

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

116

**SESENTA AÑOS DE LA OTAN
¿HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA?**

**ABSTRACT
IN ENGLISH**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

116

**SESENTA AÑOS DE LA OTAN
¿HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA?**

Abril, 2010

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-10-125-X

ISBN: 978-84-9781-579-6

Depósito Legal: M-18268-2010

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.000 ejemplares

Fecha de edición: mayo 2010

NIPO: 076-10-126-5 (edición en línea)



**SESENTA AÑOS DE LA OTAN
¿HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA?**

SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	9
<i>Por Fernando del Pozo García</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
LAS AMENAZAS DEL CRIMEN ORGANIZADO Y EL PAPEL DE LA DEFENSA.....	25
<i>Por Manuel Correa Gamero</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
LA OTAN Y EL RETO DE AFGANISTÁN.....	85
<i>Por José Luis Calvo Albero</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
LA POLÍTICA NUCLEAR DE LA OTAN.....	133
<i>Por Belén Lara Fernández</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
OTAN: LA GRAN DESCONOCIDA EN UN MUNDO DESBOCADO Y DESCONCERTADO DONDE RECOMIENZA LA HISTORIA	187
<i>Por Jesús Ignacio Martínez Paricio</i>	
<i>Capítulo quinto</i>	
CAPACIDAD DE RESPUESTA MILITAR DE LA OTAN. REFLEXIONES A LA LUZ DE UN ¿FRACASO?	251
<i>Por Saturnino Suanzes Fernández de Cañete</i>	

	<u>Página</u>
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	283
ABSTRACT.....	285
ÍNDICE.....	287

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por FERNANDO DEL POZO GARCÍA

En el momento de la victoria ajústate el casco.

TADAYOSKI SAKURAI, 1907

... Porque combatir y vencer en todas las batallas no es la suprema excelencia; la suprema excelencia consiste en romper la resistencia enemiga sin combatir. Así pues, la forma más sublime de mando es deshacer los planes del enemigo; la siguiente es impedir la unión de las fuerzas enemigas [...] Por ello el general experto somete al enemigo sin combatir; captura sus fortalezas sin sitiarlas; derriba su reino sin prolongadas operaciones en el campo de batalla.

SUN-TZU

Los aniversarios, en particular aquellos que celebran cifras redondas y crecidas, son habitualmente ocasión para volver la vista al pasado y analizarlo, con especial énfasis en las razones del éxito implícito también en la longevidad.

Esta Monografía, sin embargo, se aparta un tanto de la línea trillada. Por un lado lo extraordinario de esa longevidad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sin comparación entre las alianzas que ha habido en la Historia, no está siendo una protección eficaz contra los augurios negativos que últimamente asaltan la hasta ahora optimista y confiada actitud de sus partidarios, ni siquiera a los ojos de muchos ello

implica éxito alguno; ello obliga a analizar las causas de este nuevo espíritu negativo. Por otro, el pasado ha sido ya suficientemente escrutado desde que en el año 1989 el mundo cambió y aparentemente la OTAN se quedó sin misión.

Era el futuro lo que ya desde hace algún tiempo hacía falta explorar, pero la tarea indudablemente debía parecer ardua a los aliados, que han sido remisos de una manera hasta irresponsable en acometer la redacción de un nuevo Concepto Estratégico, de indudable carácter prospectivo o cuando menos preventivo, que reemplazara el obsoleto actual, que data de 1999, anterior por tanto a los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S); a la postergación de la «otra» alianza, la Unión Europea Occidental, a la condición de «durmiente» y su práctica sustitución por la mucho menos comprometida política exterior de seguridad común de la Unión Europea; al fin de la campaña de Kosovo, que instituyó el principio de «injerencia humanitaria»; al práctico abandono, en fin, de la defensa común como única raison d'être de la Alianza. Ha costado varios años de esfuerzos dialécticos del anterior secretario general, Jaap de Hoop Scheffer, el empuje de la canciller Angela Merkel e, indirectamente, la definitiva recuperación de Francia en la estructura militar integrada (ya bastante menos integrada que antes del año 1999) alcanzar la decisión, arrancada en la última cumbre de abril del 2009, de elaborar uno nuevo antes de la próxima cumbre, a finales del año 2010 o principios del 2011.

Es imposible saber qué sorpresas nos deparará el nuevo Concepto Estratégico, sobre todo habida cuenta de lo complejo de su elaboración, que incluye tres sucesivas y muy diferentes fases, con un grupo de expertos que se reúne para deliberar y se divide para predicar la buena nueva en las capitales, mientras recaban opiniones y críticas, todo ello en continua interacción con el Consejo Atlántico, y la intervención directa que se reserva el secretario general, Anders Fogh Rasmussen. El contraste con el magnífico modelo del «Informe Harmel», que en 1967 marcó un punto de inflexión en la historia de la Alianza, y que fue elaborado por media docena de notables políticos, el recientemente fallecido conde Harmel incluido, presentado al Consejo, y aceptado con la implícita categoría de Concepto Estratégico, tal vez merecería análisis pormenorizado. Pero mientras el momento de escudriñar el Documento llega, parece adecuado explorar algunos de los aspectos que afectan directa o indirectamente a ese futuro de la OTAN que el Concepto Estratégico tratará de encapsular.

Los autores de los cinco capítulos que conforman esta Monografía, en común apreciación de la importancia de mirar hacia adelante en este momento, aunque apoyándose como es obligado en análisis del presente e inmediato pasado, han conseguido presentar visiones de lo que la OTAN nos ofrecerá en el futuro desde muy diferentes pero complementarias perspectivas.

La primera visión, de don Manuel Correa Gamero, explora brillantemente los interrogantes que ofrecen por un lado los nuevos riesgos, como tráfico de droga, crimen organizado, inmigración ilegal, y por otro la creciente indefinición de la frontera entre los campos habitualmente reservados a la seguridad ciudadana y a la Defensa Nacional, favorecida entre otros factores por la tendencia del crimen organizado y la piratería a proliferar en la situación de vacío de poder legal que se abre en zonas de guerra y «Estados fallidos», de lo que son buenos ejemplos los contextos que han dado lugar a la increíble producción de opio en Afganistán (¡90% de la mundial!), y a la piratería somalí.

Propone don Manuel Correa primero una dosis de humildad acerca del papel de Europa en el mundo, con una descripción que recuerda el dictum del profesor Samuel P. Huntington:

«Occidente ganó el mundo no por la superioridad de sus ideas, valores o religión, sino más bien por su superioridad en la aplicación de violencia organizada. Los occidentales a menudo lo olvidan, los orientales nunca.»

Pero si esa particular destreza occidental confirió a Europa un papel de dominio tal vez inmerecido o excesivo de la escena mundial, podría ser hoy el factor que recomendase a la OTAN para un nuevo papel como garante de una seguridad de espectro más amplio que la mera defensa militar. La reflexión del autor sobre la capacidad y conveniencia de que la OTAN tome sobre sí un cierto papel policial podrá parecer visionaria, pero no es ciertamente descabellada a tenor de los dos problemas expuestos como ejemplos, y el nuevo Concepto Estratégico quedaría muy corto de miras si volviera a despachar los nuevos riesgos con parecida displicencia a la que empleó el todavía vigente del año 1999 cuando, mientras los atentados del 11-S estaban siendo secretamente preparados, decía:

«Los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por otros riesgos de naturaleza más amplia, incluyendo actos de terrorismo, sabotaje y crimen organizado, y por la interrupción

del flujo de recursos vitales» (Parte II, párrafo 24), citado en otra parte de esta Monografía.

Lo grave no es tanto el tono indiferente empleado, que hoy suena claramente desafinado, como el sorprendente hecho de que esa frase es ¡todo! lo que el Concepto Estratégico de 1999 dice de riesgos tan ciertos como para haber originado los atentados de Nueva York, Washington, Madrid, Londres, Bombay y otros, el enorme crecimiento del cultivo de adormidera en Afganistán, que se ha convertido en uno de los más poderosos obstáculos para la pacificación final de esa atormentada parte del mundo, o los, ya casi regulares, deliberados cortes del flujo de gas ruso a Europa Central en lo más crudo del invierno. El nuevo Concepto Estratégico no puede permitirse ignorar de manera tan flagrante esos riesgos, ni evitar pronunciarse de algún modo sobre qué puede aportar la Alianza para combatirlos. Los valores del imperio de la ley, democracia y respeto a los derechos individuales que profesan los aliados garantizan que el uso de tal autoridad sería el adecuado y que contaría con los necesarios contrapesos y garantías legales, y nuestra nación, una de las cinco europeas que poseen una fuerza policial-militar de las llamadas genéricamente gendarmerías, junto con Francia, Italia, Países Bajos y Portugal, muy apreciadas en la OTAN por evidentes razones, puede y debe aportar mucho a este debate.

Ningún estudio sobre la OTAN hoy y sobre su futuro estaría medianamente completo sin examinar detenidamente lo que ocurre en Afganistán, o tal vez como nos invita a pensar Ahmed Rashid en su excelente libro: Descenso al caos, en Pakistán, de cuya catastrófica situación, si hemos de creerle, Afganistán es un mero reflejo como el de las llamas en un metal pulido.

Pero sea reflejo o realidad propia, Afganistán nos lo presenta el teniente coronel don José Luis Calvo Albero, demostrando un profundo conocimiento y clara comprensión de esa campaña, como una experiencia catártica, de la que la OTAN saldrá totalmente transformada, casi purificada. Muchos de los problemas que han impedido una solución, que ya será tardía aunque ocurra mañana mismo, ahora no se pueden corregir, pero desde luego no es probable que vuelvan a repetirse. Las penalidades logísticas de una operación en el Hindu Kush –casi no hay lugar en el globo más alejado de la mar, el gran medio de comunicación para refuerzo, sostenimiento y aprovisionamiento– que hacen recordar el aforismo «los aficionados hablan de estrategia, los profesionales de logística», y a

los que nos hemos visto envueltos en ello, las difíciles discusiones en el Consejo Atlántico sobre comprar o alquilar, la OTAN, las naciones individuales o un grupo de ellas, el C-17, el Airbus 400 o el Antonov 124, tendrán que ser resueltas a la luz de lo que el nuevo Concepto Estratégico defina como envolvente geográfico, junto con el número y la entidad, de los compromisos que la OTAN pueda aceptar.

La improvisación en las estructuras de mando, aunque explicable y muy bien demostrada por el autor –la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) no siempre fue una fuerza de la OTAN, y cuando se convirtió en una se decidió el uso de los NATO Rapid Deployable Corps Headquarters, concebidos para la porción terrestre de la NRF (NATO Reponse Force), no para el mando de una fuerza como la ISAF, y duraron poco tiempo, fracaso del que alguna responsabilidad tuvo nuestra nación al no cumplir su compromiso de enviar al Cuartel General de Bétera en su turno– no puede volver a darse en ninguna operación futura, aunque sólo sea porque la más estructurada NRF, cuya plena constitución llegó tarde para la ISAF, será presumiblemente la primera opción en una futura crisis. En Afganistán no sólo no fue utilizada como tal, sino que los escrúpulos puristas de algunas naciones impidieron que unidades integradas en el turno vigente de la NRF fuesen utilizadas como reserva operativa e incluso estratégica. Estos escrúpulos habrá que superarlos bajo el lema use it or lose it, usado hasta ahora sin éxito por el campo contrario. Asimismo, la incompreensión entre los actores civiles y militares, incluso dentro de y entre las Provincial Reconstruction Units, deberá en el futuro ser resuelta por las provisiones del ya considerable corpus documental alrededor del Comprehensive Approach y Effects-Based Approach to Operations.

Ya son más de ocho años de una guerra, continuación del famoso Great Game y del en última instancia fracasado pero sólido intento soviético de imponer orden, y no pasa semana en que no haya noticias, indicios o comentarios de una nueva estrategia. Al escribir estas líneas se están alineando por enésima vez los campos en defensa de un nuevo Surge, de un aumento moderado, de no tocar nada, y hasta del comienzo de una retirada, campos en los que alrededor del presidente Obama pugnan al menos su vicepresidente, el secretario de Defensa, el consejero de Seguridad Nacional, el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, el comandante del Mando Estratégico Central, el comandante de la ISAF, y el embajador en Kabul (tal vez conviene resaltar que de esta nómina, dos

de los cargos civiles, el consejero de Seguridad Nacional y el embajador, eran hasta ayer mismo cargos militares en la OTAN, comandante supremo aliado de Europa y vicepresidente del Comité Militar, respectivamente, lo que como se ve no garantiza una opinión común sobre la mejor solución al problema).

Al menos nadie de los principales responsables –el liderazgo americano es obviamente total, como corresponde a su relativamente aplastante contribución– parece dispuesto a darse por vencido, porque como nos recuerda el teniente coronel Calvo, el verdadero objeto de nuestra presencia en el Hindu Kush es impedir que Al Qaeda pueda usar nada menos que una nación, su gobierno y estructuras, como base de operaciones y apoyo para continuar e incluso escalar sus criminales ataques a Occidente. Bien podemos estar seguros, cualquiera que sea nuestra opinión sobre el éxito final, de que ha sido la presencia de fuerzas de la OTAN en Afganistán estos últimos años lo único que ha impedido que los atentados ejecutados o inspirados por Al Qaeda hayan sido más numerosos y crueles. Debemos, pues, traer a la mente el penoso recuerdo de los atentados de Nueva York, Madrid y Londres para no flaquear en el empeño de llevar estabilidad y seguridad a Afganistán.

La cuestión nuclear, décadas después de los famosos debates sobre la estrategia cabalmente apodada Mutual Assured Destruction, los diversos Acuerdos SALT y START, parece, pero sólo a primera vista, un poco demodé. No hay tal, como la doctora doña Belén Lara Fernández demuestra cumplidamente, aunque los muy recientes problemas sobre el anuncio –hecho con una oportunidad claramente mejorable– del acuerdo entre Estados Unidos, Polonia y la República Checa de instalar un nuevo radar y misiles interceptores orientados a la futura amenaza iraní contra Estados Unidos (y contra gran parte de Europa, pero como subproducto), demuestran la vigencia del arma nuclear como factor en las relaciones internacionales. Rusia creyó –o simuló creer, pues cinematícamente no es posible– que el nuevo sistema podría reducir la capacidad disuasiva de sus misiles ofensivos, y adoptó prontamente un tono beligerante anunciando la próxima instalación de misiles Iskander en el Kaliningrad Oblast. Hoy el problema ha quedado resuelto, como sabemos, pero aquella crisis nos ha dejado el mensaje de que la defensa –no digamos la posible represalia– contra un nuevo actor en el ámbito nuclear, probablemente impredecible y hostil, no va necesariamente a concitar el acuerdo de todos los actores racionales.

Así pues, el debate nuclear no sólo es cuestión de administrar la pesada herencia de un pasado en el que la aniquilación nuclear era una posibilidad perfectamente medible, Winston Churchill dijo:

«Si siguen con la escalada nuclear, todo lo que van a conseguir es que los escombros reboten.»

Sino mantener la paz en un mundo en el que la tecnología del arma nuclear está ya en manos de gobernantes de comportamiento cuando menos impredecible, si no irracional, y más próxima a caer en manos ciertamente irracionales pero mucho más predecibles, por lo siniestro de sus fines, como las de los terroristas del yihadismo. Es cierto que el arma nuclear carece, frente a individuos de la catadura moral de Osama ben Laden que no tienen territorios ni pueblos bajo su responsabilidad y que usan suicidas como vectores de armas, del efecto disuasorio que evitó, cuando los responsables de su posible uso eran los racionales dirigentes occidentales y soviéticos, su empleo y el de medios convencionales en gran escala.

Pero lo inventado no se puede desinventar, y si no podemos intimidar a Ben Laden, al menos podremos disuadir a los poderes fácticos de un Pakistán en pleno descenso al caos, tomando prestada la expresión del alarmante libro de Ahmed Rashid, de continuar por un camino que amenaza con poner su arsenal nuclear en las manos que aplaudieron y las mentes que concibieron los atentados del 11-S, y de los que podemos estar seguros de que no tendrían graves recelos morales en usarla. Y podemos impedir que otro presunto gobierno irracional, a juzgar con poco margen de error por sus enloquecidas manifestaciones, como el de Irán pueda llegar a tener el arma, con el consiguiente resultado catastrófico en Oriente Medio. O que Corea del Norte siga chantajeando al mundo mientras mata de hambre a sus ciudadanos.

Así pues, el desarme nuclear, la política nuclear de la OTAN, que deberá ser consagrada o reformada entre otros asuntos cruciales en el nuevo Concepto Estratégico dando debida consideración a la realidad de que es la única represalia abierta a Occidente ante ataques masivos biológicos o químicos –dos armas a las que Occidente justamente ha renunciado, pero no sus enemigos– el Tratado de No-Proliferación, y sin duda las políticas internas y externas de las mencionadas Corea del Norte, Irán y el preocupante Pakistán, están imbricados de manera que sólo los íntimos conocimientos de la doctora Lara Fernández sobre este esotérico tema pueden dilucidar.

Sobre los planes para la defensa europea contra la amenaza nuclear, cabe hacer notar que las fragatas españolas clase Álvaro de Bazán llevan implícita en el sistema de armas Aegis la capacidad de defensa antimisil balístico. Si se llega a hacer la relativamente modesta inversión en las modificaciones al sistema de combate, y misiles SM-3 Bloque IV, para lo que ya se han hecho las pruebas de viabilidad, la contribución española a la Defensa Antimisiles Balísticos de Teatro europea sería formidable, entre otras razones porque, siendo una plataforma naval, el despliegue al lugar amenazado se puede hacer sin apenas preaviso, por caminos neutrales, sin cruzar fronteras, y llevando la propia logística consigo.

El capítulo que nos presenta el profesor don Jesús Ignacio Martínez Paricio nos hace reflexionar sobre la esencia de la misión de las Fuerzas Armadas y el porqué de la escasa aprobación que hoy tiene el desempeño de su misión. La resistencia del español de hoy a ver a sus fuerzas marchar a otras tierras, documentada por Martínez Paricio con varias estadísticas, demuestra un escaso interés por lo que ocurre lejos de su terruño, cerrando los ojos a la certeza de que pronto o tarde tendrá impacto en su bienestar, y una actitud paternalista hacia sus soldados, que, aunque podía tener alguna justificación cuando eran de recluta forzosa, es inadecuada ahora cuando, compuestas las fuerzas exclusivamente por profesionales, no cabe dudar de su voluntariedad para asumir riesgos, que saben vienen con la paga, por así decirlo. El resultado es una posición popular decididamente timorata, por no decir abiertamente opuesta, respecto a los riesgos que nuestras fuerzas pueden asumir en operaciones que, durante estos últimos años, han sido y son llevadas a cabo en ambientes –reconozcámoslo– esencialmente benignos, y es especialmente opuesta –avergüenza confesarlo– cuando estas misiones son «interponerse en una guerra civil» o «ayudar a un amigo» (análisis del Real Instituto Elcano, diciembre de 2007).

Pero el español de hoy podrá ser timorato, mas no insolidario. Es por esto por lo que sublima su resistencia a ver a sus Fuerzas Armadas operando en el exterior al considerarlo aceptable e incluso deseable si la misión es «humanitaria». Naturalmente, dándose por descontado que España, al igual que sus aliados, no conduce ninguna guerra de agresión, esta opinión nos deja el problema de separar con un fino bisturí lo humanitario y por tanto presumiblemente legítimo de lo simplemente guerrero, y por tanto sospechoso de ser inmoral, problema que mantiene hoy muy

ocupados a los políticos y comentaristas, olvidando que ya lo dilucidó Cicerón cuando dijo que:

«El legítimo objeto de la guerra es una paz más perfecta.»

Esta sublimación de la defensa en labor humanitaria produce varias consecuencias indeseables. En primer lugar la realimentación entre los políticos y la opinión pública, representada pero también influida por los medios de comunicación, se hace creciente en un esfuerzo por demostrar quién es más «políticamente correcto», llevándonos a absurdos como discutir con toda seriedad en el seno del Consejo Atlántico las posibles medidas a adoptar por la OTAN ante la pandemia de la gripe aviar, alarma desproporcionadamente inflada en el año 2005 (supongo que habrán vuelto a hacerlo ante la posterior gripe porcina, pero no he tenido el privilegio de presenciarlo esta vez), o como la asignación permanente a las Fuerzas Armadas de misiones de ayuda en catástrofes y similares, que estando perfectamente justificadas ocasionalmente cuando las instancias civiles pertinentes son desbordadas –las Fuerzas Armadas están adiestradas y organizadas para operar en la mayor de las catástrofes, que es la guerra– producen invasión de competencias, problemas organizativos y desmoralización en ambas partes cuando esa asignación se hace permanente, además de detraer los bienes escasos de personal, material y finanzas de la misión principal, el core business, de las Fuerzas Armadas, que es ser el instrumento armado de la acción exterior del Estado.

Otra desafortunada consecuencia es la expectativa de que las Fuerzas Armadas se conduzcan en sus misiones como si fueran fuerzas policiales. El dilema, la imposible situación que este benéfico deseo impone a los militares ha sido recientemente puesto de manifiesto por mi querido amigo y compañero el almirante Tafalla en un lúcido artículo con ocasión de la crisis del secuestro por piratas del atunero Alacrana, de quien tomo la siguiente cita:

«... el policía, en una democracia [...] sólo puede realizar determinadas actividades con permiso previo de un juez, debe conseguir siempre pruebas objetivas que permitan procesar al presunto delincuente y, en general, tiene que actuar con su libertad de acción mermada por la defensa del [...] marco de libertades individuales, bien más precioso que la propia represión del delito. Es decir, el policía actúa por lo que hace un sujeto, y no por lo que es. El soldado, al contrario, trata de neutralizar al enemigo por lo que es, no por lo que hace. [...] Por eso, cuando nuestra voluntad se ha impuesto

y este soldado enemigo es prisionero, se le respeta y se le trata con las previsiones del Derecho de Guerra y sus correspondientes convenciones.»

El efecto perverso de esta exigencia es que el soldado o marinero no puede actuar como tal, porque las reglas de enfrentamiento dadas con tan ignaro y manipulador criterio se lo impiden; y no puede actuar como policía porque ni su adiestramiento ni su armamento se lo permiten, ni como tal sería reconocido si un juez somete a escrutinio sus acciones. El obvio resultado es parálisis, ineficacia y desmoralización.

Y es que la palabra guerra se ha convertido en impronunciable. La ilusoria elevación al nivel de las relaciones internacionales del optimista aforismo «dos no riñen si uno no quiere», combinado con lo largo del periodo en que nuestra Patria ha estado ausente del escenario mundial, han convencido a una generación de españoles de que la guerra puede ser evitada sólo con desearlo, de que los conflictos internacionales se pueden siempre resolver sin recurso a las armas, Federico el Grande dijo:

«La diplomacia sin fuerza es como la música sin instrumentos.»

De que la negociación es una noble herramienta tan eficaz que no necesita el apoyo de aquéllas, de que, en fin, las Fuerzas Armadas no tienen hoy más uso o destino que las labores humanitarias o paliativas de emergencias civiles. La falsedad de esta creencia está abundantemente ilustrada en la Historia –véase por ejemplo el Acuerdo de Múnich, con Chamberlain encarnando semejante opinión entonces prevalente en el Reino Unido, trayendo «paz para nuestro tiempo» sólo meses antes de la guerra más destructiva de la Historia, o más directamente conectada con España, la desastrosa guerra que se vio forzada a librar, la última internacional que nuestra Patria ha tenido, contra Estados Unidos en 1898– pero queda patentemente demostrada para España sin más que invocar las reclamaciones del siniestro personaje Osama ben Laden sobre el Al-Andalus, ominosamente apoyadas con su ejército de suicidas, dispuestos a imponer sus indeseadas leyes en nuestra libre tierra.

Que toda esta resistencia a aceptar la permanencia de la guerra en su sentido clausewitziano de «continuación de la política por otros medios» es un factor que no sólo afecta la eficacia de las Fuerzas Armadas de nuestra Patria sino que es relevante para toda la OTAN es evidente en el concienzudo trabajo del profesor Martínez Paricio, pero es puesto más centralmente en el contexto aliado en el excelente repaso que el capitán

de fragata don Saturnino Suanzes Fernández de Cañete a los conflictos que Occidente ha tenido que lidiar desde el fin de la guerra fría, en su mayoría a través de la OTAN. Los cambios en la forma del conflicto desde el que pudo ser y felizmente no fue con el Pacto de Varsovia, pasando por la guerra que libró la coalición para desalojar a Irak del invadido Kuwait, por Bosnia-Herzegovina –el diálogo que reproduce entre Milosevic y el general Clark también ilustra perfectamente lo expuesto anteriormente sobre el dilema del militar con misión policial– Kosovo, y ese nuevo hito de referencia histórica que fue, seguramente más que la caída del «telón de acero», como el capitán de fragata Suanzes argumenta, el ataque al World Trade Center del 11-S.

Podrá disputarse lo adecuado de los cambios que la OTAN ha ido introduciendo en sus estructuras y su manera de operar, ello es ciertamente opinable; pero nadie puede ignorar el enorme esfuerzo de adaptación que estos últimos 20 años ha llevado a cabo conforme se iba demostrando que cada conflicto dejaba anticuado al anterior, siempre tratando de desmentir la famosa frase de sir Basil Liddel-Hart:

«Más de 2.000 años de historia militar nos enseñan que si hay algo más difícil que imbuir una nueva idea en la mente militar, es extirpar una idea antigua.»

Las Combined Joint Task Forces, su posterior relegación al desván y sustitución en la práctica por la ya mencionada NFR, un respetable número de reorganizaciones de la estructura de mando, numerosos documentos conceptuales, y la supresión de los planes de operaciones fijos y su reemplazo por planes de contingencia (que pueden ser empleados en una variedad de lugares y situaciones) son algunas de las pruebas de esta incansable actividad.

Sin embargo, el éxito ha sido bien modesto, como el capitán de fragata Suanzes nos muestra. La OTAN, como organización colectiva, ha sido incapaz de contagiar ese afán de renovación y de eficacia a las naciones que la constituyen. En el proceso de planeamiento de fuerzas, donde se trata de persuadir a las naciones de que obtengan el futuro material de manera coherente con las necesidades colectivas, tanto como en los diversos procesos de generación de fuerzas, donde se pide a las naciones que contribuyan con las fuerzas existentes a las operaciones en curso o al siguiente turno de la NRF –el proceso caracterizado, como nos recuerda el autor, por lord Robertson como pasar el begging bowl, el cepillo de limosnas– las na-

ciones han sido consistentemente impermeables a toda persuasión. Han continuado obteniendo material más y más sofisticado, pero en menores números, cuando la situación parece claramente requerir más unidades no necesariamente más capaces individualmente, a menudo por conveniencias comerciales o industriales con poca relación con las necesidades reales, y han sido regularmente remisas en contribuir las fuerzas a las que se habían comprometido al decidir una operación o aprobar la NRF, o cuando decidieron de común acuerdo tener desplegado el 8% de sus fuerzas terrestres y el 40% desplegable. No es posible evitar la impresión de que las naciones se comprometen a cualquier cosa en la secreta esperanza de que sea otro el que cumpla con la obligación así adquirida.

Es difícil creer que esto sea todavía una tardía manifestación de la famosa recogida de los dividendos de la paz, 20 años después de que el capital invertido proporcionara el magnífico fruto del derribo del muro de Berlín y la apertura de las demás fronteras que dividían Europa. Más plausible es la explicación de un utópico pacifismo, antes aludido en relación con nuestra Patria, pero que en diversa medida afecta también a algunos aliados. Y en no pequeña medida es debido a una falta generalizada de comprensión de la clase de amenazas con que nos enfrentamos.

Por ello las conclusiones que alcanza nuestro autor son coherentes con los demás capítulos de esta Monografía, y pueden servir de resumen de todos ellos. El nuevo Concepto Estratégico ha de ser realista, teniendo en cuenta la distancia entre los loables deseos aliados de proteger y promover nuestro modelo de sociedad en todas las ocasiones y en todos los lugares, y la dura realidad de que nuestros medios militares y los recursos de personal, material y financieros que los apoyan no se pueden estirar tanto, sea por pura imposibilidad material o por falta de moral y convicción; ha de tener en cuenta que la seguridad hoy es más compleja que ayer, y la relación con otros agentes de seguridad, como las organizaciones policiales, pero también puramente civiles, como las organizaciones no gubernamentales, ha de ser por tanto de íntima cooperación, pero sin invadir mutuamente competencias; ha de admitir que aunque la expansión del número de aliados es una prueba evidente de su éxito, introduce una debilidad, pues los intereses, más allá de los básicos de la defensa común, son más dispersos o más sujetos a interpretaciones, y basta comparar –muchos podemos hacerlo– los procesos de la decisión en el Consejo Atlántico de los 28 miembros de hoy con los de hace tan sólo 10 años, cuando eran 16.

Por su parte los gobiernos aliados deben participar en el proceso de planeamiento de fuerzas con un espíritu más franco y abierto, considerando que los conflictos los van a tener que confrontar junto con los aliados, por lo que es mejor aceptar las sugerencias y tener la estructura de fuerzas que mejor encaje con la del conjunto de los aliados, dentro de límites razonables, en vez de guiarse meramente por conveniencias industriales o razones de prestigio; que deben contribuir con espíritu más generoso que la estricta medida, que siempre es cicatera y nunca totalmente objetiva, en las operaciones o turnos de la NRF que por consenso ellos mismos deciden en el Consejo Atlántico; y que la genuina misión de sus Fuerzas Armadas es ser el instrumento armado de la acción exterior del Estado, no otra.

Pero todo ello, como nos recuerda el profesor Martínez Paricio, pasa indeclinablemente por persuadir a la opinión pública de que la defensa es una necesidad, aunque cueste dinero y dedicación; de que tenemos enemigos aunque no queramos ni los busquemos; de que raramente les podemos convencer, sino vencer; de que el poder militar es necesario como dice Sun-Tzu incluso –sobre todo– para ese culmen de la excelencia que es vencer sin batallar; de que, en fin, para ello necesitamos de nuestros aliados, de una organización, la OTAN, donde las voces de todos son escuchadas y la actuación es por consenso.

Sólo de este modo, con la opinión pública a favor, podremos confiar en que este excelente instrumento que acaba de cumplir 60 años seguirá muchos más proporcionándonos el insustituible servicio que ha permitido a la sociedad europea conservar sus libertades y estilo de vida, a pesar de las amenazas que la han acechado durante este tiempo.

CAPÍTULO PRIMERO

LAS AMENAZAS DEL CRIMEN ORGANIZADO Y EL PAPEL DE LA DEFENSA

LAS AMENAZAS DEL CRIMEN ORGANIZADO Y EL PAPEL DE LA DEFENSA

Por MANUEL CORREA GAMERO

Introducción: un nuevo mundo

Europa se disuelve lentamente en la globalización

El centralismo, como deformación perceptiva del universo, es un mal que ha sesgado todos los análisis desde los griegos en adelante: creemos que el lugar en el que nos encontramos, el que mejor conocemos, es el centro del universo, lo demás está en la periferia. Destruir tal impostura ha costado grandes sacrificios y contrariedades a ilustres personalidades como Galileo, cuya crítica al geocentrismo le supondría la condena de la Iglesia de Roma. Creernos el centro del universo es un error de enfoque cuyas consecuencias se arrastran durante siglos; así hemos entendido que el mundo, el mundo que conocemos, era fundamentalmente Europa, como se ha dicho, lo demás eran arrabales.

En el ámbito de las políticas prácticas, los imperios preexistentes se fraguaron con frecuencia sobre sistemas políticos centralizados, según expuso S. N. Eisenstadt en: *Los sistemas políticos de los imperios* pero la conciencia social y cultural se produce singularmente con enorme fuerza en Europa, donde el impulso colonizador es sustancia de su esencia cultural.

Cuando Marco Polo regresó de su viaje dando noticias de la existencia de países e imperios inimaginables, complejos y maravillosos, sus con-

temporáneos lo encarcelaron. No se aceptaba que pudiera haber ciudades, culturas, imperios, etc. superiores a los europeos, su posibilidad y comparanza eran insultantes. Aunque lo verdaderamente chocante era el cambio de mentalidad que tal viaje comportaba. La tensión de la existencia de otros mundos era no sólo presentada, sino necesaria, como demostró Italo Calvino en: *Las ciudades invisibles*.

Por otro lado, J. Ortega y Gasset, en el prólogo a la edición española: *La decadencia de Occidente* (1) señala que:

«Una de las graves faltas de estilo de Spengler, es presentar como exclusivas y propias suyas, ideas que, con más o menos medida, habían sido expresadas antes por otros.»

Con ello se reconoce que a comienzos de siglo XX, cuando se publica la obra de Spengler, la cultura europea se presentaba como una construcción nada hermética y que a lo largo del siglo continuaría cuarteándose, tal como ha venido ocurriendo efectivamente durante el pasado siglo XX.

Los cambios sufridos tras las dos grandes guerras en los ámbitos políticos, económicos, tecnológicos y en definitiva culturales, manifestaron la conciencia de una «aldea global», ya entrada la década de los años setenta.

La consideración de un mundo no eurocéntrico, nos hace cambiar todos los postulados de nuestros análisis. Así ocurrió tras el impulso que supuso la entrada en el panorama internacional de Estados Unidos de América, como una potencia de primer orden, y junto a ellos Canadá, Australia, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Nueva Zelanda, Suráfrica e India y algunos países suramericanos, con lo que se comienza a difuminar una visión eurocéntrica.

Con la globalización, hemos empezado a familiarizarnos con los «países remotos» y tenemos la impresión que la periferia está irrumpiendo en «nuestro mundo». Algunos, ante este hecho palmario, tienen la tentación de frenar este proceso. Tarea imposible e inútil como se verá.

Hace tiempo que el economista John K. Galbraith, fallecido el año 2008, habló de la confluencia de los sistemas, referido a la evolución paralela que se observaba en el llamado «mundo libre» y el que regía la URSS sobre sus satélites. En ambos casos, existía un país central en torno al cual

(1) SPENGLER, Oswald: 2 volúmenes, editorial Espasa, Calpe 1966.

se situaban el resto de los países adscritos, y en cierto modo, dependientes. Tal visión, según Galbraith, se daba en los dos sistemas y explicaba el mundo bipolar. Es decir, el *mundo*, con lo que la visión planetaria se daba por satisfecha, pues una mitad del mundo se explicaba en función de la otra y ambas completaban con suficiencia una cosmovisión.

Con el tiempo, la destrucción intelectual de un mundo eurocéntrico y unipolar, esto es, posterior a la caída del mundo soviético, viene a coincidir con el fin del siglo XX.

Si el siglo comienza asumiendo el nuevo orden que se establece tras la desaparición de los viejos imperios europeos, el nuevo enfoque nos retrotrae de nuevo al siglo XVIII. Los dos siglos precedentes, protagonizados por España y Francia, dieron paso, tras el predominio marítimo de Inglaterra, al hecho de que el mundo futuro ya nunca más podría entenderse dentro de los límites de nuestra Europa. Cuando la Revolución Industrial proporciona a Inglaterra los excedentes necesarios para aumentar el nivel de vida de la burguesía y con ello la demanda de nuevos productos, cobra importancia lo exótico, favorecido por el comercio internacional que soporta la primera flota del mundo. El concepto territorial cambia bajo el influjo de la «nueva Venecia», y con él, el planteamiento de la política internacional. Los cambios son tales, que se supera del concepto de «la colonia» que se había instalado desde el siglo XVI.

Es en el siguiente siglo XVIII cuando China alcanza su máxima extensión bajo la dinastía Qing de Manchuria. Su asombroso desarrollo comercial e industrial es superior al europeo, pero Europa no se da por enterada, pues mientras Inglaterra está comenzando la instalación industrial de sus telares, sólo la manufactura imperial de la seda, contaba con 2.500 operarios especializados, y en cuanto a la organización social del trabajo, ya existían 25 gremios de trabajadores en la ciudad de Pekín. El auge y modernidad comparada de China ha sido desvelado por Susan Naquin y Tomas Rawsky a finales del pasado siglo. Si hubiera existido un chinocentrismo, observaríamos, entre otras referencias comparativas, las dimensiones demográficas de países de la zona como Japón, con cerca de 90 millones de habitantes en el año 1060, India aproximadamente 100 millones, y la propia China con 200 millones. Mientras tanto, Europa era un «minúsculo territorio» con una población exigua.

