.

El Consejo adoptó el informe elaborado por la Presidencia alemana sobre el refuerzo de la PSDC. El Informe destacaba, entre otras cosas, la necesidad de:

- Reforzar la PESC con el desarrollo de una PESD.
- Crear una capacidad de acción autónoma respaldada por recursos militares y los órganos y procedimientos decisorios adecuados.
- Adoptar las decisiones de intervención en el marco de la PESC, de modo que el Consejo de la Unión Europea pudiera adoptar decisiones sobre toda la gama de instrumentos políticos, económicos y militares cuando afrontase situaciones de crisis.

En la cumbre celebrada en Helsinki los días 10 y 11 de diciembre de 1999, el Consejo Europeo decidió, entre otras cosas, que:

- Los Estados miembros debían estar en condiciones, antes del año 2003, de desplegar en el plazo de 60 días y mantener durante al menos un año fuerzas militares de hasta 50.000 o 60.000 personas capaces de desempeñar todas las denominadas *misiones Petersberg*.
- Se establecerían en el Consejo nuevos órganos y estructuras que permitiesen a la Unión garantizar la orientación política y la dirección estratégica necesarias para dichas operaciones.
- Se establecería un mecanismo de gestión no militar de crisis para coordinar y hacer más eficaces los distintos medios y recursos civiles, paralelamente a los militares, de que disponen la Unión y los Estados miembros.

El Consejo Europeo celebrado en Santa Maria da Feira los días 19 y 20 de junio de 2000 reiteró su compromiso de elaborar una PESD que pudiera reforzar la actuación exterior de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas.

El Consejo Europeo celebrado en Niza los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000 propició la conclusión política del Tratado de Niza, firmado el 26 febrero de 2001. Este Tratado, en vigor desde el 1 de febrero de 2003, introduce algunas modificaciones en materia de Seguridad y Defensa.

El Consejo Europeo aprobó el informe sobre la PESD presentado por la Presidencia francesa. El desarrollo de la capacidad autónoma de la Unión Europea de adoptar decisiones y, en los ámbitos en los que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) no interviene, emprender y dirigir operaciones militares para desempeñar *tareas de Petersberg* en

respuesta a crisis internacionales, no conlleva la creación de un ejército europeo (10).

El Tratado de Niza suprime las disposiciones del artículo 17 del TUE que definen la relación entre la Unión Europea y la UEO, de modo que la Unión asume las funciones de gestión de crisis desempeñadas por la UEO.

Tras la firma del Tratado de Niza el 26 de febrero de 2001, en los Consejos Europeos de Bruselas de 12 y 13 de diciembre de 2003 y 16 y 17 de diciembre de 2004 se adoptaron dos instrumentos importantes: la estrategia europea de seguridad y el Documento titulado «Defensa Europea: consulta, planificación y operaciones entre la OTAN y la Unión Europea», que prevé el comienzo de la labor de la célula cívico-militar y el establecimiento de un centro de operaciones.

A partir del año 2003 y hasta el año 2010, la Unión Europea ha puesto en marcha 22 misiones de las cuales seis tenían naturaleza militar, 13 civil y tres mixta y en ellas empleó sus instrumentos civiles y militares, propios y de terceros. La Unión Europea ha desplegado fuerzas europeas en las misiones PESD de *Artemis* en Bunia, Congo, 2003; la de *Concordia* en la antigua República Yugoslava de Macedonia, 2003; la de *Althea*, Bosnia-Herzegovina, 2004 y *Eufor* en Chad-República Centroafricana en 2008. Ha enviado observadores a Aceh, Indonesia en 2005 y a Georgia en 2008. La Unión Europea también ha proporcionado asistencia técnica para el control de las fronteras en las misiones de la Unión Europea de Moldavia y Ucrania, Rafah, Palestina y en Moldavia en 2005; para reforzar el Estado de Derecho en *Eujust Themis* en Georgia y *Eujust Lex*, Irak, también en el año 2005 o para supervisar elecciones mediante *Eupol Khinsasa*, en la República Democrática del Congo en 2005 (11).

Con el Tratado de Lisboa, en el año 2007 y tras 10 años de implantación, la Unión Europea ha decidido relevar a la PESD por una nueva política, ahora común, para hacer frente a los nuevos retos y oportunidades de

(10) La OTAN sigue siendo, pues, el fundamento de la defensa colectiva de los Estados miembros interesados. La PESD, por su parte, contribuye a la vitalidad de un vínculo trasatlántico renovado. La Unión Europea reconoce la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en materia de paz y seguridad internacional.

(11) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, Madrid.

la seguridad internacional como el actor global que quiere ser la Unión Europea: nace la PCSD.

Capacidades y estructuras de la PESD

El conjunto de las capacidades y estructuras de la PESD se emplean en tres tipos de tareas: la gestión militar de crisis, la gestión civil de crisis y la prevención de conflictos.

GESTIÓN MILITAR DE CRISIS: «OBJETIVO GLOBAL» Y ESTRUCTURAS PERMANENTES

El componente militar (12) se estableció en los Consejos Europeos de Helsinki y Niza. En primer lugar, en Helsinki se instauró el «Objetivo Global», es decir, que la Unión esté en condiciones de desplegar, en el plazo de 60 días y durante al menos un año, hasta 60.000 personas (en el dispositivo participan también fuerzas militares de algunos países candidatos).

El Objetivo fue declarado alcanzado tres años después, en el Consejo Europeo de Salónica, aunque con algunas, casi inevitables carencias.

En el segundo Objetivo, el del año 2010, se incluyeron las Agrupaciones Tácticas, los *battlegroups*, una fuerza de reacción rápida para la Unión. Hay en la actualidad 18 en rotaciones semestrales (13).

A esto hay que añadir la introducción, en Niza, de nuevas estructuras militares, la más importante de las cuales, el COPS, sustituye al Comité Político y sigue la evolución de la situación internacional, contribuye a la definición de políticas y supervisa la aplicación de las medidas acordadas. Se trata, en consecuencia, del instrumento central de las actividades de gestión de crisis.

Para facilitar su funcionamiento, el COPS cuenta con la asistencia de un grupo de trabajo político-militar, un comité especializado en los aspectos civiles de la gestión de crisis, el CMUE y el EMUE de la Unión Europea.

(12) Las misiones militares, en cambio, se financian a través del mecanismo *Athena*. RUIZ CAMPILLO, Xira: «La Unión Europea y las misiones PESD», *Unisci Discussion Papers*, número 11, mayo de 2006.

(13) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEA, Ministerio de Defensa, Madrid.

Aparte de los organismos político-militares mencionados, que actúan en el nivel político-estratégico, la ejecución de operaciones autónomas de la Unión Europea requería de Cuarteles Generales de Operaciones, OHQ (*Operational Headquarters*) capaces de planear y conducir una misión militar o cívico-militar a distancia, todo ello tras el cierre de los llamados Acuerdos «Berlín Plus».

Posteriormente, en abril de 2003: Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo propusieron la creación de un OHQ europeo en Tervuren, pero, en vez de ello, esta propuesta fue sustituida en el Consejo Europeo de diciembre de ese mismo año, por un reforzamiento del EMUE y un intercambio de equipos de enlace entre éste y el Cuartel General Supremo Aliado en Europa (SHAPE).

En cumplimiento de esta decisión, en el año 2005, se alcanzó un acuerdo entre en la Unión Europea y la OTAN, para la creación de sendas células permanentes, una de la Unión Europea en el Mando Aliado de Operaciones (ACO), sucesor de SHAPE, para apoyo al planeamiento y conducción de operaciones, y otra de enlace de la OTAN en el EMUE. Además, ese mismo año se creó en el EMUE una célula cívico-militar con la misión de efectuar planeamiento de contingencia y de respuesta a crisis, que podría reforzar el OHQ designado para dirigir una operación, e incluso activar un centro de operaciones como embrión de lo que podría ser un OHQ europeo (14).

Desde enero de 2007, la Unión Europea tiene teóricamente una tercera opción para conducir, desde Bruselas, operaciones de tamaño limitado, hasta un grupo de combate (unos 2.000 efectivos), mediante el Centro de Operaciones Unión Europea, creado en el seno del EMUE, utilizando parte de su personal como núcleo y aumentándolo con los efectivos procedentes de los estados miembros que deseen participar. Esta capacidad limitada ha hecho que, hasta ahora, el Centro de Operaciones no haya sido usado para dirigir ninguna operación militar (15).

Finalmente es necesario significar, que a escala internacional, la Unión Europea colabora con:

(14) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

(15) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

1. *OTAN*: la Unión Europea y la OTAN cooperan para evitar duplicaciones inútiles de los recursos por lo que respecta a las capacidades militares, la planificación operativa, etc. A tal efecto se ha establecido una asociación estratégica.
2. *OSCE*: la CE, y posteriormente la Unión Europea, ha representado a los Estados miembros en las reuniones de la OSCE sobre prevención de conflictos, gestión de crisis, democratización y reconstrucción.
3. *Organización de Naciones Unidas (ONU)*: la ONU desempeña un papel protagonista en la escena internacional a través de la Carta de Naciones Unidas, donde se define la gestión de las crisis civiles.

GESTIÓN CIVIL DE CRISIS: GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y LA ESTABILIDAD

Desde que hace más de 10 años se estableció la PESD, que el Tratado de Lisboa ha convertido en PCSD, la Unión Europea se ha fijado como objetivo el poder actuar a lo largo de todo el espectro de posibles respuestas a una situación de crisis, utilizando tanto medios civiles como militares.

A pesar de la quincena de operaciones civiles de gestión de crisis iniciadas, nueve de las cuales están aún en curso, la Unión Europea continúa enfrentándose a algunos de los obstáculos identificados cuando se puso en marcha la primera de estas empresas, allá por el año 2003 (16).

El componente civil, desarrollado en los Consejos Europeos de Feira (1999) y Gotemburgo (2001) con una extensa contribución de la Comisión, se ha perfilado con el propósito de mejorar un ámbito de intervención en el que la comunidad internacional ha mostrado ciertos signos de flaqueza. Para proporcionar un mayor valor añadido a las medidas, hasta el año 2003 la Unión Europea había establecido cuatro grandes instrumentos interdependientes, destinados a:

- *Garantizar el orden público*: posibilidad de suministrar hasta 5.000 agentes de policía, de ellos 1.000 en un plazo de 30 días, para misiones que van del restablecimiento del orden en colaboración con una fuerza militar a la formación de los cuerpos de policía locales.
- *Asentar el Estado de Derecho*: posibilidad de proporcionar hasta 200 jueces, fiscales y otros especialistas en este ámbito.

(16) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

- *Consolidar la Administración civil*: posibilidad de suministrar un equipo para organizar la celebración de elecciones, el sistema fiscal, la enseñanza, el suministro de agua, etc.
- *Crear estructuras de protección civil*: posibilidad de apoyar a los agentes humanitarios mediante operaciones de ayuda, etc. La Unión Europea deberá ser capaz, en un plazo de tres a siete horas, de desplegar dos o tres equipos de evaluación compuestos por diez expertos y equipos de intervención de hasta 2.000 personas.

En este contexto de mejora de las capacidades civiles de gestión de crisis y siguiendo lo establecido en el citado Plan de Acción, la Presidencia holandesa organizó en noviembre de 2004 una Conferencia de Compromisos en Capacidades Civiles, en la que se hizo una revisión de las capacidades civiles ya comprometidas. Las indicaciones realizadas por los distintos países permitieron concluir que la Unión Europea podía contar con hasta 12.836 personas, de los que 5.761 eran policías, 631 expertos en Estado de Derecho, 596 expertos en protección civil y 4.392 integrantes de equipos de intervención para protección civil, además de 505 expertos para misiones de observación y 391 disponibles para reforzar las oficinas de los representantes especiales de la Unión Europea (17).

Una de las previsiones del Plan de Acción para los Aspectos Civiles de la PESD fue el desarrollo del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008 (*Civilian Headline Goal 2008*), Documento aprobado en diciembre de 2004 y que, a similitud de lo que se venía haciendo en el ámbito militar, definía el nivel de ambición de la Unión Europea. Establecía entre otros, que la Unión Europea debería ser capaz de conducir varias misiones de manera simultánea incluyendo, al menos, una gran misión de sustitución, desplegable con poca antelación y en un ambiente hostil. Además de poder actuar en toda la gama de cometidos relacionados con la prevención de conflictos y la gestión civil de crisis, se reconoce la importancia de reaccionar rápidamente: el objetivo es adoptar la decisión de iniciar una operación de gestión de crisis en menos de cinco días desde que el Consejo aprueba el Concepto de Gestión de Crisis y conseguir que algunas capacidades civiles específicas se desplieguen en un plazo de treinta días a partir de esa decisión (18).

(17) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

(18) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

Por otra parte, las operaciones civiles lanzadas en el ámbito de la PESD podrían desplegarse de manera autónoma o conjuntamente con una operación militar

En el año 2007, se crea la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC), que no alcanzaría la plena capacidad operativa hasta noviembre del año 2008.

El Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008, que se consideraba había guiado satisfactoriamente el planeamiento y desarrollo de las capacidades civiles de la Unión Europea, se dio por finalizado en la Conferencia de Mejora de Capacidades Civiles celebrada en noviembre de 2007.

A pesar de los resultados obtenidos, todavía existía margen para nuevas medidas y para una acción más específica, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, por lo que se decidió iniciar un nuevo proceso, el Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2010, basado en los resultados del anterior y en la experiencia adquirida desde el inicio de las operaciones civiles de gestión de crisis (19).

La Unión Europea se ha propuesto emplear todos los medios disponibles para responder coherentemente a toda la gama de posibles cometidos a desarrollar, lo que significa el uso de medios militares y civiles, los instrumentos comunitarios y las sinergias con el antiguo tercer pilar. El refuerzo de la coordinación y la cooperación con actores externos son otros de los elementos incluidos.

La Unión Europea se ha marcado una serie de objetivos:

- La mejora de la calidad a través de un sistema de lecciones aprendidas, de desarrollo conceptual, del perfeccionamiento de los servicios de apoyo a las misiones, del incremento de la seguridad y la inteligencia, del encuadramiento de la policía en el sector Estado de Derecho, el desarrollo de la capacidad de despliegue rápido de Unidades Integradas de Policía y Unidades Formadas de Policía, así como la ya citada evaluación de Equipos Móviles de Respuesta.
- La mejora de la dotación de material y la disponibilidad y el adiestramiento de personal suficiente para cubrir las necesidades en todas las áreas prioritarias y los servicios de apoyo, para lo que es necesario ac-

(19) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEA, Ministerio de Defensa, Madrid.

tualizar regularmente la información que los Estados miembros facilitan sobre las capacidades ofrecidas.

- El desarrollo de instrumentos que faciliten el planeamiento y conducción, como aplicaciones informáticas, mecanismos de intercambio de información y lecciones aprendidas; atención preferente merece la búsqueda de sinergias entre las capacidades civiles y militares, la Comisión, actores en el ámbito de Justicia e Interior y actores externos.

Asimismo, en este sentido, es necesario significar que el Tratado de Lisboa amplía aún más las antiguas *misiones Petersberg* y establece que la Unión Europea podrá recurrir a medios civiles y militares en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas. Estas misiones abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos (20).

PREVENIR LOS CONFLICTOS ANTES DE QUE SURJAN

La prevención de conflictos (21) constituye un elemento importante de la PESD. La Comisión desempeña un papel importante en esta labor, centrándose en la mejora de la coherencia y la eficacia de todas las actuaciones de la Unión. La Comisión aspira a coordinar y utilizar más siste-

(20) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

(21) Si acudimos a la definición de construcción de la paz que da Boutros Ghali en *An Agenda for Peace*, vemos que las actividades que podrían abarcar van desde la repatriación de refugiados, el apoyo y el entrenamiento del personal de seguridad, la supervisión de elecciones, la reforma o el fortalecimiento de instituciones gubernamentales, la promoción de procesos de participación política, hasta el fortalecimiento de nuevas instituciones democráticas. *An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. A/47/277-S/24111*, párrafos 55-59, 17 de julio de 1992.

máticamente los instrumentos de la CE, definir y luchar contra las causas profundas de los conflictos, mejorar la capacidad de intervención en conflictos incipientes y fomentar la cooperación internacional en la materia.

Conforme al proyecto de la Comisión, en febrero de 2001 se creó un mecanismo de reacción rápida que facilita la pronta liberación de fondos para la gestión de crisis en caso de circunstancias que amenacen el orden público, pongan en peligro la seguridad de las personas o puedan desestabilizar algún país. Se trata de una ayuda a corto plazo, no es reembolsable y abarca todas las actividades fuera del ámbito cubierto por la Dirección General de Ayuda Humanitaria.