En cierto modo, ésta es una imagen que admite un cierto paralelismo con la actualidad, cuando hemos vuelto a descubrir China, y por extensión

Oriente, después de dos siglos de oscuridad. Una comparación que resulta paradigmática es la que tomamos de Adam Smith, cuando observa que el volumen del mercado interno de China era entonces más grande que el de todos los países europeos. Hoy, los tejidos y las confecciones chinas han invadido el mercado mundial arruinando los textiles británicos, y de otros países en sólo 20 años. Esa misma circunstancia se habría dado a mediados del siglo XVIII, por la superioridad de la calidad de las hilaturas de algodón y el menor precio, pues la mayoría estaban confeccionadas artesanalmente. Como ha puesto de manifiesto John King Fairbank, China y en general Oriente, no es un mundo atrasado respecto de Europa por el mero hecho de que a la caída del régimen de los Qing sufriera una desorganización política y económica ciertamente duradera. Piénsese que durante los siglos XVIII y XIX, las importaciones europeas procedentes de China eran cuantiosas y prácticamente lo más destacado que los ingleses consiguieron vender a los chinos fue opio. Nada de lo que se producía en Inglaterra les interesaba.

Sin embargo, quienes opinaban que Europa constituyó por derecho propio el centro del mundo, leen sólo sus propios textos, pues existió siempre un mundo paralelo o tal vez más de uno, sin duda con otras pretensiones, tal vez más armónicas y equilibradas de las que el pensamiento europeo ha desempeñado.

Recientemente, en el análisis social –sociológico, económico y político– han cobrado gran interés las teoría demográficas, sus aplicaciones, sus proyecciones y su volumen bruto.

Según cifras del Banco Mundial, la evolución demográfica estimada para el año 2009 arrojaba la siguiente dinámica entre esos países, cuadro 1.

Cuadro 1.– *Evolución demográfica para el año 2009.*

Zona y países	Población en millones de habitantes	Estimación para el año 2009
Unión Europea	495,0	519,9 (Estimación para el año 2030)
China	1.242,6	1.338,6
India	1.028,6	1.166,0
Brasil	170,0	198,7

Como puede comprobarse, el peso de la población comparando estas regiones se centra en los países emergentes, quienes tienen una mayor tasa de crecimiento y una estructura por edades más juvenil. Europa es el continente con mayor número de personas mayores y donde se incrementa de manera más rápida la población dependiente.

China, seguida de la India, Brasil, Rusia, México, etc. cabeza de los países emergentes, multiplicó su comercio exterior por 60, entre los años 1980 y 2005, fecha en las que situó en todos los hogares del mundo desarrollado aparatos electrónicos, y ropas confeccionadas. Esto comportó la práctica destrucción de todas las factorías textiles, algunas tan señeras como la británica. Por otro lado incrementó, de forma casi absoluta, la dificultad de establecer factorías electrónicas en el mundo desarrollado, habida cuenta de la calidad creciente de los productos chinos, y el bajo precio de su mano de obra.

En el año 1999, China exportaba petróleo, hoy, 10 años después, debido a su rápido desarrollo, es uno de los países de mayor importación de carburantes, donde el consumo de energía ha crecido de forma exponencial. El régimen político singular de China ha permitido ajustar adecuadamente población, educación y riqueza, ecuación que el comunismo clásico había imposibilitado, como lo acreditan Corea del Norte y Cuba. Otro tanto puede decirse del resto de los países emergentes, y especialmente de su significación global deslocalizada.

Así pues Europa ocupará el lugar que le corresponde en la armonía del mundo, es decir, cada vez menor en la producción de riqueza y mayor en costos de dependencia. Menor en población, en Producto Interior Bruto (PIB), en iniciativa económica y en fortaleza militar. Desde mediados de la década corriente, las economías emergentes superaron a la de los países desarrollados. Esta transformación social del modelo establecido durante los dos últimos siglos, nos obliga a plantearnos nuevas estrategias a regiones como la europea en materia de defensa, de bienestar en general y por ello de nuevas alianzas y recursos para nuestra seguridad. Otro factor nada irrelevante es que la democracia, no está garantizada, ni será exigible en el futuro en los países que integran las economías emergentes.

De la mitología griega se desprende la visión que desde antiguo se tenía de eso que hoy llamamos Europa. Como es sabido, ésta era en la leyenda una princesa, hija del rey fenicio Agenón. La princesa fue seducida por

Zeus transformado en un toro blanco que la rapta y la lleva a la isla de Creta, donde ella se entrega y Zeus culmina su pasión. Los hermanos de la bella Europa la buscaron por todo el mundo (Europa), describiendo su fama y belleza, que se idealizó con su ausencia. Desde cinco siglos antes de Cristo, se llamó así a toda la Tierra que se extendía al norte del Mediterráneo. Paradójicamente, Europa es al gran continente Eurásico, lo que la península Ibérica –piel de toro– es a Europa. Si sobreponemos al mito la evocación, citaremos cómo subtítulo Díez del Corral su obra: *El rapto de Europa: una interpretación histórica de nuestro tiempo*. ¿Premonitorio tal vez?

El futuro de Europa, ayer y hoy está fuera, fuera está su posibilidad de pervivir, su economía, la persistencia de su cultura en continua evolución, su economía, su seguridad, etc. La vieja teoría típicamente europea de que la seguridad está en la fortaleza –en el castillo–, está superada. El ensimismamiento de Europa está trasnochado. El inevitable contacto con los demás, el conocimiento de los otros, nos ha dado nuestra verdadera dimensión comparativa, que hoy es innegable por evidente. Esta nueva visión del «mundo» que ha emergido, ha de representar más cambios en el ámbito de la conciencia que el de los datos de la realidad.

Cuando Europa se refugió en sus fortalezas, se aisló del mundo, ese aislamiento fue siempre perverso, pues el mundo exterior continuó a su pesar, cumpliendo su destino y así un día llegó la Kerkaporta, la puerta olvidada que fue la causa de la caída de Bizancio. Símbolo con el Sacro Imperio y crisol de Europa. La seguridad ya no está en impedir que entren los que están fuera, está en nuestra posición en el exterior. Si todo ensimismamiento es malo, lo es en la técnica, en la filosofía, en la autarquía, es perverso en la seguridad. Siglos no bastaron para reparar ese error en el Imperio Romano de Occidente, y de nuevo es la falta de seguridad, la que da el giro a la historia europea, que durante 1.000 años habría sido el baluarte de esta parte del mundo, gracias a la cual se conservaron sus leyes, sus costumbres, su cultura, el sistema político y un afán permanente de conquistar la libertad.

Así pues en el mundo actual, las regiones que durante el pasado siglo XX han albergado los principales centros de decisión política y la cultura dominante están en decadencia, lenta y controlada, y no todas al unísono. Una nueva oleada de países con mayor pujanza tiende a desplazarlas progresivamente. El proceso no es automático, es lento, pero se antoja inexorable y pasado el tiempo se cumple el hecho de la rotación de los

imperios. Los cambios que más preocupan ante los nuevos tiempos, que como en todas las ocasiones precedentes traerán cosas buenas y malas, son lo que atañen a la libertad, al bienestar, al equilibrio entre iguales y a la seguridad.

Aquí reflexionaremos sobre la seguridad, con lo que estaremos tangencialmente en el no menos importante tema de la libertad, en el nuevo mundo que se aproxima y que ya ha comenzado a mostrar sus credenciales, en los cambios que se han producido en los ataques a la seguridad, en la configuración que hoy tiene el delito. Nos detenemos a considerar la seguridad, porque se ha sobredimensionado y se ha configurado de manera terriblemente novedosa. Hoy no son tan terribles las guerras como en el pasado. No es tan terrible el asalto nocturno al doblar la esquina, el delito común no será tan temibles, como lo es hoy el terrorismo, la utilización potencial de las bombas biológicas o nucleares, la enorme dimensión del crimen organizado que alcanza desde nuestro modesto patrimonio doméstico a la destrucción del orden económico mundial, desde el orden constitucional del Estado de Derecho a los «Estados fallidos». Junto a la globalización que relativiza el peso de Europa en el mundo, aparece globalizado igualmente el delito. De esto es de lo que nos vamos a ocupar en las páginas siguientes.

Para sentirnos seguros

El hombre que fue jueves y el crimen de la señora Aliona Ivanovna

El honor y la miseria se dan cita en el siglo XIX conviviendo en la sociedad británica pujante e industrial y en la vieja Rusia sumida en la miseria y la desesperación.

El delito es fruto de su tiempo. Así le suele ocurrir a todos los fenómenos sociales, se adoptan pautas, costumbres que forman parte del acervo de cualquier sector de actividad. Se cuenta que en los comienzos de la aviación de guerra, uno de los pilotos pioneros más destacados, Von Richthofen, conocido como el *Barón Rojo*, aristócrata alemán durante la Primera Guerra Mundial, pasaba cerca de sus adversarios en la batalla, para avisarles de que iba a atacarles, y cuando el contrincante resulta herido le permitía escapar. Estos usos corteses han venido desapareciendo, pero también se dieron a su manera en el mundo de la delincuencia, especialmente entre personas de cierta extracción,

cada cual a su manera y con la cultura de sus días. Así, en el siglo XVII español, cuando un caballero sorprendió a su esposa en el lecho con otra persona, la acompañaba cortés y devotamente a misa de buena mañana, donde se confesaba, para después, de regreso a casa, le daba muerte incruenta (2).

Citamos en las líneas que siguen dos casos en culturas distintas en que los delincuentes se ven determinados por el ambiente social imperante que marcan definitivamente sus vidas. Pero que en lo más recóndito de su personalidad anida la contradicción, el arrepentimiento y tal vez, un resquicio de libertad.

En la obra de Chesterton: *El hombre que fue jueves*, se plantea una riquísima discusión entre dos poetas, Lucian Gregory (el poeta anárquico) y Gabriel Syme (el poeta dandi del orden). Es la discusión del orden y de la anarquía. Como es de prever, el anarquista rechaza el orden por trasnochado y opresor, y a Syme no le cabe en la cabeza que exista un solo verdadero anarquista. Gregory asegura a Syme que está en condiciones de demostrarle que existen los anarquistas militantes, activos y dispuestos a ejercer su doctrina, pero sólo se lo demostrará si le jura no denunciarlos a la Policía, a lo que éste le da su palabra de caballero de que guardará el secreto. Gregory le conduce entonces a una guarida subterránea, donde está la logia anarquista más secreta de Londres, repleta de armas, bombas y sables. Está compuesta de siete individuos que por precaución han adoptado cada uno de ellos el nombre de un día de la semana. El jefe es el *domingo* y casualmente está vacante el *jueves*, razón por la que esa noche se procederá a cubrir esta plaza, a la que se postula Gregory. Una vez en la guarida, Syme quiere ayudar a Gregory a conseguir su propósito, y con el fin de ganar su confianza, le propone revelar un secreto vital, un secreto que si lo desvela a sus colegas anarquistas, le puede costar la vida. Gregory, acuciado por la curiosidad, le jura que jamás desvelará el secreto que le confíe. Syme entonces le desvela que él es un destacado policía de Scotland Yard, lo que deja perplejo a Gregory.

Tan perplejo queda el anarquista, que no acierta en el discurso de candidatura a ingresar como miembro nato en la logia. El resto de los «días de la semana», por voz del *domingo*, invitan a postularse al invitado Syme, a quien dan por supuesto que es un correligionario, ya que ha sido introdu-

(2) *Avisos de Pellicer*, tomo I, pp. 43-44, 5 de julio de 1639.

cido en el *sancta sanctorum* por el fiel Gregory. Tan arrebatador y hábil es su discurso que acaban eligiéndole como *jueves*, ante la asamblea que le acoge complacido. La actitud desconcertada y jadeante de Gregory, preso de un choque emocional afirma:

«Entre nosotros no puede haber nada más que el honor y la muerte.»

Syme afirmó como conclusión:

«Yo no puedo decir a la Policía que usted es anarquista, pues se lo he jurado. Usted no puede decir a los anarquistas que soy policía, pues su honor se lo impide.»

La paradoja está servida, los principios de estos dos individuos que se presentan como lo que no son, hace honor al respeto que se profesan. *El valor de los principios* parece ser el primer valor, el de la palabra dada, el del compromiso que ata o sujeta las relaciones humanas aun en las más extrañas circunstancias. El delito pues, se ha de sujetar a su tiempo.

Otro caso en una sociedad distinta es el del crimen de una vieja usurera, Aliona Ivanovna, por el joven Raskolnikov (3). Se trata de un estudiante de Derecho de 24 años que ha sido desalojado de su casa por no pagar el alquiler, huyendo literalmente de la casera sin ser visto por ésta. Tiene también que dejar los estudios por falta de recursos. El cuadro familiar es el de tantas familias rusas de mediados del siglo XIX, en el que primero Catalina *la Grande*, y después el zar Nicolás I, sometieron al país a una prolongación feudal insostenible de represión, destierros y censura. La madre de Raskolnikov está enferma, su hermana tiene que prostituirse para cuidarla y atender a sus necesidades, sus amigos no pueden asistirle y es entonces cuando acude a la usurera Aliona Ivanovna para empeñar algunos de los pocos objetos que le quedan. La vieja le da poco dinero y además le descuenta los intereses por anticipado, lo que le enoja en extremo. Días después regresa y la mata con objeto de recuperar su dinero y el alijo de la vieja usurera, la escena se complica y ha de matar también a la hermana de la usurera. La vida de este asesino se sumerge en un calvario de emociones y arrepentimientos en lucha constante por restablecer su honestidad. El botín del robo es utilizado para socorrer a otros necesitados y al final, ya vencida su fortaleza anímica y atormentada su conciencia, confiesa su crimen a la policía. Cuando le preguntaron por qué confesaba el crimen, dijo sencillamente que lo hizo por arrepentimiento.

(3) DOSTOYEVSKI, Fedor: *Crimen y castigo*, 1866.

La obra de Dostoyevski, retrata una sociedad difícilmente superable en miseria social y calamidades, sin embargo, los personajes guardan en su interior principios que alguien denominó supersticiones, tal vez como fe desmedida en algo superior que no podía venir del mundo de la política, en una contingente vida mejor. El autor escribe su novela mientras está preso en Siberia, acusado de conspirar contra el zar. Como su personaje, parece arrepentido.

Frente a esta visión del siglo XIX, oponemos la que se da hasta los años setenta del pasado siglo, en la que el delito es casi siempre certero, es decir solapado, oculto y mañoso a los ojos de la víctima, sin confrontarse con ellas: el carterista del metro te roba sin que te des cuenta, entra en tu casa cuando no estás, te estafan alabándote o provocando tu egoísmo, afán de lucro y vanidad. Es una actitud delictiva de transición hacia el delito descarnado actual. Se entra en casa cuando estás en ella, te apalean hasta que entregas tus valores y aún después violan a las hijas o a la esposa. Atracan con armas automáticas en plena calle, organizan bandas no exentas de presunción y osadía como los ñetas y otras. El delito es un producto cultural y un indicador descriptivo de la sociedad en que vivimos.

Leyes y delitos

Son expresiones muy ligadas. Las primeras crean los segundos, las leyes definen qué cosa es delito. Y sin embargo, las dos expresiones son muy imprecisas y convencionales. Para el profesor Bryan Magee, analista de la obra de Popper, se ha de precisar mucho cuando hablamos de leyes y de infracciones a las leyes, y eso es así para el profesor de Oxford y Yale no sólo en el campo científico, sino en todos los campos incluido el social y natural. Así afirma que:

«Las leyes de la sociedad prescriben lo que podemos y lo que no podemos hacer, y por lo tanto pueden ser infringidas –si no pudieran serlo no habría necesidad de promulgarlas– y ejemplifica: ninguna sociedad prohíbe a sus miembros que estén en dos sitios a la vez. Las leyes que nos interesan aquí no son las leyes de la Naturaleza que no pueden ser ignoradas, paradójicamente nos preocupan sólo aquéllas que habiendo sido promulgadas, pueden –a voluntad– ser desobedecidas y que tal acto comporta una *infracción*.»

Ahora bien, al comienzo de este epígrafe sosteníamos que los delitos, son aquellas figuras que crea la ley. Las leyes se fijan en unas determinadas conductas y por multitud de razones –políticas, religiosas, culturales al fin– las *tipifican* como delitos y faltas, otras conductas no. En el pensamiento occidental la conducta que constituye el delito más emblemático, es la crueldad. La autora norteamericana Judith N. Shklar ha reflexionado sobre estos vicios (4) –conductas– y sobre su análisis haremos algunas matizaciones: si bien es admitido en nuestro medio cultural que la crueldad constituye una conducta altamente reprobable, en la praxis política, económica y convencional, resulta muy difícil condenar las conductas crueles. Pongamos el ejemplo del mercado en nuestras sociedades liberales y veremos lo difícil que es juzgar qué es un monopolio abusivo, la fijación de los precios por acumulación o *stock* de mercancías, etc. o la gestión de la libertad de expresión, con su prensa coloreada de rosa o de amarillo, en muchos casos ejemplo de la crueldad y la afrenta.

Por otro lado, en la elección de qué cosa es delito, no están, o tal vez debieran estar todos los que son. Shklar cita entre otros el hecho de la traición, hace una reflexión apasionada tomando como paradigma el cuento de Hansel y Gretel para entender el sufrimiento que produce el *abandono* de los padres, paradigma de *la traición*. Sin embargo, en la práctica común de la convivencia social, la traición pasa desapercibida, nunca se penalizó, en la sociedad matrimonial se ha ido despenalizando. No es así en la vida política, donde el legislador fue más exigente. Como es sabido la traición es el único delito que figura recogido en la Constitución de Estados Unidos. Y para el mismo caso en el Reino Unido existe la sentencia obligatoria de pena de muerte, como instrumento para la preservación del orden del reino.

Otras conductas son consideradas por la profesora Shklar como *vicios ordinarios*, que no siempre han sido incluidos como delitos, aunque como tantas otras conductas afectan decididamente a los *crímenes contra la convivencia* (5) que tanto importan a la vida cotidiana. Estas conductas son, además de la crueldad, *la hipocresía, el esnobismo y la misantropía*. Podrían incluirse otros como el orgullo, la envidia, etc. y todos los *pecados capitales*. Podrían ser igualmente delitos, los contrarios de las

(4) *Vicios ordinarios*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

(5) Aquellas conductas que, sin ser delitos, perturban la convivencia, el orden ciudadano, la paz y el sosiego. Grafitis, ruidos, abusos, etc., fueron así denominados por algunos autores seguidores de Wilson, Kelling y Bratton.

Cuadro 2.- Virtudes, delitos y faltas o sanciones sociales.

Virtudes	Delitos y faltas o sanciones sociales
Responsabilidad	Irresponsabilidad-negligencia punible*
Sobriedad	Alarde y fantochada
Pudor	Impúdico
Fortaleza	Debilidad y cobardía*
Perseverancia	Inconstancia, pasotismo e indiferencia
Lealtad	Traición y abandono*
Respeto	Faltas de respeto*
Flexibilidad (tolerancia)	Intolerancia
Sinceridad	Mentira*
Generosidad	Cicatería

* Se señalan aquellas conductas que son punibles cuando atacan a la autoridad o al Estado en general.

virtudes humanas; en algunos casos lo son, cuando afectan al poder, cuadro 2.

Lo que viene a poner de manifiesto que, además del concepto, se ha tenido en cuenta el grado de incumplimiento. Pero dejemos aquí esta reflexión con el fin de acotar aquellos delitos que más contribuyen a configurar las *formas de la sociedad contemporánea* y dedicarnos a ellos en particular. Existe un acuerdo más bien unánime, en que éstos son los delitos económicos, a los que, con alguna pequeña digresión, vinculado a ellos nos dedicaremos seguidamente. El interés de esta reflexión ha de conocer mejor la sociedad en la que vivimos y cómo el delito forma parte de ella, la conforma y la pervierte.

Los delitos en los que nos fijaremos no son los pequeños robos de bolso, cartera, o en el interior de los automóviles. Es decir, minoristas. Esos son delitos, sin duda importantes, pero la visión que de ellos tenemos es tradicionalmente estadística y poco reveladora de la influencia de estos hechos en la dinámica social.

La conciencia de la globalización del delito no está muy extendida en la sociedad. Las conductas que con más frecuencia alteran la vida cotidiana de los ciudadanos y que constituyen su preocupación y generan temores son las faltas de urbanidad. Hay que recuperar la palabra urbanidad pues sobre todo tienen lugar en las grandes ciudades. Estas conductas, que no son delitos tipificados, se han denominado en algunas ocasiones «crímenes contra la convivencia», su frecuencia va en aumento y cons-

tituyen grandes cargas de trabajo en las áreas de seguridad ciudadana. La percepción de su perjuicio está muy segmentada por la edad y otros factores personales, puede decirse que en general deterioran la calidad de vida y el sosiego de los ciudadanos.

El delincuente individual es un artesano residual, cuya relevancia social y económica es mínima. Su motivación es exclusivamente económica y de subsistencia. Su capacidad de dañar las estructuras sociales es muy escasa, aunque puede producir perjuicios a individuos, familias y pequeñas empresas. Su acometida violenta es reducida y no suele recurrir a ella, si puede evitarlo. En ocasiones han sido marginados o absorbidos por el crimen organizado. Cuando éstos se agrupan formando bandas, todos los aspectos considerados se agravan, especialmente la violencia.

El delincuente aislado que no busca beneficios económicos es más de temer, su tipología más característica es el criminal pasional (daño sin beneficio). Cuando actúa por motivaciones políticas o religiosas, no suele descartar cierta componente económica que financie su actividad, que tiene, por lo general, una convicción personal éticamente justificable, su representación en la actualidad es el terrorismo.

La ausencia de frenos morales y la presencia de alteraciones psíquicas de la conducta producen violadores, asesinos en serie, secuestradores y maltratadores con distintos grados en el uso de la violencia. En el máximo exponente están aquellos capaces de inmolarse al uso de los integristas suicidas.

Dejemos aquí este grupo de delitos, que sin restarle importancia alguna, son gestionados y controlados por Policías especializadas. La amenaza que trataremos con mayor detalle en este momento es la del crimen organizado, atendiendo también al reflejo que tiene en la vida cotidiana de los ciudadanos del común.

En una visión sociológica de los delitos económicos los clasificamos por la mayor o menor utilización de la violencia y por el daño que producen, más que por la cuantía o montante económico, desde este enfoque podemos clasificarlos en cuatro grandes apartados:

1. *El terrorismo político-religioso*, que no busca, en principio, el beneficio económico, sino la imposición de una ideología, religión o el control y expansión política de una región, la población, la imposición de una forma de vida y todo ello con la utilización de la más alta expresión de la violencia, el odio y el desprecio de las personas como motivación.

2. *Los crímenes que persiguen el beneficio económico sin reparar en medios violentos*, con la utilización de armas pesadas, bandas organizadas militarmente, guerrillas, esclavitud de las poblaciones y *esquilación* de los recursos naturales. Requieren a veces la corrupción absoluta de los políticos u «hombres de paja», así como la eliminación de las libertades públicas y el sistema de garantías. Entre los que se encuentran la explotación de metales preciosos o estratégicos, maderas, diamantes y piedras preciosas, corales, petróleo, etc. y en ocasiones, órganos y tejidos humanos.
3. *Todos los tráfico ilegales*, este grupo es el más característico del crimen organizado, bandas mafiosas y empresas mixtas legales-ilegales (que tienen un tramo de sus funciones en el ámbito ilegal y otro en el legal). Entre sus actividades está el tráfico de drogas, de personas, de armas, la prostitución de explotación, los crímenes informáticos, etc. Su campo de actuación es global, planetario, y su actividad se desarrolla desde lujosos despachos de las grandes metrópolis, a las regiones más deprimidas del planeta, generalmente por operarios distintos, especializados y jerarquizados. Actúa con un nivel importante de violencia, aunque controlada. Su antecedente es el crimen mafioso que retrató magistralmente en blanco y negro el fotógrafo austrohúngaro Usher Felling (1889-1968) *Weegee*, en el Nueva York de los años treinta. Cuenta para su ejecución con todos los medios legales logísticos: Internet, curiers, telefónicos, servicios postales públicos, banca privada, empresas normales de transportes, ferrocarriles, barcos y aéreos, repartos domiciliarios, etc., asesorías legales y financieras.
4. *La ingeniería financiera*, todas las estafas, las operaciones de fraudes, las pirámides, las inversiones fraudulentas, la especulación con la compraventa de empresas y también de acciones y obligaciones. Las quiebras fraudulentas y otros recursos delictivos que no suelen utilizar la violencia como norma, pero que no están exentos de crueldad, pues en ocasiones perjudican seriamente a una enorme cantidad de ciudadanos. Juegan con la vanidad y el egoísmo de las personas y la utilizan a su favor. En otros casos son sorprendidos en su buena fe y arruinados. También incluimos en este apartado la corrupción política y la de los funcionarios públicos que cooperan. El fruto de su delito, suele darse por perdido, pues raramente se recupera en su totalidad, por lo que la necesidad de su blanqueo y afloramiento de nuevo, produce un buen número de actos delictivos y delincuentes, que terminan por pervertir el sector económico en el que se emplean.

Para la estadística, dos delitos en general son registrados como uno más uno: el robo de un bolso de señora y el fraude de Bernard Madoff, por ejemplo. El análisis nos obliga a distinguir por la trascendencia de dos delitos del mismo grupo, que sin embargo, son muy diferentes. Nos fijaremos más en los segundos por dos razones: porque cada delito supone una embestida con grandes lesiones al orden económico nacional, internacional, sectorial, etc. que con frecuencia hace que la sociedad tenga que reajustarse con graves consecuencias que hay que restañar. También en el orden moral. En segundo lugar, porque cada delito de esta clase, mientras ha permanecido oculto ha producido una gran cantidad de delincuentes menores, necesarios para la consumación del delito mayorista o principal. Aún podría mencionarse una tercera buena razón, que pocas veces se da una visión de estos delitos mayores y de cómo dañan a la sociedad en su conjunto, a la confianza de los ciudadanos en el sistema y a la dimensión verdadera de la legalidad en la que estamos instalados.

Resulta interesante destacar que, en general, los ciudadanos son poco conscientes de la comisión de estos delitos, les afectan poco, sólo se sienten concernidos por las consecuencias más visibles de alguno de ellos. Se piensa que estos delitos van más contra la sociedad como un ente o que atacan y afectan al Estado y que éstas son entidades lejanas a él.

Nueva sociedad nueva seguridad

Alexis de Tocqueville fue un pensador de muy amplia formación: jurista, político, escritor y de amplia y antigua formación liberal por vía familiar. Fue magistrado en Versalles, y desde esa posición recibió el encargo, y la beca de viajar a Estados Unidos, a conocer corporativamente la ordenación de aquella sociedad, sus condiciones y estructuras de organización política en general. Su preocupación personal, sus antecedentes familiares (su padre fue prefecto en Francia), y el interés por conocer el sistema penitenciario, le hizo mirar con cierto detenimiento el estado y la organización de la seguridad. Al fin y al cabo, él era jurista y una vertiente jurídica de la época era el estudio de la criminalidad. Seguía a Beccaria (6) al entender que al describir una sociedad debía tener muy presen-

(6) CESARE, Beccaria: *De los delitos y las penas*, 1764. En donde se afirma que los hombres, cansados de las guerras, crearon las leyes para mejorar la convivencia. Esta idea

te el modo en que se encuentra su seguridad. En la época, la influencia de Francia en el mundo intelectual era extraordinaria, pero ese legado cargaba con el sesgo traumático de la inestabilidad y la inseguridad del pasado revolucionario. En resumen, cualquier estudio social incluía una extensa referencia al mundo de la seguridad.

Es así que por primera vez vemos con Tocqueville que existen diferentes modelos de seguridad (policiales) que él confronta en los distintos continentes y culturas, y que el sector de la seguridad es imprescindible para dar a conocer, de forma completa, una sociedad, esta segunda conclusión fue generalmente olvidada hasta nuestros días.

Su obra de madurez: *El Antiguo Régimen y la Revolución*, a pesar de su complejidad, tiene, en parte una preocupación por el orden social, al estudiar las condiciones que llevaron a la Revolución y por lo tanto qué ha de hacerse también para prevenirlas y si se producen, cómo deben ser contenidas.

En los grandes momentos del devenir político, en los tiempos convulsos, cuando el poder aparece fragmentado o no existe o se alteran sus formas, como pudo ser la Revolución Francesa, la seguridad aparece como una pieza clave, que además debe adaptarse a las nuevas demandas y a la nueva realidad. La seguridad interior cobra entonces una importancia extraordinaria y desde entonces la seguridad pública han de ser redefinida en el nuevo marco de la división de poderes que trae el moderno Estado de Derecho. En aquellos días los nuevos modos fueron diseñados y gestionados durante largo tiempo por Joseph Fouché, duque de Otranto, mientras que la seguridad exterior es innovada y gestionada por Charles Maurice de Taelleyrand. Es cierto que aquello, nos queda un poco lejos, y que estos personajes hicieron de todo, pero es también cierto que esta circunstancia histórica plantea por primera vez la coordinación de los factores internos de la seguridad coordinados con los elementos externos con el fin de conseguir la necesaria estabilidad política y social. Pero sobre todo se establecen las bases de la preservación de la seguridad interior y de las amenazas exteriores. Este asunto siempre ha sido muy complejo y conlleva enormes resistencias para configurarse de nuevo, y presenta con frecuencia resistencias al cambio en el tiempo.

fue retomada con entusiasmo después de la Revolución Francesa, pues el positivista Augusto Comte, justificó la creación de la Física Social-Sociología para «restañar las heridas que la Revolución había producido en la sociedad».

Por ejemplo, en la actual construcción europea, al considerar el orden nuevo en una reciente asociación de naciones de la Unión Europea, se habla con frecuencia de la seguridad, pero no se definen criterios operativos, los acuerdos se establecen sin valor prescriptivo-operativo. En el año 1999, con el Tratado de Ámsterdam, se prevé la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En el lenguaje de la Unión, o en cualquier otro lenguaje, la creación de un *espacio*, es bastante etéreo. Y así resulta. Posteriormente, ese mismo año en Tampere se trata extensamente de la libertad y también de la justicia, y poco sobre la seguridad. El hallazgo más notable es el de reconocer que en las nuevas condiciones de libertad de movimiento de personas, mercancías y economías, resulta *más fácil* delinquir. Aunque en Tampere se expresa de manera inversa:

«... la apertura de espacios de libertad en Europa, hecho indudablemente positivo, ha conllevado mayores dificultades para la persecución de determinados delincuentes.»

Cosas de semántica. Pero se observará que mientras no exista una seguridad interior organizada y una defensa o seguridad exterior autónoma, el poder, la autoridad y ciertas capacidades no se alcanzarán sino de forma subsidiaria, y siempre precarias.

Una vez reconocido este hecho, no se pasa seguidamente a definir medidas prácticas para paliar el incremento de los riesgos que la nueva situación comporta. Ni siquiera se define suficientemente el verdadero incremento, esto es la dimensión que por distintas razones producen un nuevo enfoque conceptual de la seguridad. No se llega a explicitar en ninguna agenda las características de la nueva situación, cuando en realidad estamos, sin duda entrando en una nueva era, donde los factores de la seguridad efectiva son otros, tiene otra dimensión y se sustentan en principios diferentes.

Sin embargo, en el terreno de los hechos observamos que con los cambios sociales profundos (políticos, sociales, económicos, tecnológicos, etc.) cambia la organización de la seguridad. Por lo tanto en esta etapa de asentamiento de la sociedad global, la configuración de la seguridad se verá también afectada. Intentaremos aproximarnos a su nueva apariencia en su forma y en el fondo.

Anticiparemos ya, como nota peculiar y más novedosa, que los factores ahora son supranacionales, esto es transfronterizos, y que los hechos nacionales y la vigencia de los Estados son irrelevantes para los delin-

cuentas. Tienen otra dimensión cualitativa y cuantitativa; el daño que el delito va a infligir, no ha considerado ningún freno moral y la proporción del daño-beneficio no es tampoco sopesada por los delincuentes. El principio clásico que permitía perseguir el delito en los Estados de Derecho era el de la soberanía de las naciones, pero este principio ha venido a menos en la sociedad globalizada y especialmente frente al crimen organizado, el terrorismo y la corrupción política y de las finanzas. En pocas palabras, si el decimonónico principio nacional, con sus códigos y leyes en general circunscritas al territorio del Estado ha sido sobrepasado por los hechos nuevos, todo ha de replantearse. Estamos entonces ante una nueva era de la seguridad.

En los viejos Estados nacionales era fácil distinguir entre las amenazas internas y las que procedían del exterior. Hoy el origen y el flujo de las amenazas es mucho más complejo, y desde luego, sobrepasa el ámbito de la Unión Europea, de Estados Unidos, el de los Estados emergentes y desde luego de los «Estados fallidos» y cualquier otra entidad regional sobre el planeta. Uno cualquiera de los Estados modernos podría, aunque con dificultad, blindar sus fronteras, pero ello no garantizaría su seguridad. El mayor robo al Citibank de Nueva York se realizó sin romper un cristal ni violentar la caja acorazada, se perpetró con un modesto ordenador que manejaba un ladrón desde Moscú.

Con frecuencia escuchamos que determinados atentados políticos con medios «militares», persiguen la desestabilización de tal o cual área territorial, sea un Estado, una parte de un Estado o una región amplia o zona continental. Tras estos datos pueden encontrarse motivaciones y hechos muy diversos: la financiación de estos movimientos puede proceder del tráfico de drogas, de armas, prostitución, blanqueo de capitales, etc. y un sinnúmero de delitos comunes, cuyo control está encomendado tradicionalmente a las distintas Policías de las naciones.

Es decir, que impedir que se pueda armar una guerrilla en el Congo o en el estado de Guerrero en México, puede depender de como actúen las Policías italianas, griegas o españolas. Hace algunos años, el director general de la Policía Nacional de Colombia, ante las dimensiones de los gastos que suponía la lucha contra los cultivos de coca planteó, durante una visita a los políticos de Alemania, que si esta nueva estrategia, con nueva tecnología y recursos tenía éxito, también se beneficiaría la juventud alemana con menos droga a su disposición; por lo que tal vez podrían plantearse los alemanes ayudar financieramente a la Policía colombiana. Naturalmente la

petición del general colombiano quedó en el aire. Lo que no hace desaparecer el hecho de que el comercio y consumo de droga en Alemania, o en otro país, depende también de lo que haga la Policía colombiana en el país de origen. Este es un ejemplo aplicable a multitud de casos y muestra la necesidad de cooperar internacionalmente en la lucha contra el crimen organizado. Muestra también la naturaleza de la seguridad interior que perseguimos y de cómo funciona el delito contemporáneo.

También con frecuencia, tenemos más o menos conciencia, de que en regiones amplias continentales, se mantiene una guerra o varias guerrillas por el control de un territorio que produce diamantes, petróleo, maderas, etc. o cualquier otro rico recurso natural que se explota fraudulentamente. La introducción de estas mercancías en el mercado ordinario, el blanqueo de los capitales que esto comporta y el mantenimiento de un mercado negro, supone la creación de innumerables puestos de trabajo, etc. delictivos.

Es decir, los grandes delitos, promovidos por organizaciones complejas criminales, o lo que resulta más frecuente por organizaciones que tienen un ámbito legal y otro delictivo en el recorrido de sus actividades, producen un gran número de delincuentes y delitos comunes, necesarios para sostener las *grandes corporaciones criminales*. Si sabemos que el fruto del tráfico de drogas supone para algunas organizaciones miles de millones de dólares ¿cuántos vendedores (delincuentes) de papelinas a seis dólares de precio medio hay que situar en las calles? ¿Cuántas empresas «de paja» –*estafas, delitos fiscales*, etc.– hay que montar para blanquear el dinero de estas operaciones? Consideremos también la compra de algunas voluntades –*corrupción*– de las autoridades que intervienen en estos procesos. Esto supone el permanente envilecimiento de la sociedad, por supuesto en los países descompuestos, pero también en los desarrollados posindustriales y con magnífica apariencia.