La Unión Europea utiliza cada vez con más frecuencia sanciones o medidas restrictivas para reaccionar ante violaciones del Derecho Internacional o los derechos humanos o políticas que vulneran la legalidad o los principios democráticos. La Unión Europea aplica estas sanciones de conformidad con el TUE o como transposición de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Estas medidas restrictivas pueden afectar a terceros países, o a entidades no oficiales o nacionales de terceros países, por ejemplo, terroristas o grupos terroristas. Entre los ejemplos de estas medidas figuran los embargos de armas, las restricciones comerciales generales o específicas y las limitaciones de acceso al territorio de la Unión Europea.

Finalmente es necesario hacer referencia al concepto de la alianza de asistencia mutua. Así, la Unión Europea se convierte en una alianza de seguridad colectiva:

«Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas.»

Se le añaden dos previsiones:

1. Que no perjudicará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de algunos Estados.
2. Que sea compatible con los compromisos de la Alianza Atlántica.

Es un cláusula automática que no requiere de acuerdos políticos previos y, afecta a territorios no europeos de los Estados miembros, que sí están excluidos del ámbito de la OTAN.

La PESC y la PESD tras el Tratado de Lisboa: el nacimiento de la PCSD (22)

Desde el primer listado (*misiones Petersberg*) en el Tratado de Ámsterdam al listado ampliado del Tratado de Lisboa, las misiones se aproximan a las siguientes:

- Interposición: preservación de la paz y funciones de combate en gestión de crisis.
- Estabilización y reconstrucción: mantenimiento de la paz; gobernanza; desarme, desmovilización y desminado; reforma también del sector de la seguridad.
- Prevención de conflicto: control de armamento, desarme, embargos, no proliferación.
- Asistencia a nacionales: evacuación de no combatientes, respuesta a atentados terroristas.
- Asistencia humanitaria: responsabilidad de proteger, emergencias y desastres (23).

El nuevo Tratado de Lisboa ha incluido dos cláusulas:

1. *La cooperación estructurada permanente: hacer creíble la política de responsabilidad.* Los Estados miembros que lo deseen la podrán hacer realidad con el fin de lograr una mayor cooperación en materia de capacidades. Se busca constituir una eurozona de carácter militar. La cooperación estructurada permanente se asemeja cada vez más al euro de manera que formarán parte de ella aquellos que cumplan con una serie de criterios objetivos sobre capacidades y tengan la voluntad de serlo.
2. *La cláusula de solidaridad: la defensa ante nuevas amenazas.* Está prevista para casos de terrorismo o catástrofe. Se trata de actuar conjuntamente para el caso de que un estado mayor sea objeto de ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano. La Unión Europea movilizará todos sus instrumentos, civiles y militares para *prevenir* el riesgo de terrorismo en sus territorios, *proteger* las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas, *aportar asistencia* a un Estado miembro en el territorio de éste en caso de ataque terrorista o de catástrofe natural o de origen humano. Esta

(22) Con el Tratado de Lisboa se denomina PCSD.

(23) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», Cuadernos de Estrategia, número 145, IEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

cláusula va más allá de la estricta defensa; funciona por el hecho de pertenecer a la Unión Europea y la coordinación de la asistencia reside en sus instituciones. Completa el binomio con la alianza defensiva. La alianza defensiva frente a las amenazas clásicas y la de solidaridad para las nuevas amenazas vinculadas al terrorismo internacional. Subraya el vínculo entre seguridad interna y externa.

De entre las herramientas mencionadas destaca por su interés la cláusula de defensa mutua, que es la que más integración política propicia; suscitó polémica entre atlantistas y comunitaristas (de la política de defensa). Si el Tratado de Lisboa entra en vigor, la defensa europea no será lo mismo que antes. Con respecto a la OTAN no debería plantear problemas significativos (21 de los 27 Estados miembros son miembros de la OTAN). Pero además la cláusula funciona fuera del ámbito de la OTAN: por ejemplo Ceuta, Melilla e islas Malvinas. Destacar que la cláusula reenvía al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas; no habrá, por lo tanto, política de defensa preventiva (24).

El Consejo de la Unión Europea pretende poder llevar a cabo simultáneamente dos grandes operaciones de reconstrucción y estabilización durante dos años con 10.000 miembros, junto con dos operaciones de respuesta rápida incluyendo *battlegroups* y una operación de evacuación de nacionales según su Declaración del Consejo Europeo de 16 de diciembre de 2008 (25).

Tras 10 años de implantación, la Unión Europea ha decidido relevar a la PESD por una nueva política, ahora común, para hacer frente a los nuevos retos y oportunidades de la seguridad internacional como el actor global que quiere ser la Unión Europea.

La PCSD hereda compromisos adquiridos que se prolongan en el tiempo y consumen recursos necesarios para atender demandas emergentes y generan un estrés operacional en los contingentes y un desgaste en los gobiernos.

La PCSD tendrá que racionalizar los recursos, generar economías de escala, fijar prioridades y establecer criterios de coste-beneficio. Algunas

(24) En cualquier caso conviene remarcar que, salvo en el caso de la cooperación estructurada permanente, se sigue la regla de la unanimidad para adoptar las decisiones.

(25) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEA, Ministerio de Defensa, Madrid.

asignaturas pendientes de la PESD como la división del trabajo, la especialización funcional, la agrupación (*pooling*) de medios o la externalización deberán atenderse en el futuro por la PCSD si se quiere racionalizar las posibilidades del sector (26).

Las instituciones previstas en los Tratados y encargadas de tomar parte en el proceso decisorio de la PCSD son básicamente, el Consejo Europeo y el Consejo, además del COPS.

El nuevo Tratado no contiene aportaciones decisivas respecto de las disposiciones en vigor, ni mucho menos conlleva el cambio de naturaleza de la PESD, que continuará siendo esencialmente intergubernamental y, por lo tanto, exclusivamente dependiente en última instancia de la voluntad política de los Estados miembros.

Por otra parte, resulta evidente que los desafíos a enfrentar de aquí a entonces, y por supuesto también con el nuevo Tratado en vigor, serán crecientes, tanto en razón de la complejidad e incertidumbre que caracteriza un contexto internacional siempre cambiante, como de las vicisitudes internas de la propia Unión Europea.

De lo que se trata es de distinguir bien entre la acción exterior de la Unión en sentido amplio y así definida, por un lado y, por otro, la PESD, que aun formando parte de aquélla dispone de un alcance y efectividad muy inferiores. Ninguna diferenciación es más elocuente que la que resulta de la simple comparación presupuestaria.

No se trata de una distinción puramente académica o erudita, sino que resulta fundamental para comprender la fuerza (y la debilidad) del actual modo de proceder de la Unión en los asuntos internacionales a pesar de la variada panoplia de instrumentos con los que cuenta, así como de los mecanismos y competencias institucionales en juego y sobre los que se espera un gran esfuerzo de clarificación, coordinación e impulso por parte del futuro alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (por lo que se refiere principalmente a la PESD y a las actividades del Consejo), que es al mismo tiempo vicepresidente de la Comisión (y como tal responsable de la coordinación de las actividades de esta institución en las áreas restantes de la acción exterior que seguirán estando bajo su competencia).

(26) «La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, IEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

El nuevo marco para la acción exterior de la Unión resultante del Tratado de Lisboa: especial referencia a la PESC.

En su estructura formal, el Tratado de Lisboa da un paso atrás en comparación con el Tratado del año 2004 por el que se establecía una Constitución para Europa, al separar nuevamente el Título V del TUE, que contiene normas generales sobre la acción exterior de la Unión, disposiciones específicas sobre la PESC y normas relativas a la ahora denominada PCSD, de la Parte Quinta del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea, que contiene normas generales sobre la acción exterior de la Unión, la política comercial común, la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria, la adopción de medidas restrictivas, los acuerdos internacionales, las relaciones con las organizaciones internacionales, los terceros países y las delegaciones de la Unión Europea, y la cláusula de solidaridad (27).

En el ámbito estricto de la PESC, el nuevo Tratado obliga a los Estados miembros a consultarse entre sí y a demostrar solidaridad mutua; introduce un modesto elemento de voto por mayoría cualificada en las decisiones del Consejo, junto a la posibilidad de la abstención constructiva; permite la ampliación en el futuro del voto por mayoría cualificada (para decisiones fuera del ámbito de la defensa), cuando el Consejo, por unanimidad, así lo decida; y facilita la cooperación reforzada (de al menos nueve Estados miembros) en la PESC.

Sobre todo, el nuevo Tratado crea el cargo de presidente permanente del Consejo Europeo, que se encargará de la representación exterior de la Unión en la PESC a su nivel. El texto crea la importante figura de alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será vicepresidente de la Comisión y presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la PESC, se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y asistirá al Consejo y a la Comisión a fin de garantizar la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión y entre éstos y sus demás políticas.

(27) Baste ahora con añadir que los dos Tratados modificados tienen el mismo valor jurídico y que, en aras de la coherencia y la comprensión, deben ser interpretados siempre conjuntamente.

El Tratado crea además, con el acuerdo de la Comisión y previa consulta al Parlamento, el SEAE, con el fin de ayudar al alto representante. Este SEAE estará formado por la Comisión, la Secretaría del Consejo y los servicios diplomáticos nacionales. Por otro lado, el texto refuerza los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo para todos los gastos de la Unión Europea, incluido el SEAE, lo que pone al Parlamento en situación de paridad con el Consejo. En el ámbito interno, siguen subsistiendo desafíos estructurales para la acción exterior de la Unión que el Tratado de Lisboa no ha resuelto y que, de hecho, continuarán lastrando la acción de la Unión durante largo tiempo.

Por lo tanto, la confirmación de la unanimidad con abstención constructiva, en lugar del voto por mayoría cualificada, como norma general para la PESC significa en la práctica que seguirá siendo la voluntad política de los Estados miembros (y especialmente la falta de ella) la verdadera fuerza determinante para el desarrollo de la PESC, cuyo alcance y potencialidades continuarán por lo mismo viéndose fuertemente condicionados y por ende también los de la acción exterior de la Unión en su conjunto.

Particular mención merecen también las importantes reformas operadas por el Tratado de Lisboa en relación con la ahora denominada PCSD, que incluyen:

1. La participación en la misma de las capacidades civiles y militares de todos los Estados miembros (con la excepción de Dinamarca), así como de las fuerzas multinacionales, con la posibilidad de encomendar la ejecución de las tareas a un grupo de Estados miembros.
2. La cooperación estructurada permanente en materia de defensa entre los Estados miembros con capacidad militar y voluntad política para encarar las misiones más exigentes.
3. El compromiso de mejorar progresivamente las capacidades militares.
4. La ampliación del papel de la Agencia Europea de Defensa; la obligación de los Estados miembros de acudir en ayuda de uno de ellos en caso de ataque (sin perjuicio de la neutralidad de algunos Estados miembros o de la pertenencia a la OTAN).
5. La ampliación de los objetivos de las denominadas *misiones Petersberg* (28).

(28) Pasan ahora a incluir la lucha contra el terrorismo, y, en fin, el refuerzo de la solidaridad mutua en caso de amenaza o ataque terrorista o de catástrofe natural. RUIZ CAMPILLO, Xira: «La Unión Europea y las misiones PESD», *Unisci Discussion Papers*,

Se trata de un fenómeno al que sin duda no ha sido ajeno el impulso franco-británico desde la Declaración de Saint-Malo de 1998, impulso que, desde el año 2003, se ha plasmado en 18 operaciones realizadas en tres continentes, que van desde el mantenimiento de la paz al control de fronteras o a la reforma de los sectores judicial, policial o de seguridad.

Si a ello unimos la adopción de los Objetivos Civiles 2010, la creación dentro del Consejo de una Célula de Planificación y Conducción Civil, el logro de la capacidad operativa del Centro de Operaciones de la Unión y la plena operatividad para desarrollar en paralelo sendas misiones PESD de carácter militar mediante el uso de dos Grupos de Combate, advertiremos rápidamente las potencialidades y retos pendientes para una Unión que, sin perjuicio de sus aspiraciones pacíficas, necesita claramente desarrollar un área fundamental tanto para su propia autodefensa como para sus aspiraciones globales.

En resumen las principales novedades que se producen con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en materia de política de seguridad común son las siguientes (29):

- Por lo que se refiere al aspecto institucional, el Tratado de Lisboa da un «rostro» a la PESC por medio del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. A pesar de la denominación reductora (el Tratado constitucional instituía un «ministro» de Asuntos Exteriores), la creación del cargo expresa la voluntad de establecer un servicio diplomático europeo que procurará buscar y aplicar el consenso en materia de relaciones exteriores bajo la autoridad del alto representante («SEAE» compuesto de funcionarios de la Comisión, del Consejo y de los Estados miembros) (30).
- El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sustituye al alto representante para la PESC y al comisario europeo encargado de las Relaciones Exteriores y recoge las dos

número 11, mayo de 2006. Pasan de este modo a integrarse de forma explícita en el Tratado de la Unión toda una serie de propuestas y decisiones adoptadas a lo largo de varios años por diversos Consejos Europeos y Consejos de la Unión que han acabado por convertir a la PESC en una de las áreas más prometedoras en el desarrollo de la Unión.

(29) RUIZ CAMPILLO, Xira: «La Unión Europea y las misiones PESD», *Unisci Discussion Papers*, número 11, mayo de 2006.

(30) RUIZ CAMPILLO, Xira: «La Unión Europea y las misiones PESD», *Unisci Discussion Papers*, número 11, mayo de 2006.

funciones. Está nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y con la aprobación del presidente de la Comisión. El Consejo Europeo puede poner fin a su mandato por el mismo procedimiento. El alto representante preside el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y puede presentar propuestas de decisiones en materia de PESC al Consejo Europeo y al Consejo de Ministros y vela por la ejecución de las decisiones relativas a la PESC. Representa a la Unión Europea, por ejemplo en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, si los miembros permanentes europeos lo piden. Es miembro y vicepresidente de la Comisión Europea, y por consiguiente puede perder su función en caso de censura de la Comisión por el Parlamento Europeo.

- En cuanto al funcionamiento y a las competencias, el Tratado de Lisboa confirma el estatuto particular de la PESC. Así pues, cuando la PESC estaba incluida en la tercera parte del Tratado constitucional relativa a las políticas de la Unión, el Tratado de Lisboa le asigna un título específico en el Tratado de la Unión Europea y no en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión donde se encuentran las otras políticas (artículos 1 a 23 y siguientes del Tratado de Lisboa, 21 a 46 del TUE, Título V en la versión consolidada de los Tratados).
- Esa colocación particular es una manera de recordar el carácter intergubernamental de la PESC, tras las solicitudes de varios Estados, Francia y Reino Unido, en particular. Se especifica en el cuerpo del Tratado que la PESC se rige por normas y procedimientos particulares y una declaración adjunta recuerda que las disposiciones relativas a la PESC no conferirán nuevos poderes a la Comisión para tomar la iniciativa de decisiones ni tampoco aumentarán el papel del Parlamento Europeo.
- A petición del Reino Unido, el Tratado de Lisboa precisa que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no es competente para juzgar de litigios relativos a la interpretación o la aplicación de las decisiones tomadas en el marco de las PESC y política de defensa (31).
- La iniciativa de una decisión pertenece a los Estados y al alto representante. En este ámbito, la Comisión Europea pierde su prerrogativa de propuesta legislativa (la comparte con el alto representante). Pero

(31) El propósito es claro: se trata de impedir que le Tribunal menoscabe las competencias de los Estados en este ámbito muy vinculado a la soberanía. RUIZ CAMPILLO, Xira: «La Unión Europea y las misiones PESC», *Unisci Discussion Papers*, número 11, mayo de 2006.

la manifestación más destacada del carácter intergubernamental de la PESC reside en la exigencia de unanimidad para la adopción de las decisiones por el Consejo, aunque sea necesario señalar que existen cuatro excepciones a la norma de la unanimidad. Las tres primeras existen ya en la actualidad: decisiones por las que se define una acción o una posición de la Unión sobre la base de una decisión del Consejo Europeo, aplicación de las acciones o posiciones comunes, nombramientos de representantes especiales. La cuarta era una innovación del Tratado constitucional. Se aplica a las posiciones europeas adoptadas a raíz de una petición del Consejo Europeo.

- Por último, la atribución de la personalidad jurídica a la Unión Europea que le permitirá celebrar acuerdos internacionales, se acompaña de una nueva Declaración a fin de impedir una interpretación extensiva de las competencias de la Unión. La Declaración precisa que: «El hecho de que la Unión Europea tenga personalidad jurídica no autorizará en modo alguno a la Unión a legislar o actuar más allá de las competencias que los Estados miembros le han atribuido en los Tratados.» (Declaración 24 relativa a la personalidad jurídica de la Unión Europea) (32).