Estructura de las empresas delictivas y algunas consecuencias sociales

La globalización del delito sigue esquemas semejantes a los de la economía regular. Las organizaciones delictivas –el crimen organizado– hace tiempo que se percataron y ajustaron sus esquemas de trabajo con la asistencia de importantes consultoras y la participación de expertos en maestría en administración de negocios pero se aceleró el proceso globalizador con la caída del Muro, de que sólo asociándose podrían pervi-

vir y expansionarse. El crimen aislado, como ocurre con empresas como la Banca, o las pequeñas multinacionales no tiene futuro. Téngase en cuenta que la mafia americana de origen italiano, trabaja con «franquicias» desde finales de los años cuarenta del pasado siglo. Seguramente el delincuente más listo no es el que mejor delinque, sino el que mejor se adapta al medio como cualquier empresario. La mafia se turna en el liderazgo de la delincuencia organizada, unas veces es la *Camorra*, otra es la *Ndranguetta*, otra la *Cosa Nostra*, por sólo citar algunas de las italianas. La eliminación de los concurrentes, el establecimiento de precios y los demás mecanismos son muy semejantes, las diferencias son poco significativas comparadas con lo que ocurre en otros sectores de la industria o el comercio. Pero hay algunas diferencias, por ejemplo la eliminación de la competencia: cuando se pretende introducir un nuevo producto –el *crack*– en un mercado surtido por cocaína, puede hacerse por una alianza de intereses, pero si uno tiene el mejor producto utilizará todas las armas de que dispone –incluidas las de grueso o mediano calibre– para eliminar al otro. Al fin y al cabo está convencido de que el oponente no acudirá a las autoridades para denunciarle por competencia desleal.

La estructura retributiva de los *trabajadores* de las organizaciones criminales es cada vez más estable. En ocasiones alcanza toda la vida laboral de un delincuente que ocupa un puesto de trabajo fijo, al menos si éste se encuentra en una buena banda bien regida. En los niveles medios y altos las posibilidades de morir por muerte violenta son cada vez más escasas. Las bandas estables aceptaron hace tiempo que matar no es rentable (si puede evitarse); la muerte, por su carácter es irreconciliable y obliga a estar en guardia frente a la venganza, lo que resulta poco útil y además caro.

Sobre este aspecto, interesantísimo, de cómo funcionan las «empresas de los malos» hay pocos estudios realizados. Veamos un caso. En Chicago se pudo seguir durante años el discurrir de una banda, los *Black Disciples* (7) que arrojó buenas referencias sobre su organigrama, relación de puestos de trabajo, sus posibilidades de sufrir castigos infringidos

(7) Los datos proceden de la banda *Black Disciples Nation* y de otros reunidos por Sudhir Venkatesh, entonces alumno de doctorado de la Universidad de Chicago y licenciado en Matemáticas por la Universidad de California en San Diego. Su tesis la dirigió el prestigioso profesor William Suillus Wilson. Sid, como lo llamaban sus amigos, convivió durante más de año y medio en la banda y tuvo acceso a los libros de contabilidad y sus estrategias comerciales.

por los propios colegas de su banda o de otra concurrente, son grandes, pero no excesivos, existen profesiones de bajo rango laboral, aunque de mayor especialización que sufren más castigos. Los propios policías y los militares tienen códigos disciplinarios más estrictos y severos.

En cuanto a terminar en la cárcel por una buena temporada, si se trata de jefes de zona, más de 100 que forman la cúspide en Chicago en los años ochenta, no es superior a la tasa de presidentes de grandes bancos y medianos que en muchos países sufrieron una experiencia semejante.

Para este centenar de «ejecutivos», que en realidad configuran los «consejos de administración», trabajan directamente y de forma estable o estable discontinua, más de 5.000 operarios y otros 20.000 *free lance*. Existe la leyenda, por eso nunca confirmada, de que algunas de estas bandas-empresas consiguen sustanciosos contratos con el Gobierno, pero eso forma parte seguramente de la versión romántica que acompaña al crimen en ciertas épocas. Veamos lo que podría ser materia de un «narcocorrido mexicano» (8). Avanzando los años ochenta, se sospechó que un conocido delincuente de origen nicaragüense, Óscar Danilo (9), supo aprovechar la superproducción de cocaína en Colombia. El bajo precio de la droga, su buena calidad, las aportaciones de la tecnología química, permitieron una nueva aplicación de la cocaína en el mercado: la presentación en forma de *crack*, que se incorporó rápidamente al mercado, y llevó a Danilo al éxito empresarial, extendiéndose de Chicago a Nueva York y a Los Ángeles. Más tarde fue el propio Óscar Danilo quien confesó que su buena estrella se debía a que el comercio del *crack*, en la presentación de la cocaína en Estados Unidos, estaba financiando la Contra en Nicaragua, es decir, se permitía costear las operaciones de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) estadounidense, sin el concurso del Congreso norteamericano.

Las abundantísimas cosechas de droga colombiana de aquellos años, concitó una serie de fenómenos de los que han obtenido una gran experiencia las organizaciones criminales. La producción en la Colombia de

(8) El narcocorrido es un subgénero perteneciente a la música mexicana, en la que actualmente se sustituye en su temática, la épica de la Revolución por el prosaico tráfico de narcóticos.

(9) Óscar Danilo Blandow, citado por STEVEN D., Levitt y STEPHEN J. Dubner: *Freakonomics*, Ediciones B, 2006. Originalmente en San José Mercury News y The CIA, the Contras, and the Crack Cocaine Explosion, de Gary Webb, Seven Stories Press, Nueva York, 1988.

los años ochenta supuso un costo enorme. Grandes extensiones de terreno fueron «expropiados» para campos de cultivo, zonas de seguridad y entrenamiento pseudomilitar, muchos establecimientos para el procesamiento de la droga proliferaron por los campos, con lo que el país se descomponía poco a poco. Los propietarios desplazados, o expropiados de hecho de sus tierras, extendieron en la floreciente sociedad colombiana una ola de malestar que, gracias al desarrollo cultural del país, le permitió salir adelante, aunque le costaría casi 20 años situarse entre los primeros países de América del Sur.

Pero los efectos de esta abundancia de coca fueron mucho más lejanos. Como se ha expuesto, parece que hubo una cierta permisividad por intereses de ciertos grupos políticos norteamericanos que también alcanzaron lugares como Perú, Panamá y a personajes como Oliver North (destituido por el presidente Reagan por su implicación en el asunto Irán-Contra), y Manuel Noriega (*Cara de piña*, actualmente residente en Estados Unidos). La aparición y difusión del *crack*, sólo posible a partir de la coca pura en polvo, bicarbonato sódico y agua, resultó ser una droga más dura, pero mucho más barata, es decir, podía ser adquirida por los más pobres en los barrios más deprimidos y marginales. La coca era demasiado cara y elitista.

Así pues se desató una guerra entre los vendedores de coca y los de *crack*, que como todas las guerras entre las mafias sólo les perjudicó a ellos. Al final todos cortaron la coca pura y el mercado se estabilizó, esta vez ampliado a los barrios más miserables, perjudicando aún más a las clases más desfavorecidas. Algunos de estos barrios resultaron tan dañados que los precios de las viviendas se hundieron. Fueron los propios grupos mafiosos los que al ver el negocio aceleraron el proceso y se convirtieron en empresas constructoras, urbanizadoras e inmobiliarias.

Pero el problema era ya muy complejo. El incremento de la producción de coca en Colombia, el control de los centros de refinado obligados a transitar constantemente entre Colombia, Perú, Ecuador y otros países con el fin de burlar a la Policía les quebrantaba la buena marcha del negocio. La implicación de notables políticos y grupos norteamericanos con finalidades propias. Como la de los «comerciales» sobre el territorio en ciudades de Estados Unidos y otros países hacían que la gestión se complicara. Este complejo *joint venture* era demasiado desigual, había ricos, pobres, políticos de diferente transparencia, demócratas, dictadores, etc., cuando los políticos fueron descubiertos, todo se vino abajo. Sólo quedaron al

frente del negocio los verdaderos profesionales: la mafia, que no quiso seguir en alianzas con gentes «peligrosas» para el negocio y conservó a ciertos políticos como amigos, pero a una distancia prudente.

Hemos tomado como ejemplo la droga en Centroamérica, podría hablarse igual de las explotaciones de madera en Oriente, del petróleo, o de los diamantes. Lo mencionaremos posteriormente.

La gran cantera del delito

Voluntad, pericia y arrojo. Actitudes de los delincuentes

Puesto que la mayor parte de los delitos y la estructura que han adoptado a comienzos del siglo XXI, persiguen una finalidad económica, convendrá saber, al margen de lo que se cuenta en las facultades de economía, en la prensa especializada y en las consultorías al uso, cómo se comporta la economía en la vida real y cómo lo hacen aquellos que mueven ingentes cantidades de recursos financieros al margen de la economía regular.

El profesor E. L. Feige, se dolía al hablar de la economía irregular y de las crecientes dificultades de los macroeconomistas para analizar con acierto las circunstancias de la economía contemporánea y señalaba:

«... o nuestras teorías han muerto y debemos esperar un nuevo Keynes, o nuestros datos de base están tan distorsionados que estamos percibiendo equivocadamente las realidades económicas de nuestro entorno» (10).

La economía irregular está tan presente en nuestra sociedad que resulta difícil no tropezar con ella, sin embargo, los análisis académicos y los de los economistas formales no suelen reparar en su existencia, y por lo tanto, no cuentan con ella. Pero lamentablemente existe.

La pregunta *a priori* es si existe algo así como un sistema endocrino, del que nadie habla –la economía irregular– junto al sistema de circulación pulmonar de la sangre que todos hablamos con normalidad y transparencia, sería la economía convencional. Sabemos que los dos sistemas son los responsables de la existencia de la vida humana que nos alienta, pero uno es más popular que el otro.

(10) FEIGE, Edgar L.: «Importancia de la economía irregular», *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, número 6, p. 115, 1980.

Me permitiré seguir con este ejemplo. Sabemos que el sistema endocrino cumple unas funciones que son necesarias –sus secreciones se vuelcan en el torrente sanguíneo llegando a formar parte de él– y que en el estado actual del conocimiento que tenemos, no conviene tocarlas, excepto los casos en que sus efectos son muy nocivos. Pero es cierto que de este sistema se habla poco, como de la economía irregular que apenas se la tiene en cuenta.

Para ejemplarizar ciertas conductas mayúsculas de estafas, en las que el dinero tiende a desaparecer en su mayor parte, generalmente para cambiar de mano, hemos atendido solamente aquellos casos que la prensa ha prestado mayor atención durante estos últimos 10 años. Por lo tanto son sólo los casos aflorados. Es posible que existan más y que aún no se han descubierto, otros que han conseguido remontar produciendo pérdidas durante un tiempo y recuperándose al final, tal vez con ayudas públicas y por último, los que están a punto de destaparse.

La corrupción, en su significado más literal, como la práctica y utilización inadecuada de recursos públicos o corporativos en general, aplicados al provecho propio, se ha extendido hasta límites desbordantes. En su aplicación política y económica, las cuantías defraudadas y la utilización torcida del poder, se han elevado de forma intolerable. El Premio Nobel de Economía (año 1992) Gary Becker elaboró la teoría de la *elección racional*. Básicamente la teoría consiste en aceptar que los delincuentes sopesan racionalmente los costos y los beneficios para tomar la decisión de delinquir o no. También entran en el cálculo de riesgos los beneficios que les reporta una determinada actividad cuando se ejecuta sujetándose al marco legal y cuando se hace al margen de la ley, que es la versión que aquí nos interesa en su aplicación a la delincuencia a escala.

En el cálculo racional de los delincuentes –en algunos casos la pasión puede a la razón– entran variables como las culturales, el trato y el ambiente de las cárceles, el rigor en la aplicación de las penas, la imagen de la Policía, etc. En el otro lado está la facilidad de acceder al «botín», cuantía del beneficio, satisfacción psicológica, etc., el saldo que obtenga determinará la asunción del riesgo –*risk takers*– o no, y por tanto la ejecución del delito en su caso.

En los grandes delincuentes económicos, en el crimen organizado, este análisis es más fino, más técnico y cuenta con importantes asesores que ayudan a la toma de decisiones. Es por esto que la gravedad que le pres-

ta la osadía al delito organizado, no deja dudas de la intención deliberada de delinquir, luego la pena debería ser mayor. Esta afirmación última no siempre se verifica.

Así que sin ánimo de ser exhaustivo citamos algunos casos notables de flujos de dinero que ha pasado de la economía regular de muchos bolsillos a la economía irregular de muy pocos. Es decir, han pasado al sistema «endocrino». Por lo tanto, el volumen de casos y el montante defraudado es mucho mayor, esto es sólo una limitada muestra en número de casos y cuantía, cuadro 3, pp. 52-54.

Los protagonistas de todos estos casos asombrosos de ingenio y osadía, son personas bien educadas, expertos gestores de recursos financieros y cuentan, si lo desean, con la mejor asesoría que pueden tener los gobiernos más relevantes. Es decir, son aquellos que el distinguido economista –distinguido con el Premio Nobel de Economía Gary Becker, incluiría en su elaborada teoría del *delincuente racional*. La mayor parte de los que se han mencionado en esta muestra, están ya condenados, algunos en la calle y otros aún pendientes de recursos y de sentencias firmes, pero sus irregularidades saltan a la vista.

El estado de ánimo, moral que demuestran con su conducta estos *pilares* de sus respectivas comunidades, no es desdichadamente excepcional, más bien parece formar parte de la corriente de relativismo finisecular que se extiende al siglo XXI. Así lo acreditan los incrementos de otros fraudes que no salen en la prensa. En el año 2008 y en Estados Unidos, de donde tenemos datos fiables, los fraudes hipotecarios denunciados por los bancos se multiplicaron por 10 y si en el año 2001 fueron 4.696, en 2002 la cifra se elevó a 52.868. Los datos son significativos, sobre todo si tenemos en cuenta que el número de agentes del FBI destinados en el servicio correspondiente, Departamento del Tesoro, *Financial Crime Enforcement Network*, disminuyó en un 25%, por destino a otros servicios.

Consecuencias necesarias. Generación del pequeño delito

Unas preguntas inquietantes se plantean en estos momentos. ¿Qué ocurrió con el fruto fraudulento de estas tropelías durante el tiempo que estuvieron en su plena actividad? ¿Adónde fue a parar ese dinero que los jueces e investigadores no han encontrado? ¿Cuántas empresas hay hoy realizando estas actividades a plenitud o a tiempo parcial, sin que hayan sido descubiertas hasta ahora? ¿Dónde va a parar y qué flujos re-

Cuadro 3.– Casos notables de flujos de dinero.

Cantidad	Conceptos
1.300 millones de libras esterlinas	<p>Uno de los primeros casos escandalosos en el mundo financiero fue el que protagonizó en el año 1995 Nick Leeson. Como directivo del <i>Banco Barings</i>, tomó clandestinamente 1.000 millones de libras esterlinas, y los invirtió en operaciones de enorme riesgo, etc. que salieron mal. El Banco quebró y los clientes, incluida la reina de Inglaterra fueron estafados. Después de casi cuatro años en prisión, hoy vive en Irlanda como asesor de inversiones.</p>
14.600 millones de pesetas	<p>El escándalo de <i>Gescartera</i> afectó a más de 4.000 inversores, de muy distintos sectores. Entre los condenados figuran La Caixa y Cajamadrid, como responsables subsidiarias al colaborar conscientemente al «mantenimiento de la irregularidad», etc. las Cajas recurrieron la sentencia. El principal inculpado, Antonio Camacho Friaiza, responsable del agujero patrimonial de 14.600 millones de pesetas (88 millones de euros), fue condenado a 11 años de cárcel. A los tres, salió bajo fianza (<i>El País</i>, 3 de julio de 2004 edición impresa).</p>
14.600 millones de euros en quiebra fraudulenta	<p>El <i>Caso Enron</i> es particularmente grave, por el volumen de lo defraudado y por las implicaciones que tuvo la Auditora Arthur Andersen. Fue la séptima empresa de Estados Unidos antes de inaugurar el arquetipo del fraude empresarial planificado. La revista <i>Fortune</i> la presentó como la empresa más innovadora de América entre los años 1996 y 2000. Comenzó su declive, cuando los rumores de pago de sobornos y tráfico de influencias para obtener contratos en todo el mundo se hicieron innegables.</p> <p>Multitud de políticos fueron acusados de corrupción, el maquillaje de sus balances financieros fue tan descarado que si no cayó antes fue por la actuación de Arthur Andersen, que fue acusado de obstrucción a la Justicia y que se hundió también después de destruir documentos sobre la desaparición de más de 1.000 millones de dólares y dejó más de 20.000 personas en el paro.</p>

Cuadro 3.- (Continuación).

Cantidad	Conceptos
<p>14.600 millones de euros en quiebra fraudulenta</p>	<p><i>Parmalat Financiaría</i> afianzó la desconfianza en los auditores, de analistas de riesgos, de los órganos reguladores y del control del gobierno de diferentes países, en general plantea una vez más el agravamiento de la ética empresarial. Esta corporación estaba presente en más de 30 países con 36.000 empleados. Bancos relacionados con la empresa fueron: Merrill Lynch, J. P. Morgan, Banco de América, Chase Manhattan y Citygroup. Sólo el Bank of America levantó la liebre.</p> <p>La empresa falsificó sus balances durante 15 años, según se dice con la complicidad de bancos italianos e internacionales. Según consta, el instrumento más usado fue la falsificación de recibos bancarios con un escáner y una fotocopiadora.</p> <p>Calixto Tanzi ayudó a políticos de izquierda, centro y la derecha, con patrocinio, inversiones, donaciones electorales y con operaciones en empresas ligadas a los políticos y sus partidos. Calixto Tanzi acusó a 30 políticos italianos de haber recibido fondos del Grupo. Su avión particular fue cedido a políticos norteamericanos para misiones confidenciales en Libia.</p> <p>La sociedad uruguaya Wishaw Trading, es el sumidero por el que desapareció el dinero.</p>
<p>50.000 millones de dólares</p>	<p>En realidad, desde el año 1992 al año 2008, la financiera de <i>Madoff</i> fue investigada en cinco ocasiones, sin que detectaran el agujero de 50.000 millones de dólares existente. Hoy se sabe que el inversor Bernard Madoff estuvo durante 20 años defraudando a sus depositarios, inversionistas repartidos por todo el mundo, que acudían atraídos por el prestigio de una firma selectiva.</p> <p>Algunas auditoras (The Hennessee Group) especializadas acreditaban, aún en el año 2007, la fiabilidad de <i>Madoff</i>. Las autoridades estadounidenses, no atendieron debidamente las denuncias que se formularon contra <i>Madoff</i>.</p> <p>Los tribunales lo han condenado a 150 años de cárcel, los tribunales estimaron que sabía lo que estaba ocurriendo y sin embargo perseveró en una estafa continuada.</p>

Cuadro 3.- (Continuación).

Cantidad	Conceptos
8.000 millones de dólares	<p>Un individuo muy pintoresco es el tejano <i>Robert Allen Stanford</i>. Tiene su residencia entre las islas Vírgenes, Antigua y Barbudas. Es un personaje que ha trabajado muy bien las relaciones públicas y un filántropo del deporte. Alcanzó en el Reino Unido la distinción de sir, uno de los pocos americanos distinguidos como caballero, a propuesta del gobernador de Antigua y Barbuda.</p> <p>Su negocio matriz es la Stanford Financial Group of Companies, sus negocios se mueven entre los años 1980 y 2009, realizados entre partidos de críquet, golf y polo.</p> <p>Recientemente ha pasado a ser un Madoff de segundo nivel, su fraude se estima por ahora en sólo 8.000 millones de dólares, repartidos mundialmente.</p> <p>El conocido como «el amo» de Antigua, fue acusado por la Comisión de Control de Valores en Estados Unidos de fraude masivo continuado, mintiendo sobre la inversión y los rendimientos de sus actividades.</p>

corre ese beneficio económico? Sin duda, buena parte de estos dineros forman parte de ese flujo de economía paralela e irregular que sostiene, por necesidad, un gran número de actividades delictivas al tratarse de «dinero negro». Su manifestación la podemos observar en multitud de delitos menores que han disparado y profesionalizado el número de delincuentes en nuestras sociedades posindustriales.

La teoría más popular de cuantas se han elaborado para interpretar el delito, especialmente el delito urbano, afirma que el desorden del medio es la condición predelictiva más determinante para la producción del crimen. Por lo tanto, si el medio permanece ordenado, esto es cada ciudadano está en su lugar, y hace correctamente su función, si el entorno permanece limpio y no se toleran los pequeños delitos o deslices más o menos inciviles, es decir, las faltas de urbanidad, el delito mayor se extinguirá. Esto es lo que sostienen los autores Wilson y Kelling y lo que pusieron en práctica en la ciudad de Nueva York durante la alcaldía del republicano Giuliani, si el desorden produce el delito, controlando el desorden se puede controlar el delito mayor, esto es lo que se dijeron, y eso es lo que se hizo en Nueva York, y los resultados que arrojó la

experiencia se presentaron como muy positivos. De aquí la popularidad de esta experiencia, que sin embargo, no ha corrido la misma suerte en otros lugares donde se ha aplicado.

La teoría de Wilson y Kelling, conocida como «la de las ventanas rotas» (11) ha tenido una enorme repercusión y algunas organizaciones de seguridad la consagraron como una solución a todos los problemas de seguridad y sobre ella se montaron costosas operaciones organizativas y se desplegaron técnicas de actuación de la Policía ciertamente novedosas. Sin embargo, lo que tuvo una repercusión válida a todas luces, fue la aportación de las nuevas tecnologías y una conciencia más reforzada de servicio público por parte de los agentes, no tuvo la misma validez en otros aspectos de su desarrollo. Su utilidad es significativa en cuanto se aplica a la seguridad urbana, pero no afecta a las verdaderas fuentes de la criminalidad, que son las que recogemos en este capítulo. Por mucho que se cuide el orden en la ciudad, no dejarán de delinquir los protagonistas del crimen organizado y globalizado, la producción de opio en Afganistán, ni el tráfico de armas.

Como aportación marginal, no en el sentido de un valor menor, sino en el sentido de que fue un hallazgo no buscado, es el reforzamiento de la idea de que existe una seguridad típicamente urbana, con estrategias propias y complementarias que no pueden llegar a controlar los delitos de toda clase y origen, sino sólo, o preferentemente, aquellos que se refieren a la conducta incivil, faltas y delitos menores, aunque dificultan la manifestación explícita de todos.

Así pues la mayor parte de los delitos, que muchas veces no llevan aparejado comportamientos inciviles, sucios o groseros, no se ven alterados por las estrategias de la «tolerancia cero» de Giuliani, pues su origen es con frecuencia muy remoto, su apariencia puede ser amable y sus consecuencias no tienen porqué ser detectadas por los ciudadanos del común, a pesar de que su daño a la sociedad en su conjunto y a las instituciones sea especialmente grave. Es lo que suele ocurrir con el tráfico de armas, la trata de mujeres, y en general, todos los «tráficos».

Así pues, bien está trabajar para sostener el orden en el medio urbano bajo cualquier iniciativa, pero seamos conscientes de que así sólo estamos tratando con un porcentaje limitado de delitos, sobre todo de

(11) Tomada de ZIMBARDO, Philip: *Diario de la destrucción de un coche*, 1969.

conductas, sean delito o no, pero que no se están cegando las fuentes de la criminalidad, sino a lo sumo eliminando los síntomas. Sacando de la calle a los «camellos», por ejemplo, ocurren al menos dos cosas: se desplazan a otra ciudad y sube el precio de la «dosis».

Ahora bien, si corregimos la política de Giuliani, en el sentido de que lo que ésta hace, en buena medida, es dificultar *la expresión* de los delitos pequeños o trasladarlos de lugar para que los grandes delitos no aparezcan, ¿a qué grandes delitos nos referimos?, y también, ¿cuál es la mecánica que explica la producción de la criminalidad? Intentaremos contestar esas preguntas, pero antes habremos de insistir en que la técnica de Nueva York no es del todo inútil, pues contiene aspectos muy interesantes para mejorar la vida urbana. Nuestra propuesta, por su lado no lo explica todo, pero en esta época del crimen globalizado ofrece una interpretación para cambiar nuestros viejos conceptos del delito urbano, como parte y expresión visible de un fenómeno cuyo recorrido es muy largo y su origen por ser remoto, resulta difícil de combatir. Tal vez no sea fácil aceptarlo así, pues si lo hacemos, también estamos aceptando que es en el origen donde hay que actuar para erradicar las manifestaciones urbanas que nos perturban a diario. Aceptarlo supone también que habría que transformar las capacidades de las Policías actuales, ya que con las que están hoy disponibles no tiene a su alcance actuar sobre el origen que produce los delitos actuales.

Como corolario, habría que decir que son los delitos grandes, y bien organizados, los que han requerido fuertes inversiones para ponerse en ejecución, los que producen los pequeños delitos y no al contrario, los delitos pequeños no condicionan casi nada la producción de crimen «bien» organizado y global.

Esta nueva concepción del delito, requiere una Policía cuyo análisis se ocupe de las grandes factorías del crimen, las mafias de todo tipo, el terrorismo, etc., que como hemos visto, necesitan crear multitud de empresas a través de las cuales blanquear dinero, comprar armas, trabajar en red en diferentes países, cambiar divisas, etc. Estas empresas, cada una en su sector: construcción, servicios de mantenimiento, componentes multimarca, concesionarios, etc., compiten expulsando del mercado a las legales que no están «subvencionadas» con el dinero que blanquean. Desaniman la iniciativa privada.

Los grandes flujos financieros que mueven grandes cantidades de dinero detraen la fiscalidad de los Estados, y sin embargo, utilizan todos

los medios públicos e infraestructuras que la fiscalidad sufraga. Viven «colgadas» de la sociedad formal.

Genera un comercio a su vez opaco, pues se suele comprar con facturación duplicada, una parte en «blanco» y otra en «negro», con la consiguiente perversión de precios de mercado. Expulsan del mercado a los honestos.

En distintas ocasiones hemos repetido que la consumación de los grandes delitos económicos, bien sean los del crimen organizado o los golpes de mano individuales, o empresariales, consistentes en grandes estafas, producen *perversión en la sociedad*, esto es, la perturbación del orden económico. Citaremos algunos ejemplos de las consecuencias que ocasionan los grandes vertidos de dinero negro en el flujo de la economía regular, veamos casos muy pegados al tejido social y al tráfigo cotidiano:

- En España, uno de cada cuatro euros en circulación es «negro» (12).
- El porcentaje de economía sumergida en Grecia es del 30%.
- En Italia es del 27%.
- En España el 25% (200.000 millones de euros).
- En Francia, el 13%.
- En Reino Unido, el 11%.
- En Alemania, entre el 6% y el 8%.
- En la situación actual de crisis, la economía sumergida está subiendo (13), y cada vez se comunican y confunden más los países de la Unión Europea, se contagian estas disfunciones.
- En el año 2007 en España circulaban 43 millones de billetes de cinco euros.
- En 2006 «circulaban» más de 112 millones de billetes de 500 euros (14).
- Los paraísos fiscales guardan una cuarta parte de la riqueza privada del mundo (15).

Cada uno de estos datos resultan muy llamativos y requerirían un ilustrado comentario, pero no lo haremos aquí. Asombra comprobar la poca atención que los analistas económicos prestan a la existencia de estos flujos económicos, da la impresión de que los ignoran deliberadamente y actúan en muchas ocasiones, como si no existieran. Veamos a continua-

(12) Asociación de Inspectores de Hacienda Pública.

(13) Distintas fuentes.

(14) *Boletín del Banco de España* (distintos números).

(15) Fondo Monetario Internacional.

ción de dónde procede esta perturbación de la estabilidad formal, que como las meteorológicas, parecen inevitables.

Macrodelitos sin paliativos

Son multitud de actividades, más o menos opacas, según el medio, el objeto, el continente, etc., son abiertamente delictivas. Con frecuencia se hace intervenir a la política y siempre está presente el factor económico. El objeto es el beneficio, no importa que sea ilegal, el poder es casi siempre económico, o una estación intermedia hacia el dinero. Una cosa lleva a la otra. Unas veces se persigue el poder y desde él se enriquecen los detentadores, otras se requiere el dinero para perseguir el poder y con él el dinero. Esta confusión que hace intervenir a la política o a la religión, a las religiones clásicas y a los telepredicadores, que de todo hay. Esta confusión provoca que en ocasiones se revistan de una cierta y pretendida legitimidad actividades a todas luces criminales.

Más aún, conflictos militares, paramilitares, «Estados fallidos», golpes y terrorismo, campañas electorales, etc., así como financiación de organizaciones mafiosas y acciones encubiertas de distintos Estados, tienen su origen en las siguientes fuentes de financiación:

- Drogas, armas, personas y otros tráficos ilícitos.
- Extorsión.
- Empresas legales-ilegales.
- Materias primas en comercio encubierto.
- Contrabando de petróleo.
- Minerales y metales estratégicos.
- Caridad islámica.
- Otras.

Cada una de estas fuentes produce en cascada ejércitos de delincuentes que operan originalmente en los campos de la producción de la droga, de las materias primas o de la caridad islámica y acaban introduciéndose en el tejido social de los países ricos y pobres, sin distinción de renta, aunque acoplándose a sus características, nivel de desarrollo, calidad de vida, etc.

Hasta ahora se ha venido tratando este tema de los grandes delitos con un enfoque paliativo, pero ahora también pretendemos penetrar en su estructura y configuración interna como fenómeno singular presente en nuestro mundo.

Geopolítica de las drogas

Las drogas han estado siempre jugando en los intereses de los gobiernos y de los grandes grupos económicos, para controlarla y para comerciar con ella directa o indirectamente. La aversión que actualmente se extiende por buena parte de la sociedad es un fenómeno moderno que se expresa fundamentalmente en la persecución policial de su comercio, no tanto de su consumo (16).

El enfoque que aquí creemos más adecuado para comprender el fenómeno y su influencia en la criminalidad ha de implicar salirnos del debate manido sobre lo malo que es su consumo y el grado de éxito que tienen los perseguidores sobre la reducción de la demanda y la oferta del producto. Nos ocuparemos prioritariamente de dos aspectos:

1. Las motivaciones que se dan en el seno de nuestra sociedad para producir la adormidera, la hoja de coca y sus derivados, el *cannabis* y las drogas de síntesis. Aplicaciones de los beneficios.
2. Los países o regiones productores, los procesos de transformación y comercialización de los productos, cuando estos procesos son desempeñados por organizaciones criminales en un marco de «prohibición total» semitolerada (Afganistán, Marruecos, etc.).

Ya comentamos anteriormente que la expansión del comercio británico en oriente dio lugar a la conocida como guerra del opio, que consistió en síntesis en controlar el comercio del opio en China, desde una posición de práctica monopolista, habida cuenta que ningún otro producto interesaba a los chinos. Los británicos se opusieron a la regulación del opio por parte del emperador chino y para mantener su liberalización y libre comercio –en un mercado en manos de los británicos– éstos le declararon una guerra que ganaron. En compensación exigieron a los chinos, en pago de la paz la cesión de parte de Hong Kong, ocupada en la primera guerra del opio (año 1841) y cedida otra parte del territorio en pago del armisticio de la segunda guerra del opio (año 1860), además de la legalización del libre comercio del opio y el acceso británico a los puertos chinos. Como es sabido, Hong Kong retornó a China con un estatuto especial en el año 1997. Es decir, el opio constituyó el principal producto de penetración comercial en el extenso territorio chino en el siglo XIX. Inglaterra también controlaba su producción, fundamentalmente

(16) Esta visión está presente en la obra de LABROUSSE, Alain: *La géopolitique des drogues, que sais je*, Preses Universitaire de France, París, 2004.

en Turquía y en la India, territorios controlados por los británicos y con su supremacía en los mares, era transportado a China, donde tenía libre acceso a sus puertos, en virtud de los términos del armisticio. Como se ve, hasta aquí el opio es una mercancía corriente como la porcelana, la canela o la salvia que tanto gustaba a los holandeses.

En otros países como Estados Unidos, la marihuana (cáñamo de la India), fue cultivada con aplicaciones industriales y usos diferentes desde el siglo XVII. Durante más de un siglo, los impuestos podía pagarse con cannabis en algunos de sus Estados. En el Reino Unido, la Corona concedía la ciudadanía a aquellos extranjeros que se dedicaran a cultivar el cáñamo, mientras que se sancionaba a aquellos que se negaban. Sin embargo, algo ocurrió para que estos productos tan aceptados en la Historia pasaran a ser reprobados y prohibidos, pero siempre demandados.

En la actualidad

Las drogas: su producción, comercialización, transformación, venta y gestión del benéfico es causa del 80% de los delitos que engrosan las tasas de criminalidad de los países desarrollados.

El pasado año 2008 se ha producido en Afganistán la mayor cosecha de amapola, de la que se tiene memoria. Incluso mayor que la de 2004, que batió todos los registros. Paradójicamente, cuando el país está ocupado por una coalición que se opone y persigue el tráfico de drogas. La escalada en la producción viene de tres lustros atrás. Después de la caída del régimen comunista (año 1991), tanto rusos como americanos dejaron de financiar a sus respectivos aliados, no así Arabia Saudí que continuó con su programa islamista. Es entonces cuando los líderes locales, «señores de la guerra», talibanes, acostumbrados al dominio de su entorno con las armas, tiene que seguir contando con recursos económicos si quieren preservar su estatus. Su salida natural es incrementar la producción de opio en sus territorios, a pesar de la prohibición expresa del *mullah* Omar de 2002.

Actualmente, más del 90% del suministro mundial de opio se produce en Afganistán, la abundancia de la cosecha del año 2008 ha provocado la bajada del precio en el mercado mundial, por lo que en el año 2009, se ha decidido bajar la producción, lo que demuestra una estrategia comercial más o menos centralizada, tal vez por los talibanes que cobran un impuesto a los productores. La producción de opio supone una cifra

superior a los 2.300 millones de dólares, en 28 de las 31 provincias, esto es, más de la mitad del PIB del país. Es, con mucho, la industria más productiva de Afganistán. Una hectárea de adormidera rinde 4.900 dólares, 10 veces más que cualquier otro cultivo de alto rendimiento. PIB se sigue moviendo a impulsos del opio, recientemente han dejado de exportar la adormidera en rama, transforman el producto en distintos derivados de diferente categoría y precio como la heroína, la morfina, etc., en laboratorios artesanales fáciles de remover de un sitio a otro.

Aunque no siempre se acreditan fuentes fidedignas, el Gobierno y los aliados transigen con la actual situación. La provincia de Nargarhar, fronteriza con Pakistán y de etnia pastún, como Helmand, al sur del país, fueron fieles aliados de Estados Unidos, armados y apoyados mutuamente desde la lucha contra los soviéticos, combaten a los talibanes siempre que los norteamericanos respeten sus campos de amapolas. Una intervención contra estos cultivos les haría cambiar de posición política. En la provincia de Kandahar, el 60% de las plantaciones –las más productivas del país– son del Gobierno, si hacemos caso a Ayub Rafiqui, responsable provincial de los agricultores. Se da el caso de que el presidente del Consejo Regional de esta provincia es Salid Karzai, hermano del presidente del país, de quién dijo *The New York Times* que es uno de los hombres más importantes de la droga, al menos en el sur del país. Otras fuentes insinúan que estas implicaciones son parte del pago que se han de efectuar a los «señores de la guerra» que colaboran con los aliados. También *The New York Times* ha publicado las confesiones de un oficial norteamericano que dice:

«Muchos de los que hacen el tráfico de drogas nos ayudan a liberar el país y debemos continuar apoyándonos en ellos.»

En Birmania (Myanmar) aunque se hacen políticamente grandes esfuerzos para erradicar la adormidera, esfuerzos reconocidos por la Organización de Naciones Unidas (ONU), la realidad admite matizaciones. Desde el año 1962 quien verdaderamente controla el país es la Junta Militar. En el año 1990 unas elecciones dieron el triunfo a la Liga Nacional de la Democracia, lo que permitió informalmente presentar un carácter más abierto en el país. En realidad este triunfo fue perfectamente ignorado por el poder, especialmente por el poder militar.