Conclusiones

Existe por parte de la Unión Europea una intención decidida de participar en las relaciones internacionales con una voz única, como así demuestra el hecho de la creación de un servicio exterior común y una PCSD, sin perjuicio de los avances que son necesarios para que las medidas a adoptar colmen todas las expectativas de todos los Estados que conforman la Unión.

El desarrollo de los instrumentos PESD en la Unión Europea le ha proporcionado al Consejo una nueva forma de contribuir a la consolidación de la paz en distintas áreas. Este hecho, a su vez, le convierte en un actor más válido y creíble en la escena internacional. Además, la disponibilidad por parte de la Unión de capacidades tanto militares como civiles le convierte en un actor único en materia de gestión de crisis y prevención de conflictos.

(32) RUIZ CAMPILLO, Xira: «La Unión Europea y las misiones PESD», *Unisci Discussion Papers*, número 11, mayo de 2006.

El que hasta ahora se haya desarrollado más la parte civil que la militar no debe verse como un punto débil de la Unión. Es más, hay quien dice que dotarse de mayores capacidades militares haría que el territorio europeo fuera visto como mucho más «militarizado» que hoy día, y así, más proclive a adquirir «enemigos» tradicionales.

La ahora denominada PCSD, de la Parte Quinta del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea, amplía el ámbito de actuación, ya que contiene normas generales sobre la acción exterior de la Unión, la política comercial común, la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria, la adopción de medidas restrictivas, los acuerdos internacionales, las relaciones con las organizaciones internacionales, los terceros países y las delegaciones de la Unión Europea, y la cláusula de solidaridad, por ello será necesario la adopción de todos los acuerdos que sean necesarios para financiarla y dar credibilidad por tanto, a la Unión en el ámbito exterior.

Bibliografía

An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277-S/24111, párrafos 55-59, 17 de junio de 1992.

ANTÓN ZARRAGOITIA, Mikel: Notas: «Reforzamiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa en el Tratado de Lisboa», Bilbao, mayo de 2009.

GOSALBO BONO, Ricardo, director en el Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea: «Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC», «La Unión Europea: desafíos para su política exterior», traducción al español del artículo «Some reflections on the CFSP Legal Order», *Common Market Review*, número 43, pp. 337 a 394, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, número 49, 2006.

«La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa» *Cuadernos de Estrategia*, número 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid.

MEJÍA MOLINA, Diana: «Relaciones exteriores de la Unión Europea: La creación y desarrollo de la Política Exterior y de la Seguridad Común», Universidad de los Andes, Santiago de Chile, septiembre de 2005.

PÉREZ VILLALOBOS, M.^a Concepción: «La Política Exterior de Seguridad Común en el Tratado Constitucional de la Unión Europea», *ReDCE*, número 3, pp. 229-249, enero-junio de 2005.

Boletín de Información, número 323

RUIZ CAMPILLO, Xira: «La Unión Europea y las misiones PESD», *Unisci Discussion Papers*, número 11, mayo de 2006.

SALOMÓN, Mónica, profesora de relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona: «La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los nuevos intergubernamentalismos», *Afers Internacionals*, números 45-46, pp. 197-221, en: www.cidob.org.

EL GRAN MEDIO ORIENTE: DE MARRUECOS A PAKISTÁN

Roberto Brocate Pirón (1)

*Investigador doctorando en Ciencias Política
de la facultad de Derecho
en la Universidad Autónoma de Madrid*

Las revoluciones que se han ido sucediendo en el mundo árabe en los años 2011 y 2012 expresan el agotamiento de sistemas de gobierno autoritarios en los que la sociedad cada vez se ha visto más acorralada por la pobreza, el desempleo y una crisis económica y de valores propios del mundo islámico. Las razones de ello no sólo se han de buscar en el hastío y cansancio de sociedades dirigidas por gobernantes represivos, sino también en los intereses extranjeros por hacerse con el control del GMEI (*Great Middle East*). La Iniciativa del Medio Oriente Ampliado y Norte de África (BMENAI) refrenda el interés por parte de varias naciones occidentales por hacerse con el control del Gran Medio Oriente, el nuevo *heartland* de Halford Mackinder o *rimland* de Nicholas Spykman, al que se ha sumado gran parte del Magreb y del Sahel como zonas fundamentales de la estrategia política de Washington y del G-8.

Introducción

La geoestrategia internacional se ha caracterizado en las últimas décadas por la territorialización de sus intereses en un punto estratégico; el denominado *heartland*, situado en Eurasia. El pivote geográfico, teorizado por Halford Mackinder en el año 1904 (2), y complementado por el

(1) Investigador doctorando en el Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la facultad de Derecho en la Universidad Autónoma de Madrid. Se encuentra desarrollando su tesis doctoral sobre seguridad energética en Asia-Pacífico, África y América Latina. Actualmente está trabajando en la Embajada de España en Kiev (Ucrania) para el Ministerio de Asuntos Exteriores.

(2) MACKINDER, Halford J.: «The geographical pivot of history (1904)» *The Geographical Journal*, volumen 170, Issue 4, pp. 298-321, diciembre de 2004, en: <http://es.scribd.com/doc/48736640/The-Geographical-Pivot-of-History-by-Harold-MacKinder-1904>

rimland de Nicholas Spykman (3), ha dominado los intereses estratégicos de Estados Unidos durante el siglo XX y lo que llevamos del siglo XXI. Resulta complicado entender la política exterior de Estados Unidos y del resto de potencias sin asumir que la tierra corazón de Mackinder se ha configurado como la principal línea estratégica de la política exterior norteamericana durante más de un siglo.

La teoría del *heartland* de Mackinder establecía como nudo gordiano de la acción exterior, la zona de Asia Central y de Europa del Este. Este nudo tenía a la antigua Unión Soviética como elemento capital, pero sin duda Irak, Afganistán y Oriente Próximo se caracterizaban como el *Innerland* (4), o espacio interior más relevante, mientras el anillo exterior, en el que se encuentran: Japón, Australia, África o América Latina forman el segundo nudo gordiano al que Mackinder y Spykman le dan un especial sentido. Eurasia ha sido a partir de entonces el pivote geográfico a través del cual se han vehiculado gran parte de las políticas exteriores de las grandes potencias.

Este nudo sin duda ha ido variando con el paso del tiempo y no podemos dudar de que la tierra corazón ha variado territorialmente en muchas ocasiones. Por ejemplo, durante la guerra fría, América Latina se convirtió en el elemento central en la esfera de influencia de la política exterior norteamericana y soviética. Sin embargo, Eurasia se ha consolidado de forma recurrente durante más de un siglo como el tótem de la política exterior de Estados Unidos, Rusia y más actualmente para China.

La influencia de Oriente Próximo, Asia Central, Europa Oriental y Centroeuropa en la dinámica política de los últimos siglos resulta recurrente. Los conflictos en Afganistán, Irak, Vietnam, y los frecuentes tiras y aflojas con Irán, o entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina refrendan el pivote geográfico en el que Washington tiene y tuvo mayor interés, sobre todo durante el periodo de la guerra fría.

El presente artículo trata de observar de qué manera ese nudo gordiano, ese pivote geográfico, se ha modificado en los últimos años en los que ya no sólo hay un particular interés por Eurasia, sino que el Mediterráneo,

(3) SPYKMAN, Nicholas J.: *America's Strategy in World Politics*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1942 and *The Geography of the Peace*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1944.

(4) MACKINDER, Halford J.: «The Round World and the Winning of the Peace», *Foreign Affairs*, volumen. 21, número 4, pp. 595-605, 1943.

África y el Magreb se han establecido como el nuevo *heartland* desde el año 2004. Se observa cómo Washington y el resto de los países del G-8 ya no sólo se han introducido en una guerra contra el terrorismo internacional en Afganistán o Irak, sino que han situado su arco de acción en la lucha contra Al Qaeda y el fundamentalismo de corte islamista en otras zonas de influencia, tales como el norte de África o los países árabes del Golfo.

La guerra preventiva, denominada así por el ex presidente George W. Bush, ha revitalizado la tierra corazón de Mackinder y ha vuelto a reconfigurar a Eurasia como el principal vector en la acción exterior mundial, figura 1.

Las revoluciones que se están sucediendo en el mundo árabe en el año 2011 no son sino un fiel reflejo de la BMENAI (*Broader Middle East and North Africa Initiative*) (5). Esta iniciativa asume lo que diversos autores

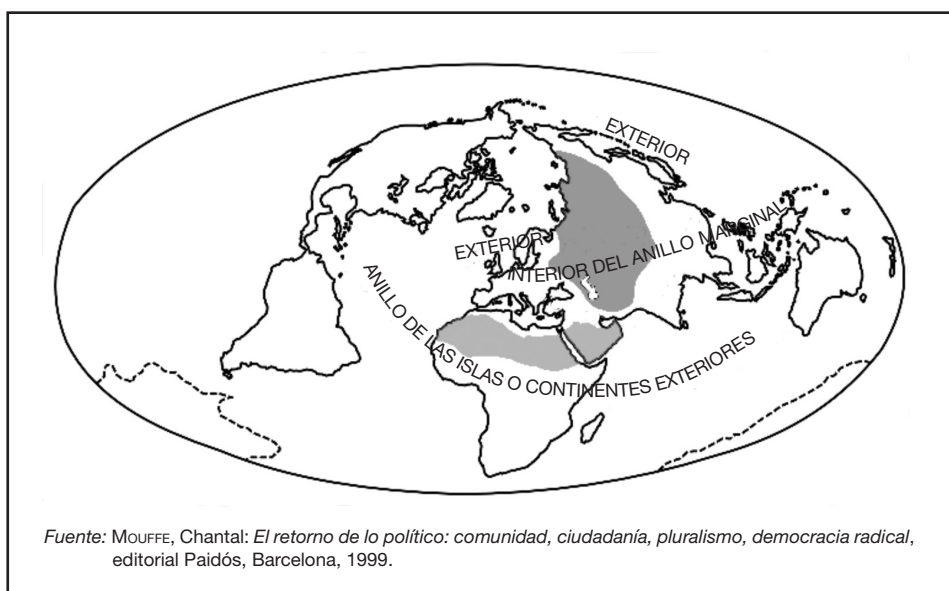


Figura 1.— Concepto de pivote geográfico de Mackinder y Spykman.

(5) *Broader Middle East and North Africa Initiative: Democracy Assistance Dialogue*, G8 Plan of Support for Reform, 2004, Sea Island Summit Official Website (Sea Island) 10 de junio de 2004, en: www.g8.utoronto.ca/evaluations/...interim/02_2004_seaisland_interim.pdf

han caracterizado como el Gran Medio Oriente o GMEI y en el que se superponen no sólo el *heartland* de Halford Mackinder y el *rimland* de Nicholas Spykman, sino que se ha sumado gran parte del Magreb y del Sahel como zonas fundamentales de la estrategia política de Washington y del G-8.

El presidente George W. Bush concibió esta iniciativa bajo el paraguas de la democratización, el desarrollo económico, político y social en los países árabes, valores sobre los cuales tanto Estados Unidos, como el G-8 fundaron el BMENAI. Ya no estamos solamente ante una tierra corazón euroasiática, sino que el pivote geográfico de Mackinder se ha ampliado, llegando desde el Sahel hasta las fronteras de Asia Central con China. Pakistán, Afganistán, Irán o Irak siguen siendo el principal nudo de la política norteamericana, pero a estos países se han unido procesos democratizadores en Yemen, Bahrein, Arabia Saudí, Egipto o Marruecos. No podemos asegurar que el BMENAI es el impulsor real de las actuales revoluciones en el mundo árabe, pero si podemos asegurar que los preceptos de los que parte esta iniciativa son, sin lugar a dudas, un elemento clave para entender la presencia de movimientos democratizadores en el norte de África y Oriente Próximo.

La situación con la que se encuentra Barack Obama resulta ciertamente inestable (6); por un lado, Pakistán no apoya plenamente la lucha contra el terrorismo de Al Qaeda y los talibanes pastunes en las fronteras con Afganistán; del mismo modo, pese a que el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, aseguró que las tropas norteamericanas iban a ir saliendo progresivamente de Afganistán (7), lo más seguro es que la retirada norteamericana se retrase hasta el año 2014 –o incluso más allá– como

(6) «*There have been those in Pakistan who've argued that the struggle against extremism is not their fight, and that Pakistan is better off doing little or seeking accommodation with those who use violence.*» The White House: «Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan», Delivered at West Point, 1 de diciembre de 2009, en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>

(7) «*For Afghanistan, President Obama is committed to evaluate current U.S. strategy in Afghanistan in December 2010 to "allow us to begin the transfer of our forces out of Afghanistan in July of 2011"*», *about three-quarters of the way through FY201117 The extent and pace of decreases in U.S. troop levels in Afghanistan is not yet defined.* BELASCO, Amy: «The Cost of Iraq, Afghanistan, and On the Global War on Terror Operations Since 9/11», *CRS Report for Congress RL33110*, 29 de marzo de 2011, en: www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33110.pdf

producto de la inseguridad en el país –que las fuerzas afganas son incapaces de paliar– así como la resistencia talibán, apoyada por diversos grupos tribales afganos y paquistaníes.

La presencia del presidente iraní, Mahmud Ahmadineyad, y su supuesto interés por armas nucleares resulta igualmente inquietante dentro de este Gran Medio Oriente. Estados Unidos no ve la situación idónea para atacar al régimen de los ayatolás, mientras China está aprovechando su estratégica situación para obtener petróleo y gas de uno de los mayores productores mundiales de energías fósiles.

Del mismo modo, y pese a la salida de las tropas norteamericanas de Irak a lo largo del año 2011, las previsiones tanto a nivel político como económico tampoco favorecen a Estados Unidos. El descrédito por las torturas en Abu Ghraib, unido a las complicaciones que se viven en Afganistán, han provocado que la salida de las tropas de Irak sirva para incrementar el número de tropas en el país vecino. En el plano económico se sigue aumentando la producción de petróleo iraquí, aunque los derechos de explotación de los pozos petrolíferos más abundantes están siendo otorgados a China (8).

De igual manera la geopolítica del petróleo favorece a China en Asia Central (9), donde Kazajistán, Rusia y otras antiguas repúblicas soviéticas han comprometido gran parte de sus explotaciones de gas y petróleo con Beijing (10). Asimismo, las revueltas de 2010 en Kirguizistán (11), que provocaron la caída del presidente Kurmanbek Bakiev, cinco años des-

(8) GOODE, Erika and RIYADH, «Mohammed: Iraq Signs Oil Deal With China Worth Up to \$3 Billion», *New York Times*, 28 de agosto de 2008, en: <http://www.nytimes.com/2008/08/29/world/middleeast/29iraq.html>

(9) «China has become the real great power in the region», says Shamil Midkhatovich Yenikeyeff, a research fellow at the Oxford Institute for Energy Studies.

(10) «On the table were a \$1.7bn loan from China to Kazakhstan's national welfare fund; a \$5bn loan for a petrochemical complex; a supply agreement for around 55,000 tonnes of Kazakh uranium to meet China's growing nuclear needs.» HOOK, Leslie: «Kazakhstan embraces Chinese investment», *Financial Times*, marzo de 2011, en: <http://www.ft.com/cms/s/0/8c25e008-3e5e-11e0-9e8f-00144feabdc0.html#axzz1NdbYKrdB>

(11) A report published in 2008 by the International Crisis Group found that Bakiev, having risen to power on a tide of populist sentiment, deliberately emulated Putin's «vertical power» paradigm. His aim was to eliminate centres of opposition and dissent and impose «managed democracy», Russian-style. TISDALL, Simón: «Kyrgyzstan: a Russian revolution?», *The Guardian*, 8 de abril de 2010, en: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/apr/08/kyrgyzstan-vladimir-putin-barack-obama>

pués de la llamada revolución de los tulipanes, desestabilizaron el dominio estadounidense en Asia Central. Recordemos que en Kirguizistán se situaban gran parte de las bases aéreas norteamericanas que apoyaron los ataques en Irak y Afganistán, pese a la oposición de Rusia y China.

La invasión rusa de Abjasia y Osetia del Sur en agosto de 2008 significó un gran revés para Estados Unidos y su gran aliado Georgia. Una invasión, que ni la Unión Europea ni Estados Unidos pudieron sofocar, sin que Rusia decidiera reconocer a ambas regiones como independientes, provocando una grave crisis en el gobierno de Mijaíl Saakashvili y por ende en la excelente situación que Estados Unidos mantiene en la zona.

Como se puede observar, tanto Rusia como China ejercen un poder central en el Gran Medio Oriente; un poder que dificulta mucho las acciones en la política exterior norteamericana, que se ve incapaz de dominar la geopolítica del petróleo y del gas en Asia Central, al tiempo que observa como ni su opinión pública ni sus recursos, debilitados por la crisis económica, comenzada en 2007, permiten mantener guerras en Irak y Afganistán de forma simultánea.