El PIB es dependiente de la agricultura (40%), la adormidera y el arroz son los productos básicos en rentabilidad, aunque no dan igual rendi-

miento por hectárea. Es el primer exportador de teca y se incrementa el contrabando y la corrupción. El Ejército se ha dado cuenta que sólo si se financia con las drogas puede mantener su porte y sus recursos, razón por la que, siendo el que manda, ha decidido seguir con su cultivo y exportar. Las provincias de Shan al este y en el sur del país, Kayin y Tanintharyi, han pasado también a proveer cantidades importantes de metanfetaminas, lo que ayuda a sostener un Ejército ágilmente operativo y con pertrechos modernos.

Los actuales conflictos con China y los endémicos internos de los kokang en el estado de Shan y otros grupos étnicos les obliga a armarse y para eso necesitan dinero, que sólo pueden obtenerlo con la venta de drogas.

Otras aplicaciones se observaron después de la caída del muro de Berlín, en los primeros años noventa. Era mucho del dinero negro acumulado en aquellas fechas y fue invertido en buena parte en comprar bienes básicos, más o menos obsoletos, equipos, bienes raíces, en algún caso armamento, en los antiguos países satélites soviéticos, que se encontraban en ruina. Su situación no le permitió a aquellos gobiernos, inyectados de graves tensiones internas, ser muy escrupulosos con el poco dinero que ingresaban. Los tenedores de dinero negro acumulaban algo más en sus *stocks*, a cuenta de que, desaparecido el patrón soviético, los norteamericanos, y obviamente los desaparecidos soviéticos, cesaron en la financiación e conflictos locales interesados, desempeñados casi siempre por países del Tercer Mundo, aunque promovidos por los dos centros mantenedores de la guerra fría. Así pues, los dineros negros que ya no alimentaban los conflictos que incitaron ambos bloques, se destinaron a estos fines. Pronto resurgirían la necesidad de volcar recursos financieros de nuevo a Centroamérica, Oriente Próximo, sureste asiático, África y a alimentar los afanes expansionistas de carácter religioso, étnico o a actividades de piratería marítima a más o menos cabotaje. Haremos especial referencia, posteriormente, a la fórmula de promover conflictos hasta situar en el poder a gobiernos títeres o sostener a los existentes, con el gasto que sea necesario, con el fin de que permitan la explotación de ciertas materias primas.

Otra consideración, ciertamente arriesgada, pues nunca se hace referencia a ella, es que posiblemente el dinero negro, proceda de donde proceda, no es del todo malo. A ciertas inversiones, que no tienen que ser en terrorismo o ni siquiera para derribar gobiernos, la existencia de un mercado B, bien nutrido, no les viene mal. Bien es cierto que estas inversiones,

préstamos y participaciones junto al dinero regular, no dejan sus mayores beneficios en el «triángulo de oro»: Laos, Tailandia y Birmania, sino en los asientos informáticos, bonos y bienes en el mundo desarrollado.

En cuanto a la corrupción política «normal» citaremos, sin entrar en detalles, dos casos paralelos: Turquía y México, hasta no hace mucho colectores de dos continentes, hoy globalizados, los acontecimientos se mueven a tal velocidad que los políticos y los narcotraficantes se disputan el poder. ¿Dónde empieza la disputa y dónde la cooperación?

Geoeconomía de las drogas en Centroamérica

Estados Unidos jugó un papel destacado, de forma más o menos consentida, en la utilización de la droga, como «forma de pago» de servicios políticos. La gente que trabajó en política exterior entre los republicanos, ya desde los años setenta, tenía muy claro qué tareas habrían de hacerse para terminar con la guerra fría. En ocasiones confesaban que lo harían aun con el lastre de los demócratas, ya que Jimmy Carter había aprobado en el Congreso la prohibición de las «acciones encubiertas», luego «ciertas actividades» encontraban cada vez más dificultades para su ejecución. Algunos personajes nos dan pistas de que, a pesar de todo, «había que sacar ciertos temas adelante». Richard V. Allen, conservador y colaborador de Nixon en política exterior, formó parte del equipo del gobernador Ronald Reagan. El gobernador le dijo en una ocasión cuáles eran sus claves sobre la guerra fría, quejándose de que mucha gente las tildaba de simplistas. Reagan precisó:

«Mi teoría es que nosotros ganaremos y ellos perderán», pero Richard V. Allen, le replicó: «Gobernador, si piensa presentarse de nuevo a la Presidencia de Estados Unidos, le ruego que cuente conmigo.»

Literalmente la situación no podía ser más elemental o ingenua, pero alguien pensó que Reagan hablaba en clave sobre asuntos sobreentendidos. La Historia acredita que Reagan ganó la Presidencia y que entre sus múltiples éxitos en política exterior, aparecen baldones como el tema Irak-Contra (17). Aunque Allen no formó parte del personal próximo al presidente, incluso soportó un proceso por corrupción, queda patente el talante de ciertos colaboradores, que fueron más allá que el propio presidente.

(17) Citado por John O'Sullivan, 2004.

Sin embargo, en los años de su Presidencia, la expresión de la guerra, en este caso no la fría, tenía su escenario en Centroamérica, por un lado los sandinistas, los peruanos y los cubanos, financiados por Moscú (que ya padecía problemas económicos), por otro, los Contra, apoyados por el Congreso y por la CIA (que desde Carter, tenían prohibidas por el Congreso las operaciones encubiertas), con financiación distinta. Cuando el Congreso –los demócratas– restringían los gastos, la CIA los incrementaba para mantener el estatus de la lucha. Reagan pretendió acabar con esta situación, y como los fondos sandinistas y de toda la agitación comunista venían a través de Cuba, organizó una reunión en ciudad de México entre Haig y el vicepresidente de Castro, Carlos Rafael Rodríguez, para tratar de detener la escalada. La reunión no arregló nada, no consiguió trasladarle a los soviéticos su deseo de neutralizar la zona, ni que los cubanos, que actuaban como agentes de Moscú, cesaran en el envío de armas y recursos a los comunistas de El Salvador. A su vez, Nicaragua, se convirtió en otro centro de apoyo a la insurgencia en los países de su entorno.

Tal como ocurrió en otros casos, el presidente no animaba la acción violenta, pero en otros niveles continuaba. Sin el apoyo del presidente y con el Congreso en contra de financiar actuaciones de fuerza, la financiación tenía que venir de otros lugares. Así pues, los recursos de ambos contendientes, sin autorización expresa de Reagan y Bréznev, se buscaron por otros caminos. La ayuda comunista tenía su origen en Vietnam, armas sobre todo, adquiridas con recursos oscuros de aquella zona del mundo que sólo podía proceder de la droga. Desde allí llegaban a Cuba, para abastecer dos nuevas bases para la insurgencia: Nicaragua, El Salvador y el M-19 de Colombia, así como otras pequeñas guerrillas, con apoyos diferentes aunque coincidentes como Sendero Luminoso en Perú y los Tupamaros, o lo que quedaba de ellos. Con lo que se consumaba la política de Moscú, que era crear «muchas Cubas» en América Central. Por su parte, los norteamericanos desarrollaron una política en paralelo. Con el tiempo se vio forzado a castigar a los seguidores de los narcorecursos. El asunto Irán-Contra fue destapado, pero los apoyos ya se habían gestionado y llegaron armas y bagajes a los Contra a través de Argentina. Pasando el tiempo, tendrían que proceder también contra Manuel Antonio Noriega y el trasfondo de Panamá con el cártel de Medellín y Cuba.

El enlace entre Panamá y Cuba en el delicado asunto de las drogas, fue José Blandón, en su día ayudante de Manuel Noriega, que dio a conocer el circuito Cuba, Nicaragua, Panamá y Colombia, según el testimonio

ofrecido ante el fiscal especial Jack Blum. El hombre clave en Cuba fue Arnaldo Ochoa, un héroe de la Revolución y comandante en jefe el Ejército Occidental nombrado por Fidel en el año 1989. Fue también jefe de la Misión Internacionalista en Angola. Al final fusilado por Fidel en el año 1989 en cumplimiento de una sentencia sorprendente a la vista de cómo transcurrió el proceso.

El desenganche de esta política en Cuba, se produce, al parecer, porque Fidel, que no sabía nada de la droga, recibe la petición de Pablo Escobar solicitándole misiles tierra-aire para defender su integridad ante ataques previsible. Fidel toma conciencia del grado de extensión que el tema tiene ante el público y se ve forzado a «quemar» al general Ochoa (18) y a 13 personas más. Ochoa y *Cara de piña*, fueron con importantes diferencias, los peor parados.

No hay constancia de que, aunque no deliberadamente, Bréznnev y Reagan, conocieran al detalle del oscuro asunto de la financiación drogadicta, pero en esta época la función geopolítica de las drogas quedó al descubierto, aunque nunca admitida. Hoy, todo apunta a que la función financiadora de las drogas está aplicándose sobre todo, a operaciones financieras cuyos flujos son enormes e indetectables.

*Colectores de la economía irregular.
Otra perspectiva del delito global*

Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa, los paraísos fiscales guardan entre 1,3 y 10 billones de euros. Otra vía aún más preocupante de alimentar a los paraísos fiscales, es la que se produce utilizando como pantalla la ayuda a países pobres. OXFAM (*Oxford Comité for Famine Relief*), sostiene que anualmente salen en los países en vías de desarrollo 6,2 billones de dólares, de los cuales, estima que 300.000 millones acaban en paraísos fiscales.

Un caso destacable, en esta misma línea de inmoralidades delictivas (no es una redundancia, sino una matización gravosa) cuyo protagonista es Robert J. Stein jr. Hace seis años el Gobierno norteamericano remitió a Irak 12.000 millones de dólares destinados a la reconstrucción del país. El envío consistió en billetes de 100 dólares que pesaban 363 toneladas, agrupadas en 484 palés, transportados en distintos aviones C-130 *Hér-*

(18) FUENTES, Norberto: *Dulces guerreros cubanos*, editorial Seix Barral, 1999.

cules. El encargado y gestor que incluía el controlador del gasto en Irak, Robert J. Stein jr. Se fotografió detrás de montañas de dinero en efectivo en actitud festiva. Stein jr. Ha sido condenado por fraude y blanqueo de dinero, aunque no se conoce la cantidad defraudada y todo apunta a que no se podrá conocer.

Los fondos fueron distribuidos entre distintos ministerios iraquíes, sin que existan estados contables de las cantidades. Se pagaron multitud de sueldos fantasmas que no han quedado suficientemente justificados. La Inspección General Especial para la Reconstrucción de Irak, ha estimado que las pérdidas superan los 50.000 millones de dólares, superior a la operación Madoff, la mayor estafa hasta entonces.

Estos ejemplos son sintomáticos de ciertas fuentes directas de estafas y fraudes que engrosan los ingentes recursos opacos que forman la economía encubierta y que para su tráfico requieren multitud de «agentes» y métodos actuando *al margen* de la legalidad. Así esa delincuencia debilita a los Estados sustrayéndose a su fiscalidad, a sus planificaciones, al control de las autoridades monetarias. Son nuevas formas de delincuencia. Tax Justice Network calcula en 250.000 millones de dólares la cantidad que dejan de ingresar los gobiernos de unos cuantos países desarrollados. Esto es posible, según esta entidad, ligada al Foro Social Global y al movimiento internacional de Justicia Económica Global, porque los grandes bancos, compañías financieras y crimen organizado emplean competentes equipos de expertos en destinar sus fondos donde sean más rentables. Se considera natural, y tal vez lo sea hasta cierto punto, que un campo de optimización de beneficios es la reducción de la cuota fiscal, para algunos la evasión fiscal tiene fronteras muy gaseosas con la especulación, la inversión, la ingeniería financiera y la corrupción (19). Pero no son las únicas.

Avanzando un poco más en este camino de *innovaciones* financieras, entramos en un universo más complejo. Se trata de entidades legales actuando en el «filo de la navaja». Cuando estas entidades son bancarias, el sentido común aconsejaría no implicarse nunca en actuaciones de riesgo o de delito, más o menos alega. Las cosas irán mal cuando en este terreno las reglas se interpretan con la pericia de un ingeniero fiscal donde la innovación resbala como la osadía. El RBS (*Royal Bank of Scotland*), evadió 500 millones de libras de impuestos (*The Guardian*, 13

(19) Cid, Juan Miguel del: *Blanqueo internacional de capitales*, Deusto, 2008.

de marzo de 2009). El suceso sería menos llamativo, si no fuera porque el Gobierno británico –el defraudado– es propietario en el 70% del RBS. No podrá alegarse que la operación fue un descuido, pues fue necesario movilizar a un buen número de empresas en paraísos fiscales, y hacer intervenir créditos hipotecarios. El periódico que levantó esta operación, hace constar que fue necesario contar con Morgan Stanley, Merrill Link, Goldman Sachs, Fortis, Swiss Re y la hoy famosa y subvencionada AIG, además de actuar en las islas Caimán, sin duda, por algo más que por su clima y aguas turquesa. El RBS, asegura que estas prácticas no son delictivas, pero a partir de su publicación despidió a un buen número de gestores del banco por practicarlas. En cambio, en el centro de operaciones de Caimán South Church Street, en el edificio Ucland House, continúan operando 12.748 empresas con ejemplar eficiencia, pues su plantilla es de sólo 241 operarios.

En este apartado relacionado con los paraísos fiscales, la lista podría ser interminable, pero no pretendemos ser exhaustivos para no dejarles exhaustos. Los casos sonoros de Lloyds Banking Group (65% propiedad del Gobierno británico) o el Barclays, la mayor evasión de impuestos de la que tenemos noticia son paradigmas de cómo el negocio financiero es incontrolado por la autoridad, sea la que sea, sólo en alguna medida, en esta sociedad globalizada se controla el sector económico. No se trata de liberalismo más o menos radical o mercados abiertos y libres, se trata de transparencia y honradez básica.

El mal es contagioso, pues según un informe del Congreso estadounidense, el 83% de las grandes empresas tiene sucursales permanentes en los paraísos fiscales, entre ellas están las beneficiarias del plan de rescate de 700.000 millones de dólares, puesto en marcha los últimos días de la presidencia Bush. Si no queremos ir tan lejos, puede contemplarse el estado del Ibex-35, el 69% de sus empresas operan también en paraísos fiscales.

Recientemente, el G-20 se ha decidido a dar la batalla a los paraísos fiscales, pero con más ímpetu y gravedad que decisión activa. Lo que está en juego es la posibilidad de funcionar normalmente hoy sin esos ámbitos *off shore* –fuera de control– es decir, en un sistema que lleva siglos utilizándolos a su conveniencia, y que son una pieza más del sistema ordinario para muchas operaciones, cuyo desarrollo se ha acelerado en la misma medida en que los Estados incrementaban la presión fiscal. Pero no sólo por eso, ya que el dinero que ingresa en estos lugares pro-

cede de *tres recursos clásicos*: una fuente ordinaria, del comercio internacional, en segundo lugar, de evasiones fiscales y tercero, del crimen organizado, golpes de mano políticos o pelotazos económicos. Los tres caminos requieren necesariamente en su trayectoria la contribución de entidades financieras legales. La trayectoria que recorren estos recursos, es la misma que la de la antigua piratería. Los piratas obtenían su botín a lo largo y ancho de los mares y con frecuencia sepultaban sus caudales en «la isla del tesoro». Curiosamente, las mismas islas en las que hoy están la mayor parte de los paraísos fiscales. La diferencia con la piratería de entonces es que el destino de estos dineros es el de salir de nuevo al mercado, no el de permanecer enterrados en cofres. El ingreso en la economía regular, requiere de nuevo operaciones fraudulentas: el lavado del dinero negro, esto es alimentar el circuito perverso de más delincuencia y más delincuentes.

Una pregunta, cuya respuesta sería interesante conocer es: ¿qué cantidad de dinero destinado a las inversiones del futuro está en manos del crimen organizado y los paraísos fiscales?

Lo global y lo local en la seguridad

Como los atentados terroristas hacen más ruido y atentar contra la vida de forma cruel y descarnada, no pueden ser ignorados por obvios, como ocurre con cierta criminalidad económica.

Las manifestaciones del terrorismo yihadista, en Estados Unidos, Europa y en otros lugares, incluidos países árabes, han venido a cambiar las políticas de seguridad en todos los países. Otra cosa es el acierto que los nuevos diseños y las estrategias desarrolladas tengan para eliminar, o controlar al menos, estas amenazas. Puede anticiparse que las actuaciones terroristas han alcanzado algún éxito, pues han contribuido a aumentar la inseguridad subjetiva percibida, y esto, con independencia de los efectos catastróficos ocasionados también por los atentados más conocidos.

A la percepción social de la amenaza terrorista, han de sumarse los conocidos riesgos del crimen organizado, que con los efectos de la globalización han alcanzado dimensiones planetarias, enorme versatilidad y penetración en sectores legales, lo que les hace más temibles al enmascarar su presencia.

Terrorismo y crimen organizado tienen en común que pueden llegar a pervertir el sistema de garantías y de derechos que los Estados democráticos han garantizado hasta la fecha. Tanto por los estragos de la acción directa, como por las medidas de defensa que puedan adoptarse. También tienen en común que su razón social es difusa y no resulta fácil atacar sus redes ni sus intereses. Intentar someterlos al imperio de la ley y del Derecho de una determinada jurisdicción, es, hoy por hoy, tarea poco menos que imposible, y cuando se consigue, se constata que sólo se ha llegado a una parte de un conjunto mayor y fragmentario que ha eludido la acción legal. Si en lugar de la ley se utiliza la fuerza o la acción bélica frente al terrorismo, los resultados no son más alentadores.

Ante este panorama y hasta tanto se acierta con las medidas adecuadas en uno y otro caso, los Estados han desplazado su interés, sus energías y los recursos de todo tipo a combatir la *macroinseguridad* terrorista, con un cierto olvido de la seguridad interior o ciudadana. El enfoque actual cuadra más con la seguridad del Estado que con la delincuencia común, olvidando que ésta, es, en buena parte, también la manifestación del crimen organizado.

Este es un hecho generalmente aceptado, pero se ha reflexionado poco sobre cómo han cambiado las condiciones de la seguridad local con la aparición de las amenazas globales, de cómo se relacionan unos escalones con los otros, de los agentes institucionales que ejercen la protección y de los sistemas de organización y servicios públicos.

El delito, y más aún el delito catastrófico, generalmente en forma de atentado terrorista, ha pasado a ser un fenómeno urbano que se manifiesta en las grandes superficies, trenes metropolitanos o en cualquier lugar donde se encuentran un gran número de ciudadanos. Luego ha de aceptarse que algún papel deben desempeñar las autoridades locales en la lucha contra el terrorismo. Aún no se ha definido este papel, pero va más allá de la gestión de los servicios de emergencia. Al menos en una más estrecha cooperación.

En cuanto al crimen organizado, puede constatarse que se encuentra instalado en los sistemas metropolitanos empresariales, financieros y en ciertos núcleos del poder. En este caso los terminales de su presencia urbana pagan impuestos de radicación por establecimientos legales o coberturas y funcionan o no con licencias de apertura municipales. En cualquier caso parasitan las calles y se valen de las Administraciones locales en cuyo marco legal se amparan.

Por ello, las Administraciones locales cobran en esta etapa un nuevo protagonismo, ya que una parte del recorrido del delito transcurre hoy en el ámbito de su territorio natural, el urbano, mientras que otra se mueve en el medio global y transfronterizo. Es decir, la seguridad debe ser una, menos compartimentada que en la actualidad, e igual que el delito integrar lo global y lo local.

Estado y sociedad segura. La limitación de los Estados

Como siempre, lamentablemente, la realidad va por delante de los dispositivos de los gobiernos que deben encauzarla. La tendencia a la anticipación como estrategia, es relativamente nueva e inexperta, aunque su expansión en determinados campos es muy esperanzadora. Los servicios públicos raramente se anticipan, y es que los Estados resultan ser ahora unas máquinas extremadamente pesadas cuyas reacciones complejas y perezosas presentan dificultades para atajar las disfunciones sociales, políticas o de cualquier otra especie antes de que se asienten en el seno de las sociedades. Esta realidad se hace aún más compleja cuando los cambios en la esencia del Estado nacional han transformado los conceptos con los que veníamos trazando las estrategias de defensa, y de seguridad en general. La legitimidad, los fundamentos del Derecho, la economía y las dinámicas de las fuerzas operantes en la sociedad han cambiado.

El Estado ya no responde a aquel concepto jurídico supremo, fundado en la soberanía que ejercía el monopolio de la violencia. Tópico este, pensado más para aplicarlo al ámbito interior del Estado que en ningún otro espacio, pues cuando el Estado se ha visto en la circunstancia de ejercer la violencia fuera de su territorio, ese monopolio ha requerido del concurso de toda fuerza disponible. Y es así cómo, mirando al interior, descubrimos que los Estados, hoy en día no están en condiciones de «señorear» la vida interior de sus sociedades y garantizar la seguridad de los ciudadanos, especialmente cuando las amenazas proceden del exterior. Es decir, en cierto modo, hoy, la soberanía está en retroceso.

Tradicionalmente, la seguridad económica –frente al fraude o la estafa– o los delitos contra las personas, venían siendo protegidos en el ámbito nacional –del Estado–, no así la seguridad frente a ciertos riesgos catastróficos como los biológicos, nucleares, químicos o epidemiológicos, donde las posibilidades de evitar la penetración en el espacio nacional es

semejante al que se tiene con las borrascas. La cuestión está más bien en el método y en el objetivo, es decir, cuando los riesgos mencionados no son sino armas sucias que se utilizan para infringir un daño intencionado, doloso. Y aún más cuando el ataque procede de un origen no institucional y de difícil localización. O cuando los cambios en los sistemas económicos globalizados fuerzan a los Estados a adoptar políticas que deterioran los estándares alcanzados en el bienestar, poniéndoles ante la alternativa de rebajar los impuestos de sociedades y la fiscalización progresiva, es decir, reduciendo los fondos destinados al gasto público, o la traslación de sus industrias a otros territorios fiscal y socialmente más tolerantes.

Veamos un ejemplo de perversión económica por entrada de dinero irregular en los sistemas formales: hablemos solamente del sistema económico del libre mercado. Sin pretender ser exhaustivo en este lugar, retomaremos cuatro de los grandes sectores que producen dinero negro en sociedades, no necesariamente en vías de desarrollo, sino incluso posindustriales: la prostitución, la droga, el negocio urbanístico y el contrabando de petróleo. Sólo en España, se recaudan anualmente 18.000 millones de euros en prostitución. En Italia, tal como ha puesto de manifiesto Roberto Saviano (año 2007), la primera empresa italiana es la del tráfico de cocaína. Según datos actuales, el rendimiento de la droga fue, en el año 2006, 60 veces la facturación de FIAT. Tómese un país de características semejantes y súmense las cantidades correspondientes a *los rendimientos* de los otros dos sectores. Resulta extremadamente atractivo indagar con eficacia los mecanismos de blanqueo de los capitales resultantes y aún más atractivo los efectos «benéficos» y perversos al tiempo, que producen en el flujo monetario corriente. No todos los «negocios» producen iguales efectos, pues mientras que la construcción y el contrabando de petróleo hace competencia desleal a sus iguales legales, la droga y la prostitución corren otros derroteros con otras consecuencias. La circulación de grandes flujos de dinero, el aumento del consumo, ciertas inversiones, etc., quedan fuera también del control de los gobiernos.

Uno de los aspectos más característicos de la ciencia política y también de la sociología del poder es lo que los clásicos llamaban la sumisión, que se ocupa de considerar el hecho admirable de que muchos obedecen a unos pocos, lo que se conecta en el Estado moderno con la legitimidad del poder. En los Estados democráticos, aparece claro el mecanismo

del voto como elemento legitimador, pero últimamente se han puesto de relieve (Ulrich Beck) otros mecanismos de legitimación que nada se parecen a los del voto, los procesos electorales y las Cámaras Legislativas. En el panorama supranacional han aparecido instituciones, con plena capacidad de actuar en el interior de las naciones cuya legitimidad se da por hecho. Es el caso de la protección de ciertos derechos que ejercen determinadas organizaciones no gubernamentales, sin que nadie refrende por ningún procedimiento al uso su función. Algunas aportaciones en este terreno son muy atractivas al encontrar modelos de relación entre los Estados y otros actores que en el llamado modelo cosmopolita (David Held), entienden que los Estados nacionales cederían parte de sus poderes y soberanía a instituciones transnacionales que completaría mejor el disfrute de ciertos derechos.

Así pues, el Estado que nos enseñó Kelsen como: «la unidad autónoma de un orden jurídico» o el de Weber: «el poder monopolizado territorialmente». O de forma aún más descriptiva: «una estructura de dominio –soberano– que ordena, en última instancia, los actos sociales sobre un determinado territorio» que sostenía Heller; no corresponden a lo que en muchos aspectos, entre otros la seguridad, la economía, el medio ambiente, etc., ocurre hoy.

Esta crisis, sin embargo, no ha de interpretarse necesariamente como un drama contemporáneo, sino como una ocasión de perfeccionamiento de las instituciones y de la cooperación supranacional. La sociedad ha desbordado al Estado. Sí, pero tal fenómeno de pérdida de poder de fuente unitaria, no es la primera vez que se produce en la Historia. Recuérdese que con la disgregación de la unidad de poder que se produce tras la caída del Imperio Romano, se da paso a un largo proceso conocido como Edad Media, en que la sociedad europea ha de aprender a conciliar distintas fuentes de dominio como la del emperador, el pontificado, los señoríos feudales, príncipes y otras fuentes menores. Este largo proceso nos trasladó desde el poder monopolista del Imperio, al poder disgregado, y de éste, a un Estado moderno camino de la libertad. Que, hoy comprobamos no puede, por sí sólo, afrontar las amenazas que ponen en peligro su integridad y sus funciones.

Hoy estamos seguramente ante un nuevo proceso que nace de la ruptura de la unidad de poder que la globalización ha supuesto en ciertas áreas de los Estados. Menos dramática que otras anteriores, y menos traumática también, pero como toda crisis, no exenta de unos costes

elevados sobre la armonía y el equilibrio relativos en que estábamos instalados.

Es decir, estaríamos en el camino de buscar una síntesis armónica de poder legítimo que nos lleve a una nueva Edad Moderna en la que los Estados se concierten y asuman un territorio disperso, en el que distintas fuentes de poder puedan construir un nuevo sistema jurídico que afiance la seguridad, sin detrimento de la libertad.

Algunos delincuentes nos han enseñado la distancia que a veces hay entre la sociedad y el Estado. El narcotraficante Pablo Escobar estaba tan protegido por la población porque él había dado empleo a un gran número de trabajadores de su entorno, construyó escuelas y viviendas y donaba becas a los chicos adelantados para estudiar en el extranjero. Cuando el Estado acabó con él, su entorno social retornó a la postración y a la incuria. La sociedad próxima estaba con Escobar más que con el Estado.

Algunos comercios minoristas en Nápoles son «protegidos» por la mafia y les cobran una cantidad mensual, pero afirman que la mafia les garantiza un número de clientes. Con sorna, suelen decir que el Estado les cobra impuestos y no les garantiza nada.

Por último, cuando unos piratas toman como rehenes a un grupo de ciudadanos, el Estado no está en condiciones de liberarlos si no es sometándose a la extorsión de los piratas, pues el Estado de Derecho «funciona» en distinta dimensión y no puede casi nunca utilizar la fuerza que posee. Quien impulsa al Estado soberano a someterse a la extorsión, es la sociedad.

Estas observaciones no son justas, pero sí relejan el sentimiento que trasciende a la sociedad.

Visión global y medidas locales

El Estado Nacional ya no es capaz de resolver por sí solo ciertos problemas que aquejan a sus ciudadanos, a las sociedades, a las empresas, etc., sus maquinarias no llegan al origen, a la causa del conflicto, luego algo ha de cambiar para que dispongamos de dispositivos para sojuzgar el riesgo y evitar el daño. Nuevas herramientas han de ponerse en juego para restablecer un equilibrio aceptable más allá de un código penal cuya virtud sólo llega hasta la línea de nuestras fronteras.

El territorio ha cambiado. El cuadro normativo tendrá una fuente plural y no puede ser sino la consecuencia de un pacto. ¿Cómo concebir la organización de la seguridad interior y la global en nuestro medio? Esto es, en las naciones que conocemos y en las ciudades que habitamos. El Estado que hemos heredado de la Historia está cambiando a un ritmo acelerado. Pensemos en el caso especial, pero ejemplar, de los viejos Estados-Nación de la Unión Europea. Aún no tenemos configurada la arquitectura del Estado del siglo XXI, pero los cambios necesarios para ajustarnos a la globalización cultural, económica y de seguridad, serán, sin duda, muy notables.

La intromisión en los grandes conceptos, como hemos hecho hasta ahora, no debe alejarnos de nuestro propósito, que es el de reflexionar sobre cómo se ha de producir la seguridad interior de las naciones, en esta nueva y compleja sociedad global. Ser exhaustivos nos llevaría a entrar en las formas en que nuestras Cámaras de representación son capaces de redactar leyes semejantes en los países que se sostienen en principios de derechos y libertades comunes. Lo que ayudaría a una aproximación cultural y modos de vida, de suyo ya convergentes, como convergentes deberían ser las leyes procesales, penales, los criterios de los administradores de la ley, los sistemas fiscales y policiales y los regímenes penitenciarios. Es decir, de nuevo estamos ante un largo proceso que desborda el tratamiento que aquí podemos hacer. Sin embargo, avalamos esa arquitectura legal, seguida de una actuación judicial, policial y penitenciaria. Si importantes son los dispositivos policiales que deben desencadenarse ante las amenazas globales, más importantes y anteriores en el proceso serán las leyes que permitan la acción fiscal, policial y militar, incluyendo aquí las organizaciones militares que por el alcance de sus teatros de operaciones y sus recursos están en condiciones de actuar a lo largo y ancho del mundo.

Confluencia de los aparatos de seguridad e implicación de la defensa (20)

Como hemos visto anteriormente, la seguridad del Estado no se explica al mismo tiempo que la de la sociedad, la de los ciudadanos. Durante al-

(20) El presente texto incluye parte del trabajo que fue publicado de CORREA GAMERO, Manuel: *La Policía en la época de la globalización*, Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, Madrid, 2001.

gún tiempo, el análisis del binomio seguridad-inseguridad, se ha venido haciendo distinguiendo entre seguridad de los ciudadanos y seguridad del Estado. Esta distinción parece ser artificiosa. Sólo sería correcta a condición de que se aplique a las técnicas de seguridad que utilizan los servicios policiales, pero no para analizar y tratar el fenómeno en su conjunto. Sin embargo, los ciudadanos la perciben de manera separada. Existe un porcentaje de delitos –que varía según la sociedad y las circunstancias–, seguramente residual y muy resistente a todas las medidas de seguridad, que puede ser denominado «delito propio» de la estructura de una sociedad; en nuestro medio hablaríamos de los cartelistas, los sirleros o los delincuentes profesionales menores. Otro número importante de infracciones de delitos que aquejan a los ciudadanos, son la expresión en la proximidad de los grandes delitos que proceden del crimen organizado de los que hemos venido tratando.

Si esto es así, la terapéutica a aplicar ha de ser simultáneamente «específica local», y de «amplio espectro», o en el foco donde se produce, sea en el lugar que sea, ya que sólo combatiendo los grandes delitos en sus fuentes –reductos–, se tendrá éxito en la erradicación o control del delito menudo que afecta a los individuos aislados. Por ejemplo: hace unos años, la Comisión Europea afirmaba que las autoridades británicas estaban haciendo todo «lo que tienen que hacer», para evitar que los *hooligans* salgan del Reino Unido. Mientras tanto, Tony Blair afirmaba:

«Nuestros Servicios de Inteligencia han recibido la orden de localizar a los *hooligans* más violentos con el fin de prohibirles la salida de Inglaterra.»

Como se ve, para controlar delitos de proximidad, y aún más, coyunturales, como los que producen a veces los acontecimientos deportivos, es necesario recurrir a la información transnacional y a la actuación más allá de las fronteras propias. Por lo que puede concluirse que si no hay información no hay inteligencia, y en este caso sólo puede hacerse una prevención «a ciegas», no una prevención «inteligente». Si no hay posibilidad de actuar en el origen del daño, no hay posible prevención.

Por otro lado se plantea la necesidad de actualizar cuál es el concepto que tenemos de *seguridad del Estado* y de su alcance. Hasta ahora entendíamos que en primer término era la defensa del orden constitucional e institucional y su legítima protección. La seguridad del Estado consiste en *asegurar* la vigencia efectiva de los principios proclamados en la

Carta Magna, el normal funcionamiento de las instituciones que de ella dimanar y hasta cierto punto algo más inespecífico, más cultural que jurídico, que llamamos «modo de vida» de nuestra comunidad. Esto es lo que hoy representa mejor la expresión *seguridad del Estado*, y con ello surge también el hecho de que el papel institucional de la Policía, no es el único que promueve su protección, sino que éste se ejerce junto a otras instituciones y fuerzas sociales que se aplican a su defensa, a su aceptación e incluso a la identificación afectiva con los fines que la comunidad consagra como éticamente deseables.

En el ámbito de lo que aquí entendemos por seguridad del Estado no sólo se limita a los atentados contra las instituciones, sino que ello implica que se infringe a las personas delitos contra sus derechos fundamentales, recogidos expresamente en la Constitución y también las leyes de cada país.

Hemos de destacar que el modo en que se defiende la seguridad del Estado desde la institución policial es prioritariamente el preventivo. Correspondiendo a otras instituciones el restablecimiento del orden vulnerado y la restauración de las lesiones producidas, aunque pueda hacerse con la contribución de la Policía como fuerza coactiva.

De aquí se han de deducir las técnicas adecuadas que los agentes policiales han de poner en práctica en el ejercicio de su función protectora o restauradora.

Se plantea además la cuestión de si el trabajo de la policía respecto de luchar por una sociedad segura y un Estado garante de los derechos y libertades alcanza a la defensa de los intereses, e incluso a la felicidad de los ciudadanos. Si lo expresamos como bienestar colectivo, parece generalmente aceptable, así como si se evoca la defensa de la prosperidad de los pueblos que es un objetivo universalmente aceptado.

¿Qué se ha de hacer en la práctica para conseguir estos objetivos? Parece que es inexcusable movilizar ciertas actividades que permitan conocer, anticipadamente a ser posible, cuáles son los riesgos que se otean en el horizonte y de dónde proceden. Seguidamente, mirar si estos influjos negativos pueden neutralizarse, especialmente *si las amenazas proceden de más allá de las fronteras del Estado*. Dicho de manera directa, se trata de la información y de las tareas de la Inteligencia y de la posibilidad de actuar en el origen del daño.

Así pues, los procedimientos, las técnicas, encaminadas a la obtención de información, o a la actuación con la fuerza para detener el arquero o a la flecha que está en camino, nos resitúa en un escenario nuevo, en el que no puede argumentarse que en aras de las garantías, tales actividades deben estar amparadas judicialmente, pero ¿cómo hacerlo cuando se trata de un escenario multinacional o incluso planetario?

En realidad, se pone de manifiesto que la globalización es algo más que un fenómeno económico y que puede hablarse de una globalización de riesgos, de amenazas y de delincuencia grave a la que habría que oponer una defensa de dimensiones planetarias, basada al menos por ahora, en principios éticos y en legítima defensa, con los medios que esta gravedad requiera. Así que el Estado defienda a los ciudadanos, de tal manera, que la presión de la sociedad no haga que el Estado debilite su fortaleza cuando se pliega a intereses reales o así sentidos por los ciudadanos, donde quieran que estos encuentren.

*Algunos acelerantes en el incremento
de los delitos globales: las nuevas tecnologías*

Nunca como ahora se habían identificado amenazas globales tan definidas. La dimensión y la capacidad de las organizaciones criminales se ha incrementado a una escala y una velocidad vertiginosa. El terrorismo internacional, con su actuación multifacética es la principal amenaza. El crimen organizado, en todas sus versiones, actúa como un colector de perversión económica del mundo organizado. Los «Estados fallidos», donde el orden interno no tiene referentes fiables, su territorio es base de actividades delictivas a gran escala, piratería, contrabando, falsificación, esquilma ecológica de la Naturaleza, bases de potentes centros de procesos de datos que atacan a los sistemas legales en países democráticos, productores o transformadores de drogas, suministradores de armas, etc. Unas amenazas con otras, constituyen una red global de delincuencia a gran escala que no puede ser confrontada por un solo país.

El terrorismo es hoy, sin embargo, la principal amenaza, con sus diversas motivaciones, sus actuaciones en cualquier lugar del planeta, sus atentados de grandes dimensiones del daño, la utilización de todo tipo de armas y formas de extorsión, la irracionalidad desproporcionada de sus operaciones, a veces con demandas imposibles de satisfacer, es a nivel regional o general el riesgo a controlar por las naciones democrá-

ticas. Edward Luttwak, experto del Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos de Washington, ha puesto de manifiesto que la política exterior ha cambiado en todos los países. Refiriéndose a Estados Unidos de América, ha llegado a decir que ha cambiado sus prioridades hasta el punto de posponer la lucha por los derechos humanos en algunas regiones del planeta, a la alianza de grandes potencias en la búsqueda de un orden internacional que preserve la integridad interior de los Estados y el modo de vida de sus ciudadanos.

En el quien es quien de nuestro mapamundi, en esta nueva alianza se integrarán paulatina y deseablemente países como: Rusia, China, la India, Japón, y organizaciones como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y sus países miembros. En esta nueva alianza se detectan cambios sustantivos en la política exterior, pues la conclusión de Luttwak, y es de suponer que del Gobierno americano, es que se antepone el orden a la libertad. Es decir, la libertad resulta relegada. El primer síntoma de esta nueva actitud se puso de manifiesto poco después de los atentados del 11 de septiembre. Se preguntó a los americanos si estarían dispuestos a perder algunos privilegios de la libertad para incrementar su seguridad. La respuesta fue afirmativa de forma abrumadora. Aunque después se ha matizado, persiste en general en todas las sociedades opulentas la misma opinión. Es decir, el delito ha comenzado a ganar a la libertad.

Con todo lo visto hasta ahora, parece innecesario decir que ha aumentado la vulnerabilidad de los Estados, y tal vez se ha debilitado la fortaleza moral, de la sociedad y las empresas, etc. Los individuos y los Estados tienen muy pocas posibilidades de defenderse en solitario de la criminalidad organizada en redes, del terrorismo internacionalizado, de la corrupción financiera, los ataques a la seguridad lógica, a la piratería moderna, a los riesgos nucleares, a las armas nucleares, biológicas y químicas y de todos los tráfico de drogas, personas, armas y demás. Si los Estados están tan limitados para proceder a su defensa y resulta imprescindible actuar para imponer el orden, la paz, la libertad y la justicia en cualquier lugar del globo donde se produce el delito. La pregunta es ¿quién y cómo puede hacerlo?

Respuesta del sistema ante la nueva inseguridad

Antes de intentar responder a la pregunta anterior, ha de considerarse que la dimensión de los medios necesarios a poner en marcha para ac-

tuar en el espacio globalizado son extraordinariamente considerables, no sólo en cuanto a sus dimensiones de diseño material y logístico, sino también en cuanto a su respaldo legal. No se trata sólo de optimizar la cooperación internacional existente hoy, se trata de entender que la inseguridad y las amenazas son hoy distintas de aquellas con las que nos hemos entendido hasta ahora. Hay pues que generar una nueva herramienta, que siendo tan poderosa como para actuar en todo el mundo, si es necesario con la fuerza, no se constituya en una amenaza ingobernable, más allá del control de esa nueva ley que habrá de generarse. Esa «liga de naciones seguras» o por la seguridad común, bien pudiera pensarse que surgiría en Naciones Unidas, bajo un órgano *ad hoc*, especializado en esta materia en el Consejo de Seguridad. Si pensamos en el órgano ejecutor a cuyo cargo estarían las operaciones de «policía», sólo puede pensarse en quien tiene ya avanzado mucho terreno y alguna experiencia, la OTAN que, en su nueva orientación y mandato, estarían en condiciones de asumir estas misiones.

En la experiencia española, el intercambio y la versatilidad de capacidades de la Policía y la defensa militar ya viene abriendo espacios comunes desde hace algún tiempo. Así, la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional, inspira con profusión las «misiones internacionales de paz» en las que interviene policías de diversos países. La tendencia, cada vez más marcada es la de que puedan participar, incluso en misiones dentro del territorio nacional, completando la actuación de las Fuerzas Armadas, en defensa del territorio, del mar territorial y del espacio aéreo español, desempeñar funciones de policía militar y colaborar en funciones de inteligencia y contrainteligencia.

Esto nos lleva a considerar algunos obstáculos que existen en la diversidad de legislaciones en los países miembros de la OTAN, pues esa función de la que hablamos para la Guardia Civil, no sería posible en Estados Unidos de América, pues la vieja *Acta Posse Comitatus* del año 1878, limita el empleo de las Fuerzas Armadas en la defensa de la ley civil, y en general, la imposibilidad de utilizarlas en tareas de policía para mantener el orden interior. Resulta estimulante evocar el sentido que los viejos americanos dieron al Acta, en recuerdo de la desmesurada conducta de los Ejércitos británicos en el proceso de independencia, esto les hizo tomar precauciones respecto al arrollador papel de los Ejércitos en la organización de la nueva seguridad. No obstante, sin implicar unidades completas de las Fuerzas Armadas, existen hoy prestaciones que

pueden darse con éxito por los Ejércitos nacionales a las Policías, habida cuenta de las capacidades y equipamientos con que cuentan de extraordinaria utilidad en la persecución de algunos delitos.

En cuanto al ámbito exterior, existe la necesidad de definir un marco legal que analice la casuística de países y bloques en cuanto a la utilización de las Fuerzas Armadas y a los protocolos que regirían sus intervenciones.

Resulta más interesante por trascendente construir sistemáticamente el papel de las organizaciones militares en la persecución del delito y el desorden desestabilizador. ¿Es esto posible?

El general James Jones, consejero de Seguridad de la Casa Blanca, con motivo de la Cumbre de la OTAN en abril pasado, declaró en conferencia de prensa en Londres, que hay que reinventar la OTAN de cara al siglo XXI. Sin duda, no estaba pensando en los grandes delitos internacionales. Demasiados absortos con Afganistán y su región, no se planteó, sino un refuerzo de lo que se viene haciendo y un reparto más amplio de los costos entre los socios. Pero se reconoce que el siglo XXI presenta nuevos retos que exigen respuestas competentes.

Ahora bien, ya hace tiempo que se viene colaborando, desde la OTAN, y en general desde organismos militares en operaciones criminales apoyando a las policías en tráficos de drogas, armas y otros delitos «comunes» que antes sólo podían abordarse cuando se presentaban en nuestra frontera y penetraban en territorio nacional.

En la Cumbre de Washington de abril de 1999 (quincuagésimo aniversario), la OTAN incorporó otros fines estratégicos innovadores de cara al futuro. A partir de ese momento no sólo ha de hacer frente a amenazas militares, sino también ha de confrontar otros riesgos. En el Documento que recoge los acuerdos se cita literalmente:

- El terrorismo.
- El crimen organizado.
- Las dificultades de suministro de energía.
- Los movimientos masivos de población.

Se trata ahora de afianzar la estabilidad, mantener la paz, fomentar la ayuda humanitaria y controlar las crisis producidas por las grandes amenazas actuales sobre el mundo democrático. Amplía además su área de actuación en el globo para atender las amenazas y los riesgos que pueden aparecer en el futuro. Así pues, existe la posibilidad de que la OTAN

se implique en la resolución de problemas de seguridad cuando éstos tienen su origen en actuaciones delictivas como es el caso del crimen organizado y circunstancias concomitantes cuando se producen fuera del territorio nacional de los Estados de Derecho, aguas internacionales o el espacio.

Continuando con los antecedentes, ya la resolución 1846 del año 2008, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, prolongó, por tercera vez, la autorización existente para que los diversos países combatan la piratería en Somalia. La piratería, es en realidad la comisión de un delito que atañe, en principio, a las competencias que se viene atribuyendo a las policías, sin embargo, es claro que los cuerpos de policía que conocemos no están en condiciones, por sí solos, de confrontarse en el medio en que actúan los piratas. Tampoco cuentan estos cuerpos con los equipamientos adecuados para actuaciones de gran fuerza ni con un marco legal, excepto autorizaciones puntuales de Naciones Unidas, que les permita actuar allende sus fronteras por muy grave que sea el delito. El procedimiento habitual es poner en conocimiento de las autoridades del país soberano, la infracción o el delito cometido, con todos los detalles que ayuden a la captura de los delincuentes. El problema surge cuando el Estado no existe como tal, o no cuenta con una organización capaz de cumplir estos compromisos internacionales, o tal vez no tenga la voluntad de hacerlo. Es una circunstancia cada vez más frecuente en los «Estados fallidos» o en aguas internacionales.

La actuación podría hacerse con organismos especializados por regiones, bajo el paraguas de Naciones Unidas y más concretamente por el órgano adecuado del Consejo de Seguridad, este órgano señalaría el protocolo que cada caso requiere y la coordinación que debería existir entre las regiones, por ejemplo para la Unión Europea, Estados Unidos, Centroamérica y Suramérica, etc. Cada centro regional habría de contribuir a volcar la información necesaria al Consejo de Seguridad que concertaría sus actuaciones con la OTAN. y a su órgano *ad hoc* de Inteligencia, quien devolvería, debidamente procesada, la información necesaria para confrontar las amenazas de esa región.

Sólo esbozar este esquema funcional produce vértigo, pues el poder que acumula requeriría de contrapesos muy bien diseñados y aceptados por todos, lo cual, en materia de información no ha sido nunca fácil. Añadamos a esta vertiginosa situación la incorporación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones como herramientas

indispensables para conocer lo que ocurre en cualquier lugar del planeta. Estamos hablando de dispositivos semejantes a lo que hoy se conoce como *Global Information Grid*, esto es, una red de información global tal como la concebida por el Pentágono. Esta red, que recientemente ha iniciado su desarrollo, busca el establecimiento de la *Internet in sky*, esta Internet en el espacio proporcionaría a los usuarios (por ahora militares) una visión de los puntos u objetivos predeterminados valiéndose de una potente flota de satélites. El director del National Reconnaissance Office, de quien depende la mayor flota de satélites norteamericanos, ha informado al Congreso de su país que esta Internet del Espacio facilitará a los Ejércitos, la visión real de lo que ocurre en cualquier lugar, con lo que podrán tomarse las medidas necesarias y dirigir operaciones de control y orden siguiéndolas desde un portátil. Robert Stevens, directivo de la empresa Lockheed Martin Corporation, implicada en el proyecto, ha dicho, con total desparpajo, que el sistema permitirá al mando de las operaciones ver el campo de batalla desde «el punto de vista de Dios».

Tal situación es para nuestro propósito una ventaja y a la vez un inconveniente. Es una ventaja porque el camino está trazado y resulta posible su ejecución, piénsese en los atentados de piratería en el mar abierto o en el tráfico de armas por la frontera de México y Guatemala, por ejemplo. Es un inconveniente porque supondría la duplicación de un sistema carísimo (para empezar, 200.000 millones de dólares en 10 años). No puede ignorarse que quien tenga este sistema está en posesión de una superioridad estratégica de primer orden. Podría ocurrir que, Estados Unidos, que ya tienen proyectado el desarrollo de esta tecnología de vanguardia, no sean partidarios de que lo promueva el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El propio Consejo no tiene hoy órganos y personal especializado para concebir estas herramientas, por lo que habría que plantearse que sólo la OTAN puede gestionarlo bajo su control, pero la OTAN ya está participada ampliamente por Estados Unidos.

Recordemos que de lo que aquí tratamos es de la amenaza criminal, esto es, de poder controlar cuestiones tales como el crimen organizado, una guerrilla que pretende alcanzar el poder para *traficar con armas*. Eliminar los cultivos de amapola y controlar la producción de opiáceos, marihuana, etc. Intervenir delincuentes informáticos y centros de procesos de datos que roban en la Red. Impedir que la piratería actúe en los mares. Controlar o eliminar los paraísos fiscales. Destruir los laboratorios de transformación de la droga en la selva suramericana, en Afganistán.

Naturalmente, de este tipo de medidas higiénicas se beneficiarían solamente los Estados miembros de la OTAN, pues cuando afectara a otros que no fueran miembros de la Organización, ésta en principio, no actuaría. Lo que nos lleva a la necesaria distinción entre OTAN y ONU. Como es sabido, la ONU fue fundada para mantener e impulsar la paz en el mundo. Mientras que hoy la OTAN tiene como objetivo la defensa y los intereses de los Estados miembros. Ante la falta de coincidencia de las dos Organizaciones es necesario establecer un acuerdo sobre la doctrina que permita a la OTAN perseguir el delito, el crimen organizado o los grandes desastres allí donde sea necesario. Desde el punto de vista de la OTAN, los fines los tiene encomendados desde la Cumbre de Washington de 1999 y el acuerdo fue suscrito el 23 de septiembre de 2008, en el que ambas Organizaciones se comprometen a sostener consultas y acordar acciones operativas conjuntas para el mantenimiento de la paz, luego también existe la posibilidad de que la OTAN actúe como instrumento de la ONU. Hasta aquí el marco legal, sobre el que es justo señalar dos reservas: por un lado, que si bien se habla de crimen organizado de una forma explícita no se citan actuaciones policiales por parte de la OTAN, ni el ámbito jurídico al que reportaran. Y, por otro lado, que algunos sectores oponen resistencias al acuerdo de 2008, alegando que se firmó sin el informe del Consejo de Seguridad (21).

En cualquier caso, las bases están echadas y la necesidad es cada día más evidente. Señalemos que con respecto a la cuestión de la piratería en Somalia, la ONU ya ha dado tres resoluciones por las que encomienda a las naciones –sin mencionar la OTAN– la persecución y la lucha contra este penoso delito en los mares.

Estos delitos, por su propia naturaleza no pueden ser combatidos por las Policías Nacionales, es cierto que tampoco se pueden combatir sin las Policías Nacionales, pero allí donde terminan las capacidades de éstas, debe haber algo que continúe el trabajo. La solución no puede ser fácil, cuando el problema es tan grave, pero existen soluciones que requieren una gran voluntad política, generosidad y sacrificios.

Como se ve, la cuestión es muy compleja. Hemos pretendido mostrar el estado actual del mundo y las consecuencias de los cambios sociales y la soledad de los Estados ante las nuevas amenazas globalizadas. Atendemos a la seguridad como valor de la libertad pero también como factor

(21) Nas-Christof von Sponeck, ex secretario general adjunto de la ONU.

de la calidad de vida. Velar por ella es tarea conjunta de un mundo a la par más funcional y más solidario. Queda mucho por hacer y no es fácil, pero la alternativa no es propia de los humanos.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA OTAN Y EL RETO DE AFGANISTÁN

LA OTAN Y EL RETO DE AFGANISTÁN

Por JOSÉ LUIS CALVO ALBERO

Introducción

La implicación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en las operaciones en Afganistán, asumiendo la responsabilidad de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, ISAF (*International Security Assistance Force*) en Afganistán se ha convertido en una auténtica prueba de fuego para la Alianza, sobre todo en los últimos años, que han presenciado un notable deterioro de la situación de seguridad en todo el país.

Afganistán ha supuesto todo un tesoro de lecciones aprendidas para la Alianza, pero ha sido también un serio aviso sobre las limitaciones de la Organización para las intervenciones fuera de área, sobre todo cuando es preciso enfrentarse a un adversario de cierta entidad. La campaña desarrollada por la ISAF ha dejado en evidencia las tradicionales carencias de la Alianza: la dificultad para lograr la coherencia estratégica y operacional, la falta de doctrina y preparación en las operaciones de contrainsurgencia, la tendencia a crear estructuras de mando y control excesivamente complejas o la dependencia casi absoluta de Estados Unidos a la hora de plantear una campaña de cierta entidad.

Todo este cúmulo de defectos ha llevado a la paradoja de presenciar como los ejércitos más potentes del mundo se encuentran enfangados frente a una insurgencia de aspecto medieval, equipada con sistemas de armas obsoletos, y cuyo presupuesto no alcanzaría para cubrir los gas-

tos anuales dedicados a reuniones y seminarios en el seno de la Alianza Atlántica.

Evidentemente todas estas dificultades significan que habrá un antes y un después de Afganistán para la OTAN. La Organización que surja del conflicto afgano no puede ser la misma que entró en él, y sería deseable que el periodo de reflexión que se producirá en los próximos meses, dedicado a la confección de un nuevo Concepto Estratégico, sirva para buscar soluciones a las múltiples deficiencias experimentadas en la campaña de Afganistán. No se trata de que la OTAN se juegue su supervivencia en Afganistán, como en ocasiones se afirma. La Alianza tiene poderosas razones para existir, y sobre todo no existen de momento alternativas a su existencia. Pero si las lecciones de Afganistán no sirven para lograr una Organización más eficiente puede que algunos aliados comiencen a considerar la viabilidad de esas alternativas

La implicación de la OTAN en Afganistán. El periodo de Kabul

La situación en Afganistán tras la caída del régimen talibán

La campaña norteamericana en el año 2001 contra el régimen talibán fue inesperadamente corta y victoriosa. La clave del éxito quizás estuvo en el hecho de que la administración Bush pensaba ya en Irak, y no quería distraer recursos militares excesivos para el conflicto afgano. También pesó la influencia del secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, que apoyaba un nuevo modelo de intervención militar alejada de los parámetros convencionales, y que aprovecharse al máximo la superioridad tecnológica y la capacidad para gestionar la información.

Enfrentados al problema de ganar un conflicto aparentemente difícil con medios limitados, los planificadores del Pentágono y la Agencia Central de Inteligencia (CIA) estadounidense adoptaron un enfoque diferente al habitual. En lugar de buscar simplemente cómo aplastar al adversario, realizaron un detallado estudio sobre la naturaleza del poder talibán, y buscaron sus puntos débiles. No fue difícil descubrir que, en realidad, los estudiantes islámicos eran un movimiento minoritario, que se había aprovechado de un momento de caos y del apoyo paquistaní, para arrastrar hacia su causa a una mayoría de tribus pastún. Sin el apoyo de las tribus, los talibanes y sus aliados yihadistas de Al Qaeda eran una fuerza marginal tanto en Afganistán como en Pakistán. El segundo punto clave era

que las tribus comenzaban a estar un tanto hartas del régimen talibán, que había prohibido el cultivo de adormidera del opio, mantenía a decenas miles de jóvenes pastunes lejos de sus hogares en la interminable guerra contra la Alianza del Norte, y estaba volviéndose excesivamente poderoso para el gusto de los jefes tribales.

Con estas premisas fue fácil planear una campaña que buscara como objetivo el abandono de la causa talibán por parte de las tribus pastún. Para ello se articuló una típica estrategia de «palo y zanahoria». Por un lado se apoyó decididamente a la Alianza del Norte, integrada esencialmente por tayikos, uzbekos y hazaras, proporcionándoles asistencia militar, equipo pesado, y apoyo aéreo gestionado por equipos de operaciones especiales. Con ello se creó una máquina de guerra a la que los talibanes difícilmente podían oponerse siguiendo sus tácticas habituales, y menos en la zona norte, donde se encontraba el frente, en la que la población pastún era minoritaria.

Por otro lado, equipos de la CIA y de las fuerzas de operaciones especiales entraron en contacto con los líderes tribales a ambos lados de la frontera afgano-paquistaní, prometiendo una situación más favorable para sus intereses que la que podían proporcionar los talibanes. Estados Unidos tenía de su lado el apoyo internacional después de los terribles atentados en Nueva York y Washington, y la antipatía generalizada que provocaba el régimen talibán en la opinión pública mundial. Las gestiones diplomáticas consiguieron convencer a Arabia Saudí y Pakistán, los dos Estados que habían creado a los talibanes, y los únicos que todavía reconocían su régimen, para cesar cualquier apoyo.

El resultado fue espectacular. Cuando la Alianza del Norte comenzó su ofensiva en noviembre, pronto quedó claro que sería muy difícil para las fuerzas talibán oponerse eficazmente a ella. Cuando el frente se derrumbó, los milicianos tribales sencillamente desaparecieron, dejando solos al núcleo duro del régimen y a los yihadistas extranjeros, que fueron casi exterminados en Kunduz. Conscientes de la pérdida de apoyo de las tribus, los estudiantes islámicos iniciaron un rápido repliegue hacia la frontera paquistaní, siendo imitados por la plana mayor de Al Qaeda que consiguió escapar por poco de la aniquilación en Tora Bora.

En unas semanas, lo que inicialmente aparecía como una dura y prolongada campaña de contrainsurgencia casi podía darse por terminada. La Alianza del Norte tomó Kabul, y allí se instaló un régimen provisional

bajo la Presidencia de Hamid Karzai, un pastún opuesto a los talibanes, aceptable para los jefes tribales de todas las etnias y que contaba con el apoyo de Washington. Karzai fue reconocido por la *Loya Jirga*, la tradicional asamblea tribal y pronto orientó su esfuerzo a la recuperación de la endeble Administración estatal, pero lo cierto es que los «señores de la guerra» de las diferentes etnias quedaron como dueños de la situación en provincias. La presencia militar norteamericana era muy reducida, apenas 12.000 efectivos, desplegados inicialmente en las principales ciudades del país, y pronto concentrados en la frontera con Pakistán, donde talibanes y yihadistas seguían manteniendo algunos enclaves.

Para los jefes tribales pastunes la situación era muy favorable. Liberados de los rígidos talibanes, ahora podían reanudar el cultivo de opio, fuente de ingresos esencial para consolidar su poder. En Kabul se había instaurado un régimen tan débil que difícilmente suponía una amenaza a sus intereses. Los milicianos empeñados en la guerra en el norte regresaron a casa, y la presencia extranjera, que se limitaba a las ciudades y a remotas áreas montañosas en la frontera, resultaba molesta pero aceptable.

Para consolidar el débil Gobierno provisional afgano, Naciones Unidas llamó a la comunidad internacional a constituir una fuerza militar que garantizase la seguridad en la capital, y permitiese al nuevo Gobierno al menos organizarse. Se convocó una conferencia internacional en Bonn para diseñar un plan de transición y reconstrucción en Afganistán, y después otra en Tokio para intentar conseguir la financiación que permitiese reconstruir un país asolado por 25 años de guerra y caos.

El proceso para la normalización política se diseñó para que culminase en unos años con una consolidación de las instituciones afganas que incluyese la redacción de una constitución, y la convocatoria de elecciones presidenciales y legislativas. Cinco Estados del G-8 se comprometieron a liderar la reforma del sector de la seguridad, que se consideraba esencial para conseguir un Estado viable. Estados Unidos se comprometió a crear un ejército nacional, Alemania a reconstruir y entrenar las fuerzas de policía, Reino Unido a liderar la lucha contra el narcotráfico, Italia a reformar el sistema judicial y Japón a llevar a cabo el desarme de las numerosas milicias y grupos armados todavía existentes en el país.

En cuanto a la búsqueda de financiación los resultados fueron un tanto decepcionantes. En Tokio se comprometieron apenas 12.000 millones de dólares para el periodo entre los años 2002-2005. Posteriormente estos

presupuestos se aumentaron en cierta medida, especialmente mediante contribuciones norteamericanas, pero aún así era demasiado poco para la titánica tarea de arrancar al país de un atraso medieval. La escasez de aportaciones económicas se combinaba con la absoluta inexperiencia del Gobierno de Kabul para gestionar presupuestos, y con un alto grado de corrupción, que se había convertido en endémica entre los políticos afganos. El Banco Mundial se ofreció a asesorar al nuevo gobierno en la gestión de sus propios presupuestos, y dada la casi inexistencia de un sistema de impuestos se creó un fondo con aportaciones internacionales para garantizar el funcionamiento de las instituciones esenciales del Estado (1).

La naturaleza de la ISAF y su asunción por la OTAN

Para apoyar al régimen interino del presidente Karzai, Naciones Unidas creó una fuerza multinacional que debería desplegarse inicialmente en Kabul, apoyando al nuevo Gobierno en el establecimiento de un entorno seguro, y evitando que el frágil embrión de Estado que se intentaba crear pudiese ser destruido por alguno de los numerosos grupos armados que campaban a sus anchas por el país. La fuerza multinacional recibió el nombre de ISAF y sus términos fueron establecidos en la resolución 1386 del Consejo de Seguridad.

La misión de la ISAF se limitaba inicialmente a Kabul y se definía como:

«Apoyar a la autoridad provisional afgana en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y zonas circundantes, para que la Autoridad Provisional Afgana y el personal de Naciones Unidas puedan realizar sus actividades en un entorno seguro» (2).

Reino Unido se ofreció para el liderazgo inicial de la fuerza, y 18 Estados miembros, entre ellos España, ofrecieron contingentes para participar en la misión. Se esperaba que el número de efectivos alcanzase los 5.000, aunque durante el primer año el número real osciló alrededor de los 4.500.

(1) Su denominación es ARTF (*Afghan Reconstruction Trust Fund*). Está gestionado por el Banco Mundial y recibe aportaciones de los Estados y organizaciones que colaboran en la reconstrucción de Afganistán..

(2) Resolución 1386 del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU), 20 de diciembre de 2001, consultado en: <http://daccessdds.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N01/708/58/PDF/N0170858.pdf?OpenElement>

Mientras la ISAF se hacía cargo de la asistencia a la seguridad, Naciones Unidas diseñó otro organismo para apoyar al Gobierno afgano en las tareas de reconstrucción, desarrollo y normalización institucional. Se creó así la Misión de Naciones Unidas para la Asistencia a Afganistán (UNAMA) bajo la autoridad de un representante especial del secretario general. El Mandato de UNAMA quedó definido en la resolución 1401 de 28 de marzo de 2002.

La tarea de la ISAF era pues inicialmente muy limitada. Sus medios y estructura tampoco permitían excesivas ambiciones. Los menos de 5.000 efectivos contaban con equipos muy ligeros, pues transportar equipo pesado a Kabul era una tarea titánica, y gran parte del transporte y apoyo logístico debía hacerse por medios aéreos. La estructura de mando y control no estaba excesivamente clara. Reino Unido se había ofrecido inicialmente como líder, pero las crecientes perspectivas de un conflicto en Irak motivaron el repliegue británico.

En junio de 2002 Turquía se hizo cargo de la misión que transfirió en febrero de 2003 a Alemania y Holanda. La ISAF no era una fuerza de Naciones Unidas, ni tampoco una fuerza OTAN, aunque gran parte de sus contingentes procedieran de miembros de la Alianza. Inevitablemente las estructuras de mando y los procedimientos de la OTAN se impusieron pronto en la Organización. Desde el primer momento destacó la aportación alemana, que durante mucho tiempo mantuvo el contingente más numeroso de la ISAF.

Durante el año 2002 la misión se desarrolló aparentemente sin excesivos problemas. Se produjeron algunos ataques terroristas, pero sus efectos fueron limitados, y en general la fuerza multinacional fue bien acogida por la población local. Pero una mirada más crítica ponía de manifiesto muchos problemas en el proceso de estabilización. El Gobierno afgano era incapaz de extender su autoridad más allá de la capital, hasta el punto de que el presidente Karzai era jocosamente definido como «el alcalde de Kabul». Las fuerzas internacionales tampoco salían de la capital, y las fuerzas norteamericanas se encontraban muy ocupadas intentando neutralizar lo que quedaba de Al Qaeda y los talibanes en la frontera este. En gran parte del país los tradicionales «señores de la guerra», reconvertidos en ocasiones en gobernadores provinciales, dictaban su voluntad. La reconstrucción se desarrollaba con muchas dificultades por la escasez de fondos, las dificultades burocráticas para su libramiento efectivo, la corrupción de gran parte de los miembros de la Administración y la

incapacidad tanto del Gobierno como de UNAMA a la hora de diseñar una estrategia coherente de reconstrucción y desarrollo.

Pronto se hizo patente que sería imposible mantener el calendario previsto para la normalización política si la autoridad del nuevo Gobierno no se consolidaba en el resto del territorio. Y esto era bastante difícil sin el apoyo de fuerzas extranjeras. Pero la ISAF era una fuerza muy reducida, y estaba sujeta a la voluntad de algunas naciones para asumir su liderazgo cada seis meses. Por su parte Estados Unidos no parecía muy dispuesto a aumentar sus contingentes en Afganistán en plena preparación del ataque a Irak. Así pues, se llegó a un cierto consenso internacional acerca de la necesidad de que la OTAN asumiese la responsabilidad de la ISAF, organizando una fuerza más sólida que progresivamente se iría expandiendo por todo el territorio afgano, en misión de apoyo a las autoridades e instituciones del nuevo Gobierno afgano.

La mayoría de los aliados aceptaron participar en la misión por diversas circunstancias. Afganistán era entonces un escenario relativamente tranquilo, en el cuál la mayoría de la población local parecía apoyar con entusiasmo la presencia de fuerzas extranjeras. En la frontera con Pakistán se producían todavía combates esporádicos, aunque eso sólo afectaba a las fuerzas norteamericanas encuadradas en la operación *Enduring Freedom*. Además, enviar un contingente militar a Afganistán era una forma de colaborar con Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional, sin embarcarse en la mucho más problemática e impopular aventura contra Irak.

En febrero de 2003 el Cuartel General del Cuerpo de Ejército germano-holandés, una unidad asignada a la Alianza, se hizo cargo del mando de la ISAF. Y, tras la petición tanto del secretario general de Naciones Unidas como del Gobierno afgano, la OTAN decidió hacerse responsable a partir del 11 de agosto de 2003 del cumplimiento del Mandato asignado a la ISAF.

Ya en el año 2003 se había producido iniciativas para ampliar las operaciones de las fuerzas internacionales fuera de Kabul. Concretamente Alemania había instalado un equipo de reconstrucción provincial en la ciudad de Kunduz, al norte del país. Se trataba de una zona de población mayoritariamente tayika y uzbeka, inicialmente poco problemática para la presencia de fuerzas extranjeras, aunque no exenta de rivalidades entre los «señores de la guerra» locales. Pero la autorización expresa para

la expansión de la ISAF al resto del país llegó en octubre de 2003, mediante la resolución 1510 del Consejo de Seguridad.

La expansión. Años 2004-2006

La estrategia de expansión: PRT,s (Provincial Reconstruction Teams) y Mandos Regionales (MR,s)

La expansión a todo el territorio afgano, que implicaba un considerable aumento de fuerzas y recursos, constituía un reto de primera magnitud para la Alianza. Desde el punto de vista militar Afganistán es un escenario de pesadilla. Sin acceso al mar, sin apenas recursos, con una geografía muy difícil, y unas vías de comunicaciones de una precariedad difícilmente imaginable en el siglo XXI, el país no permite mantener a una fuerza militar de cierta entidad.

La mayoría de los abastecimientos hay que traerlos desde el exterior, pero la situación de los países vecinos no permite establecer rutas logísticas seguras y fiables. Las rutas que proporcionan mayor capacidad son las que parten de los puertos iraníes y paquistaníes. Obviamente Irán no permitía el tránsito de abastecimientos para la OTAN a través de su territorio. Y aunque Pakistán ofreció el gran puerto de Karachi, las comunicaciones con Afganistán eran muy problemáticas. En primer lugar las dos rutas principales, bien a través de la carretera Peshawar-Kabul, o bien utilizando la que une Quetta con Kandahar, atraviesan el territorio paquistaní controlado por las tribus pastún, que es utilizado como refugio por los talibanes y Al Qaeda. Además, el tránsito por Pakistán no resulta nada sencillo, incluso sin tener en cuenta el peligro de los insurgentes. La precariedad de las carreteras, el mal tiempo o las frecuentes huelgas del transporte pueden interrumpir el flujo de suministros por semanas.

Muchos países buscaron solución en el transporte aéreo, especialmente Estados Unidos, que dispone de amplias capacidades en este aspecto. Pero en el interior del territorio afgano las únicas infraestructuras aéreas existentes eran las construidas en los años ochenta por los soviéticos, que se encontraban en su mayoría en un estado lamentable. Aún así se intentaron aprovechar las que presentaban mejores condiciones. Estados Unidos puso en funcionamiento de nuevo la gran base de Bagram al norte de Kabul, y el aeropuerto de Kandahar. Reino Unido y Alemania

activaron Mazar-e Shariff y la ISAF se encargó del acondicionamiento y gestión del aeropuerto internacional de Kabul.

Pero como estas instalaciones se encontraban en pésimo estado, y algunas de ellas eran esporádicamente atacadas por los insurgentes, fue preciso buscar alternativas en los países vecinos. Estados Unidos aprovechó la antigua base soviética de Manas en Kirguizistán, que también fue utilizada por España. Alemania arrendó el uso de la base de Termez en Uzbekistán, muy cercana a la frontera de Afganistán. Francia utilizó la base aérea de Dushanbe, en Tayikistán, y Reino Unido utilizó con frecuencia sus bases en Omán como punto de tránsito intermedio hacia Afganistán. Sin embargo, pese a todos estos esfuerzos, el transporte aéreo era insuficiente y muy caro, especialmente para suministrar equipo pesado y combustible. Así pues fue preciso activar la ruta paquistaní, pese a sus múltiples inconvenientes.

Las dificultades para el apoyo logístico pesaron enormemente en la actuación de la OTAN en Afganistán. Sencillamente era imposible mantener una fuerza de gran entidad en el país. E incluso mantener un contingente pequeño era una tarea costosa. En el año 2004, el presupuesto para mantener las fuerzas norteamericanas en Afganistán, que apenas sumaban 12.000 efectivos, supuso casi el 30% de los 4.000 millones de dólares mensuales que costaba mantener 150.000 efectivos en Irak. Esta dificultad para el sostenimiento de fuerzas militares se convirtió en una de las principales rémoras de la ISAF, hasta el punto de que en ella se encuentra la explicación para muchas de las dificultades sufridas posteriormente.

Volviendo a la expansión, su desarrollo se diseñó mediante un despliegue militar progresivo de las fuerzas multinacionales, lo suficientemente discreto como para no convertirse en un factor de inestabilidad, pero lo suficientemente sólido como para proporcionar un apoyo efectivo a la consolidación de las instituciones estatales en provincias.

Se consideró que el momento más adecuado para iniciar esa expansión era la coincidencia con las elecciones presidenciales en el año 2004. La creación de órganos de gobierno representativos tras unas elecciones democráticas proporcionaría el argumento adecuado para el despliegue generalizado de fuerzas multinacionales, y el refuerzo de las Fuerzas de Seguridad locales.

Los planes para la ampliación preveían cuatro fases. Inicialmente la ISAF ampliaría su despliegue a las relativamente tranquilas zonas del norte

(Fase I) y el oeste del país (Fase II). Posteriormente, la ampliación se extendería hacia el sur (Fase III), lo que implicaría penetrar en zonas, como la ciudad de Kandahar, en las cuales el movimiento talibán contaba con sólidos apoyos. Por último, la ISAF se haría cargo también de la zona este (Fase IV) relevando al mando de la operación *Enduring Freedom*, que a partir de ese momento se dedicaría exclusivamente a tareas de adiestramiento de unidades afganas y lucha contra el terrorismo.

El instrumento inicial utilizado para la expansión eran las PRT,s. Se trataba de una idea norteamericana, ya aplicada en algunas zonas del país, que consistía en una unidad civil-militar desplegada en una provincia para apoyar a las autoridades locales en la mejora de la estabilidad, la consolidación de las instituciones y la reconstrucción y el desarrollo económico. El componente militar proporcionaba seguridad y apoyaba a las fuerzas locales en el mantenimiento del orden, mientras el componente civil se centraba en cuestiones de desarrollo institucional y económico. Las PRT,s eran de tamaño reducido y tenían unas capacidades también limitadas, pero se esperaba que su mera presencia sirviese para reforzar las instituciones locales y promover la estabilidad. En la ISAF el despliegue de las PRT,s se hizo de acuerdo con las propuestas nacionales para aceptar el liderazgo de cada una de ellas.

El carácter nacional de las PRT,s aportaba numerosas ventajas, la más importante era quizás la coherencia en la acción entre fuerzas militares y equipos de las agencias de cooperación exterior, ya que ambos pertenecían a la misma nación. Pero también implicaba inconvenientes. Las naciones tenían cierta tendencia a perseguir sus propios objetivos, ya que empeñaban cada una sus propios recursos y dinero, y la coordinación era problemática.