Asumiendo que Estados Unidos ha perdido el dominio en ciertas zonas de Eurasia y viendo cómo China y Rusia se están conformando como dos pivotes estratégicos en Asia-Pacífico y Asia Central, hemos de explorar la hipótesis de que la política exterior norteamericana se haya reformulado y tenga en la península Arábiga y el norte de África su nuevo anillo exterior en el que poder expandir sus valores democráticos.

Eurasia, el tablero de la hegemonía

Antes de establecer las bases que fundamentan la Iniciativa del Oriente Medio Ampliado y del norte de África, tenemos que centrarnos en la evolución geopolítica que tanto Zbigniew Brzezinski, como Morgenthau establecieron, asumiendo los preceptos de Mackinder y Spykman. La creación en el año 1997 de la obra: *El gran tablero* de Brzezinski postula la vuelta a las esencias del pivote geográfico (12), planteadas por Halford Mackinder.

(12) Véase BRZEZINSKI, Zbigniew: *El gran tablero: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, editorial Paidós, Barcelona, 1998.

Pese al contexto marcadamente distinto entre el inicio del siglo XX y la escalada de violencia, que dio lugar a la Primera Guerra Mundial, y el final de la guerra fría, en la que Brzezinski fundamenta la supremacía estadounidense, el dominio del pivote geográfico soviético fundamentan un cambio en la política exterior norteamericana.

El nuevo tablero planteado por Brzezinski asume el postulado hegemónico de Estados Unidos y posiciona la capacidad económica y militar estadounidense como la propia de una superpotencia. La desintegración de la Unión Soviética, y por ende, el ascenso de Estados Unidos como una potencia dominante en el mundo prefiguran el nuevo tablero geopolítico, que se ha mantenido hasta bien entrado el siglo XXI. Incluso actualmente, las capacidades militares de Estados Unidos representan más de la mitad del gasto a nivel mundial, muy por encima de China y de Rusia.

El tablero de Brzezinski, asimismo, posiciona ese gran juego en Eurasia, tal como Halford Mackinder había planteado casi un siglo antes. Afganistán e Irak se vuelven a posicionar en el centro de ese gran tablero y el poder chino es observado con cierta distancia por Brzezinski, que no dudaba en mostrar cierto escepticismo en que China pudiera convertirse en una superpotencia hegemónica, tal como lo era Estados Unidos. La supremacía norteamericana en la placa euroasiática refrenda la presencia de un *nuevo orden mundial*, en el que las potencias europeas son Francia y Alemania y en el que Japón pasaba por la primera de las dos décadas perdidas.

En esta misma senda de realismo geopolítico encontramos a Hans Morgenthau, que en su obra: *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (1948) (13) se constituye como la fuente geopolítica de la que emanan los pensamientos de Brzezinski y de Henry Kissinger. Este *nuevo orden mundial* es el que refleja Henry Kissinger (14) en su obra sobre la diplomacia pública, en el que Estados Unidos se posiciona como el hegemón moral, económico, político y militar, pero en el que se empieza a observar a actores de creciente importancia, tales como China o India.

Precisamente la geopolítica del petróleo es la que marca el nuevo pivote geográfico en el siglo XXI. El Cáucaso y Asia Central se configuran como

(13) MORGENTHAU, Hans: *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Knopf, Nueva York, 1948.

(14) KISSINGER, Henry: *Diplomacia*, pp. 19-27, Ediciones B, Barcelona, 1998.

una zona de conflicto dentro del mapa energético internacional. Rusia, Estados Unidos, India, China y Japón pugnan por un centro estratégico de gran calado. Los continuos conflictos en Afganistán, Siria, Irán e Irak se deben observar ya no sólo desde el punto de vista geoestratégico de dominio político y diplomático, sino también económico y energético.

China siempre ha estado interesada por la seguridad energética, no sólo por su enorme potencial y riqueza, sino también por la presencia de otros actores de gran calado, como Rusia y Estados Unidos. Algunos autores, como Joshua Kurtzantzick (15), apuntan más allá y argumentan que el sureste de Asia y Asia Central se configuran como la Doctrina Monroe china (16), en clara alusión a la doctrina estadounidense.

En esta misma senda se postula los pensamientos de la geopolítica del petróleo de Ashley Tellis en los que el gran tablero chino asume que los juegos de suma cero, esto es mientras un hegemon gana, el resto pierde, han de ser transformadas en un juego de *win-win*, por el cual la cooperación ha de llevar a beneficios comunes entre todos los actores que forman parte de la ecuación internacional (17).

La introducción de este pivote geográfico, en el que el dominio de los recursos energéticos es fundamental, refrenda el cambio que se ha producido a comienzos del siglo XXI en la concepción del *heartland* de Halford Mackinder. Eurasia sigue siendo el protagonista de este pivote, pero Rusia ya no se configura como el principal anillo interior, sino que se pro-

(15) See Joshua Kurtzantzick's ideas on RIORDAN, Roett and PAZ, Guadalupe: *China's Expansion Into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*, p. 202, Editor Brookings Institution Press, Washington D.C., 2008.

(16) «*In this scenario, countries would subordinate their interests to China's and would think twice about supporting the United States should there any conflict in the region*», *Ibidem*.

(17) «Este enfoque de buena vecindad difiere enormemente de su comportamiento durante los años noventa. En lugar de reivindicar sus derechos en disputas territoriales y marítimas, como ocurriera durante aquella década, hoy Pekín está haciendo un esfuerzo especial para convencer a otros Estados de que tiene las mejores intenciones. Ha aceptado respetar códigos de conducta cuando los contenciosos territoriales tienen consecuencias económicas, como el del mar de la China meridional. Ha empezado a resolver conflictos fronterizos con vecinos importantes, como India.» Véase TELLIS, Ashley: «El gran tablero de Pekín», *Foreign Policy Edición Española*, número 7, Washington, febrero-marzo, 2005. Ashley Tellis es investigador asociado en el Carnegie Endowment for International Peace, en: http://www.almendron.com/politica/pdf/2005/int/int_0869.pdf

duce una transformación de la gran creciente en la que Oriente Medio y el norte de África se posicionan como el nuevo gran reto geoestratégico.

Un nuevo pivote geográfico: de Marruecos a Pakistán

El concepto estratégico en el que se mueve la política exterior norteamericana desde el año 2004 se formula en la BMENAI. Esta iniciativa fue constituida como un proyecto de reformas económicas, políticas y sociales, dirigidas a modificar las sociedades e identidades en el mundo árabe.

El ex presidente de Estados Unidos, George W. Bush, invocaba el 26 de febrero de 2003, en un discurso pronunciado en el American Enterprise Institute, la promoción de «los valores democráticos en Oriente Medio» (18). En mayo del mismo año, el presidente norteamericano se refería al «establecimiento de una zona de libre comercio en Oriente Medio de aquí a una década».

La MEFTA (*Middle East Free Trade Area Initiative*) (19), propuesta en el año 2003, asumía el ambicioso papel de acercar los valores del liberalismo norteamericano al mundo árabe. Estos acuerdos de libre comercio, con países como: Israel, Jordania, Marruecos, Bahrein u Omán formulan reformas de índole económica y social, permitiendo una influencia más cómoda en la zona. Al mismo tiempo, George W. Bush con este MEFTA se planteaba acercamientos con Arabia Saudí y Egipto en un esfuerzo por hacerse con el control estratégico de Oriente Próximo.

(18) «*The world has a clear interest in the spread of democratic values, because stable and free nations do not breed the ideologies of murder. They encourage the peaceful pursuit of a better life. And there are hopeful signs of a desire for freedom in the Middle East. Arab intellectuals have called on Arab governments to address the “freedom gap” so their peoples can fully share in the progress of our times. Leaders in the region speak of a new Arab charter that champions internal reform, greater politics participation, economic openness, and free trade. And from Morocco to Bahrain and beyond, nations are taking genuine steps toward politics reform. A new regime in Iraq would serve as a dramatic and inspiring example of freedom for other nations in the region.*» George Bush’s speech to the American Enterprise Institute.

(19) Esta estrategia del Nuevo Medio Oriente trata de profundizar en las políticas económicas neoliberales, tales como la privatización de sectores estratégicos públicos, los acuerdos de libre comercio, la reducción de sectores públicos, apertura a la inversión extranjera o la retirada de los subsidios del Estado. Véase el *Middle East Free Trade Area Initiative* en la web del Gobierno de Estados Unidos, en: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/other-initiatives/middle-east-free-trade-area-initiative-mefta>

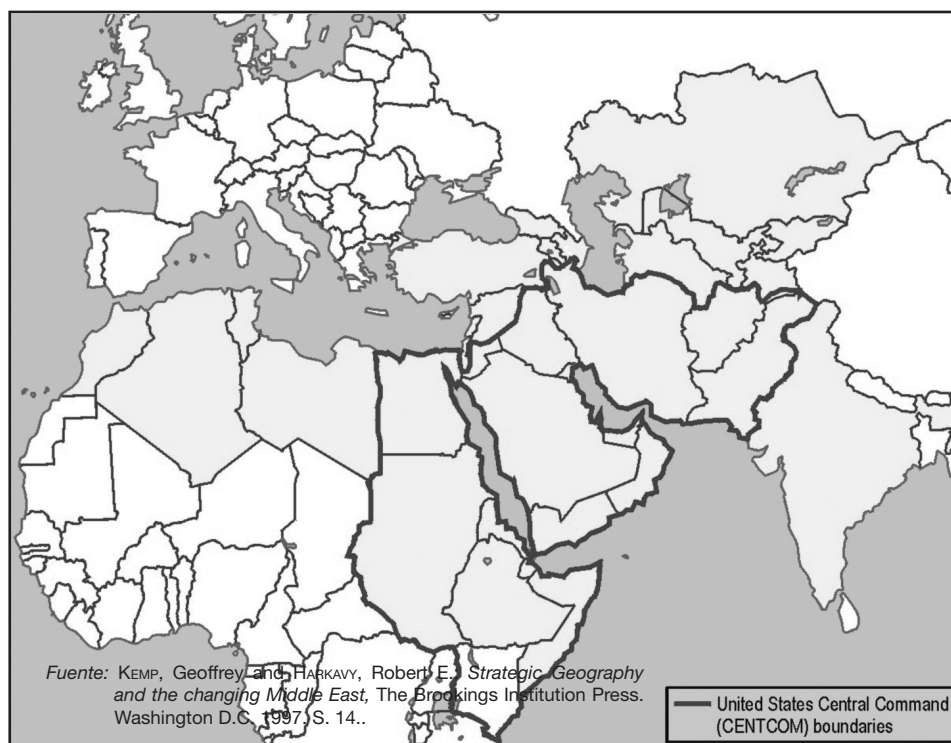


Figura 2.— Zona de influencia de la Greater Middle East Initiative.

Este primer paso de la política exterior de George Bush se cimentó en febrero de 2004 con la creación de la Iniciativa del GMEI (20). Este proyecto, dirigido a promover toda una serie de cambios políticos, económicos, sociales e ideológicos se fundaba en la implantación de un proceso de reformas por parte de Estados Unidos, figura 2.

Hemos de destacar que el GMEI tiene su origen en la publicación del Informe de Naciones Unidas en el año 2002, y posteriormente en el año 2003, del AHDR (*Arab Human Development Report*) (21), en cuyo tras-

(20) «Greater Middle East Initiative Working Paper», *al-Hayat*, 13 de febrero de 2004; COFMAN, Tamara: «The New U.S. Proposal for a Greater Middle East Initiative: An Evaluation», *Saban Center Middle East Memo 2*, 10 de mayo de 2004.

(21) «Arab countries will need to re-examine and re-balance the tacit component of societal incentive structures so as to strengthen rather than undermine the fundamental values of human development... Arab women remain marginalized and under-utilized in all arenas, notably in terms of their economic, intellectual and leadership potential.»

fondo de establecen toda una serie de medidas de corte democrático, y que debían ser adoptadas por los países árabes. El Informe destaca el escaso respeto por la libertad, el conocimiento y el empoderamiento de las mujeres en el mundo árabe.

El AHDR destaca la presencia de un déficit de índole democrática en Oriente Medio y el norte de África, déficit que según el propio Informe conlleva al aumento de movimientos extremistas, terroristas, así como movimientos migratorios a Europa, que amenazan la seguridad del arco mediterráneo. El Informe destaca toda una gama de iniciativas, con el fin de democratizar y rebajar la tensión provocada por el extremismo religioso y que tiene como prioridad reducir el impacto de los movimientos terroristas.

Esta *Greater Middle East Initiative* fue adoptada por el G-8 en Sea Island (Georgia), el 9 de junio de 2004, y en ella se aprobaba la participación de: Afganistán, Argelia, Bahrein, Jordania, Túnez, Turquía, Yemen e Irak, formulando la Asociación para el Progreso y el Futuro Común con los países de un área geográfica definida como un Amplio Oriente Medio y norte de África.

La BMENAI ampara a 22 países, desde Marruecos hasta Pakistán, creando una tierra corazón, que amplía con mucho el espacio planteado por Mackinder o Brzezinski. De esta forma se hace posible la creación de un pivote geográfico y una geopolítica del petróleo en la que Estados Unidos y el G-8 actúan como los países dominantes de más del 70% de las reservas del crudo a escala mundial.

Los cinco puntos (22) en los que se sustenta esta iniciativa de un Medio Oriente Ampliado son las siguientes:

1. Este *Greater Middle East Forum for the Future* tiene como fin la discusión de toda una serie de reformas y programas, así como la promoción de la cooperación entre los estados del G-8 y los países árabes. Este foro de discusión, asimismo, incluye a negocios y a líderes de la

Most information on the United Nations Development Programme, AHDR 2002, en: <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2002e.pdf>
(22) COFMAN, Tamara: *New U.S. Proposal for a Greater Middle East Initiative: An Evaluation*, Brookings Institution, 10 de mayo de 2004, en: http://www.brookings.edu/papers/2004/0510middleeast_wittes.aspx

- sociedad civil, que deben asumir el reto de facilitar la formación de coaliciones estables y unir esfuerzos.
2. El *Greater Middle East Democracy Assistance Group* se propone coordinar los esfuerzos de Estados Unidos, Europa, así como otras fundaciones, como organizaciones no gubernamentales, que tienen como meta la reconstrucción de la democracia en el mundo árabe. Ejemplo de ello es el proyecto NED (*National Endowment for Democracy*).
 3. La *Greater Middle East Foundation for Democracy* fomentará dar los pasos necesarios para poder establecer una NED (23), centrada en la actuación en Oriente Próximo.
 4. Asimismo, se promulgará la creación de una *Greater Middle East Literacy Corps*, en la que se quieren reducir las barreras para la participación de la sociedad civil en movimientos democráticos y en la creación del Estado de Derecho.
 5. Por último, la creación por parte del G-8 de un proyecto de microfinanciación tiene como fin la construcción de un tejido de pequeñas y medianas empresas a lo largo de la región, y que tiene como fin el asentamiento de una clase media, necesaria para la supervivencia de las democracias recién asentadas.

El GMEI es un proyecto que se asienta con el objetivo de liberalizar las estructuras económicas e insertar las economías locales en la lógica del mercado global; promover fórmulas políticas multipartidistas, rompiendo de esta manera las lógicas estructuras centralizadas que predominan en los sistemas políticos de los países árabes; reformar el esquema sociocultural religioso hacia un Islam moderado; ofrecer vías de solución al conflicto árabe-israelí y su consolidación como pivote estratégico de Occidente en la zona; y desarrollar el diseño político iraquí como modelo viable para las futuras transformaciones políticas de la región (24).

Esta BMENAI refrenda en muchos de sus aspectos las revoluciones en el mundo árabe, comenzadas por Túnez y Egipto, y continuadas posterior-

(23) «*Regional and international networks found new ways to bypass governmental restrictions, extend their reach, support advocacy efforts, and facilitate regional cooperation among activists and reformers. Islamist groups pursued peaceful political participation through elections.*» Más información en *National Endowment for Democracy*, en: <http://www.ned.org/where-we-work/middle-east-and-northern-africa>

(24) «*Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa Sea Island.*» Georgia, 6 de septiembre de 2004, *Site Web*: G8, Canadá.

mente en diversos países del mundo árabe en el año 2011. Casualidad o no, lo cierto es que por el momento las estructuras de multipartido y el diseño de sistemas políticos en dichos Estados no han llegado a cuajar y parece complicado que las próximas elecciones en estos países puedan deparar un sistema plenamente democrático.

Las interferencias de Irán en países acólitos a la política exterior norteamericana, como Bahrein o Yemen, refrendan los posicionamientos de quienes observan que el pivote geográfico de Estados Unidos se ve superado por otros actores no estatales, tales como grupos terroristas o fundamentalistas que sin duda tienen el apoyo de otros países de la zona.

La fortaleza de las estructuras políticas, con altos niveles de resistencia sociales y con un alto grado de vulnerabilidad económica hacen que proyectos como el BMENAI estén todavía en ciernes. Los planes de reforma, planteados por Estados Unidos (25), refrendan la acción de transformar las repúblicas y monarquías islámicas presentes en Oriente Medio y el norte de África, promoviendo valores puramente democráticos. La Iniciativa promueve:

«La diversidad y el pluralismo, la modificación de las Administraciones públicas y las leyes judiciales de los Estados islámicos, en beneficio de implementar garantías que promuevan el buen gobierno y la modernización política.»

Sin embargo, hemos de destacar las ampollas que han levantado y siguen levantando estas propuestas democratizadoras en países como Egipto, Arabia Saudí o Argelia y que motivan recelos en los países árabes. Las vagas intenciones mostradas por las monarquías cercanas a Estados Unidos por formalizar procesos electorales y gobiernos democráticos, no ocultan la inoperancia de estos movimientos sociopolíticos.

Asimismo, la creación de sistemas constitucionales de corte semidemocrático en países como: Qatar, Omán y Kuwait no revelan sino la delicada situación en la que se encuentra la península Arábiga. Pese a la introducción del voto femenino en estos países y la promesa de sufragio universal en Estados como Arabia Saudí, la realidad de las revoluciones aconteci-

(25) SHARP, Jeremy: «The Broader Middle East and North Africa Initiative: An Overview», *CRS Report for Congress*, Order Code RS22053, 15 de febrero de 2005, en: www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS22053.pdf

das a partir del año 2011, refrenda la carencia de medios de esta BNEMAI en países aliados a Estados Unidos.

Un ejemplo de esta falta de compromiso con los valores democráticos la encontramos en Egipto, donde el ya depuesto Hosni Mubarak hizo oídos sordos a las peticiones de la ex secretaria de Estado, Condolezza Rice, que en el año 2005 exigía medidas democráticas (26) y de respeto de los derechos de la mujer en este país.

Conclusiones

El pivote geográfico de Halford Mackinder se ha visto transformado y ampliado con el paso del tiempo. La guerra fría proporcionó un nuevo sistema de influencia de la política exterior norteamericana, que no sólo tenía su tierra corazón en Eurasia, sino que trasladó a América Latina buena parte de su promoción del anticomunismo. Hechos como la invasión soviética en Afganistán propiciaron la respuesta de Washington, que con la ayuda del recientemente asesinado Osama ben Laden y otros grupos tribales, consiguió reforzar su posición en Eurasia.

El crecimiento económico de los países emergentes, sostenido durante varios decenios, ha propiciado que los centros de poder se hayan diseminado por Asia y Europa. Pese al crecimiento de estas potencias, estamos hablando simplemente de un dominio económico y comercial, ya que militarmente (27) Estados Unidos sigue siendo el hegemón a nivel mundial.

(26) «I think Egypt has taken a step that will not actually be undone in having had those competitive elections», Rice said.: «The process of democracy has its ups and its downs, and any state going through it will. But the United States will continue to speak about the importance of democracy, about the importance of a great nation like Egypt leading this move to democracy in the region. We do so in a spirit of friendship and respect.» SHELBY, David: «Rice Urges Egypt To Lead Middle East Democratization», America, Gov. 3 de octubre de 2006, en: <http://www.america.gov/st/washfile-english/2006/October/20061003181943ndyblehs0.2158472.html>

(27) «The defence budget of America alone, at \$693 billion, accounts for more than 60% of the total. But when defence spending is compared to the overall size of each country's economy, Saudi Arabia tops the list. It spends over 10% of GDP on defence, more than double the proportion spent by America. China ranks second in the world's biggest defence budgets (spending some \$76 billion) and also boasts the largest armed forces. Only America, India, Russia and North Korea (not shown) have more than 1m military personnel.» *Military ranking: The Economist on-line*, 9 de marzo de 2011, en: http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/03/defence_budgets

Estados Unidos debe hacer frente en las próximas décadas a los retos que ya le están planteando China y Rusia si quiere dominar el pivote geográfico euroasiático. La geoestrategia del petróleo manifiesta el grado de dependencia de estas potencias, que observan cómo naciones de menor tamaño plantean un sistema de mercado liberal, basado en las materias primas fósiles. Empero, no podemos ni debemos de olvidarnos de que una buena parte de estas potencias en materias fósiles disponen de sistemas políticos y democráticos deficientes.

Nadie duda de que el líder mundial en reservas de petróleo, Arabia Saudí, tiene que realizar profundas reformas de tipo democrático (28). Su dudoso sistema electoral, su escasa división de poderes y el dudoso respeto por las libertades y el Estado de Derecho han provocado frecuentes peticiones por parte de la política exterior de Estados Unidos, que sin embargo, por intereses comerciales, políticos y económicos no han apremiado las necesarias reformas sociopolíticas, que se han ido dilatando con el paso de los años.

Similar escenario nos encontramos en las monarquías de la península Arábiga. Los movimientos constitucionalistas en diversos países como Qatar, Omán y Kuwait no revelan las reformas plenamente democráticas exigidas por la política exterior estadounidense y del G-8.

La BMENAI tiene como finalidad modular sistemas democráticos y promulgar el respeto del Estado de Derecho y de las libertades que éste genera. No obstante, no hace mención alguna a la forma de actuar contra los movimientos terroristas en el área que se expande desde Marruecos a Pakistán. La radicalización religiosa ha dado lugar a que determinados grupos terroristas, entre los que caben ser destacados las múltiples facciones que Al Qaeda tiene en Oriente Medio, África del Norte y el Sahel pongan en jaque los intereses de los países occidentales.

(28) A group of Saudi intellectuals have previously presented the Custodian of the Two Holy Mosques in January 2003 with a set of specific suggestions in a statement titled: «A Vision for the Nation's Present and the Future. The status quo is full of risks and causes for concern. We are witnessing with the rest of the Saudi people the decline of our country's regional role, the stagnation of the government, the deterioration in the efficiency of the management, the prevalence of corruption and nepotism, fanaticism, and the increasingly widening gap between the state and society, especially the new generation of youth. This could lead to disastrous consequences on the country and the people, and it is something we cannot accept for our homeland and our children», en: *وعوم حملأ - ني عقووملأ ءامسأ*, <http://www.saudireform.com/>

La protección frente a las amenazas terroristas de Al Qaeda y sus filiales en el Sahel se dejan en manos de los Estados a los que se les exige toda una serie de reformas democráticas. El Mediterráneo se vehícula cada vez más como un eje esencial a la hora de llevar a cabo estos proyectos de seguridad internacional. El canal de Suez, el mar Rojo y zonas como el estrecho de Hormuz deben ser salvaguardadas como zonas de vital importancia para el comercio y seguridad mundial.

La creación y puesta en marcha de la Unión por el Mediterráneo en el año 1995 supuso el antecedente de seguridad regional y defensa de la democracia más inmediato del GMEI y de la BMENAI. No obstante, este Proceso de Barcelona, revisado en la cumbre de París de 2008, ha encajado definitivamente y su pervivencia en el tiempo resulta del todo dudosa (29). Por lo que parece, las recientes revoluciones en el mundo árabe han dado una bocanada de aire fresco no sólo al proceso europeo, sino también a las iniciativas de la BMENAI.

Las herramientas de las que hace uso esta iniciativa de origen norteamericano, secundada por el G-8, tienen en el comercio una de las principales vías de liberalización y reforma democrática. El MEFTA se muestra asociado a esta lógica de liberalización del comercio en los países árabes y asume la creación de una zona próspera; económica y políticamente hablando.

Países como Marruecos y Jordania son por ahora los principales impulsores y beneficiarios de este Área de Libre Comercio del Oriente Medio, que se prevé que funcione plenamente en todos los países del golfo Árabe para el año 2013. Bahrein y Omán han concretado igualmente tratados bilaterales de libre comercio y se espera que: Qatar, Kuwait, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Yemen lo hagan a corto plazo.

Si bien una de las patas de este proceso de reforma se asienta en los postulados liberales y de apertura de los sistemas comerciales en los países árabes, éstos se deben ver acompañados por procesos de estabilización democrática a nivel político. Los movimientos revolucionarios en Egipto

(29) La Unión por el Mediterráneo ha nombrado al diplomático marroquí Youssef Amrani como nuevo secretario general en sustitución del jordano Ahmad Masadeh, que dimitió del cargo el pasado mes de febrero. MARTÍ FONT, J. M.: «El marroquí Amrani dirigirá la Unión por el Mediterráneo», *ElPaís.com*. 26 de mayo de 2011, en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/marroqui/Amrani/dirigira/Union/Mediterraneo/elpepiint/20110526elpepiint_6/Tes

y Túnez han salpicado a países como Siria, país cercano políticamente a Irán, pero también a Bahrein o Yemen, que tienen muy buenas relaciones con Estados Unidos.

Los fracasos de Estados Unidos en Irak y Afganistán (30) se ven refrendados por la falta de apoyo de países como Pakistán, así como las aspiraciones regionales de Rusia y China. Todo ello provoca que el pivote geográfico mackinderiano se deba reformular hacia Oriente Medio y África del Norte.

La implementación de 20.000 millones de dólares (31) por parte de los países del G-8 a las revoluciones de la «primavera árabe» vuelven a poner sobre la mesa la influencia política y económica que presidentes como Nicolas Sarkozy, David Cameron o Barack Obama han decidido fomentar en la región y que tienen a Túnez y Egipto como principales receptores.

En la conferencia, celebrada en Deauville, se garantizó otros 40.000 millones de dólares en caso de que los procesos democratizadores tunecinos y egipcios se formulen bajo el respeto a los derechos humanos, la libertad y una gestión transparente del poder (32).

(30) BELASCO, Amy: «The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11», *opus citada*, p. 5.

(31) «*The changes under way in the MENA are historic and have the potential to open the door to the kind of transformation that occurred in Central and Eastern Europe after the fall of the Berlin Wall. The aspiration of people for freedom, human rights, democracy, job opportunities, empowerment and dignity, has led them to take control of their own destinies in a growing number of countries in the region. It resonates with and reinforces our common values.*» Declaration of the G8 on the Arab Spring G8 Summit of Deauville, 26-27 de mayo de 2011, en: <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g8/english/live/news/declaration-of-the-g8-on-the-arab-springs.1316.html>

(32) «*Today we launched the "Deauville Partnership" with the people of the region, based on our common goals for the future, in the presence of the Prime Ministers of Egypt and Tunisia, the two countries that originated the movement, and of the Secretary General of the Arab League. We stand ready to extend this long term global Partnership to all countries of the region engaging in a transition towards free, democratic and tolerant societies ("Partnership Countries"), beginning with Egypt and Tunisia, in association with countries wishing to support transition in the region. This Partnership enshrines common values of freedom and democracy and is founded on the respect for the sovereignty of States and peoples, whose protection is the common responsibility of governments. It builds on initiatives already undertaken by G8 members. This Partnership is based on two pillars: a political process to support the democratic transition and foster governance reforms, notably the fight against corruption and the strengthening of the institutions needed to ensure transparency and accountable government; and an economic framework for sustainable and inclusive growth.*» *Ibidem*.

Aparte de estos acuerdos con Túnez y Egipto, en este *Deauville Partnership* se debe destacar la mención que los mandatarios del G-8 hacen de las situaciones en Siria, Libia e Irán. En el caso de Siria se manifiesta un explícito rechazo a las sangrientas represiones del presidente sirio, Bashar Al Asad, y la muerte de miles de personas en las manifestaciones exigiendo una reforma del sistema político del país.

Con respecto a Libia, y pese a las actuaciones militares que se han llevado a cabo por parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), –bajo la tutela de la resolución 1973 (33) del Consejo de Seguridad–, esta reunión de Deauville dejó bien a las claras la oposición del G-8 al gobierno de Gadafi. La muerte de Muamar el Gadafi a manos de los rebeldes, bajo el paraguas y apoyo armamentístico de la OTAN y especialmente de Francia y Gran Bretaña abren aún más el debate sobre si su actuación va a fomentar una espiral de democracia y Estado de Derecho o no en Libia.

La supuesta ayuda humanitaria a la que se aferraron varios países europeos y Estados Unidos elevan el debate de qué se entiende por ayuda humanitaria y si el asesinato a sangre fría de un dictador que ha masacrado a su población, es la respuesta que el Derecho Internacional Público ha de dar a casos como el de Gadafi.

Pasado el suficiente tiempo para poder analizar si estas cambios de poder, en los que se ha derrocado a gobernantes autoritarios ha traído consigo un avance en la democracia y el Estado de Derecho, hemos de observar los hitos conseguidos hasta este momento. Egipto está bajo el mando de una junta militar y con unas elecciones que no generan excesiva confianza ya que parece que los Hermanos Musulmanes son los sucesores naturales de Hosni Mubarak. Túnez ha celebrado unas elecciones que dejan más sombras que claros sobre el futuro del país. Por su parte en Yemen, Alí Abdalá Saleh, que llevaba más de 30 años al frente del país se vio obligado a dimitir como consecuencia del clamor popular, pero no queda muy claro si su sucesor, Abdo Rabu Mansur Hadi, vicepresidente de Saleh, pueda ser la mejor opción para conducir al país bajo estándares democráticos.

(33) *Security Council Approves No-Fly Zone over Libya, Authorizing All Necessary Measures to Protect Civilians*, en: <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm>

Nos encontramos pues ante unos movimientos y cambios que si bien han derrocado a gobernantes autocráticos no permiten vislumbrar a corto plazo una solución de mejora de la democracia. Estamos ante sociedades aún jóvenes que han vivido durante décadas bajo regímenes opresores y en las que la población aún no es capaz de avanzar plenamente por sí misma en la consecución de esos derechos y libertades. Por el momento la única consecuencia palpable es que países como Francia, Italia o Gran Bretaña se han favorecido de esplendidos acuerdos petrolíferos con los rebeldes libios.

El caso de Siria hace revivir la lucha que en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se vivió con respecto a Libia. La negativa de China y Rusia a cualquier actuación por parte de la OTAN y del Consejo de Naciones Unidas ante las masacres que está llevando a cabo su presidente, Bachar Al Asad, refrendan que no solamente se dirime el final de un régimen autoritario, sino que se encuentran en juego zonas de poder muy próximas a Irán y que podrían abrir el control del GMEI a Estados Unidos (e Israel) y Gran Bretaña. Pese a la evidencia de que el presidente sirio, Bachar Al Asad, asesina de forma impune y a sangre fría a su población, hemos de analizar hasta qué punto estos países occidentales y sus medios de comunicación han podido acelerar y empeorar la situación en países como Siria o Libia.

La pregunta inmediata es ¿quién está vendiendo armas al presidente Al Asad? ¿y quién a los rebeldes y opositores sirios? Estamos ante un negocio del que no solamente hay que hacer culpable a un genocida que elimina a su población, sino que también pone en el disparadero los negocios de las potencias extranjeras cuyo único destino es el mismo que en Irak o Afganistán: deponer a un satrapa para poner al frente del gobierno a un presidente títere que favorezca los negocios de empresas privadas occidentales.

Por último hemos de destacar el caballo de batalla bajo el que se encuentran gran parte de las actuaciones de la zona: Irán, Estados Unidos e Israel se están movilizando en su apoyo a la oposición iraní y a los movimientos que se puedan producir en uno de los países más influyentes y poderosos de Oriente Próximo. Las recientes visitas de los técnicos de la Agencia Internacional de la Energía Atómica a las centrales nucleares iraníes ha vuelto a poner sobre la mesa las intenciones que Israel, Estados Unidos o Gran Bretaña puedan tener por atacar Irán. No cabe duda

de que llegado el caso Rusia y China, como ya han hecho en más de una ocasión, van a vetar cualquier actuación militar en el Consejo de Seguridad, pero tampoco cabe duda, como ya ha ocurrido en otras ocasiones que los mandatos de Naciones Unidas no lograrían evitar una posible intervención de la OTAN en Irán.

No se ha de caer en el error de fundamentar los procesos democráticos en la superación de la identidad árabe, ni en el sentimiento de superioridad occidental ante los movimientos religiosos y sociales de estos países. Ello podría provocar una segunda ola de radicalización que podría conducir a la instauración de regímenes y gobiernos integristas poco cercanos a los postulados democráticos y quizá más próximos a grupos terroristas. De igual manera, debe existir un serio debate interno para determinar hasta qué punto los intereses de las potencias desarrolladas está impulsando a matanzas y crímenes de lesa humanidad, aunque los autores materiales sean los gobernantes satrapas de turno.