Evidentemente, la coordinación de unas PRT,s nacionales, con una gran dependencia de las instrucciones recibidas de sus respectivos gobiernos, aparecía compleja. Y aún se complicaría más con la progresiva expansión de la ISAF y el aumento de PRT,s desplegadas. Además, las PRT,s tenían unas capacidades muy limitadas en el aspecto operativo. Algunas de ellas tenían problemas incluso para garantizar su propia seguridad. Así pues era preciso contar también con unidades de combate y apoyo al combate, que mejorasen la seguridad de las PRT,s, facilitasen su acción en el apoyo a las Fuerzas de Seguridad afganas y proporcionasen una cierta capacidad de reacción regional en caso de emergencia.

Para cubrir estas necesidades en un marco regional, se crearon las Bases de Apoyo Avanzadas, FSB (*Forward Operations Bases*). Una FSB estaba desplegada normalmente junto a un aeropuerto e incluía un pequeño cuartel general que controlaba una fuerza de reacción rápida de entidad entre compañía y batallón, órganos y unidades para el apoyo a las operaciones aéreas, elementos de apoyo al combate como helicópteros, ingenieros, equipos cívico-militares o unidades de inteligencia, y órganos de apoyo logístico como instalaciones médicas. La idea era que, al menos una FSB apoyase a las PRT,s de cada área regional a la que se extendiese la expansión.

Por encima de las FSB se crearon los Coordinadores de Área Regional (RAC,s). Inicialmente se trataba de autoridades militares apoyadas por un pequeño estado mayor, que debían coordinar PRT,s y FSB durante el proceso de expansión. Al no gozar de la consideración de mandos reales, su autoridad era muy restringida y se limitaba a solucionar problemas locales de coordinación.

Pronto se comprobó que con una mera labor de coordinación iba a ser difícil conseguir la coherencia en las actividades y operaciones de los diferentes elementos desplegados en cada área regional. Así pues, se decidió que en el año 2005 los RAC,s se transformasen en MR,s con unas mayores atribuciones de mando sobre los FSB y las PRT,s. Sin embargo, el grado de autoridad de los MR,s sobre las unidades a su cargo nunca fue del todo satisfactorio, y se convirtió en un problema endémico con graves repercusiones sobre la efectividad de las operaciones de la Alianza en Afganistán.

Los MR,s tenían muchas dificultades para ejercer su autoridad sobre unas PRT,s que se mantenían bajo un estricto control de sus respectivas naciones. E incluso las fuerzas asignadas a los FSB estaban afectadas por numerosas limitaciones a su empleo (las denominadas *caveats*) impuestas por sus autoridades nacionales respectivas. Esto hacía que la autoridad real del jefe del MR,s fuera muy poco sólida y le obligaba a complejos ejercicios de diplomacia si quería llevar a cabo cualquier tipo de operación fuera de la rutina habitual.

La primera FSB organizada fue la de Mazar-e Shariff, gestionada inicialmente por Gran Bretaña y Alemania. En Kabul, las especiales condiciones de la ciudad que continuaba absorbiendo la mayor parte de la fuerza de la ISAF, llevaron a la constitución de una Brigada Multinacional,

compuesta por batallones de diferentes nacionalidades, que se mantuvo independiente de los RAC,s y directamente subordinada al Cuartel General de la ISAF.

Fase I. Norte y oeste

En diciembre de 2003 la ISAF se hizo cargo de la PRT alemana en Kunduz, con lo que se iniciaba oficialmente el proceso de expansión. Al mismo tiempo se solicitó a las naciones aliadas la disponibilidad para proporcionar más PRT,s con las que pudiera completarse la Fase I de la expansión. Los ofrecimientos permitieron completar otras cuatro PRT,s, que se instalaron en Baghlan, Mazar-e Shariff, Meymana y Feyzabad. Todas estas PRT,s estaban ya desplegadas en noviembre de 2004, junto con la FSB y el RAC de Mazar-e Shariff, lo cual suponía la finalización de la Fase I en la expansión de la ISAF.

El siguiente paso era la expansión hacia el oeste. Para ello se contaba con los ofrecimientos de Italia, España y Lituania. España aceptó hacerse cargo de una PRT en la provincia de Bagdhis, mientras Italia hacía lo propio en Herat y Lituania ofrecía una pequeña PRT para la provincia de Ghor en el desolado macizo montañoso central. Estados Unidos mantuvo su PRT, previamente desplegada en Farah, una provincia especialmente problemática por ser ruta de enlace de diversos grupos pastún en el oeste con la insurgencia en la zona de Kandahar. La FSB se instaló en Herat, bajo mando español y con medios tanto de España como también de Italia.

El despliegue al oeste se desarrolló sin problemas excesivos, aparte de la escasez de fuerzas. En el año 2005 la presencia de la ISAF en la región oeste se limitaba a menos de 1.500 efectivos para cubrir una zona de más de 150.000 kilómetros cuadrados. Sin embargo, la entidad de la ISAF había aumentado espectacularmente en poco más de un año. De los alrededor de 5.000 efectivos en Kabul se había pasado en el año 2005 a unos 15.000, que desplegaban en la mitad del país.

Las dimensiones tanto de la fuerza como del área de operaciones obligaban a una estructura de mando y control más sólida. Y esto llevó a la conversión de los RAC,s en MR,s en el año 2005. A partir de ese momento, el jefe de la ISAF tendría como interlocutores a los jefes de los sucesivos MR,s creados mediante la expansión, y al jefe de la Brigada Multinacional en Kabul.

Mientras la ISAF se expandía, las fuerzas norteamericanas de *Enduring Freedom* comenzaron a detectar un cierto renacer de la insurgencia liderada por los talibanes en la frontera con Pakistán. En los años 2002 y 2003 las bajas mortales norteamericanas en Afganistán se habían mantenido sobre las 50 anuales, una gran parte provocadas por accidentes, no por acciones de combate. Sin embargo, en el año 2005 las bajas ascendieron al centenar, de ellas 60 en incidentes hostiles.

En junio de ese año las tropas de *Enduring Freedom* sufrieron su mayor revés hasta la fecha, cuando una operación de fuerzas especiales en la provincia de Kunar fracasó, y en el intento de recuperar a los supervivientes de la unidad fue derribado un helicóptero pesado CH-47. Se produjeron 19 muertos en total. El incidente puso de manifiesto el reforzamiento de la insurgencia en las provincias fronterizas de Kunar y Nangarhar, donde operaba el grupo *Hezb al Islami*. Su jefe, Gulbudin Hekmatyar, no era propiamente un talibán, sino uno de los antiguos «señores de la guerra» que habían luchado primero contra los soviéticos, y después entre sí y contra los estudiantes islámicos. Desde ese momento Kunar se convirtió en una provincia especialmente problemática para las fuerzas de Estados Unidos.

En el verano de 2005 la expansión al norte y el oeste podía considerarse terminada. En julio el Cuartel General del NRDC (3) italiano se hizo cargo del Cuartel General de la ISAF, reemplazando al NRDC turco. La expansión al sur comenzó a planearse, aunque las dificultades aparecían cada vez más claras al aumentar sensiblemente la conflictividad en esta región. Los intentos del Gobierno de Kabul por extender su autoridad a las provincias del sur eran violentamente contestados no sólo por los talibanes, sino también por muchas tribus locales, que se oponían a cualquier extensión de la autoridad estatal a sus territorios. En el año 2005, los ataques contra la mal equipada e instruida policía afgana se multiplicaron en Kandahar y Helmand, lo cual no hacía prever un fácil despliegue de fuerzas extranjeras en la zona

(3) NRDC (*NATO Rapid Deployable Corps*), recibían este nombre las unidades de despliegue que algunas naciones pusieron a disposición de la OTAN a partir del año 2002 para mejorar la rapidez de la respuesta en operaciones.

La expansión hacia el sur y la rebelión pastún

El sur de Afganistán incluye una gran parte de la población pastún del país, y lo que durante mucho tiempo se consideró el corazón del movimiento talibán, la zona de unión entre las provincias de Kandahar, Helmand y Uruzgan. Además, en esta zona, especialmente en la provincia de Helmand se localizaba una de las mayores zonas de cultivo de adormidera de opio del país.

La zona sur, que incluía las provincias de Zabul, Kandahar, Helmand, Uruzgan y Nimroz tenía una extensión considerable, casi 200.000 kilómetros cuadrados. Y el paisaje variaba desde las zonas montañosas de Uruzgan hasta el fértil valle del río Helmand pasando por los áridos desiertos de Nimroz. Hasta el año 2005 la zona había permanecido relativamente tranquila, pero esto se debía en gran medida a la escasa presencia tanto de la Policía afgana como de las fuerzas de *Enduring Freedom*.

Desde el primer momento se consideró que la expansión al sur implicaría un aumento de la inestabilidad, y la probable necesidad de emprender operaciones de combate. Sin embargo, se estimaba que la zona sur no presentaría unos riesgos tan altos como la este, en la que continuaban registrándose los mayores niveles de actividad insurgente.

Para materializar la expansión era necesario encontrar aliados dispuestos a aceptar el riesgo de empeñar a sus fuerzas en operaciones de combate. El núcleo de lo que después sería el MR,s Sur se constituyó inicialmente en torno a un contingente de 7.000 efectivos enviados a Gran Bretaña, cuyo Gobierno se mostró también dispuesto a liderar la ISAF durante el crítico periodo de expansión, enviando el Cuartel General Aliado de Reacción Rápida (ARRC) para ello.

Aparte del contingente británico, Canadá aceptó la responsabilidad de la provincia de Kandahar, proporcionando un contingente de 2.500 efectivos que incluía sus fuerzas en Kabul que fueron trasladadas al sur a finales del año 2005. Estados Unidos aceptó mantener su responsabilidad sobre la provincia de Zabul, aunque con un contingente reducido que incluía una PRT, fuerzas especiales y un Batallón de Infantería. Por último Holanda aceptó encargarse de la provincia de Uruzgan, decisión que provocó una auténtica crisis política ante la oposición de uno de los grupos políticos en el Gobierno, el Partido de Demócratas 66, al despliegue de fuerzas. Finalmente, la provincia de Nimroz, fronteriza con Irán, quedó guarnecida sólo por fuerzas locales.

En abril de 2006 el ARRC se hizo cargo del mando de la ISAF. Durante la primera mitad del año el nivel de violencia se había mantenido moderado. Pero el despliegue de tropas británicas en Helmand provocó una respuesta especialmente violenta de las tribus en la zona. Los planes del ARRC contemplaban un amplio despliegue de fuerzas en el curso alto del río Helmand, al norte de la capital provincial, Lashkar Gar. Ésta era una de las zonas que mantenía una mayor producción y elaboración de opio en el mundo. Las tropas británicas comenzaron a desplegarse en múltiples puestos avanzados (*platoon houses*) intentando extender su presencia por todo el territorio, mantener el contacto con la población y localizar los principales reductos de la insurgencia.

El plan de expansión no sólo contemplaba aspectos militares. El teniente general Richards, jefe del ARRC y nuevo comandante de la ISAF había convencido al Gobierno afgano para colaborar en un plan de reconstrucción de urgencia de aquellas zonas controladas por los insurgentes y reconquistadas por la ISAF y las fuerzas del Gobierno (4). Con ello se pretendía que la población local percibiese las ventajas de vivir bajo el Gobierno de Kabul, y retirase su apoyo a los insurgentes.

Pero la reacción de las tribus pastún a esta estrategia fue tan violenta que obligó a reconsiderar todo el plan de expansión. Las *platoon houses* comenzaron a ser atacadas por grupos de airados guerreros tribales, que bajo ningún concepto estaban dispuestos a soportar una guarnición extranjera en sus territorios. Los ataques se recrudecieron de tal manera que algunas guarniciones se encontraron aisladas, y en riesgo de ser aniquiladas por los insurgentes. Después de sufrir una veintena de bajas mortales en el verano de 2006, las tropas británicas debieron aceptar la evacuación de algunas de las posiciones más expuestas, y la reorganización del despliegue, sustituyendo las *platoon houses* por bases operativas avanzadas, con una guarnición mayor y con mejores posibilidades de supervivencia.

El levantamiento de las tribus pastún en Helmand significó un acontecimiento de la mayor importancia en la campaña. Desde ese momento la insurgencia talibán dejó de ser un movimiento marginal, y recuperó parte de su potencia de antaño gracias al renovado apoyo de las tribus. Alar-

(4) El plan incluía la definición de áreas prioritarias para la inversión en infraestructuras y programas de ayuda a la población. Estas áreas se denominaron *Afghan Development Zones*.

mados por el despliegue de tropas extranjeras y fuerzas del Gobierno, que expresaban públicamente su objetivo de terminar con los cultivos de opio y extender la autoridad de Kabul a todo el territorio, muchos jefes tribales se sintieron amenazados. Y no dudaron en apoyar de nuevo a los estudiantes islámicos.

El agravamiento de la situación en Helmand se trasladó rápidamente a la vecina Kandahar. El contingente canadiense pronto se dio cuenta de que la actividad insurgente en torno a la capital estaba aumentando dramáticamente. Y de hecho podía considerarse que la ciudad se encontraba rodeada por insurgentes al oeste y al noroeste, con ataques crecientes sobre la carretera Kabul-Kandahar. Ante el peligro de aislamiento de la segunda ciudad del país, se decidió lanzar una serie de ofensivas en el verano de 2006 sobre las zonas controladas por la insurgencia. La operación más importante, que era también la mayor lanzada por la ISAF hasta la fecha, se denominó *Medusa* e implicó a fuerzas canadienses, británicas, holandesas y norteamericanas.

Los insurgentes intentaron resistir acogiéndose a posiciones fortificadas, pero ante la potencia de fuego de las fuerzas occidentales sufrieron centenares de bajas, teniendo que retirarse de la mayoría de sus posiciones. Pese a la victoria, la ISAF sufrieron también numerosas bajas, especialmente el contingente canadiense que perdió casi un centenar de efectivos en septiembre y octubre, entre muertos y heridos. Y lo peor fue que resultó imposible consolidar el control de las Fuerzas de Seguridad afganas sobre las áreas liberadas. Los ataques con Artefactos Explosivos Improvisados (IED,s) o suicidas, y las amenazas a la población, hacían muy difícil que los intentos de reconstrucción prosperaran.

Las operaciones en Helmand y Kandahar en el año 2006 constituyeron un ejemplo típico de las dificultades a las que se enfrenta una fuerza extranjera para combatir una insurgencia local. Pese a que desde un punto de vista militar clásico los insurgentes habían sido batidos claramente, sufriendo un gran número de bajas, fueron las fuerzas occidentales las que sufrieron un revés estratégico. El levantamiento pastún en Helmand había roto el aislamiento de los talibanes, conseguido desde el año 2001. Y las operaciones en torno a Kandahar enseñaron a los insurgentes a evitar el choque convencional, concentrándose en cambio en hostigar a las Fuerzas de Seguridad afganas e internacionales mediante IED,s y ataques suicidas, evitando que pudieran consolidar su control sobre el terreno y la población.

Pese a la difícil situación en el sur, se continuó con el proceso de ampliación de la ISAF hacia el este. Paradójicamente, este paso, que era el más temido, se realizó en octubre de 2006 sin apenas problemas. La principal razón para ello fue que la ampliación se limitó a una transferencia de autoridad de las fuerzas norteamericanas ya desplegadas en la zona de *Enduring Freedom* a la ISAF. Por último, se decidió crear un V MR en Kabul, que englobaría a todas las fuerzas desplegadas para la protección de la capital.

Para evitar las tensiones que pudieran surgir por la subordinación de una considerable fuerza norteamericana a un comandante que podía no ser de esa nacionalidad, se reformó el sistema de cobertura del Cuartel General de la ISAF. Se terminó con las rotaciones de los NRDC,s y se creó un Cuartel General compuesto, al mando de un general norteamericano (Dan McNeill). La integración de la región este significó que el contingente norteamericano en la ISAF era, a finales del año 2006, de 15.000 efectivos. Se trataba de un contingente demasiado numeroso como para que Estados Unidos permitiese que un general de otra nacionalidad dirigiese las operaciones

El final de la expansión y el recrudecimiento de la insurgencia

A finales del año 2006 la OTAN se encontró con que las operaciones en Afganistán iban a resultar más difíciles de lo previsto. La ISAF contaba ya con 35.000 efectivos, y su despliegue se extendía a todo el territorio afgano. Pero los incidentes violentos habían alcanzado su mayor nivel desde el año 2001, y la insurgencia se mostraba especialmente fuerte en el sur.

El recrudecimiento del conflicto había provocado además una cierta fractura en el seno de los países aliados contribuyentes a la ISAF. En un lado se encontraban aquellos gobiernos convencidos de que la neutralización de la insurgencia era la primera prioridad para conseguir el éxito de la campaña. Para ello estaban dispuestos a emprender operaciones bélicas de entidad, y a sufrir en consecuencia bajas significativas. En el otro lado estaban aquellos otros que preferían continuar con la estrategia de apoyo al Gobierno afgano señalada en el Mandato, dando prioridad a las tareas de reconstrucción, desarrollo y preparación de las Fuerzas de Seguridad locales. En el primer grupo se alineaban Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Holanda (este último con ciertas reticencias). En

el segundo grupo se encontraban sin embargo Alemania, España, Italia y Francia (con cierta ambigüedad).

Resultó inevitable que, cuando el número de bajas comenzó a aumentar en el sur, los gobiernos implicados en las operaciones en esa zona acusasen de falta de solidaridad a sus aliados desplegados en las zonas más tranquilas del norte. El principal punto de discordia era la imposibilidad de mover fuerzas de una región a otra debido a las restricciones que algunos gobiernos ponían a este recurso.

Alemania sufrió presiones especialmente duras, probablemente porque disponía de un gran contingente con más de 3.000 efectivos estacionado en la región norte, equipados con helicópteros de gran capacidad CH-53. Sin embargo, el Gobierno alemán no cedió a estas presiones y rechazó que sus soldados desplegasen en el sur, aunque compensó en cierta medida esta decisión poniendo a disposición de la ISAF una unidad de aviones *Tornado* de reconocimiento que podían operar en todo el territorio afgano. Otras naciones como Italia, España o Francia se unieron a esta postura, aunque también flexibilizaron el posible apoyo a otras regiones, aunque sólo en situaciones excepcionales y de forma limitada.

También a partir de ese momento se sucedieron los llamamientos del secretario general de la OTAN para que los aliados incrementasen sus aportaciones a la ISAF, especialmente en algunos equipamientos críticos como los helicópteros. Pero los aumentos de fuerzas fueron limitados. Las fuerzas norteamericanas integradas en la ISAF superaban las 15.000 a finales del año 2006, y superaron las 20.000 al año siguiente. A ellas había que añadir las tropas todavía dependientes de *Enduring Freedom*, esencialmente dedicadas a la preparación del Ejército afgano y operaciones especiales contra los líderes talibanes y de Al Qaeda, y que elevaban el contingente norteamericano a casi 30.000 efectivos. Por su parte, Reino Unido, siguió reforzando su contingente en Helmand que creció hasta los 8.000 efectivos en el año 2008.

Las dificultades para conseguir fuerzas internacionales adicionales reavivó el interés por disponer de fuerzas locales eficientes. Pero la situación tanto del Ejército como de la Policía afgana en el año 2006 era decepcionante.

Estados Unidos había asumido la organización, equipamiento y preparación del Ejército Nacional Afgano. El instrumento principal para ello era el OSC (*Office of Security Co-operation*) en Afganistán que en el año 2006

se convirtió en el CSTC-A (*Combined Security Transition Command-Afghanistan*). Pero la tarea se mostró difícil desde el primer momento, tanto por la escasez de recursos asignada inicialmente, como por la escasa voluntad de los afganos para enrolarse y permanecer en el Ejército.

La desertión era un fenómeno endémico, que afectaba enormemente a la operatividad de las unidades creadas. En algunas unidades, la mitad de los reclutas inicialmente alistados desertaron llevándose con ellos su equipo (5). A la desertión había que añadir la ausencia sin permiso de los destinos, un fenómeno muy típico de la cultura afgana. Acostumbrados a las reglas de las milicias tribales, los soldados consideraban que tenían derecho a abandonar su unidad en época de cosecha, o para atender asuntos particulares.

Además, el ingreso en el Ejército no era excesivamente popular. Los soldados cobraban poco, debían desplegarse lejos de sus hogares y, al contrario que la Policía, no podían beneficiarse de las corruptelas para incrementar sus sueldos. Como consecuencia de todos estos problemas la generación de unidades militares afganas avanzó muy lentamente. En enero de 2006 el Ejército Nacional Afgano estaba integrado por sólo 26.900 efectivos, de los que menos de la mitad podían ser empleados en operaciones con alguna garantía.

Si decepcionante era la situación de las Fuerzas Armadas afganas, aún era peor la de la Policía. Aunque su número de efectivos era mayor, y superaba los 50.000 en el año 2006 (6), el nivel de corrupción y de ineficacia en su trabajo era alarmante. El problema era explicable porque los policías, mal pagados, equipados y entrenados, debían desplegar en áreas en las que constituían la única representación del Gobierno Central, sin ningún apoyo de otras instituciones ni de las fuerzas internacionales. Evidentemente, su única oportunidad de supervivencia en áreas controladas por las milicias tribales, o por los insurgentes, era llegar a un acuerdo de coexistencia, que implicaba mirar hacia otro lado cuando éstos actuaban.

(5) TYSON, Ann Scott: «Desertions Deplete Afghan Army», *Christian Science Monitor*, 17 diciembre 2003, consultado en: <http://www.csmonitor.com/2003/1217/p06s01-wosc.html>

(6) GILMORE, Gerry G.: *Supplemental Request Funds Iraqi*, *Afghan Security Forces*, Official Says. US Department of Defense, consultado en: <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=15523>

Los policías intentaban además completar sus magros sueldos con diversas modalidades de corrupción. La más extendida era establecer puestos de control en los que se extorsionaba a los transeúntes exigiéndoles un pago para poder continuar su camino. Evidentemente, estas prácticas no contribuyeron a que la población mirase con aprecio a las fuerzas policiales. Y como éstas eran representantes del Gobierno de Kabul, muchos afganos identificaban la corrupción e ineficacia de la Policía con la del Gobierno Central, restando legitimidad y apoyo popular a todo el proceso de estabilización.

Como ya se ha señalado anteriormente, Alemania asumió la responsabilidad de la preparación de la Policía en el año 2002. Pero la tarea pronto se demostró excesiva para las capacidades que el Gobierno germano estaba dispuesto a empeñar. La labor de los equipos de entrenamiento de la policía alemana apenas rebasó el área de Kabul, y los intentos por organizar una Policía «a la europea» dieron muy pocos resultados. En consecuencia Estados Unidos asumió en 2005 el entrenamiento de la policía afgana a través del OSC, mientras que las labores de asesoramiento y preparación técnica desempañadas hasta entonces por Alemania fueron asumidas por una fuerza policial de la Unión Europea.

La nueva organización dio cierto impulso a la reorganización de las fuerzas policiales. Se disolvió la policía de carreteras, considerada como la más corrupta de las agencias policiales, con vínculos además con el narcotráfico, y se creó la nueva *Afghan National Civil Order Police* especializada en el control de disturbios y manifestaciones civiles. El Ministerio del Interior sufrió una reestructuración, y se elevó el número de efectivos de policía hasta los 70.000 a finales del año 2007. Pero, pese a todas estas medidas, las fuerzas policiales afganas seguían siendo consideradas como aún menos fiables que el Ejército.

La cosecha de opio en Afganistán había crecido año tras año desde 2001, hasta alcanzar una cifra récord en 2007, que podía proporcionar un beneficio de alrededor de 4.000 millones de dólares una vez exportada, según cifras de Naciones Unidas (7). Los beneficios iban a parar a organizaciones internacionales de narcotráfico y a los líderes tribales que cobraban un impuesto a los campesinos que cultivaban opio, y otro, en concepto de «protección» a los narcotraficantes que negociaban en sus

(7) UNODC: *Afganistán Opium Survey 2008*, consultado en: www.unodc.org/unodc/en/crop_monitoring.html

territorios. Parte de este beneficio iba a parar también a la insurgencia, bien indirectamente a través de los jefes tribales pastún que apoyaban a los talibanes, bien directamente a través de impuestos que estos últimos imponían en las áreas bajo su control.

La lucha contra el narcotráfico era un asunto muy sensible para las fuerzas internacionales en Afganistán. Se asumía que la cosecha de opio estaba proporcionando una importante financiación a la insurgencia, pero al mismo tiempo resultaba esencial para la economía doméstica de millones de personas en el país. Tanto que la imagen de soldados extranjeros destruyendo las cosechas podría provocar un levantamiento popular en muchas zonas. Además no resultaba fácil encajar la lucha contra el narcotráfico dentro del Mandato de la ISAF.

Reino Unido se había comprometido en el año 2002 a liderar los esfuerzos contra el narcotráfico, pero los resultados habían sido muy negativos. No obstante, el Gobierno británico se comprometió indirectamente en esa lucha cuando aceptó desplegar el grueso de su contingente en la provincia de Helmand, auténtico vivero del opio en el país. La idea era que la estabilización de la provincia y la penetración de instituciones estatales, agencias internacionales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) disminuirían el interés de los granjeros por cultivar opio, al presentarse muchas otras oportunidades. Pero las dificultades a la hora de controlar la provincia mantuvieron el cultivo del opio como la posibilidad más atractiva tanto para los granjeros como para los líderes tribales, necesitados de dinero fácil para sostener a sus milicias en la lucha contra la ISAF.

Crisis. Años 2007-2008

El fracaso de la reconstrucción

Mientras las operaciones militares se complicaban progresivamente, las cosas no iban mucho mejor en el frente civil, responsable de los procesos de reconstrucción, consolidación de las instituciones y desarrollo. Desde un primer momento la reconstrucción se había enfrentado con dos inmensos problemas: por un lado los recursos internacionales comprometidos eran muy escasos, y frecuentemente laboriosos de gestionar hasta hacerse efectivos; por otro lado la devastación y el atraso del país tras 25 años de conflictos sucesivos eran pavorosos. A estas dificulta-

des de base se sumó una deficiente coordinación de los procesos de reconstrucción y desarrollo y la endémica corrupción de los políticos y funcionarios afganos.

En las conferencias de Tokio de 2002 y 2003 diversos donantes internacionales se comprometieron a proporcionar unos 12.000 millones de dólares entre los años 2002 y 2005. Dada la situación del país, y la práctica imposibilidad de obtener ingresos mediante impuestos o exportaciones, tal cantidad era poco menos que ridícula. En el año 2005, la evidencia de que la ayuda financiera era totalmente insuficiente llevó a convocar una nueva conferencia internacional en Londres para enero de 2006. Esto permitió obtener otros 10.000 millones para los años 2006-2010, aunque Estados Unidos aumentó progresivamente sus aportaciones. En Londres se aprobó también el *Afghan Compact*, un programa de reconstrucción y desarrollo que pretendía proporcionar cierto grado de planificación a un proceso hasta entonces muy descoordinado.

El libramiento de los fondos estuvo sujeto a múltiples problemas. En ocasiones los Estados comprometidos tardaban mucho tiempo en hacer efectiva la financiación, en otros casos era la falta de capacidad de gestión de los ministerios afganos la que retrasaba enormemente la realización de los proyectos. Muchos gobiernos, conscientes de la gran corrupción de las instituciones afganas preferían canalizar sus aportaciones a través de ONG o de sus propias agencias de cooperación y desarrollo exterior. UNAMA se encontró impotente para coordinar incluso las propias agencias de Naciones Unidas, y mucho menos la gran pléyade de ONG que trabajaba en el país, y que llegó a casi 3.000 en el año 2005.

La canalización de la mayor parte de los fondos internacionales hacia las ONG y no hacia el Gobierno afgano, provocó una agresiva actitud de este último hacia las primeras. En los años 2005-2006, el Ministerio de Economía lanzó una campaña para registrar las organizaciones que operaban en el país y que podían ser consideradas no gubernamentales. La campaña rebajó el número de ONG de más de 3.000 hasta unas 800. Además el Gobierno amenazó con obligar a pagar impuestos a las ONG y dificultó todo lo que pudo sus actividades. La presión del Gobierno y el recrudecimiento de los ataques insurgentes sobre los trabajadores humanitarios terminaron por reducir sensiblemente las actividades de las ONG en el país.

Pero el Gobierno no se mostraba todavía lo suficientemente fiable como para que la comunidad internacional canalizara la mayor parte de sus

fondos a través de sus ministerios. Había notables excepciones, como el Ministerio de Reconstrucción y Desarrollo Rural, liderado por Hanif Atmar, que se desveló como uno de los ministros más eficientes del Gabinete, poniendo en marcha un programa de pequeños proyectos en áreas rurales. Pero en otros casos la desconfianza internacional estaba justificada. Por ejemplo el antiguo «señor de la guerra» tayiko, Ismail Khan había sido nombrado ministro de Agua y Energía, con control sobre los interesantes proyectos de gaseoductos desde Turkmenistán hasta Pakistán, que deberían pasar por su antiguo feudo de Herat.

Karzai se veía obligado a un complejo equilibrio entre etnias y tribus a la hora de formar sus ejecutivos. Y le fue imposible organizar el gabinete de técnicos que la situación demandaba. El Gobierno era excesivamente grande, con 27 ministerios en el año 2006, muchos de ellos inoperantes, y muchos otros convertidos en canal para desviar fondos y recursos al grupo étnico o tribal al que el ministro de turno pertenecía.

A la incapacidad del Gobierno y la progresiva neutralización de las ONG se añadió la mala coordinación del proceso de reconstrucción y desarrollo. Ningún organismo fue capaz de erigirse en líder de ese proceso. De forma natural le correspondía al Gobierno afgano esa responsabilidad, pero sus múltiples deficiencias lo anularon para ello. La ONU, a través de UNAMA tampoco dispuso nunca de autoridad y recursos para efectuar esta coordinación. La falta de liderazgo provocó que se acometiesen proyectos redundantes por parte de varias organizaciones, o que amplias zonas del territorio quedasen totalmente privadas de la ayuda internacional.

Los Estados donantes tenían varias opciones para canalizar sus fondos. Podían contribuir al fondo para garantizar el funcionamiento del Gobierno afgano; también podían poner esos fondos a disposición del Gobierno, las agencias de Naciones Unidas o diversas ONG para la realización de proyectos concretos. Asimismo podían utilizar sus agencias de cooperación y desarrollo exterior para liderar proyectos, modalidad que se utilizaba especialmente en el marco de las PRT,s. Por último, las fuerzas militares también manejaban fondos que podían utilizarse para proyectos de reconstrucción y desarrollo si encajaban con las necesidades militares. Coordinar todas estas modalidades de ayuda era algo fuera de las posibilidades del Gobierno afgano, y que tampoco pudo asumir UNAMA.

Algunos de los criterios utilizados para la reconstrucción fueron muy discutibles. Por ejemplo el esfuerzo realizado en la rehabilitación de vías de comunicación se centró en gran medida en la *Ring Road*, una carretera-autopista con forma de anillo que debería unir Kabul con Kandahar, Herat y Mazar-e Shariff. Como los recursos eran escasos, la prioridad dada a la *Ring Road* impidió que pudieran mejorarse las redes secundarias y locales, que tenían un impacto mucho mayor en el desarrollo de una sociedad mayoritariamente agraria como la afgana. En el año 2008 se habían reparado casi 2.700 kilómetros de la *Ring Road*, pero apenas 1.400 kilómetros de vías provinciales y locales, la mayoría no asfaltadas (8).

Paradójicamente esta política ha favorecido también la actuación de la insurgencia. La precariedad de la red secundaria provoca que en muchas zonas apenas existan alternativas a la *Ring Road* con lo cual se facilitan las emboscadas y los cortes de comunicaciones entre las principales ciudades. Además, la insurgencia se beneficia de las dificultades que encuentran las fuerzas enemigas para reaccionar con rapidez a través de una red viaria muy deficiente. La falta de comunicaciones favorece de hecho que los insurgentes puedan moverse sin dificultades en las numerosas zonas casi incomunicadas que existen en el país.

La estrategia insurgente y el problema paquistaní

Mientras la OTAN comprobaba que las dificultades para extender sus operaciones a todo el país eran mayores de las esperadas, la insurgencia se reorganizaba. Con el renovado apoyo de las tribus del sur, el movimiento talibán volvía a convertirse en el centro de un movimiento rebelde que podía poner en serias dificultades al Gobierno de Kabul y sus aliados extranjeros.

Durante los años de debilidad, entre 2001 y 2005, la dirección del movimiento talibán se había ejercido mediante dos *shuras* o asambleas. La más veterana e importante de ellas era la establecida en Quetta, que dirige las operaciones en el núcleo insurgente del sur del país. Después se creó una segunda *shura* en Peshawar, que encontraban mayores dificultades para controlar a los diversos y ferozmente independientes movimientos que actuaban en la frontera con Pakistán. Entre éstos se

(8) US GAO (Government Accountability Office), *Afghanistan Reconstruction. Progress made in constructing roads, but assessment for determining impact and a sustainable maintenance program are needed*, p. 14, GAO, julio de 2008.

encontraba el ya citado movimiento *Hezb al Islami* de Gulbudin Hekmatyar, y la denominada red Haqqani. Jalaluddin Haqqani era un antiguo combatiente *muyahid* de etnia pastún, que se alió con el régimen talibán a finales de los años noventa. Sus objetivos han sido tradicionalmente obtener el control de las provincias de Paktya, Paktika y Jost en el este de Afganistán.

Sobre ambas *shuras* ejercía su autoridad teórica el *mullah* Omar, jefe supremo del movimiento, aunque este punto siempre ha estado sujeto a dudas. Probablemente el papel de Omar sea más el de una figura espiritual e institucional que el de un jefe operativo.

Un componente de la insurgencia, con frecuencia sobrevalorado lo constituyen los grupos yihadistas que apoyan al movimiento talibán, y cuyo representante más conocido es Al Qaeda. No se sabe demasiado sobre la evolución del grupo de Ben Laden tras el desastre del año 2001, en parte porque sus huellas se pierden en el intrincado mundo del yihadismo internacional. No obstante, las redes yihadistas proporcionan financiación, equipo y entrenamiento a los grupos insurgentes. También envían voluntarios extranjeros, aunque las tribus pastunes que componen el movimiento talibán siempre se han mostrado extremadamente celosas de su autonomía y, al contrario que en Irak, nunca han permitido que ningún extranjero llegue a alcanzar una posición relevante dentro del movimiento insurgente.

Un último elemento de la insurgencia lo componen los movimientos paquistaníes, muy próximos a los talibanes, y que a veces reciben su misma denominación. Estos grupos se han desarrollado en la provincia fronteriza con Afganistán, cuya administración corresponde a las asambleas tribales pastunes, y donde la autoridad del Gobierno paquistaní es muy tenue. Entre estos grupos, cuya acción se centró en la región de Waziristán Sur, pronto destacó el liderazgo por Beitullah Mehsud, denominado *Tehrik i Taliban* que ejercerá un papel decisivo en la progresiva desestabilización de Pakistán.

Precisamente la situación en este país se deterioró sensiblemente durante los años 2006 y 2007 volviéndose tan compleja que el régimen del general Musharraf debía realizar un auténtico ejercicio de equilibrio para sobrevivir cada día.

La intervención norteamericana en Afganistán en el año 2001 descalabró totalmente la línea estratégica tradicional de Pakistán. Hasta entonces,

los sucesivos Gobiernos de Islamabad habían mantenido una actitud de constante intervencionismo en los asuntos de su vecino afgano. La existencia de una zona fronteriza habitada por belicosas tribus pastunes, donde además se hacinaban millones de refugiados tras la invasión soviética del país vecino en el año 1979, siempre había sido una preocupación para la seguridad paquistaní. La forma tradicional de neutralizarla consistía en orientar la agresividad de las tribus hacia el vecino Afganistán, consiguiendo además con ello influir en los acontecimientos del país vecino de acuerdo a los intereses paquistaníes. Así, se había apoyado primero a los *muyahidin* afganos contra los soviéticos, después a Gulbuddin Hekmatyar y finalmente a los talibanes. Y todo ello se había hecho siempre con apoyo abierto o tácito de Estados Unidos.

Pero, después de 2001, fue preciso revisar toda esta estrategia. Estados Unidos exigía el cese del apoyo a los talibanes, la expulsión de los yihadistas de Al Qaeda de las áreas tribales fronterizas y el final de los intentos por influir en los acontecimientos en Afganistán. Pakistán no podía oponerse a Estados Unidos abiertamente, pero el general Musharraf era consciente de que aumentar la presión sobre los talibanes y la comunidad pastún en las zonas fronterizas significaría serios problemas de seguridad. Todo el irredentismo pastún, cuidadosamente orientado contra Kabul, podría volverse contra Islamabad. Y Pakistán no podía permitirse un conflicto interno en el oeste, cuando todos sus esfuerzos estaban concentrados en el enfrentamiento con la India en Cachemira.