Bibliografía

Libros y papers

«Arab Human Development Report 2002 (AHDR)», United Nations Development Programme, 2002.

BELASCO, Amy: «The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11», *CRS Report for Congress* RL33110, 29 de marzo de 2011.

Broader Middle East and North Africa Initiative: Democracy Assistance Dialogue, G8 Plan of Support for Reform, 2004 Sea Island Summit Official Website (Sea Island) 10 de junio de 2004.

BRZEZINSKI, Zbigniew: *El gran tablero: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, editorial Paidós, Barcelona, 1998.

COFMAN, Tamara: *New U.S. Proposal for a Greater Middle East Initiative: An Evaluation*, Brookings Institution, 10 de mayo de 2004.

Declaration of the G8 on the Arab Spring G8 Summit of Deauville, 26-27 de mayo de 2011.

KISSINGER, Henry: *Diplomacia*, Ediciones B, Barcelona, 1998.

MACKINDER, Halford J.: «The geographical pivot of history (1904)», *The Geographical Journal*, volumen 170, Issue 4, pp. 298-321, diciembre de 2004.

— «The Round World and the Winning of the Peace», *Foreign Affairs*, volumen 21, número 4, pp. 595-605, 1943.

Boletín de Información, número 323

- MORGENTHAU, Hans: *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Knopf, Nueva York, 1948.
- Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa Sea Island*, Georgia, 6 de septiembre de 2004, Site Web G8, Canadá.
- RIORDAN, Roett and PAZ, Guadalupe: *China's Expansion Into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*, p. 202, Editor Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2008.
- SHARP, Jeremy: «The Broader Middle East and North Africa Initiative: An Overview», *CRS Report for Congress*, Order Code RS22053, 15 de febrero de 2005.
- SPYKMAN, Nicholas J.: *America's Strategy in World Politics*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1942.
- *The Geography of the Peace*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1944.
- TELLIS, Ashley: «El gran tablero de Pekín», *Foreign Policy Edición Española*, número 7, febrero-marzo, Washington, D.C., 2005.

ASIMETRÍA, DISIMETRÍA Y PERCEPCIÓN DEL CONFLICTO. LA CONCEPTUALIZACIÓN ANTE EL FENÓMENO TERRORISTA

Luis Ángel Aparicio-Ordas González-García
Profesor de la Universidad Alfonso X

Antes de construir una estrategia que enfrente el fenómeno terrorista es preciso delimitar conceptos. La claridad conceptual comienza por compartir definiciones simples y a la vez suficientemente amplias que nos ayuden a entender el fenómeno del terrorismo. Describir y conceptualizar es el punto de partida que nos ayuda a entender los nuevos retos con el objetivo de tomar ventaja de las debilidades del adversario para adaptarnos mejor a un nuevo espectro del conflicto, para así ofrecer un discurso propio que prive de su discurso a quienes emplean una estrategia basada en la violencia y el terror. La comunidad política tiene importantes obligaciones morales hacia sus ciudadanos, y esta actividad racional que debe ejercer, tiene un claro objetivo y una ineludible obligación: el derecho de la sociedad a disfrutar de un porvenir en paz. El estudio y el análisis de la naturaleza de las amenazas, debe ser fortalecido por un enfoque institucional que debería prestar todo su apoyo al estudio de las nuevas amenazas emergentes. Si nuestras Fuerzas Armadas desarrollan nuevos conceptos, estrategias y organizaciones más rápidamente que el adversario, tendremos una ventaja contundente. No olvidemos que las Fuerzas Armadas tiene a su cargo la defensa de la supervivencia de la entidad social y política de nuestro país.

Asimetría en la confrontación

El Estado español, en distintas etapas de su historia se ha visto obligado a enfrentarse a un tipo de actividad delictiva, sostenida y sistemática basada en la violencia y el terror que ha buscado por medio de atentados de gran transcendencia, y por una prolongación de la actividad terrorista, influir en la opinión pública y modificar las decisiones del poder político. Estas manifestaciones criminales han tenido diversas respuestas y siempre han obligado al Estado a un esfuerzo policial, estratégico y legislativo para hacer frente a un enemigo no convencional. Asimismo, la actividad terrorista, ha forzado al Estado a ingresar en un espacio diferente

y desde su irregularidad obliga a redefinir orientaciones y a modificar las dimensiones del enfrentamiento, estas dimensiones van a constreñir no sólo a los poderes públicos, sino a toda la sociedad a implicarse en la seguridad de su país.

La persistencia de la actividad terrorista en el mundo, y especialmente en España desde finales del año 1960, y el nacimiento de una nueva oleada de actividad terrorista de corte yihadista con una brutalidad extrema a finales del siglo XX, ha tenido como resultado, que los expertos en la materia profundizaran en el marco conceptual del término terrorismo, considerándolo como una forma de guerra asimétrica del siglo XXI o guerra de cuarta generación (1).

Algunos autores han definido a este tipo de enfrentamientos, conocido por sus siglas 4GW (*Fourth Generation Warfare*) como guerra de cuarta generación. Pulido Grajera establece que la denominación del terrorismo como una forma de guerra asimétrica no es del todo concreta:

«Si atendemos lo que se considera como ésta de una manera precisa conforme a la conceptualización doctrinal tradicional. Por ello, es necesario establecer las diferencias conceptuales en base

(1) Para comprender la denominación de guerra de cuarta generación o de tipo asimétrico nos tenemos que remitir al concepto de las guerras que la precedieron: la primera fase de la guerra moderna se inicia con el uso generalizado de las armas de fuego; su cenit se halla en las guerras napoleónicas. Las guerras de segunda generación se inician con la Revolución Industrial que va producir un salto tecnológico, al proveer los medios para movilizar recursos humanos, bélicos y desatar gran poder de fuego, caracterizadas por el enfrentamiento de una fuerza regular contra una similar. Las guerras de tercera generación, se caracterizarán por el despliegue y velocidad de las tropas, donde la autonomía en las operaciones tácticas será lo novedoso en los enfrentamientos. En la cuarta generación de la guerra moderna, las confrontaciones, no se dirimen en un teatro de operaciones clásico, sino que los contendientes en inferioridad de condiciones explotarán la asimetría a su favor, aplicando tácticas de guerra irregular o actos terroristas. Véase en este sentido: CABRERIZO CALATRAVA, A.: «El conflicto asimétrico», *Congreso Nacional de Estudios de Seguridad*, pp. 5-6, Universidad de Granada, Centro de Estudios y Análisis de Seguridad, Granada, 2002. GRAUTOFF, M.: «De Clausewitz a la guerra asimétrica. Una aproximación empírica», *Revista de Relaciones Internacionales Estrategia y Seguridad*. 2 (1): pp.131-144. Véase artículo en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/927/92720107.pdf>, RODRÍGUEZ PEÑA, R. y AA.VV.: «Guerra asimétrica», 2001, concurrente del II Curso de Estado Mayor de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, *Boletín de Información CESEDEN*, número 270, pp. 59 y siguientes.

a la nueva percepción del conflicto, aclarando también los distintos términos» (2).

Para Grautoff, la evidencia muestra:

«Cómo los conflictos interestatales se han reducido, pero los conflictos de baja intensidad han aumentado producto de la brecha que amplía la asimetría, y las agresiones no convencionales también aumentan» (3).

Para Cabrerizo Calatrava:

«Muchos analistas y publicaciones especializadas estudian este tipo de conflictos y aguran un futuro repleto de ellos» (4).

En el año 2000 la Directiva de Defensa Nacional (DDN) promulgada por el presidente del Gobierno español va a alertar sobre la necesidad de tener en cuenta los riesgos asimétricos como un factor más de desestabilización. En el año 2001 la Unión Europea en la reunión informal del Consejo Europeo celebrada en Gante el 19 de octubre, resolución número B5-0698/2001 del Parlamento Europeo, punto número cuatro, pide a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros que, ante la cambiante situación internacional en materia de seguridad traten cuestiones como los «conflictos asimétricos». Cuesta Civis, estaca que si en el siglo pasado la amenaza:

«(...) a la seguridad y estabilidad mundial venía de la mano del enfrentamiento entre bloques antagónicos, a finales del siglo XX y principios del XXI la llamada asimetría es la que ha definido el carácter de los conflictos» (5).

España va a empezar a adaptar el concepto tradicional de «defensa» a uno más amplio: «Seguridad y Defensa», por un lado aproximando y extendiendo la protección y defensa de los valores e intereses de la sociedad y por otro determinando que la seguridad del individuo no es menos

(2) PULIDO GRAJERA, J.: «Los Estados y el terrorismo», Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Madrid, serie *Monografías del CESEDEN*, signatura OP 3/2005/79-1, p. 35, 2005.

(3) GRAUTOFF, M.: «De Clausewitz a la guerra asimétrica. Una aproximación empírica», *citado*, pp.131-144, 2007.

(4) CABRERIZO CALATRAVA, A.: (2002), «El conflicto asimétrico», *citado*, p. 3, 2007.

(5) CUESTA CIVIS, L. (2009): «La lucha contra el terrorismo en el marco de la seguridad y defensa de España», Área Terrorismo Internacional, *ARI*, número 45, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.

importante que la del Estado. La Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 (LODN) se reconocerá la necesidad de que España se adapte a los cambios profundos que ha experimentado el mundo, la Ley reconoce la aparición del terrorismo transnacional con capacidad de infligir daño de forma indiscriminada (6). Asimismo, la nueva DDN, que establece las líneas generales de la política de defensa de España, examina la complejidad, incertidumbre y potencial peligrosidad en el escenario estratégico actual del terrorismo. En la DDN se reconoce que la opción terrorista está al alcance de muchos actores, así, esta situación obliga a dar un enfoque multidisciplinar e integral al conjunto de las Administraciones Públicas en forma de acción única del Estado en materia de Seguridad y Defensa (7). El DO1-001, *Doctrina Oficial Ejército Español, Mando de Adiestramiento y Doctrina* del mes de septiembre de 2005 define el conflicto armado asimétrico (8), en dicho documento analiza los campos que se van a afectados por esta nueva forma de confrontación: el espectro del conflicto, espacio de batalla, capacidades, estrategia y operaciones militares, moral y procedimiento.

Si el conflicto armado simétrico es la confrontación entre Fuerzas Armadas convencionales:

«Que emplean modelos estratégicos militares similares, en un enfrentamiento abierto entre fuerzas regulares, con una elevada intensidad y ritmo, y del que resulta una situación final consecuencia directa del resultado del enfrentamiento militar» (9).

(6) La LODN contempla como un tipo de operación, el apoyo a las Fuerzas de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo: LODN artículo 16c, así como la respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas que pongan en peligro la vida de la población y sus intereses, artículo 16d. LODN. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 31 de marzo de 2005.

(7) DDN resentada por la ministra de Defensa el 25 de noviembre de 2008 ante la Comisión de Defensa del Congreso, y el 15 de diciembre en la reunión del Consejo de Defensa Nacional presidido por Su Majestad el Rey. Directiva firmada por el presidente del Gobierno el 30 de diciembre del año 2008.

(8) El DO1-001 define el conflicto asimétrico como: «Aquel que se produce entre varios contendientes de capacidades militares normalmente distintas y con diferencias sustanciales en su modelo estratégico (...) Su objetivo principal es influir en la opinión pública y en las decisiones políticas del adversario». *Doctrina Oficial Ejército Español Mando de Adiestramiento y Doctrina*, 2005.

(9) CABRERIZO CALATRAVA, A.: «El conflicto asimétrico», *citado*, p. 6, 2002.

Una aproximación al concepto de enfrentamiento asimétrico nos viene dado por el significado de su propio término, el término asimétrico para Meigs, viene a indicar:

«La ausencia de una base común de comparación con respecto a una calidad, o en términos operacionales, una capacidad» (10).

El conflicto asimétrico para Manfred Grautoff se va a ampliar desde una esfera estrictamente militar, al ámbito de la sociedad:

«Donde la población civil es enemiga y elevada a la categoría de objetivo militar del adversario (...) las dos grandes características de la guerra asimétrica son: debilitar a un adversario superior en capacidad de fuego y respuesta en el flanco civil, mas no en el flanco militar, de esta forma obtiene hacer irrelevante la potencia militar del adversario. La segunda característica es aprovechar las libertades y el sistema democrático de las sociedades, desde la legitimidad, deslegitimar su gobierno obligándolo a que su fuerza militar actúe de forma irregular colocando a los ciudadanos en contra de su política» (11).

Cabrerizo Calatrava caracteriza el conflicto armado asimétrico como el que se produce entre contendientes de capacidades militares desiguales:

«Y con diferencias básicas en su modelo estratégico (...) Su oponente u oponentes tratarán de desgastar, debilitar y obtener ventajas actuando de forma no convencional mediante éxitos puntuales de gran trascendencia en la opinión pública, agotamiento de su adversario por prolongación del conflicto, recurso a métodos alejados de las leyes y usos de la guerra o empleo de armas de destrucción masiva. Todo ello con el objetivo principal de influir en la opinión pública y en las decisiones políticas del adversario» (12).

(10) MEIGS, M.: «Pensamientos no convencionales acerca de la guerra asimétrica», *Military Review*, septiembre-octubre de 2003.

(11) GRAUTOFF, M.: «De Clausewitz a la guerra asimétrica. Una aproximación empírica», *citado*, p.135, 2007.

(12) Para Cabrerizo Calatrava «Aunque los términos “conflicto asimétrico”, “estrategia asimétrica” o “riesgos asimétricos” son utilizados de forma generalizada, su definición permanece todavía confusa y aunque algunas doctrinas militares europeas recogen el concepto, no lo desarrollan más allá de la propia definición, apareciendo grandes diferencias entre lo que se entiende en cada país por conflicto asimétrico.» CABRERIZO CALATRAVA, A.: *El conflicto asimétrico*, *citado*, p. 4, 2002.

Así, con la aparición de esta nueva tipología de conflicto, como destacan Torres Soriano y García Martín:

«Conflicto caracterizado por la asimetría de la naturaleza y fines de los contendientes, han situado a la dimensión informativa de los conflictos en el lugar central de toda reflexión sobre la naturaleza de las guerras del presente y el futuro» (13).

En el año 1974 aparecerá el libro de Andrew Mack: *The Concept of Power and its use Explaining Asymetric Conflict*, donde aparecerá por primera vez el término conflicto asimétrico (14). El desarrollo conceptual de la guerra asimétrica aparecerá en el año 1989, en la publicación *Marine Corps Gazette* (15).

¿Se puede considerar el fenómeno terrorista como una forma de guerra asimétrica? Más que una forma de guerra asimétrica, la denominación adecuada sería la de un conflicto asimétrico (16), la guerra se lleva a

(13) TORRES SORIANO M. y GARCÍA MARTÍN, J.: «Conflictos bélicos y gestión de la información: una revisión tras la guerra de Irak y Afganistán», *CONfines* 5/10, p. 11, agosto-diciembre 2009, ISSN: 1870-3569.

(14) ANDREW, M.: *The Concept of Power and its use Explaining Asymetric Conflict*, The Richardson Institute for Conflict and Peace Research, Londres, 1974.

(15) Rodríguez Peña señala en su monografía: «Guerra asimétrica», que el concepto de guerra asimétrica aparece por primera vez en el año 1997 en: *Report of Quadrennial Defense Review*, Section II: The Global Security Environment. Quadrennial Defense Review. Rodríguez Peña «Guerra asimétrica», Concurrente del II Curso de Estado Mayor de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), *Boletín de Información del CESEDEN*, número 270, p. 59 y siguientes, 2001 asimismo Rafael Guisasaola Rosique en su excelente trabajo: «Como combatir en el conflicto armado asimétrico», ESFAS, Madrid, 2006. Signatura C 153-2051, señala dicha fuente, pero va a ser en el año 1989, donde se avanza dentro de lo que denominan los autores «Guerra de cuarta generación», las características de la guerra asimétrica, en la publicación *Marine Corps Gazette*, 1989, en el artículo «The Changing Face of War: Into the Fourth Generation», formulado por William S. Lind, Colonel Keith Nightengale (USA), Captain John F. Schmitt (USMC), Colonel Joseph W. Sutton (USA), and Lieutenant Colonel Gary I. Wilson (USMCR) pp. 22-26, véase artículo, en: http://www.d-n-i.net/fcs/4th_gen_war_gazette.htm.

(16) Para Pulido Grajea: «El concepto de guerra asimétrica define a un tipo de actuación por parte de los Estados que no se corresponde a los tipos de acciones que se están produciendo dentro del parámetro de lo que se denomina terrorismo. La denominación adecuada sería la de conflicto asimétrico. La diferencia, en nuestra opinión, estriba en que la guerra se efectúa siguiendo unas leyes mínimas y con unas características propias, siendo la guerra una forma de conflicto, entendiéndose éste como armado. El conflicto, en la actualidad, se extiende en lo que se podría denominar «espectro del conflicto», que abarca desde los considerados de baja y alta intensi-

cabo siguiendo unas leyes mínimas en un enfrentamiento armado generalizado, el terrorismo utiliza métodos alejados de las leyes y usos de la guerra, en lo que se podría denominar «espectro del conflicto», pero lo fundamental aquí, es el tratamiento que los Estados dan al fenómeno del terrorismo, empleando en el enfrentamiento un método diferente al utilizado en las operaciones militares convencionales. La actividad terrorista tratará de obtener ventajas, actuando de forma no convencional mediante el agotamiento del mismo por lo que intentará que se produzca una prolongación del conflicto, su objetivo: influir en la opinión pública, y así modificar las decisiones políticas del adversario.

El concepto de asimetría en la confrontación, se plantea más como concepto dinámico cuya fisonomía varía a través del tiempo (17). Su esencia no se basa en la superioridad numérica, sino en la transformación de la superioridad del adversario.

El conflicto asimétrico podemos definirlo como: la habilidad de utilizar una ventaja, actuando de forma no convencional, dentro de un conflicto entre dos entidades, diferentes entre sí, en un escenario y con un conjunto reglas y unos medios distintos a los de la guerra convencional, mediante la introducción de un elemento de ruptura inusual e inesperado, y en la ejecución de procedimientos ante los que no resulta fácil una respuesta mediante fuerzas y métodos convencionales.

Como destaca Ancker y Burke, la asimetría en la confrontación debe tratar con elementos desconocidos y con muchas sorpresas respecto a las metas y los métodos:

«Cuanto más disímil sea el oponente, lo más difícil es anticipar sus acciones. Mientras la guerra asimétrica aborda un extenso ámbito de teoría, experiencia, conjetura y definición, la premisa implícita es que si supiéramos con antelación cómo el oponente planeaba explotar nuestras diferencias, podríamos desarrollar la doctrina específica para contrarrestar sus acciones» (18).

dad, incluyendo el terrorismo en su más extenso sentido, hasta las confrontaciones bélicas.» PULIDO GRAJERA, J.: *Los Estados y el terrorismo*, citado, p. 38, 2005.

(17) GUIASOLA ROSIQUE, R.: *Cómo combatir en el conflicto armado asimétrico*, citado, p. 12, 2006.

(18) ANCKER, C. y BURKE, M. D.: «La doctrina para la guerra asimétrica», *Military Review*, p. 1, enero-febrero de 2004. Siguiendo a Cabrerizo Calatrava, «A pesar de estos intentos por aclarar los conceptos de “asimetría”, “conflicto asimétrico” y “conflicto armado asimétrico” no existe todavía una unificación doctrinal. La mejor definición debería

Cuando actores no estatales encuentran en el terrorismo una estrategia eficaz para enfrentarse a los Estados, el elemento clave reside en qué tipo de sistema desarrollan los Estados, que doctrina global y que medidas jurídicas y policiales contraponen para contrarrestar las acciones terroristas, la premisa principal será conocer con antelación cómo el grupo terrorista mediante el empleo de la violencia y el terror, planea debilitar al Estado mediante éxitos puntuales de gran trascendencia.

Ante las manifestaciones de violencia política de naturaleza anarquista que se desarrollaron en España a finales del siglo XIX y principios del XX, se comienza a transformar a la Policía cuyo principal interés será la prevención, respondiendo a este tipo de actividad delictiva en términos de desarrollar una acción estatal preventiva a la par que el legislador inicia en España una producción legislativa para dar respuesta a este nuevo fenómeno de violencia basada en el terror. Para Rappoport las oleadas de actividad terrorista aparecen y desaparecen a lo largo de la Historia.

España a lo largo de su historia ha padecido varias oleadas, todas estas oleadas de actividad terrorista que han tenido un origen bien definido, y salvo la persistencia de la actividad terrorista de la banda armada ETA, y el terrorismo de naturaleza yihadista, han aparecido y desaparecido en el tiempo, este nacimiento y eclosión de la actividad terrorista, nos lleva a plantearnos si es posible prever las futuras oleadas de actividad terrorista. Si analizamos con antelación cómo el oponente plantea utilizar nuestras diferencias se puede desarrollar el método específico para contrarrestar sus acciones.

Hemos sido testigos al inicio del siglo XXI con la aparición del terrorismo de naturaleza yihadista, como el terrorismo surge ahora con una brutalidad extrema (19), los límites de esta brutalidad parecen haberse ampliado, una violencia sin límites que ya no busca la sustitución o la rendición del Estado sino que tiene a una civilización como blanco, su objetivo, como destaca André Gluscksmann es «vencer la resistencia

basarse en considerar como elemento clave de la asimetría la existencia de modelos estratégicos o de formas bélicas diferentes. No existe pues conflicto armado asimétrico sólo por la existencia de una desigualdad numérica, tecnológica o de meros procedimientos entre los contendientes, sino cuando estos adoptan formas de combate diferentes en su concepción y en su desarrollo.»

(19) El terrorismo de naturaleza yihadista ha causado en España más víctimas que cualquier oleada de actividad terrorista que haya sufrido en nuestro país.

de la ciudad» (20) y, así, hemos entrado en la era del «terror sin fronteras», que ha llegado hasta nuestras puertas, una mutación de la violencia terrorista en la que su justificación se sustenta en el asesinato indiscriminado de civiles, ya que de lo que se trata es de «aterrorizar al público universal» (21).

La comunidad política tiene importantes obligaciones morales hacia sus ciudadanos, y en esta actividad racional que debe ejercer, tiene un claro objetivo y una ineludible obligación: el derecho de la sociedad de disfrutar de un porvenir en paz. Rara vez el poder político en España ha realizado una evaluación exacta del nacimiento y de la naturaleza de los grupos terroristas, la prioridad que en este sentido pasa por aportar nuevas formas de analizar y entender al oponente, del estudio de sus vulnerabilidades, del estudio y análisis de las crisis de carácter políticosocial, de tener en cuenta aspectos geopolíticos, y pasa también por desposeer de legitimidad las acciones de los grupos terroristas. Si el terrorismo ha intentado influir y reconfigurar la política española desde los años de la transición política a la democracia, ha sido porque los valores que se le han opuesto no han sido eficaces. Como resume Cabrerizo Calatrava:

«En los conflictos futuros será prioritario tener en cuenta aspectos como el control de masas, (...) y el terrorismo internacional, arrebatando la moralidad y legitimidad a las acciones del adversario (...) hay una mayor probabilidad que los conflictos del futuro sean de alcance limitado, tanto en finalidades como en los medios empleados y estén motivados por agravamientos de crisis de carácter políticosocial» (22).

Disimetría

La aparición de un término nuevo, el término «disimétrico» (23) intenta cubrir los huecos existentes entre la asimetría y la simetría en la confrontación.

(20) FRANCO SUANZES, J.: «André Gluckmann. El nihilismo como factor belígero.» pp. 90-116 en AA.VV.; *Nihilismo y terrorismo*, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, *Cuadernos de Estrategia*, p. 250, ISBN 84-9781-074-0. p. 85.

(21) *Ibidem*, p. 91.

(22) CABRERIZO CALATRAVA, Antonio: «El conflicto asimétrico», *citado*, pp. 18-19, 2002.

(23) «El término «disimétrico» fue desarrollado por el Ejército francés para intentar cubrir el hueco existente entre la asimetría y la simetría claramente opuestas. En cambio los anglosajones no diferencian estos dos conceptos. La Doctrina Española tampoco

tación, claramente opuestos (24). *La Doctrina Conjunta de Operaciones del Ejército Francés*, aplica el término disimétrico con referencia a las diferencias cuantitativas o cualitativas de los contendientes (25). El Ejército francés define el concepto de conflicto disimétrico, como el tipo de conflicto simétrico en que existen grandes diferencias tecnológicas o grandes diferencias numéricas entre las partes enfrentadas, entre los ejércitos que estructural u orgánicamente tienen cierto paralelismo (26).

La disimetría pues, cubre un desequilibrio entre dos antagonistas que si bien van a emplear procedimientos similares en la confrontación, los medios disponibles de uno y otro bando son muy desiguales existiendo diferencias cuantitativas y cualitativas, es decir grandes diferencias entre las partes enfrentadas (27).

El término disimétrico nos habla de diferencias de volumen y de tecnologías: mientras que la asimetría nos traslada a una diferencia de naturaleza, la disimetría cubre una diferencia de volumen: de nivel de equipos, de tecnologías o de doctrina en el empleo de las fuerzas (28).

co contempla este concepto.» MORÁN BLANCO, S. y GONZÁLEZ MARTÍN, A.: *Asimetría, guerras e información*, p. 101, editorial Dilex S. L., Madrid, 2009, ISBN 978-84-92754-01-4. «El Ejército francés, aplica el término disimétrico para hacer referencia a las meras diferencias cuantitativas o cualitativas de los contendientes. El Ejército español considera el conflicto disimétrico como una peculiaridad del simétrico.» PEREIRA J. C.: *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, p. 206, editorial Ariel Ciencia Política, Ministerio de Defensa, Madrid, 2008, ISBN 978-84-344-1829-5.

(24) CABRERIZO CALATRAVA, A.: «El conflicto asimétrico», *citado*, p. 4, 2002.

(25) BALLESTEROS MARTÍN, M. A.: *¿Qué es el conflicto asimétrico? Soluciones globales para amenazas globales*, p. 69, Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa, Universidad Carlos III, Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2006.

(26) AA.VV.: *Dos décadas de posguerra fría*, Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad «General Gutiérrez Mellado», Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, tomo I, ISBN obra completa: 978-84-608-0942-5, tomo I: ISBN 978-84-608-0943-2, Madrid, 2009, véase también en este sentido: AA.VV.: *Modèle d'armées: pertinence du modèle 2015 et des contrats opérationnels en regard des derniers éléments de prospective géostratégique et géopolitique à l'horizon 2030*, pp. 104-105, Etude Réalisée par IRIS pour le compte de la Délégation aux Affaires Stratégiques. FRANÇOIS-BERNARD, H.: *Stratégie dans le cyberspace*, p. 3, Observatoire Geostrategique de l'Information, IRIS (*Institut de Relations Internationales et Stratégiques*).

(27) GLOFFKA REYES, A.: «Swarming: Una mirada a la guerra desde las dos caras del dios Janus», *Military Review*, p. 42, noviembre-diciembre de 2011.

(28) «L'asymétrie ne se confond donc pas avec la dissymétrie: la première implique entre les adversaires une différence de nature, quand la seconde ne suggère qu'une diffé-

La disimetría nos traslada a una diferencia cuantitativa entre actores muy disímiles, mientras que la asimetría va a señalar una diferencia cualitativa donde el espectro del conflicto difiere de tal forma que obliga a los Estados a actuar de forma no convencional. La asimetría busca explorar en las debilidades del adversario como única opción operacional, mientras que la disimetría nos introduce a analizar las diferencias de tamaño entre los contendientes.

Para Cabrerizo Calatrava:

«La desventaja que supone el menor grado de compromiso en la búsqueda de los objetivos es equilibrada por una superioridad tecnológica pronunciada que permite a estos actores menos comprometidos ser superiores a su adversario» (29).

Para explicar con algún ejemplo este concepto, podemos recurrir a la guerra del Golfo del año 1991, o al ataque el 7 de octubre del año 2001 de Estados Unidos a Afganistán (30).

El enemigo disimétrico introducirá posteriormente una mutación en el espacio de confrontación: si la supremacía militar es incuestionable, si, como en la guerra del Golfo del año 1991, la superioridad aérea, naval y terrestre es incontestable, es necesario encontrar nuevas formas de atacar al adversario, para ello, buscará una manera de igualar las fuerzas buscando en nuestros puntos débiles, es decir, tomará ventaja de las debilidades, introduciendo un componente asimétrico en la confrontación, podrá emplear la asimetría como un medio seguro para reducir la

rence de volume, de niveau (d'équipements, de technologies ou de doctrines d'emploi des forces).» CDEF (Centre de la Doctrine et d'Emploi des Forces), 2005. «Conflicts Asymétriques et Adversaires non-conventionnels», Ministère de la Defense, número 500, 144/DEF/CDEF/DREX.

(29) CABRERIZO CALATRAVA, A.: «El conflicto asimétrico», *citado*, pp. 4-5, 2002.

(30) AA.VV.: «El conflicto armado asimétrico», *Doctrina Oficial Ejército Español. Mando de Adiestramiento y Doctrina*, 2005. «Ainsi, la récente expédition anglo-américaine dans le Golfe a-t-elle été un conflit dissymétrique, la victoire des armées «alliées» ayant été assurée par leur supériorité militaire et technologique sur un ennemi conventionnel.» BADU, J.: *La guerre asymétrique ou la défaite du vainqueur. L'art de la guerre*, collection «L'Art de la guerre», Éditions du Rocher, 2003, ISBN 2-268-04499-8. Para Revilla Montoya el ataque el 7 de octubre del año 2001 de Estados Unidos a Afganistán fue el conflicto más disimétrico desde la guerra de Vietnam. REVILLA MONTOYA, P. C.: «El terrorismo global, inicio, desafíos y medios político-jurídicos de enfrentamiento», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, volumen V, p. 420, 2005.

disimetría (31). La asimetría en muchos casos será la única estrategia realizable frente a la disimetría, de aquí la importancia de construir una imagen correcta y evaluable frente a las amenazas para enfrentarnos a situaciones complejas (32).

La disimetría en el espacio estratégico no solo se refiere a una divergencia entre actores disímiles en la confrontación, una diferencia cuantitativa, disimétrica, la encontramos en los instrumentos de poder, donde toma protagonismo el instrumento militar frente a otro tipo de elementos, en la resolución de conflictos como la negociación o la aplicación del Derecho como herramientas válidas a disposición de un gobierno para defender y promover sus intereses nacionales. Hay una disimetría entre el instrumento militar y el resto de herramientas a aplicar en asuntos de seguridad nacional. Para los norteamericanos por ejemplo el poder nacional, especialmente sus instrumentos militar y económico, aseguran sus intereses de seguridad mientras que otros medios como la negociación son sólo colaboradores del primero y nunca los exclusivos protagonistas (33).

Percepción e identificación del conflicto

Originariamente las doctrinas militares occidentales, tanto europeas como americanas recogieron el concepto de conflicto asimétrico, y no lo desarrollaron más allá de su propia definición, definiciones donde aparecen diferencias a la hora de conceptualizar dicho término. Muchas de las definiciones que han ido apareciendo y que nos aproximan a una delimitación conceptual del conflicto asimétrico tienen un defecto ya que analizan y describen la naturaleza o el comportamiento del oponente, en vez de enfatizar cómo desde el poder del Estado se puede emplear la asimetría frente al adversario, es decir, como el Estado puede organizarse,

(31) PINTOR EXTRAMIANA, C.: *El papel internacional de la OTAN ante las nuevas amenazas del siglo XXI. Terrorismo-forma de guerra asimétrica-conflictos de alta intensidad probables*, p. 3.

(32) GLOFFKA REYES, A.: «Swarming: Una mirada a la guerra desde las dos caras del dios Janus», *citado*, p. 42, 2011.

(33) CAMPINS RAHAN, M.: «El significado de la Seguridad Nacional en Estados Unidos», *Boletín de Información del CESEDEN*, número 283, p. 8, 2004, «Si consideramos tradicionalmente el conflicto disimétrico como una peculiaridad del simétrico hay que analizar las mutaciones en los espacios de confrontación de cómo una disimetría deviene en asimetría y la adaptación que debemos operar para enfrentarnos a esta mutación estratégica.»

actuar y pensar de forma diferente (34). Aquí es donde la estrategia militar entra de lleno; la *Doctrina Estratégica Militar* en España va desarrollando nuevas fórmulas y nuevos conceptos, con el objetivo de adaptar todo su potencial frente a las nuevas vulnerabilidades del siglo XXI.

El desarrollo científico de la doctrina de defensa militar en España se ha ido involucrando para institucionalizar procesos de adaptación y transformación alrededor de la innovación (35), en estos procesos la comunidad militar deben ser valorada y escuchada ya que la investigación que aportan de la adaptabilidad estratégica y operacional se centra en los potenciales desafíos asimétricos, y en este proceso, deberían ser fortalecidos por un amplio enfoque institucional (36).

La eficacia de las Fuerzas Armadas pasa por su adaptabilidad y ésta pasa por su polivalencia, aportando al conflicto su superioridad material y moral, y conservando la iniciativa basada en su superioridad al disponer de la inteligencia estratégica, es decir de disponer de toda la información de todos los escenarios posibles que puedan ser utilizados por los grupos terroristas.