Así pues, la estrategia paquistaní consistió en perseguir a los yihadistas extranjeros y a los líderes de Al Qaeda en Pakistán, pero sin presionar excesivamente a las tribus pastún locales. Este enfoque era de por sí problemático, pues los líderes tribales interpretaban los ataques contra sus «invitados» yihadistas, y el aumento de fuerzas militares en las regiones tribales, como una agresión a sus propios intereses. Pese a todos los problemas Musharraf consiguió diezmar la plana mayor de Al Qaeda en Pakistán, pero la actitud de los grupos tribales y los movimientos fundamentalistas paquistaníes fue cada vez más hostil hacia su régimen.

Los intentos por penetrar en las zonas donde se suponía que se refugiaban la mayoría de los yihadistas llevaron a una sucesión de enfrentamientos y treguas con las tribus locales. Pero en este escenario de tensión creciente, el movimiento de apoyo a los talibanes creció. No sólo eso sino que los movimientos integristas de Pakistán se hicieron cada

vez más agresivos, desafiando la autoridad del régimen y extendiendo sus actividades fuera de las zonas tribales.

En el año 2006, los intentos de las tropas gubernamentales por afianzar su control sobre la región de Waziristán (norte y sur) llegaron a un punto muerto. El Ejército paquistaní había sufrido bajas significativas y la alternativa de una escalada militar haría inevitable retirar fuerzas de la frontera con la India. Así pues, se alcanzaron acuerdos de alto el fuego con los líderes tribales de ambos waziristanes. Los acuerdos podían resumirse en pocas palabras: los talibanes se comprometían a no atacar a las fuerzas del Gobierno y a cambio se reconocía su control del territorio, y su derecho a implantar en él una versión especialmente estricta de la *sharia*, o ley islámica. Estos acuerdos significaron de hecho la aparición de un santuario insurgente en Pakistán.

Obviamente Estados Unidos protestó por el acuerdo, pero Musharraf lo mantuvo. Sin embargo, pronto quedó claro que ese tipo de estrategia sólo envalentonaba aún más a los grupos insurgentes, y además les proporcionaba un territorio libre de interferencias para organizar y entrenar a sus fuerzas. La pasividad paquistaní llevó al Gobierno norteamericano a plantearse la posibilidad de generalizar los ataques aéreos en el interior del territorio paquistaní. Para ello se utilizaba la versión de ataque del vehículo no tripulado *Predator*, armado primero con misiles contracarro *Hellfire*, y más tarde con bombas guiadas por satélite.

Los primeros ataques con este tipo de aparatos se realizaron en Pakistán en el año 2004, pero su uso se generalizó a partir del año 2008. Los ataques iban dirigidos contra líderes talibanes y de Al Qaeda (9) y el Gobierno paquistaní se opuso a ellos enérgicamente, aunque esa oposición se quedó más bien el plano de las declaraciones públicas.

La progresiva degradación de la situación en Pakistán llevó al régimen del general Musharraf a un punto límite, y en el año 2007 se vio obligado a convocar elecciones legislativas con la participación de los líderes de la oposición Benazir Bhutto y Nawaz Shariff. Las posibilidades de que el Partido que le apoyaba, la Liga Musulmana de Pakistán, obtuviese la mayoría eran cada vez menores, y Musharraf declaró en noviembre de 2007 el estado de excepción en el país, una maniobra que fue vista como

(9) En enero de 2006 uno de estos ataques estuvo a punto de acabar con la vida de Zayman al Zawahiri, número dos de Al Qaeda.

un intento para obstaculizar la labor de la oposición, y neutralizar a un poder judicial cada vez más hostil hacia el dictador.

El asesinato de Benazir Bhutto en diciembre de 2007, presuntamente por los talibanes de Beitullah Mehsud, sacudió el país y demostró lo cerca que podía estar el Estado de la desintegración. Tras el atentado, los partidos de la oposición ganaron las elecciones, Musharraf se vio forzado a dimitir, y el viudo de Bhutto, Así Alí Zardari, se convirtió en nuevo presidente de la nación.

La desaparición de la escena de Musharraf trajo consigo consecuencias contradictorias para la influencia de Pakistán en el conflicto de Afganistán. Por un lado, el nuevo Gobierno se mostraba mucho menos tolerante hacia los grupos talibanes en su suelo. Pero por otro, al tratarse de un Gobierno civil, no gozaba de la capacidad de Musharraf para mantener bajo control a las Fuerzas Armadas, y especialmente al poderoso Servicio Nacional de Inteligencia, responsable de la creación y apoyo a los talibanes desde los años noventa. Además, en el caótico estado en el que se encontraba el país, el nuevo Gobierno daba sensación de debilidad y esto fue aprovechado por los talibanes para extender su presencia fuera de las zonas fronterizas. Concretamente grupos de milicianos comenzaron a forzar el establecimiento de la *sharia* en la región de Swat, al noroeste de Islamabad.

Mientras la situación se deterioraba en Pakistán, los acontecimientos tampoco presentaban visos de mejorar en territorio afgano. En el año 2007 las fuerzas británicas lanzaron la operación *Achilles*, la de mayor entidad lanzada hasta el momento en el país. El objetivo era en esta ocasión liberar de presencia insurgente los alrededores de la presa de Kajaki, una instalación hidroeléctrica sobre el río Helmand que, de ponerse de nuevo en funcionamiento, podría suministrar energía a grandes áreas del sur del país y contribuir en gran medida al desarrollo. La operación fue un éxito relativo, pues los británicos consiguieron asegurar la presa e iniciar su reconstrucción. Pero los talibanes nunca dejaron de hostigar los trabajos aunque, escarmentados después de la negativa experiencia en la operación *Medusa*, evitaron la confrontación directa.

En el año 2007 también adquirió notoriedad el establecimiento de una tregua en Musa Qala (Helmand) entre las tropas británicas y el consejo de ancianos de la ciudad. Los británicos se retiraron de la zona a cambio de que los ancianos se comprometiesen a no dejar que la ciudad cayese

en manos de los talibanes. El acuerdo formaba parte de la estrategia del general británico Richards, orientada a consolidar acuerdos locales que aislasen a los grupos insurgentes. Pero sobre el terreno los talibanes utilizaron Musa Qala como una zona segura, y en la primavera de 2007 la convirtieron sencillamente en un bastión insurgente. Como el nuevo jefe de la ISAF, el norteamericano McNeill, no apreciaba en absoluto la estrategia de pactos de Richards, decidió lanzar una ofensiva en julio de 2007. Pero los insurgentes recuperaron la ciudad de nuevo en diciembre, por lo que fue necesario lanzar una nueva operación que finalmente expulsó a los grupos talibanes.

El experimento de Musa Qala fue un ejemplo de las dificultades para aislar a los grupos insurgentes dentro de una población en la que se encontraban perfectamente integrados. Los acuerdos con los consejos de ancianos se presentaban muy difíciles cuando la actitud de muchos de los miembros de estos consejos era ambigua, y los insurgentes podían hacerse rápidamente dueños de la situación.

La presión en Helmand llevó a algunos grupos insurgentes a penetrar cada vez con mayor frecuencia en la vecina provincia de Farah, donde la presencia de fuerzas norteamericanas y británicas era menor. Los acuerdos con tribus locales permitieron a los insurgentes hostigar las comunicaciones entre Kandahar y Herat, sobre todo en el distrito de Shindand, perteneciente ya a la provincia de Herat, que se convirtió en un «punto caliente» dentro de la región oeste.

En la zona este del país se produjo también una progresiva expansión de la insurgencia hacia la capital, Kabul. Los insurgentes se concentraron alrededor de bolsas de población pastún en las provincias que rodean Kabul como Logar, Wardak o Laghman, en donde los niveles de violencia, antes bajos, se dispararon.

Con esta doble expansión, la insurgencia repetía en gran medida la estrategia utilizada por los talibanes en los años noventa. Asentar su base de operaciones en la zona de Kandahar-Helmand, y desde allí expandir sus operaciones hacia Herat en el oeste y hacia Kabul en el este, rodeando el macizo montañoso central, y aprovechando las bolsas de población pastún. La progresiva inestabilidad en Pakistán, y el también progresivo cansancio de la población local con el régimen de Karzai, y con la ineficacia de la ayuda internacional favorecían esta expansión. Además, la excepcional cosecha de opio recogida en el año 2007 permitía a los

insurgentes ampliar tanto su equipamiento como sus efectivos humanos. Muchos líderes talibanes podían contratar milicianos por un sueldo que llegaba a multiplicar por tres los recibidos por soldados y policías del Gobierno. En muchos casos se trataba de pequeños agricultores arruinados, jóvenes sin empleo en las áreas urbanas del sur o desplazados que retornaban desde los campos de refugiados en Pakistán, o debían vivir todavía en míseros campos en territorio afgano.

A principios del año 2008 la situación no había hecho sino empeorar, pese a que los efectivos militares sumando la ISAF y *Enduring Freedom* ascendían ya a más de 60.000. Las tensiones entre aliados se habían recrudecido, con norteamericanos, británicos y canadienses sufriendo el 80% de las bajas y recriminando a otros aliados su pasividad en zonas relativamente seguras. Las tensiones llegaron a afectar incluso a las relaciones entre los dos aliados más sólidos: Estados Unidos y Reino Unido. A principios del año 2008 se generalizaron los comentarios en medios militares norteamericanos sobre la escasa profesionalidad y la falta de recursos demostrada por las tropas británicas tanto en Afganistán como en Irak, que había llevado a sendos fracasos en Helmand y Basora. El punto álgido de esta crisis fueron unas declaraciones del secretario de Defensa norteamericano, Robert Gates, ahondando en las críticas tanto hacia el aliado británico como hacia la OTAN (10).

Resultaba evidente la necesidad de variar la estrategia aplicada en el conflicto. A esto también contribuía el éxito que comenzaba a percibirse después del cambio de estrategia en Irak liderado por el general David Petraeus el año anterior y popularmente conocido como la *Surge*. La administración Bush estaba dispuesta a iniciar ese cambio, pero a menos de un año de las elecciones presidenciales era dudoso que pudiese llevarlo a cabo con suficiente energía.

No obstante, en el año 2008 comenzaron a apreciarse las primeras señales de un cambio de estrategia. En primer lugar, el inicio del repliegue de fuerzas en Irak, después de la *Surge*, permitió un incremento de fuerzas de combate norteamericanas en Afganistán. Este incremento fue inicialmente reducido, pero era evidente que se trataba sólo del primer paso para una *Surge* afgana. En el verano de 2008 una Brigada de Infantería

(10) *Los Angeles Times*, 16 de enero de 2008, consultado en: <http://articles.latimes.com/2008/jan/16/world/fg-usafghan16>

de Marina estadounidense desplegó en Helmand para apoyar a las tropas británicas, que encontraban especiales dificultades en la zona.

El aumento en la intensidad de las operaciones militares provocó también un incremento de bajas civiles como consecuencia de ataques aéreos de la ISAF o *Enduring Freedom*. Este tipo de incidentes se habían producido esporádicamente en años anteriores, y siempre habían causado un hondo malestar en la población afgana.

Pero la escasez de fuerzas sobre el terreno hacía muy difícil limitar el apoyo aéreo. Algunas unidades bloqueadas en emboscadas insurgentes corrían un serio riesgo de resultar aniquiladas si no se les proporcionaba apoyo desde el aire. Y los procedimientos utilizados por los insurgentes favorecían las bajas civiles. En ocasiones los milicianos se escondían en aldeas y caseríos, mezclados con la población civil. En otras ocasiones, simplemente se retiraban a sus hogares, tras hostigar a cualquier unidad militar que pasase cerca de sus aldeas. En cualquier caso, cuando se atacaban los edificios en los que se habían refugiado los insurgentes, siempre se ocasionaba un alto número de víctimas civiles.

El incremento de este tipo de bajas causó agrias protestas por parte del presidente Karzai, y de algunas ONG. Según datos de *Human Right Watch* los ataques aéreos causaron 116 muertes civiles en el año 2006, 321 en 2007 y 119 en los primeros siete meses de 2008 (11). Algunos incidentes, como el ataque aéreo sobre Azizabad (Herat) en agosto de 2008 fueron causa de polémica entre las autoridades militares de la ISAF y *Enduring Freedom*, el Gobierno afgano y la propia UNAMA. En dicho ataque se dio en un principio la cifra de 90 civiles muertos, que fue corroborada por personal de UNAMA y negada por el mando de *Enduring Freedom* (12). Una investigación norteamericana posterior reconoció que pudieron producirse 33 bajas civiles.

Las bajas civiles causadas por los ataques aéreos se convirtieron en uno de los mayores puntos de discordia con las autoridades y la población civil afgana. De hecho era frecuente que estos incidentes provocasen manifestaciones y disturbios entre algunos sectores de la población civil

(11) *Human Right Watch: Troops in Contact. Airstrikes and civilian deaths in Afghanistan*, Nueva York, 2008, consultado en: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/afghanistan0908web_0.pdf

(12) «UN says air strike killed 90 Afghans», *Financial Times*, 26 de agosto de 2008, consultado en: http://us.ft.com/ftgateway/superpage.ft?news_id=fto082620080939057078

en contra de la presencia de fuerzas internacionales. Y lógicamente tales disturbios eran fácilmente aprovechables por los insurgentes.

En el verano de 2008 la inminencia de un cambio en la estrategia se hacía cada vez más clara. Sin embargo, no se trataba de un impulso liderado por la OTAN sino por Estados Unidos. De hecho, el resto de los aliados estaban o bien al límite de sus posibilidades, o bien atezados en sus decisiones por una opinión pública muy poco favorable a la escalada en el conflicto. Pero, al igual que en Irak el año anterior, Estados Unidos mantenía todavía la capacidad de realizar un considerable esfuerzo para intentar reconducir la situación.

La reacción de la mano de Estados Unidos

Los preliminares

En la primavera de 2008 el secretario de Defensa anunció que el general David Petraeus, el conductor de la *Surge* en Irak, dejaría en breve su puesto al mando de la fuerza multinacional en Irak para convertirse en jefe del Mando Estratégico Central. Esto situaba al general norteamericano como responsable de la conducción estratégica de las campañas en Irak y Afganistán, y daba una idea de que se intentaba lograr en el segundo escenario un vuelco de la situación como el que parecía haberse ya logrado en el primero.

Para dirigir las operaciones sobre el terreno fue nombrado en octubre el general David Mckiernan, en sustitución de Dan MacNeill. Mckiernan fue nombrado también jefe operacional de *Enduring Freedom* en Afganistán. Al unificar ambas operaciones bajo el mismo mando, se neutralizó en gran medida el problema de la falta de coordinación, una de las críticas habituales a la coexistencia de dos operaciones diferentes en un mismo escenario.

Al igual que su predecesor, Mckiernan mostró pronto una actitud agresiva, que contrastaba con la visión moderada que habían intentado introducir los británicos en las operaciones. Sin embargo, así como el enfoque británico había mostrado sus muchas limitaciones en Helmand, la actitud norteamericana tampoco consiguió invertir la situación de deterioro generalizado de la seguridad. En el año 2008 los insurgentes lanzaron golpes especialmente audaces, como el asalto a la cárcel de Kandahar

en enero, en la que se liberó a centenares de prisioneros talibanes, el ataque en julio contra un puesto avanzado norteamericano en Kunar, que se saldó con nueve soldados norteamericanos muertos y una veintena heridos, o la emboscada en agosto contra una patrulla francesa en Surobi, al este de Kabul, que acabó con la vida de 10 militares galos.

Los insurgentes continuaron estrechando el cerco sobre Kabul, intensificando sus actividades en zonas como Logar o Wardak. La segunda mitad del año 2008 fue testigo de una campaña contra el personal de las organizaciones internacionales y ONG en la capital, que causó media docena de muertes entre el personal extranjero, y redujo al mínimo las actividades de estas organizaciones.

Las operaciones insurgentes también se ampliaron en la zona oeste. La adhesión de grupos tribales pastún a la insurgencia creó bolsas hostiles a muy poca distancia de Herat, y convirtió la habitualmente tranquila provincia de Bagdhis, donde desplegaba la PRT española, en un punto caliente. Incluso en la relativamente apacible región norte se incrementó la violencia, bien por parte de los escasos núcleos de población pastún, bien por el resurgimiento de grupos violentos de otras etnias que se aprovechaban de la sensación general de inseguridad para redoblar sus actividades violentas.

Un fenómeno especialmente preocupante para las fuerzas multinacionales fue la nueva estrategia insurgente, orientada a hostigar las líneas de comunicaciones aliadas a través de Pakistán. Esta estrategia alcanzó un punto álgido en diciembre de 2008, cuando centenares de camiones con suministros para la ISAF fueron destruidos en sus áreas de estacionamiento en Pakistán. El peligro de que las ya de por sí problemáticas líneas de abastecimiento paquistaníes quedasen inutilizables llevó a que tanto Estados Unidos, como la OTAN, como algunos Estados aliados por su cuenta, intentasen negociar nuevas rutas a través de los Estados vecinos.

Los resultados de estas negociaciones fueron diversos, pero en ningún caso alentadores. La ruta más aprovechable, ya que permitía el transporte por mar hasta las cercanías del teatro de operaciones, era a través de Irán. Pero obviamente el régimen iraní se negaba a que los convoyes de la OTAN, y menos los norteamericanos, atravesasen su territorio. Aún así algunos aliados, como Alemania, han conseguido que el Gobierno iraní acepte el tránsito de mercancías no bélicas para sus tropas, siempre y cuando sean transportadas por empresas civiles.

Las rutas con más posibilidades de utilización son las que penetran en Afganistán desde Asia Central. Pero su capacidad resulta más limitada debido a que las mercancías deben situarse previamente en alguno de los Estados fronterizos con Afganistán bien mediante el costoso transporte aéreo, bien mediante largos transportes por ferrocarril y carretera, atravesando Rusia.

El Gobierno ruso mostró su disposición a aceptar este tránsito, siempre que no incluyese equipos bélicos, y de hecho la ruta se activo a título experimental en 2009. Pero, aunque supone una gran ayuda para el abastecimiento de combustible, está lejos de constituir una alternativa viable a la ruta paquistaní. De hecho Rusia ha maniobrado mediante un doble juego, aceptando el tránsito de suministros para los aliados, pero prometiendo sustanciosas ayudas económicas a los gobiernos de la zona si suspenden sus contratos con Estados Unidos para la cesión de instalaciones militares. En el caso de Kirguizistán, estas presiones han estado a punto de acabar con la utilización norteamericana de la base de Manas.

La cuestión de contar con unas líneas de abastecimiento seguras resulta esencial para poder realizar un incremento significativo de fuerzas en Afganistán, y más todavía si ese incremento va acompañado de una actitud más ofensiva. Los enormes consumos de combustible, munición y repuestos que son propios de las operaciones ofensivas necesitan de un flujo constante y seguro de abastecimientos.

Cambio político y nueva estrategia norteamericana para Afganistán

La llegada de Barack Obama a la Casa Blanca supuso la adopción de un nuevo enfoque para resolver el conflicto afgano. Obama había declarado durante la campaña que Afganistán se convertiría en el teatro principal de la «guerra contra el terrorismo» en detrimento de Irak, donde la nueva Administración se mostraba partidaria de acortar los plazos de repliegue previamente marcados por la administración Bush.

La materialización de la nueva estrategia se produjo el 27 de marzo, cuando el presidente Barack Obama hizo una declaración pública en la que exponía las líneas principales previamente recogidas en un *white paper* (13). La novedad más llamativa de la nueva estrategia era la consi-

(13) «White Paper of the Interagency Policy Group's report on US Policy toward Afganistán and Pakistan», 27 de marzo de 2009, consultado en: http://www.whitehouse.gov/assets/documents/afghanistan_pakistan_white_paper_final.pdf

deración de Afganistán y Pakistán como un escenario estratégico único, lo que llevó a que se hablase popularmente de estrategia AF-PAK.

El Documento reconocía la decepcionante marcha de los acontecimientos en Afganistán y proponía una nueva línea estratégica basada en las siguientes recomendaciones principales:

- Ejecutar una estrategia de contrainsurgencia con integración civil y militar.
- Dar prioridad y proporcionar recursos a una estrategia civil en Afganistán.
- Expandir las Fuerzas de Seguridad locales, Ejército y Policía.
- Dar responsabilidades al Gobierno afgano y reforzar su legitimidad.
- Apoyar los esfuerzos del Gobierno afgano para entablar conversaciones con los insurgentes reconciliables.
- Romper el vínculo entre la insurgencia y el narcotráfico.
- Mejorar las relaciones con Pakistán, animar a Islamabad a combatir la amenaza común y proporcionarle los recursos para ello.

El Documento recordaba que el objetivo principal de Estados Unidos en la región era destruir a Al Qaeda e impedir que volviese a utilizar el territorio afgano como base de operaciones. La definición de este objetivo abría la puerta a las conversaciones con líderes insurgentes no vinculados claramente a los grupos terroristas internacionales, como también se contemplaba en el texto. Asimismo, la nueva estrategia, que remarca la importancia de la organización y adiestramiento de fuerzas locales, así como del refuerzo de la legitimidad y capacidades del Gobierno de Kabul, reconocía implícitamente que el esfuerzo militar internacional no podría mantenerse a largo plazo.

Ambos elementos daban al Documento redactado por la administración Obama un cierto aire de «estrategia de salida», que no resultó nada beneficioso para los acontecimientos en el teatro de operaciones. Sobre todo cuando además se supo que los refuerzos norteamericanos para intentar materializar la *Surge* afgana se reducían a 17.000 efectivos de combate y 4.000 para el adiestramiento a lo largo del año 2009, y que los aliados europeos no iban a aumentar sus fuerzas significativamente y, lo que era más importante, tampoco iban a cambiar radicalmente de actitud. Ante estas noticias la insurgencia redobló su actividad, e incluso reaccionó agresivamente según los sucesivos refuerzos norteamericanos iban desplegando en el teatro, especialmente en la conflictiva región sur.

La nueva estrategia sufrió su primera crisis en el mes de mayo, cuando el general Mackiernan fue repentinamente sustituido en el mando de la ISAF y *Enduring Freedom* en Afganistán. Las causas de su destitución no estaban inicialmente demasiado claras, aunque pronto se supo que el carácter y el enfoque estratégico de Mackiernan no encajaban con los del jefe de la Junta de Estado Mayor, almirante Mike Mullen, ni con los del secretario de Defensa, Robert Gates. Sencillamente el general era demasiado convencional para aplicar una compleja estrategia que incluía una estrecha coordinación con actores civiles y una sutil combinación de acciones militares, políticas y económicas.

El sustituto de Mackiernan fue Stanley McChrystal, un especialista en operaciones especiales, con experiencia en la eliminación de líderes insurgentes en Irak. McChrystal había colaborado con Petraeus en la *Surge* iraquí, pero no está claro si fue él quien le sugirió como sustituto de Mackiernan. De hecho, en algunos medios de comunicación se sugirió que, en realidad, el nombramiento de McChrystal era la manifestación del nuevo tipo de estrategia que quería aplicar Obama, y en cierto modo suponía un golpe a la estrategia de Petraeus. Los métodos utilizados por este último en Irak, que se basaban en el despliegue de fuerzas considerables para controlar el terreno y proteger a la población civil, contrastaban con una visión aparentemente más económica de McChrystal, orientada a la Inteligencia y la eliminación de líderes insurgentes.

La llegada de McChrystal al mando de la ISAF trajo consigo una pequeña revolución. Una de las primeras medidas fue el rediseño de la estructura del cuartel general, un ente que se había convertido en gigantesco, empleando a casi 1.700 personas, pero al que le faltaba flexibilidad para dirigir las operaciones sobre el terreno. De hecho eran los mandos regionales los que ejercían esa dirección, y teniendo en cuenta que había cinco de esos mandos resultaba difícil que actuaran de forma coordinada.

El nuevo comandante propuso una nueva estructura, más parecida a la que existía en Irak. El Cuartel General de la ISAF asumiría todos los aspectos del mando operacional, desde el planeamiento de la campaña hasta las relaciones con los actores civiles, pasando por la logística de teatro, pero de él se desgajaría un cuartel general de operaciones, que coordinaría la actuación de los MR,s, proporcionando coherencia a la campaña.

La segunda medida de McChrystal fue dar instrucciones para disminuir el recurso a los ataques aéreos, especialmente cuando éstos debieran efectuarse en zonas con presencia de población civil. En cuanto a las operaciones sobre el terreno, se mantuvo la consideración de la zona sur, y especialmente la provincia de Helmand, como el centro de gravedad de la insurgencia. Y en consecuencia se destinaron allí la mayor parte de los refuerzos norteamericanos que se incorporaban al teatro de operaciones.

La estrategia de McChrystal se veía inicialmente limitada por la celebración de elecciones presidenciales en agosto de ese año. Las elecciones eran un hito esencial para mantener la legitimidad del Gobierno de Kabul, base de toda la nueva estrategia; y a garantizar su celebración dentro de la mayor normalidad posible debía orientarse la mayor parte del esfuerzo militar aliado.

Obviamente, para los insurgentes las elecciones presidenciales eran también un hito estratégico de primera magnitud. Y su objetivo esencial era sabotearlas. A partir de junio la actividad insurgente se recrudeció en todo el país. Los enfrentamientos fueron especialmente duros en el sur, donde las tropas británicas lanzaron la operación *Panther Claw* en julio, para permitir la celebración de las elecciones en algunos distritos bajo control talibán. Como siempre, los insurgentes dejaron penetrar a las tropas internacionales sin excesiva resistencia, pero después saturaron las vías de comunicación con IED,s. En julio murieron 22 soldados británicos, y en agosto 19 más. La elevada cifra de bajas produjo un importante debate en la sociedad británica, progresivamente cansada del interminable conflicto.

La esperanza de que unas elecciones limpias y con amplia participación pudiesen suponer un golpe para la insurgencia se fue desvaneciendo según se acercaba el día de las votaciones. Los Estados occidentales no apoyaban a Hamid Karzai con el entusiasmo con que lo habían hecho en el pasado. Y éste tomó medidas muy polémicas para asegurar su reelección. Una de ellas fue el apoyo a una ley de la familia chií que, entre otras cosas, autorizaba al padre de familia a privar de alimento a su esposa en caso de que ésta se negase a mantener relaciones sexuales. El apoyo a la ley suponía ganar votos entre la minoría chií hazara, y Karzai no renunció a ello pese a las críticas occidentales. Pero el golpe de efecto más polémico lo realizó en agosto, cuando recuperó al «señor de la guerra» uzbeko Dostum como aliado político para ganar apoyos entre la minoría

uzbeka. Dostum había sido uno de los «señores de la guerra» menos fiables y más sanguinarios durante la guerra civil de los años noventa, y se le señalaba como autor de varios crímenes de guerra.

Karzai tomó esas medidas porque por primera vez se sentía amenazado por otro candidato. Abdullah Abdullah, antiguo portavoz de la Alianza del Norte y ministro de Exteriores en el Gobierno de transición, consiguió ganarse a muchos afganos descontentos con Karzai, especialmente tayikos. Karzai contaba teóricamente con los votos de la mayoría pastún, pero en las zonas pobladas por esa etnia la insurgencia campaba por sus respetos, por lo que era muy probable que la abstención fuese muy elevada.

Las elecciones se celebraron finalmente con un nivel de violencia no excesivamente alto para lo que se esperaba. Pero la decepción llegó cuando se supo que la campaña de intimidación talibán había obtenido sus frutos. Aunque en un principio se aseguró que el porcentaje de participación estaba entre el 40% y el 50%, los primeros recuentos de votos pusieron en evidencia que había votado poco más del 35% de la población. Además las acusaciones de fraude eran tan numerosas y evidentes que la comisión electoral tuvo que aceptar la anulación de cientos de mesas y el recuento de otros cientos. Los observadores internacionales tuvieron que reconocer que se había producido un fraude importante y, aunque los resultados teóricamente definitivos dieron la victoria a Karzai con un 54% de los votos, los recuentos de las mesas dudosas sólo finalizaron en octubre, cuando se constató que los votos fraudulentos podían ser cientos de miles. La previsible falta de legitimidad de un gobierno formado en base a tales resultados llevó a la comunidad internacional a presionar a Karzai para que aceptase una segunda vuelta contra su rival Abdullah. Esta segunda vuelta debería haberse realizado el 7 de noviembre, pero la retirada de Abdullah ha llevado de nuevo a Karzai a la Presidencia del país, aunque en unas deterioradas condiciones de legitimidad.

La combinación de baja participación y evidencia de fraudes masivos supuso un golpe devastador para la moral de los gobiernos occidentales, más acusado si cabe por el hecho de que se había realizado un gran sacrificio para permitir el desarrollo normal de las elecciones. Sólo entre los meses de julio y agosto habían muerto 152 soldados internacionales, y los heridos superaban el millar.

Así pues, la situación en la segunda mitad del año 2009 se presenta muy difícil. La insurgencia se ha mostrado más poderosa que nunca y

las elecciones presidenciales han supuesto una gran decepción para la comunidad internacional, aunque algunas buenas noticias procedentes de Pakistán contribuyen a mejorar ligeramente el panorama. La ofensiva paquistaní sobre Swat y Buner ha conseguido arrojar a la mayor parte de los insurgentes de estas áreas, las operaciones se han extendido después a Waziristán del Sur, y en agosto de 2009 un ataque de un avión no tripulado norteamericano acababa con la vida de Beitullah Mehsud, el líder más peligroso de la insurgencia paquistaní.

En estas circunstancias se ha producido dos hechos de suma importancia para el futuro desarrollo del conflicto, y también de la propia Alianza Atlántica. Por un lado, el decepcionante desarrollo de las elecciones ha impulsado a algunos líderes europeos, como Angela Merkel y Gordon Brown, a convocar una conferencia sobre Afganistán a finales de año, en la que debería establecerse una clara estrategia de salida, fijando un calendario para la progresiva asunción de responsabilidades por parte de las autoridades afganas. Algunos países, como Canadá y Holanda, ya habían expresado su intención de retirar el grueso de sus contingentes en los años 2011 y 2010 respectivamente. El primer ministro italiano Silvio Berlusconi también anunció en el mes de septiembre su intención de reducir el contingente italiano después de que un atentado suicida en Kabul acabase con la vida de seis soldados de esa nacionalidad. Todas estas iniciativas refuerzan la idea de que muchos aliados están deseando desengancharse cuanto antes de un conflicto, cuyo resultado ven cada día más dudoso.

El segundo acontecimiento ha sido la publicación del informe del general McChrystal realizado tras sus dos primeros meses como comandante en jefe. El informe hacía una dura crítica a la actuación aliada hasta ese momento y señalaba que, aunque el conflicto afgano podría todavía ganarse, sería necesario realizar un esfuerzo considerable para ello. Ese esfuerzo implicaría empeñar más tropas, pero sobre todo debería materializarse en un cambio de actitud sobre el terreno. La insurgencia estaba obteniendo ventaja por su capacidad para mostrarse cercana a la población, en contraste con el aislamiento habitual de las fuerzas internacionales, encerradas en sus bases fortificadas, y alejadas de la población por infinidad de medidas de protección de la fuerza. Se hace preciso por tanto, acercarse a la población y reforzar las capacidades de las fuerzas locales, que son las que realmente pueden integrarse con toda la población civil

Aunque McChrystal no hacía referencia en el informe al número de tropas que necesitaría como refuerzo, la mera referencia a que dicho refuerzo sería necesario cayó como un jarro de agua fría en la Casa Blanca. McChrystal terminaba por asumir las tesis de Petraeus, y consideraba que la mera combinación de operaciones selectivas y refuerzo de las capacidades del Ejército y la Policía afganas no sería suficiente para invertir la situación. Por tanto pedía más tropas, y una estrategia de escalada que, si bien de duración limitada (McChrystal señalaba que si la nueva estrategia no funcionaba en el año 2010, no funcionaría después) exigía un esfuerzo notable y auguraba más gastos y más bajas, en un momento en el que la administración Obama difícilmente podría asumir unos y otras.

La progresiva pérdida de apoyo popular al conflicto, reflejada en las encuestas en Estados Unidos, arrojaba además una sombra sobre las perspectivas electorales demócratas en los comicios al Congreso y al Senado de 2010, lo que podría hacer perder la mayoría en ambas Cámaras. Así pues, la actitud del presidente hacia el informe de McChrystal se tornó fría, y declaró públicamente que no aprobaría futuros refuerzos si no se le presentaba una estrategia clara sobre cómo iban a utilizarse. Además, solicitó al secretario de Defensa, Gates que se diseñase una estrategia alternativa, que pudiese ser efectiva para invertir el rumbo del conflicto sin que eso implicase aceptar las peticiones de aumentos de fuerzas.

Lógicamente esto dejaba en muy mal lugar a McChrystal, ya que si su propuesta estratégica no era aceptada la actitud más lógica era la dimisión. Y con su dimisión podría producirse también la de Petraeus, que respaldaba totalmente esa estrategia. Evidentemente tal muestra de desacuerdo entre la Casa Blanca y sus principales mandos militares en el conflicto supondría un golpe casi mortal para toda la campaña. Sobre todo si se añade al cansancio y la urgencia por el repliegue de muchos de los aliados de la OTAN.

Las consecuencias del conflicto afgano para la Alianza Atlántica

Cuando la OTAN aceptó implicarse en el conflicto de Afganistán lo hizo sin una verdadera conciencia de que estaba introduciéndose en uno de los escenarios de conflicto más difíciles que pueden encontrarse en el mundo. El optimismo de aquellos días se debió en parte a que las cosas en el país asiático parecían marchar razonablemente bien. Tanto las

valoraciones de Inteligencia como los estudios prospectivos sobre la posible evolución del conflicto que entonces se hicieron fallaron estrepitosamente. No se supo comprender ni la naturaleza ni el potencial de la insurgencia, y eso llevó a estrategias equivocadas, como la penetración en Helmand en el año 2006 con fuerzas insuficientes.

Pero de la negativa evolución del conflicto desde el año 2005 no cabe culpar en exclusiva a la OTAN. En realidad se trata de un fracaso en el que se ha visto envuelta gran parte de la comunidad internacional. Estados Unidos no dedicó al conflicto afgano los medios militares y económicos que hubieran sido necesarios en un principio, con la administración Bush ofuscada con el conflicto contra Irak. Naciones Unidas se mostró de nuevo incapaz de articular el trabajo de agencias humanitarias, tanto propias como externas, en un esfuerzo coherente. Y los Estados contribuyentes a la reconstrucción y el desarrollo del país se comportaron con tanta cicatería como ineptitud, proporcionando fondos escasos, librándolos con cuentagotas, y primando la visibilidad nacional de cada proyecto específico sobre la eficacia de la acción general.

El temor a iniciar un conflicto interminable llevó inicialmente a permitir que «señores de la guerra» y líderes tribales, cuyos nombres estaban asociados a crímenes brutales, se convirtiesen en la única alternativa a los talibanes. Se olvidó que precisamente los talibanes pudieron hacerse con el poder en los años noventa debido a que constituían una esperanza de cierta honradez y eficacia en el gobierno, en contraste con el desgobierno reinante hasta entonces. El resultado fue que muchos afganos, especialmente las clases más preparadas que poseen la capacidad de transformar el país, se han sentido profundamente decepcionadas con la forma en la que se ha emprendido el proceso de normalización política.

En muchos aspectos la estrategia occidental en el país ha sido mucho menos ambiciosa y comprometida que la aplicada por los soviéticos en los años setenta y ochenta, que llevaron a miles de jóvenes a estudiar en el exterior, construyeron la mayor parte de las infraestructuras que todavía sobreviven, e intentaron fomentar la emigración a las ciudades, rompiendo con ellos el sistema tribal que está en el origen del secular atraso afgano.

Pero dentro de la dificultad general del proyecto, de los errores cometidos y la escasez de medios asignados, la OTAN ha mostrado muchas de sus deficiencias estructurales a la hora de afrontar operaciones fuera

de área. En este sentido, la experiencia afgana contiene lecciones de valor incalculable para las futuras actuaciones de la Alianza.