Para MacCormick los actores no estatales que van a utilizar el terrorismo pueden ser considerados como agentes estratégicos adaptativos (37) y el Estado debe responder con una asimetría estratégica como lo delimita Metz. ¿Cómo preparan nuestras Fuerzas Armadas, fuerzas que están a cargo de la conducción del planeamiento estratégico, esta función estratégica?: investigando sobre los nuevos aspectos de la naturaleza de la guerra, donde como destaca Gray Colins «casi todo se conoce pero casi nada con el detalle necesario» (38), a través de un proceso adaptativo, ya que va a ser en la percepción de la naturaleza de la guerra donde se va a imponer el modo de hacer la guerra, en este proceso

(34) METZ, S.: «Asimetría estratégica», *Military Review*, número 3, p. 65, Escuela de Comando y Estado Mayor, Kansas, 2002.

(35) En la *Doctrina Conjunta Española* la innovación continuada se la denomina transformación. FOJÓN LAGO, E.: «Amenazas: cambio, adaptación e innovación militar» en AA.VV.: «Adaptación de la fuerza conjunta a la guerra asimétrica», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 44, pp. 22-23, CESEDEN, Ministerio de Defensa, ISBN 978-84-9781691-5, Madrid, 2001.

(36) *Ibidem*, p. 70.

(37) MACCORMICK, G. H.: «Terrorist Decision Making», *Annual Review of Political Science*, pp. 473-507, 2003.

(38) GRAY COLIN, S.: *War Continuity in Change*, Change in Continuity, Parameters, US Army War College, 2010.

adaptativo reside la diferencia para enfrentarse a actores estratégicos de diferente naturaleza (39).

Nos encontramos frente a una nueva era militar, donde el actual ambiente estratégico aparece como impredecible y complejo, donde el análisis de la percepción del fenómeno bélico es la base para la adaptación de nuestras Fuerzas Armadas, y donde las Fuerzas Armadas españolas asumen una responsabilidad creciente y realizan un proceso de adaptación continua al tener que analizar, evaluar e identificar unos hechos, y enfrentarse a la neutralización de acciones ofensivas, al mantenimiento de la paz en zonas en conflicto, al aseguramiento de rutas marítimas, ejercicios de disuasión, destrucción de focos de actividades agresivas, entrada en zonas hostiles, lucha contra la utilización de armas de destrucción masiva, labores de interposición, reconstrucción o el empleo de fuerzas en tareas humanitarias.

Por tanto la identificación de los problemas y la claridad conceptual nos llevan a resumir que las ideas mandan y que la clave está en los discursos, en la capacidad de nuestro Ejército para comprender el discurso y descifrar los movimientos del adversario, porque esta capacidad, es la llave de la victoria, el bando que mejor traduzca los movimientos, gana (40).

Bibliografía

- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F.: «Terrorismo y estrategia asimétrica», *Documento de Opinión 1*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011.
- ANCKER, C. y BURKE, M. D.: «La doctrina para la guerra asimétrica», *Military Review*, enero-febrero de 2004.
- ANDREW, M.: *The Concept of Power and its use Explaining Asymmetric Conflict*, The Richardson Institute for Conflict and Peace Research, Londres, 1974.
- AA.VV.: «Adaptación de la fuerza conjunta a la guerra asimétrica», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 44, CESEDEN, Ministerio de Defensa, ISBN 978-84-9781691-5, Madrid, 2011.

(39) Un esfuerzo de adaptación y un ejemplo de adaptación al cambio lo tenemos en la introducción y empleo del dominio cibernético y espacial en la Estrategia Militar de Estados Unidos. Para FOJÓN LAGO, E.: «Las novedades más importantes son aquellas que se derivan de la habilitación de dos nuevos ámbitos de *warfare*: el espacio exterior y el ciberespacio.» FOJÓN LAGO, E.: *Amenazas: cambio, adaptación e innovación militar*; citado pp. 22-23, 2011.

(40) AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F.: «Terrorismo y estrategia asimétrica», *Documento de Opinión 1*, p. 82, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011.

- *Dos décadas de posguerra fría*, Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad «General Gutiérrez Mellado», Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, tomo I, ISBN obra completa: 978-84-608-0942-5, tomo I: ISBN 978-84-608-0943-2, Madrid, 2009.
 - «El conflicto armado asimétrico», *Doctrina Oficial Ejército Español, Mando de Adiestramiento y Doctrina*, 2005.
 - *La fuerza conjunta ante los retos del futuro. Preparándonos para las operaciones hasta el 2030*, Estado Mayor de la Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid, 2009.
 - *Marine Corps Gazette. The Changing Face of War: Into the Fourth Generation*, formulado por William S. Lind, Colonel Keith Nightengale (USA), Captain John F. Schmitt (USMC), Colonel Joseph W. Sutton (USA), and Lieutenant Colonel Gary I. Wilson (USMCR), 1989.
 - *Modèle d'armées: pertinence du modèle 2015 et des contrats opérationnels en regard des derniers éléments de prospective géostratégique et géopolitique à l'horizon 2030*, Etude réalisée par IRIS pour le compte de la Délégation aux Affaires stratégiques.
- BADU, J.: *La guerre asymétrique ou la défaite du vainqueur. L'art de la guerre. Collection «L'Art de la guerre»*, Éditions du Rocher, ISBN 2-268-04499-8, 2003.
- BALLESTEROS MARTÍN, M. A.: *¿Qué es el conflicto asimétrico? Soluciones globales para amenazas globales*, Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa, Universidad Carlos III. Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2006.
- CABRERIZO CALATRAVA, A.: «El conflicto asimétrico», *Congreso Nacional de Estudios de Seguridad, Universidad de Granada*, Centro de Estudios y Análisis de Seguridad, Granada, 2002.
- CAMPINS RAHAN M.: «El significado de la Seguridad Nacional en Estados Unidos», *Boletín de Información del CESEDEN*, número 283.
- CENTRE DE LA DOCTRINE ET D'EMPLOI DES FORCES (CDEF): «Conflits asymétriques et adversaires non-conventionnels», Ministère de la Defense, número 500, 144/DEF/CDEF/DREX, 2005.
- CUESTA CIVIS, L.: «La lucha contra el terrorismo en el marco de la seguridad y defensa de España», *ARI*, número 45, Área: Terrorismo Internacional, Real Instituto Elcano, 2009.
- FOJÓN LAGO, E.: «Amenazas: cambio, adaptación e innovación militar», en AA.VV.: «Adaptación de la fuerza conjunta a la guerra asimétrica», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 44, pp. 11-24, CESEDEN, Ministerio de Defensa, 2011.
- FRANCO SUANZES, J.: «André Gluckmann. El nihilismo como factor beligeno», pp. 90-116, en AA.VV.: «Nihilismo y terrorismo», *Cuadernos de Estrategia*,

- Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, ISBN 84-9781-074-0, 2003.
- FRANÇOIS-BERNARD, H.: *Stratégie dans le cyberspace*, Observatoire Geostrategique de l'Information, IRIS, 2012.
- GLOFFKA REYES, A.: «Swarming: Una mirada a la guerra desde las dos caras del dios Janus», *Military Review*, noviembre-diciembre de 2011.
- GRAUTOFF, M.: «De Clausewitz a la guerra asimétrica. Una aproximación empírica», *Revista de Relaciones Internacionales Estrategia y Seguridad*, 2 (1), 2007.
- GUISASOLA ROSIQUE, R.: «Como combatir en el conflicto armado asimétrico», Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, signatura C 153-2051, Madrid, 2006.
- MACCORMICK G. H.: «Terrorist Decision Making», *Annual Review of Political Science* 2003.6, 2003.
- MEIGS, M.: «Pensamientos no convencionales acerca de la guerra asimétrica», *Military Review*, septiembre-octubre de 2003.
- METZ, S.: «Asimetría estratégica», *Military Review*, número 3, Escuela de Comando y Estado Mayor, Kansas, 2002.
- MORÁN BLANCO S. y GONZÁLEZ MARTÍN, A.: *Asimetría, guerras e información*, editorial Dillex, S .L., ISBN 978-84-92754-01-4, Madrid, 2009.
- PEREIRA J. C.: *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, editorial Ariel Ciencia Política, Ministerio de Defensa, ISBN 978-84-344-1829-5, Madrid, 2008.
- PINTOR EXTRAMIANA, C.: *El papel internacional de la OTAN ante las nuevas amenazas del siglo XXI. Terrorismo-forma de guerra asimétrica-conflictos de alta intensidad probables*.
- PULIDO GRAJERA, J.: «Los Estados y el terrorismo», *Monografías del CESEDEN*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Serie Signatura OP 3/2005/79-1, Madrid, 2005.
- REVILLA MONTOYA, P. C.: «El terrorismo global, inicio, desafíos y medios político-jurídicos de enfrentamiento», *Anuario Mexicano de Derecho Internaciona*, volumen V, 2005.
- RODRÍGUEZ PEÑA, R. concurrente del II Curso de Estado Mayor de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, «Guerra asimétrica», *Boletín de Información del CESEDEN*, número 270, Madrid, 2001.
- TORRES SORIANO M. y GARCÍA MARTÍN, J.: «Conflictos bélicos y gestión de la información: una revisión tras la guerra de Irak y Afganistán», *CONfin*es 5/10 agosto-diciembre de 2009, ISSN: 1870-3569.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

INAUGURACIÓN DEL V CURSO SUPERIOR DE INTELIGENCIA DE LAS FUERZAS ARMADAS (CSIFAS)



El día 10 de enero en el paraninfo de este Centro, tuvo lugar la inauguración del V CSIFAS, este acto fue presidido por el teniente general DICESEDEN.

ACTIVIDAD ACADÉMICA



El día 12 de enero en el aula magna de este Centro, y dentro de las actividades académicas tuvo lugar la conferencia con el título: *La mar. Factores diferenciales y condicionantes*, pronunciada por el almirante (retirado) don José Ángel Sande Cortizo.

REUNIÓN WISE PEN



Entre los días 17 y 18 de enero en el comedor «Núñez de Balboa» de este Centro, tuvo lugar la Reunión *Wise Pen* organizada por la Agencia Europea de Defensa a la cual asistieron cinco almirantes en situación de retiro.

SEMINARIO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO SOBRE PERSPECTIVA DE GÉNERO

Entre los días 17 y 19 de enero en el aula número 25 de este Centro, tuvo lugar el *Seminario de Planeamiento Estratégico sobre Perspectiva de Género* dirigido por el BWG (*Bilateral Working Group*) hispano-holandés formado por representantes de los Ministerios de Defensa de ambos países.

REUNIÓN EURODEFENSE

El día 18 de enero en las salas de juntas A, B y C de este Centro, tuvo lugar la Reunión de *EuroDefense* con motivo de la organización de la Conferencia Internacional de *EuroDefense*, a esta Reunión asistieron aproximadamente unas 12 personas.

CONFERENCIA GENERAL



El día 19 de enero en el aula magna de este Centro, y dentro del ciclo de conferencias de la Cátedra «Marqués de Santa Cruz de Marcenado» del CESEDEN-Fundación Sagardoy, tuvo lugar la conferencia con el título: *Las revueltas árabes en el norte de África: lecciones políticas y militares*, pronunciada por don Alejandro Enrique Alvargonzález San Martín, secretario general de Política de Defensa.

REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO 2012 DEL CENTRO EUROMAGREBÍ DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (CEMRES)



El día 25 de enero en el aula número 20 de este Centro, y dentro de las actividades a desarrollar en el Plan de Acción 2012 de la Iniciativa de Defensa 5+5, España (a través del CESEDEN-Escuela de Altos Estudios de la Defensa) va a liderar el trabajo de investigación 2012 del CEMRES: *The Constitutive Factors of a Strategy for Maintaining a Harmonious Security in the Western Basin of the Mediterranean*.

A la mencionada Reunión asistieron unas 15 personas pertenecientes a las diversas delegaciones.

ACTIVIDAD ACADÉMICA



El día 26 de enero en el aula magna de este Centro, y dentro de las actividades académicas organizadas por el CESEDEN, tuvo lugar una mesa redonda con el título: *La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión Europea*, en la que se presentó el *Documento de Seguridad y Defensa*, número 42.

MNE 7 (MULTINATIONAL EXPERIMENT 7) Y AGC (ACCES TO THE GLOBAL COMMONS)



Entre los días 30 de enero y 3 de febrero y en las aulas números 11, 13, 15, 17 y 21 de este Centro, tuvo lugar el MNE 7 y AGC organizado por Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas y a los cuales asistieron unas 55 personas.

VISITA DEL ISCSC (*JOINT SERVICES COMMAND STAFF COLLEGE*) DEL REINO UNIDO



El día 31 de enero tuvo lugar la visita a este Centro del ISCSC del Reino Unido, la delegación la presidida el coronel don David Lester-Powell y estaba compuesta por unos 60 miembros aproximadamente.

Durante su estancia en el Centro se les impartieron las siguientes conferencias: *Política de defensa española; Las Fuerzas Armadas españolas y Relación del Ministerio de Defensa con las industrias de Defensa. Presupuestos y programas.*

INAUGURACIÓN DEL XI CURSO DE ALTOS ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA OFICIALES SUPERIORES IBEROAMERICANOS (AEEOSI)



El día 6 de febrero y en el paraninfo de este Centro, tuvo lugar la inauguración del XI Curso de AEEOSI. Este acto fue presidido por el secretario general de Política de Defensa.

PRIMERA VISITA OFICIAL DEL JEMAD AL CESEDEN



El pasado día 7 de febrero de 2012, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), almirante general, don Fernando García Sánchez, realizó su primera visita oficial al Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), siendo recibido por su director, el teniente general don Alfonso de la Rosa Morena.

Durante su estancia, el JEMAD firmó en el libro de honor del CESEDEN, recibió una presentación sobre las misiones, cometidos y proyectos del Centro y realizó una visita por sus instalaciones más emblemáticas. Esta primera visita oficial concluyó con un almuerzo de trabajo con personal del Centro celebrado en el comedor «Cristóbal Colón».

ACTIVIDAD ACADÉMICA



El día 9 de febrero y dentro del ciclo de las actividades académicas organizadas por el CESEDEN, tuvo lugar la conferencia titulada: *Potencial nuclear de Irán y Corea del Norte*, pronunciada por el general de división del Ejército del Aire, don Guillermo Velarde Pinacho.

I CURSO DE PLANEAMIENTO OPERACIONAL (CPLANOP)



El día 13 de febrero y en las aulas números 20 y 21 de este Centro, tuvo lugar el I CPLANOP.

ACTIVIDAD ACADÉMICA



El día 16 de febrero y dentro del ciclo de las actividades académicas organizadas por este Centro, tuvo lugar la mesa redonda con el título: *El Mediterráneo: cruce de intereses estratégicos*, asimismo se realizó la presentación de la *Monografía del CESEDEN*, número 118.

COMITÉ INTERMINISTERIAL DE ALTO NIVEL DE LAS EUROFUERZAS (CIMIN)



El pasado día 16 de febrero de 2012 tuvo lugar en este Centro la Reunión del CIMIN. Esta Reunión dirigida por el almirante general español, Fernando García Sánchez, Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), contó con la presencia de los JEMADS de Italia, general Biagio Abrate y Portugal, general Luis Araujo, así como del almirante francés, Philippe Combes.

Durante sus sesiones se debatieron asuntos militares, financieros y políticos relativos al futuro de estas fuerzas multinacionales.

ACTIVIDAD DE ASOCIACIÓN DE ANTIGUOS ALUMNOS DE LA ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA (ADALEDE)



El día 17 de febrero y en el aula número 2 de este Centro, tuvo lugar la firma del convenio entre la ADALEDE y la Associação dos Auditores dos Cursos de Defesa Nacional de Portugal.

CLAUSURA DEL I CURSO DE PLANEAMIENTO OPERACIONAL (CPLANOP)



El día 17 de febrero y en el paraninfo de este Centro, tuvo lugar la clausura del I CPLANOP, este acto fue presidido por el vicealmirante jefe de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

XI JORNADAS DE SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN EN DEFENSA



Entre los días 20 y 23 de febrero en el aula magna de de este Centro, tuvieron lugar las XI Jornadas de Seguridad de la Información en Defensa, la inauguración del acto la realizó el jefe del Estado Mayor Conjunto, teniente general, don José Luis López Rose y la clausura el secretario de Defensa, don Pedro Argüelles Salaberria, asistiendo a las Jornadas unas 300 personas aproximadamente.

CONFERENCIA GENERAL



El día 22 de febrero y 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, tuvo lugar la conferencia titulada: *Los servicios de inteligencia en España*, impartida por don Félix Sanz Roldán, secretario de Estado y director del Centro Nacional de Inteligencia.

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