La primera experiencia es ya sobradamente conocida. Las operaciones de la Alianza dependen cada vez más estrechamente de Estados Unidos. Sólo el aliado norteamericano tiene la capacidad para cambiar el curso de un conflicto, aplicando un esfuerzo decisivo e invirtiendo una situación desfavorable. Esto se vio ya claramente durante la campaña aérea sobre Kosovo en el año 1999, cuando Estados Unidos tuvo que proporcionar el 80% de los aparatos y el 90% de las municiones inteligentes que se arrojaron sobre el territorio balcánico. En Afganistán todos los aliados, incluso los habitualmente agresivos y eficientes británicos, se han visto sobrepasados por el crecimiento de la insurgencia. Esto ha obligado a un refuerzo constante del contingente norteamericano que no ha sido correspondido por el resto de los aliados. Así, si en el año 2006 el porcentaje de soldados norteamericanos en el país era del 50%, en el año 2009 alcanzará el 66% y superará el 70% el próximo año, incluso en la más moderada de la más previsiones (14).

De entre los aliados sólo el Reino Unido ha sido capaz de proporcionar un contingente relevante, que ha alcanzado entre 8.000 y 9.000 efectivos en el año 2009. Pero, aún así, los soldados británicos se han visto impotentes para reducir la tenaz insurgencia pastún. De hecho, Estados Unidos se vio obligado a reforzar a los británicos con una Brigada de Infantería de Marina en el año 2008, y unos 10.000 de los 17.000 refuerzos recibidos en el año 2009. Del resto de los aliados poco puede decirse. Aquellos que actúan en zonas de menor actividad insurgente como los alemanes en el norte, y los italianos y españoles en el oeste, han tenido algo más de éxito, pero no han podido evitar que los insurgentes aumenten progresivamente el territorio bajo su control. En cuanto a aquellos que han aceptado desplegar en áreas más problemáticas, como los canadienses en Kandahar, han sufrido bajas considerables viéndose obligados a limitar sustancialmente sus operaciones.

Frecuentemente se critica a las fuerzas norteamericanas por su enfoque excesivamente duro y agresivo a la hora de afrontar las operaciones contra la insurgencia. Ciertamente esta dureza ha ocasionado múltiples

(14) Si el general McChrystal solicita un refuerzo de solo 15.000 efectivos para el año 2010. En ese caso habría unos 83.000 soldados norteamericanos de un total de entre 115.000 y 118.000.

problemas, especialmente los relacionados con un inaceptable número de bajas civiles. Pero lo cierto es que otros enfoques más moderados adoptados por fuerzas europeas se han revelado tan ineficaces como los aplicados por los norteamericanos.

Uno de los puntos de reflexión más importantes surgidos de la experiencia afgana se refiere a la relación entre una fuerza militar llevando a cabo una campaña de contrainsurgencia en un territorio extranjero y la población que habita en él. Uno de los pilares clásicos de la estrategia de contrainsurgencia es ganarse los «corazones y mentes» de la población local, para aislar a los insurgentes de ella. En Afganistán esa labor se ha afrontado con numerosas deficiencias. En ocasiones, la obsesión de los contingentes militares para garantizar su propia seguridad los separaba totalmente de la población, poniendo toda una serie de barreras de protección, procedimientos de seguridad y actitudes agresivas que animaba a los civiles a evitar, más que a acercarse, a los soldados extranjeros.

Pero incluso en las zonas en las que se ha hecho un esfuerzo por aproximarse a la población, los resultados han sido a la larga decepcionantes. Sencillamente las diferencias culturales son tantas, y la presencia de soldados extranjeros en el propio suelo resulta tan insoportable según pasa el tiempo, que la población local termina por unirse a los insurgentes por una mezcla de hastío y afinidad cultural. En realidad cabe preguntarse si la estrategia de corazones y mentes no es realmente inaplicable en este tipo de conflictos, y a lo más que se puede aspirar es a que las fuerzas extranjeras sean toleradas por un tiempo por la población civil; tiempo que debe utilizarse para poner en pie fuerzas locales con las que la población se sienta identificada, siendo ellas las que realmente deben ganarse sus corazones y mentes.

Otra de las lecciones aprendidas tiene que ver con las dificultades para coordinar las tareas de seguridad, responsabilidad de las fuerzas militares, con las de reconstrucción y desarrollo, responsabilidad de agencias e instituciones civiles. En Afganistán este problema se agravaba por el hecho de que tanto las fuerzas militares como los actores civiles sufrían de graves problemas internos de coordinación, lo cual se traducía en una incoherencia aún mayor cuando intentaban colaborar unos con otros. Parte del problema se intentó solucionar en el año 2007 proponiendo el nombramiento de un representante de Naciones Unidas con poderes reforzados, capaz de coordinar todos los actores civiles que participaban en el proceso de reconstrucción y desarrollo. El nombre del británico

Paddy Ashdown, que ya ejerció un papel similar con éxito en Bosnia, fue propuesto, pero se encontró con el rechazo del presidente Karzai a lo que consideraba una intromisión inaceptable en la soberanía del país.

En cualquier caso, los problemas encontrados en este campo han forzado un debate a la búsqueda de soluciones. Y dentro de él, la Alianza ha desarrollado conceptos como el de Operaciones Basadas en Efectos o el de *Comprehensive Approach*. En ambos casos se trata de abordar el problema de una operación militar (especialmente de una operación de estabilización) desde un punto de vista multidisciplinar, y tratando de integrar los esfuerzos de todos los actores presentes en el teatro de operaciones, civiles y militares.

El enfoque integral o *Comprehensive Approach* se ha convertido en un concepto estrella dentro de la Alianza, que tendrá sin duda su reflejo en el próximo Concepto Estratégico. Sin embargo, la aplicación práctica de ese concepto en operaciones no deja de presentar serios problemas para la Alianza. El primero de ellos es que, pese a que la OTAN, es una organización política, su estructura es en gran medida militar, y por tanto carece de la mayor parte de los instrumentos civiles que facilitarían la integración de esfuerzos con las fuerzas militares, y permitirían una comunicación más fluida con otros actores civiles externos a la Organización. Pero un problema aún mayor es que parece difícil que el enfoque integral pueda realmente funcionar sin una autoridad común para civiles y militares. Y eso parece de momento una utopía. No obstante, el concepto puede ser todavía útil para facilitar la cooperación entre civiles y militares mediante procedimientos establecidos de antemano, presencia de representantes civiles en los órganos de decisión militares y viceversa, o incluso establecimiento de acuerdos permanentes de colaboración entre la Alianza y algunas agencias civiles, especialmente las incluidas en el sistema de Naciones Unidas.

Pero la mayor lección que la OTAN puede extraer del conflicto afgano se refiere a su propia capacidad para afrontar misiones fuera de área. Es cierto que Afganistán está sin duda entre los escenarios más difíciles del mundo para una campaña militar. Pero en la intervención de la Alianza han quedado patentes las enormes dificultades para que la OTAN, con su estructura y su sistema actual de toma de decisiones, pueda emprender operaciones fuera de área en las que exista un adversario de cierta envergadura.

La explicación a esta paradójica desproporción entre la potencia militar teórica de la Alianza y sus pobres resultados en operaciones exteriores resulta por otra parte muy sencilla. En realidad, la OTAN nunca fue una organización demasiado exigente en cuanto a compromisos de sus miembros. Incluso el famoso artículo V del Tratado del Atlántico Norte, que se esgrime siempre como muestra del compromiso aliado en la defensa colectiva, apenas exige que cada Estado miembro «actúe en la forma que considere conveniente» en apoyo de otro miembro que sufra una agresión.

Durante la guerra fría esta laxitud en el compromiso aliado se neutralizaba en gran medida por la naturaleza inmensa e inminente de la amenaza que acechaba al este de las fronteras de la Alianza. La posibilidad de una ofensiva soviética hacia que todos los aliados reforzasen al máximo su compromiso mutuo ante lo que podía ser una catástrofe de gran magnitud.

Evidentemente, desaparecida esa amenaza, y enfrentados a operaciones en escenarios alejados, donde las amenazas son difusas y los intereses nacionales de cada Estado miembro pueden ser diversos, la cohesión de los aliados se resiente considerablemente. Y aún más cuando la OTAN es hoy en día una organización que prácticamente ha doblado el número de sus miembros desde los años ochenta, convirtiendo los procesos de decisión en interminables rondas de negociaciones. No cabe duda de que la Alianza debe afrontar un profundo proceso de reflexión sobre su propia naturaleza, que quizás pudiera comenzar con el nuevo Concepto Estratégico, actualmente en proceso de desarrollo. La Organización debe decidir entre convertirse en un foro político de discusión sobre asuntos de seguridad, o mantener su naturaleza previa de herramienta militar, adaptándola a las peculiaridades de las operaciones fuera de área.

Se afirma con frecuencia que la OTAN se juega en Afganistán su futuro. Quizás esta afirmación sea exagerada; la supervivencia de la Alianza está prácticamente garantizada sencillamente por el hecho de que, de momento, no existen alternativas a su papel como instrumento de seguridad. Pero puede que lo que se esté jugando en territorio afgano sea algo incluso más importante que la existencia o no de la OTAN. Una derrota de los Ejércitos occidentales en el país asiático, o un final del conflicto que pudiera interpretarse como tal, significarían un formidable revulsivo no sólo para el terrorismo yihadista, sino para cualquier régimen, movimiento o ideología contraria a los intereses y valores de Occi-

dente. Y, probablemente, la incapacidad para apagar la hoguera afgana terminaría por encender muchas otras hogueras, cada vez más cercanas a nuestro suelo.

En cualquier caso, Afganistán ha demostrado, como también lo hizo la crisis de Kosovo hace una década, que la transformación de la Alianza tras la guerra fría, aún siendo apreciable y meritoria, no ha sido suficiente para convertir a la Organización en un instrumento capaz de generar estabilidad fuera de las fronteras de sus miembros. La OTAN debe todavía encontrar su camino para la actuación exterior o la falta de capacidad política y militar que ha demostrado en Afganistán terminará por colocar de nuevo a los aliados en la poco envidiable postura defensiva que mantuvieron durante décadas.

CAPÍTULO TERCERO

LA POLÍTICA NUCLEAR DE LA OTAN

LA POLÍTICA NUCLEAR DE LA OTAN

Por BELÉN LARA FERNÁNDEZ

Introducción

El Concepto Estratégico de la Alianza, aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte de abril de 1999, celebrada en Washington (1), marca las líneas fundamentales de la política nuclear de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) 10 años después. El párrafo 46 dice que:

«Para proteger y prevenir la guerra o cualquier forma de coacción, la Alianza mantendrá en el futuro previsible una combinación apropiada de fuerzas nucleares y de fuerzas convencionales con base en Europa, actualizándolas al nivel que sea necesario, que deberá ser el nivel mínimo suficiente [...] Las armas nucleares suponen una contribución única, al hacer incalculables e inaceptables los riesgos que acarrearía una agresión contra la Alianza.»

Más adelante, en el párrafo 62, se recoge que:

«Seguirán desempeñando un papel esencial al mantener en la incertidumbre a cualquier agresor en cuanto al modo en el que responderán los aliados en caso de agresión militar. Demuestran que ninguna clase de agresión constituye una opción racional. La garantía suprema de la seguridad de los aliados la constituyen las

(1) *The Alliance's Strategic Concept approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington DC, 24 de abril de 1999*, consultado en: www.mde.es/ficheros_fi/concepto.pdf

fuerzas nucleares estratégicas de la Alianza, en particular las de Estados Unidos. Las fuerzas nucleares independientes del Reino Unido y de Francia, que tienen un papel de disuasión propio, contribuyen a la disuasión global y a la seguridad de los aliados.»

El párrafo 63 establece que:

«Las fuerzas nucleares con base en Europa y adscritas a la OTAN constituyen un vínculo político y militar esencial entre los miembros europeos y norteamericanos de la Alianza. Por ello, ésta mantendrá fuerzas nucleares adecuadas en Europa. [...] Se las mantendrá al nivel mínimo suficiente para preservar la paz y la estabilidad.»

Por último, en el párrafo 64, se hace referencia a:

«Una reducción espectacular» de las fuerzas subestratégicas de la OTAN «incluida la eliminación de la artillería nuclear y de los misiles nucleares tierra-tierra de corto alcance», pero que la OTAN mantendrá «fuerzas subestratégicas adecuadas con base en Europa, que garantizarán un enlace esencial con las fuerzas nucleares estratégicas, reforzando de ese modo el vínculo transatlántico. Estas fuerzas subestratégicas estarán formadas por aviones de doble capacidad y un pequeño número de bombas de gravedad. En circunstancias normales no se desplegará ningún arma subestratégica en navíos en superficie o en submarinos de ataque.»

La Alianza está inmersa actualmente en una revisión interna de la disuasión nuclear que se requiere para el siglo XXI (2) y en la elaboración de un nuevo Concepto Estratégico, que se adoptará a finales del año 2010 y que recogerá la nueva política nuclear de la OTAN.

Casi simultáneamente los países miembros de la OTAN que poseen armamento nuclear y aquéllos que tienen este tipo de armas estacionadas en su suelo están evaluando a nivel nacional el papel de las fuerzas nucleares y sus opciones en relación con los procesos de reducción y de control del armamento nuclear. De particular importancia es que Estados Unidos esté llevando a cabo en la actualidad una revisión de su política nuclear nacional y de la configuración de sus fuerzas nucleares, que podría conllevar la retirada de algunos tipos de cabezas nucleares y marginalizar el papel de los sistemas de lanzamiento de corto alcance. Además, Estados

(2) Final Communiqué: *NATO Ministerial meetings of the Defence Planning Committee and the Nuclear Planning Group*, Bruselas, 15 de junio de 2007.

Unidos y Rusia están trabajando conjuntamente para llegar a un acuerdo bilateral para reducir las armas estratégicas nucleares antes de que finalice el presente año, a través de la firma de un nuevo Tratado START (*Strategic Arms Reduction Treaty*), aunque parecen moverse en diferentes direcciones: los estadounidenses hacia una progresiva disminución de la importancia del armamento nuclear y los rusos hacia el incremento de la confianza en la disuasión nuclear. Asimismo, a iniciativa del presidente Barack Obama, se celebrará una reunión multilateral sobre seguridad nuclear, para evitar la vulnerabilidad y prevenir el terrorismo nuclear, que tendrá lugar en marzo de 2010. También en mayo de ese mismo año tendrá lugar la Conferencia de Revisión del Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP), con el objetivo de prevenir que más Estados puedan llegar a tener armas nucleares y con la esperanza de que los cinco Estados declarados nucleares: China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia accedan a comprometerse a iniciar el camino del desarme nuclear.

Los aliados de la OTAN continúan considerando que las armas nucleares son una parte fundamental de la combinación de capacidades necesarias para garantizar su seguridad en un entorno internacional plagado de incertidumbres, pero también están convencidos de que es el momento de ajustar aspectos importantes de la política nuclear de la Alianza. Tal ajuste podría traducirse en que las armas nucleares dejaran de estar asignadas a la disuasión contra cualquier tipo de agresión que sufrieran los aliados y que su función se limitara a disuadir frente a ataques nucleares. La OTAN pone el énfasis en que sus fuerzas nucleares deben ser flexibles y han de tener credibilidad para que sean efectivas. Las cambiantes circunstancias y el paso del tiempo ponen en duda la credibilidad y la flexibilidad de las fuerzas existentes.

Por otro lado, aunque no sea una necesidad inminente, en unos años los aliados tendrán que tomar decisiones sobre el reemplazo de la mayoría de los bombarderos con capacidad para lanzar bombas nucleares y sobre los futuros sistemas de lanzamiento que deben de sustituirlos. Éste también puede ser el momento adecuado para iniciar la reflexión y el análisis sobre todas las alternativas viables.

Aproximación histórica

Estados Unidos desplegó por primera vez armas nucleares en Europa, en suelo británico, en septiembre de 1954. En los 10 años siguientes el

despliegue se extendió a: Alemania, Bélgica, Francia, Grecia, Holanda, Italia y Turquía. Posteriormente: Francia y Reino Unido desarrollaron su propio armamento nuclear y en el año 1966 el general De Gaulle decidió retirarse de la estructura militar integrada de la OTAN, lo que provocó una revisión a fondo en el seno de la Alianza. Aunque los europeos no pudieran poseer las armas nucleares tendrían una participación limitada en la planificación nuclear y todos los aliados, excepto Francia, recibirían información sobre cuestiones nucleares. Los países más pequeños pudieron tener más voz dentro del Comité de Planes de Defensa y en el Grupo de Planes Nucleares (GPN), que se fortaleció especialmente.

En el año 1967 tuvo lugar uno de los hitos que han marcado más significativamente el rumbo de la Alianza. En la reunión del Consejo de diciembre de ese año se aprobó el «Informe Harmel» (3), titulado *The Future Tasks of the Alliance*. Éste tuvo efecto tanto sobre las relaciones internas dentro de la organización, como en el marco general de la guerra fría, al considerar que la distensión debía constituir una función tan importante como la defensa en el futuro de la OTAN.

El desarme y las medidas prácticas para el control de armamentos, con la posibilidad de una reducción equilibrada de fuerzas, serían el reflejo del impulso activo de la Alianza para conseguir una distensión efectiva con los países del Este y se convertirían en una cuestión central. La preocupación por la distensión alcanzaría a la iniciativa del año 1979 sobre la doble decisión, en la que la OTAN vinculó el despliegue de los misiles nucleares de alcance intermedio en Europa con unos renovados esfuerzos en favor del control de armamentos.

En el Concepto Estratégico de la OTAN aprobado en el año 1991 se decidió reducir la relevancia de las armas nucleares y mantenerlas «al mínimo nivel suficiente para preservar la paz y la estabilidad» (4), y se retiraron el 50% de las bombas aéreas. En el año 1999 se aprobó el Concepto Estratégico de la Alianza todavía en vigor, citado anteriormente, que en lo relativo a la doctrina nuclear no recoge cambio sustantivo alguno con respecto al de 1991: tan sólo introduce algún matiz y hace referencia al nuevo contexto internacional. Empero, en las reuniones pre-

(3) El texto íntegro del «Informe Harmel», consultado en: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c671213b.htm>

(4) *The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*, 8 de noviembre de 1991, párrafo 55, consultado en: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911107a.htm>

vias a su aprobación se discutió sobre la necesidad de revisar la política nuclear de la OTAN. Alemania y Canadá sugirieron que específicamente se revisara la opción del primer uso, que había caracterizado la doctrina de la OTAN durante décadas. Esta propuesta chocaba con la estrategia nuclear acordada previamente de utilizar las armas nucleares no sólo para hacer frente a un ataque nuclear, sino a cualquier tipo de agresión. Si se renunciaba a la opción de utilizar las armas nucleares los primeros, la OTAN no podría responder a ataques realizados con armas químicas o biológicas, por lo que la propuesta se rechazó. El GPN, cuya misión es revisar la política nuclear a la luz de los retos a la seguridad de un cambiante medio internacional y adaptar esa política nuclear si fuera necesario, reafirmó en 2001 la validez de la política nuclear de la OTAN recogida en el Concepto Estratégico de 1999 y aprobó los objetivos para el año 2006.

El GPN es el órgano que toma las decisiones sobre la política nuclear de la Alianza y está presidido por el secretario general de la OTAN. Se reúne cuando es necesario a nivel de embajadores y dos veces al año a nivel de ministros de Defensa. En el GPN pueden participar todos los miembros integrados en la estructura militar de la OTAN, con independencia de que tengan o no armamento nuclear, pero los países toman decisiones de carácter nacional sobre su participación. Así, Islandia, que no tiene Fuerzas Armadas, no participa en el GPN. Dinamarca, España y Noruega no permiten el despliegue de armas nucleares en su territorio en tiempo de paz, pero participan en él, y Francia, que posee armamento nuclear y que recientemente se ha vuelto a integrar en la estructura militar de la OTAN, tampoco participa en el GPN. Además, el GPN recibe periódicamente informes sobre los arsenales nucleares de Estados Unidos en Europa, así como del Reino Unido. Las decisiones se toman por consenso –como en el resto de comités de la OTAN– y representan la posición común de todos los países participantes. El GPN decide sobre la seguridad del armamento nuclear, su despliegue y los sistemas de comunicación e información. También se ocupa de cuestiones tales como la proliferación y el control de las armas nucleares.

En el año 2007, el GPN abrió formalmente una discusión sobre los requisitos de la disuasión para el siglo XXI, provocando un debate interno sobre el futuro papel de la disuasión nuclear, que habrá de recogerse en el nuevo Concepto Estratégico a aprobar en 2010. Aunque no han trascendido detalles de tales discusiones, parece que existe unanimidad en-

tre los aliados sobre que la disuasión nuclear y la presencia nuclear de Estados Unidos en Europa siguen siendo vitales, y sobre que las fuerzas nucleares de la OTAN se mantendrán al nivel mínimo suficiente para preservar la paz y la estabilidad, y para prevenir la coerción. Los aliados continúan opinando que el *nuclear sharing* constituye un vínculo político y militar esencial entre los miembros de Europa y Norteamérica, aunque existen diferentes percepciones sobre otros asuntos relacionados con la postura nuclear de la OTAN.

El armamento nuclear de Estados Unidos en suelo europeo y la evolución del *nuclear sharing*

En sus orígenes el *nuclear sharing* tenía como objetivos:

- Evitar que Alemania e Italia desarrollaran sus propios programas de armas nucleares.
- Tener una disuasión nuclear flexible y, por tanto, más creíble contra una invasión convencional soviética.
- Fortalecer a la recién nacida Alianza Atlántica, al quedar vinculados Estados Unidos a la seguridad de Europa.

En el año 1971 había 7.300 armas nucleares de Estados Unidos estacionadas en Europa. Después, acontecimientos como la caída del muro de Berlín, la desaparición de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia, o la firma del Tratado INF (*Intermediate-range Nuclear Forces*) marcaron la progresiva retirada de este armamento nuclear. En noviembre de 2000 el *nuclear sharing* comenzó a ser cuestionado cuando se autorizó a retirar las armas nucleares estadounidenses que habían permanecido en Grecia durante los últimos 40 años, porque las razones de esta decisión no fueron explicadas. Posteriormente, Estados Unidos retiró todo el armamento nuclear que tenía estacionado en Reino Unido, después de más de 50 años. En otros países, aunque no se ha retirado totalmente, se han realizado reducciones muy importantes, con el resultado de que en la actualidad quedan menos de 300 armas nucleares estadounidenses desplegadas en cinco países aliados: Alemania, Bélgica, Italia, Países Bajos y Turquía.

Aunque los detalles sobre el despliegue nuclear de la OTAN son información clasificada en cuanto a número y distribución, se estima que Estados Unidos tiene desplegadas en la actualidad entre 140 y 240 bombas de gravedad B-61 en estos países. En Alemania entre 10 y 20; en Bélgica,

entre 10 y 20; en Italia, entre 70 y 90; en los Países Bajos, entre 10 y 20; y en Turquía, entre 50 y 90. Estas bombas permanecen bajo custodia de Estados Unidos en tiempo de paz y serían cedidas a los aliados para que las utilizaran en caso de guerra. Podrían ser lanzadas por bombarderos de los propios países que las acogen o por los que tienen los estadounidenses en las bases europeas.

En el caso de Alemania, al estar en primera línea durante la guerra fría, acogió una gran proporción de las fuerzas nucleares y convencionales de la OTAN. Las primeras bombas nucleares de Estados Unidos llegaron a Alemania en el año 1955 y se encontraban repartidas en dos bases aéreas, la de Ramstein y la de Büchel. En la actualidad los planes de la OTAN favorecen las bases en el sur y en el este de Europa, más apropiadas para llevar a cabo misiones en el norte de África y en Oriente Medio y por ello en el año 2007 se retiraron las estacionadas en Ramstein (entre 130 y 150) que hasta entonces había sido la base nuclear más grande que Estados Unidos tenía en Europa, aunque tal hecho no se consideró un cambio fundamental de la política nuclear de la OTAN.

En la actualidad Alemania sólo mantiene entre 10 y 20 bombas nucleares de gravedad en Büchel y el Gobierno alemán ha manifestado que continuará cumpliendo sus compromisos de solidaridad nuclear dentro de la OTAN, pero hay indicios de que debido a la oposición política y pública –la más fuerte en Europa– el Gobierno puede permitir que los acuerdos prescriban cuando los aviones *Tornado*, dedicados a misiones nucleares, sean sustituidos por los *Eurofighter*, que no se certificarán como sistema de lanzamiento de armamento nuclear.

En Bélgica, el Senado aprobó unánimemente, a mediados del año 2005, una resolución pidiendo al Gobierno que iniciara negociaciones dentro de la OTAN a fin de proceder a una retirada gradual de las armas nucleares tácticas que Estados Unidos tiene estacionadas en su territorio. El Gobierno manifestó su preferencia por trabajar conjuntamente dentro de la OTAN con los aliados, para considerar los cambios necesarios en el Concepto Estratégico, antes de tomar una decisión sobre la participación de Bélgica en el *nuclear sharing* y aprobó una extensión del programa de sus F-16, que habría que retirar en el año 2015, hasta 2020. Por el contrario, en los Países Bajos no se cuestionan si deben seguir o no acogiendo las bombas nucleares de Estados Unidos: lo que están debatiendo es si alargar la vida de los F-16, como han hecho los belgas, u optar por adquirir nuevos bombarderos.

Italia es el país que acoge el mayor número de bombas nucleares estadounidenses en sus bases de Aviano y Ghedi Torre. Debido al cambio de atención hacia el sur y el este de Europa, el Gobierno italiano se prepara para aceptar los planes de expansión de la OTAN en esa zona, que incluyen la posibilidad de que se incremente el número de armas nucleares. También Estados Unidos se está planteando la posibilidad de cerrar una base en Alemania y trasladar cuatro Batallones de Infantería a Vicenza, convirtiéndola en su base militar más grande en Europa.

La situación geoestratégica de Turquía, muy próxima a Estados potencialmente hostiles, hacen que este país sea el otro lugar preferido para tener estacionadas las armas nucleares tácticas de la OTAN, pero los parlamentarios turcos ya han expresado la dificultad de explicar a sus vecinos árabes y musulmanes, así como a su propia población, la continuada presencia de ese armamento de Estados Unidos en suelo turco. Alegan, además, que les impide el objetivo diplomático de actuar como mediadores en la zona porque les resta legitimidad. Por otro lado, el precedente de Grecia, histórico rival de Turquía, finalizando su compromiso nuclear con la OTAN, también ha fortalecido la tendencia a que se cuestione por la población la necesidad de mantener las armas nucleares estadounidenses en su suelo, sobre todo después de la intervención en Irak.

El Gobierno turco, por el contrario, prefiere que Estados Unidos no retire su armas nucleares mientras Irán continúe con su programa nuclear. Además, sin las bombas estadounidenses estacionadas en la base de Incirlik y sin la disuasión nuclear que claramente confiere Estados Unidos a Turquía, los turcos podrían sentir dudas sobre el compromiso de la Alianza con su defensa y podrían optar por tener sus propio armamento nuclear, lo que podría afectar a la estabilidad estratégica de la zona.

Las reducciones del armamento nuclear estacionado en Europa han resultado un hecho decisivo y necesario porque facilitaron el final de la guerra fría y la transformación de la OTAN. Pero estas reducciones también han suscitado un debate sobre la necesidad de seguir manteniendo armas nucleares en Europa y sobre los principios del *nuclear sharing*. En los próximos meses, el debate sobre la política nuclear de la OTAN y, más concretamente, sobre las fuerzas nucleares estadounidenses estacionadas en Europa se intensificará, pero llegar a un consenso resultará difícil. Mientras los más antiguos miembros europeos de la OTAN pueden cuestionar si continúa siendo vital la presencia de armas nucleares estadounidenses en suelo europeo, los miembros más recientes son

muy susceptibles a la política exterior de Rusia, ejemplificada por la crisis de Georgia. Por otro lado, los países europeos que tienen las armas nucleares en su suelo no quieren sugerir que Estados Unidos debería de llevárselas, para que no sea interpretado como un sentimiento antiamericano o como una falta de compromiso con la OTAN y el presidente Barack Obama preferiría no retirarlas si esos países no lo piden, para que no pueda ser percibido como una falta de compromiso con la seguridad colectiva de la Alianza, aunque Estados Unidos ha retirado armamento nuclear de Corea del Sur, Japón, Grecia y Reino Unido y ha continuado manteniendo estrechas y sólidas alianzas.

Como en todo debate, existen argumentos a favor y en contra de la retirada del armamento nuclear táctico estadounidense de suelo europeo. Los que se muestran a favor defienden que, en un contexto estratégico multipolar y de superación de la guerra fría, es necesario reconsiderar que este armamento está constituido por bombas de gravedad, de caída libre, que han de ser lanzadas desde bombarderos, muy vulnerables en el caso de guerra u hostilidades. En segundo lugar señalan que, en términos estrictamente militares, estos sistemas no son relevantes porque si un presidente de Estados Unidos decidiera utilizar armas nucleares en una crisis, probablemente preferiría utilizar equipamientos modernos como los bombarderos B-2 o los misiles de crucero antes que los relativamente viejos aviones *Tornado* de Alemania. En tercer lugar, destacan que en Estados Unidos parecen estar más preocupados por la posibilidad de que se realice un ataque terrorista contra las bombas nucleares estacionadas en Europa que por la relevancia militar de estos sistemas y preferirían invertir el presupuesto que actualmente se gasta en proteger estas instalaciones nucleares europeas en otros programas militares que consideran más necesarios. Por último, apuntan que el actual sistema aéreo de lanzamiento de bombas nucleares que Estados Unidos tiene asignado a la OTAN se está quedando obsoleto y en la próxima década habrá que tomar la decisión de reemplazarlo o retirarlo, algo que también ocurre con los sistemas de Alemania, Bélgica y Holanda, como ya se ha expuesto anteriormente.

Su conclusión es que si se decidiera retirar una parte o todas las armas nucleares de suelo europeo, ello no implicaría necesariamente modificar en profundidad o abandonar la política nuclear de la Alianza, ya que la disuasión todavía quedaría sostenida por las miles de armas nucleares que poseen Estados Unidos, Francia y Reino Unido. Que todos los países de

la OTAN están bajo el «paraguas defensivo» de las fuerzas nucleares de largo alcance y las armas nucleares tácticas no marcan diferencia alguna.

Los que se muestran en contra argumentan que la presencia nuclear estadounidense confiere a los miembros europeos de la OTAN la posibilidad de opinar sobre asuntos nucleares y de tener acceso a una información, que de otro modo no tendrían, y que este factor no debe ser tomado a la ligera si queremos evitar la división en el seno de la Alianza sobre un asunto tan crucial. Que la seguridad colectiva que confiere la política nuclear de la Alianza es compartida por todos los aliados y que la participación de países no nucleares en la política nuclear de la OTAN demuestra la solidaridad y el compromiso común de compartir cargas y riesgos. También destacan que no tiene mucho sentido retirar todas las armas nucleares estadounidenses en suelo europeo a cambio de nada. Rusia siempre ha presionado para conseguirlo pero sin retirar sus propias fuerzas nucleares no estratégicas, de las cuales tiene una gran superioridad numérica. Opinan que la OTAN debería utilizar la retirada como moneda de intercambio, aunque reconocen que es difícil que Rusia acepte retirar las suyas porque las considera un contrapeso a la superioridad convencional de la OTAN y a la expansión hacia su frontera. De hecho, se desconoce cuántas armas nucleares subestratégicas posee Moscú (se estima que unas 5.000), ni dónde están ubicadas, ni si están debidamente protegidas contra usos no autorizados. Por tanto defienden que la OTAN debe exigir transparencia y reducciones recíprocas para no ir en contra de los intereses occidentales.

Algunos oficiales de la OTAN sostienen que el *nuclear sharing* es más necesario en un mundo nuclear multipolar, aunque reconocen que el modelo de despliegue debería de cambiar y que aunque no hay planes actualmente para hacerlo, existe la posibilidad de que se produzcan nuevas reducciones hasta llegar a que el armamento nuclear de Estados Unidos sólo quedara estacionado en uno o dos países. Pero tampoco conviene olvidar que el presidente Obama se ha comprometido a luchar por un mundo libre de armas nucleares y que ha nombrado como embajador ante la OTAN a Ivo Daalder, defensor del desarme nuclear, quien recomienda que Estados Unidos limite el papel de las armas nucleares a la disuasión frente a otros Estados nucleares, lo cual tiene implicaciones sobre la política nuclear de la OTAN, que no excluye el uso de las armas nucleares en represalia por ataques con armamento no nuclear (5).

(5) DAALDER, Ivo and LODAI Jan: «The Logic of Zero», *Foreign Affairs*, p. 81, noviembre-diciembre de 2008.

El armamento nuclear de Francia y Reino Unido

Francia y Reino Unido son los dos únicos países europeos que poseen su propio armamento nuclear. Dado el actual contexto estratégico no está justificado que estos países necesiten una fuerza disuasoria propia, ya que como aliados de la OTAN estarían bajo el «paraguas nuclear» de Estados Unidos, pero ambos han considerado que así mantienen su prestigio militar nacional. En concreto Francia dispone de misiles aire-tierra de alcance intermedio, con cabezas nucleares, para su comando estratégico aéreo formado por aviones *Mirage* y *Rafale*, pero actualmente la columna vertebral de sus fuerzas nucleares son los submarinos lanzamisiles que forman la *Force Océanique Stratégique*. En estos momentos la Armada francesa tiene operativos tres submarinos en la base l'Île Longue, en el noroeste, de los cuales al menos uno siempre está patrullando: el *Triomphant*, del año 1997, el *Téméraire*, del año 1999 y el *Vigilant*, del año 2004. Cada submarino puede ir armado con 16 misiles balísticos M-45 y cada misil puede portar un máximo de seis cabezas nucleares. Está previsto que en el año 2010 entre en funcionamiento el submarino *Le Terrible* que será el primero equipado con un nuevo sistema de combate (sistema que de manera integrada cumple la misión de adquirir, evaluar, controlar y disparar) y con los nuevos misiles balísticos M-51, que tienen un alcance estimado de 6.000 kilómetros. Éste sustituirá al ya desarmado *Inflexible*, del año 1982. Las fuerzas nucleares con base en tierra, que tenía desplegadas al norte de Marsella, en la meseta de Albión, han sido totalmente desmanteladas.

Aunque Francia ha regresado a la estructura militar integrada de la OTAN, de la cual la sacó De Gaulle en el año 1966 por considerar que estaba demasiado sometida a los intereses estratégicos estadounidenses y para subrayar su independencia estratégica nacional en un mundo dividido en bloques militares, Sarkozy ya ha advertido al reintegrarse en el mando militar que esto no significa el sometimiento a los deseos de Washington, que Francia sigue siendo una potencia independiente y que su armamento atómico no está preocupado por esta decisión. Es por ello que se va a incorporar a todos los comités militares de la Alianza (de hecho ya participaba en la mayoría de ellos) y al Comité de Planes de Defensa, pero seguirá ausente del GPN.

Desde De Gaulle, la política nuclear francesa se ha desarrollado como una política nacional y por tanto ha jugado un papel muy limitado en el

debate nuclear de la OTAN. Como resultado nunca ha podido conseguir su tradicional objetivo de abrir una verdadera discusión sobre los beneficios para la seguridad de una disuasión europea, más allá de una estrecha cooperación con el Reino Unido, y dada la fuerte posición antinuclear existente dentro de la Unión Europea es difícil que lo consiga. Los sucesivos Ejecutivos franceses siguen pensando que las armas nucleares juegan un papel importante en la seguridad europea, tanto contra las potenciales amenazas como por los riesgos asociados a la proliferación de las armas de destrucción masiva y por ello rechazan los movimientos de aliados de la OTAN como Alemania o Noruega para impulsar una agenda de desarme nuclear en el seno de la Alianza. No apoyan que se retire todo el armamento nuclear que Estados Unidos tiene estacionado en Europa, aunque en varias ocasiones París ha ofrecido extender su «paraguas nuclear» a los aliados europeos. Éstos creen que las opciones nucleares tan limitadas de Francia son insuficientes para cubrir los requisitos de la disuasión nuclear y tienen serias dudas de que los franceses pudieran jugar un papel comparable al de Estados Unidos. Algunos aliados, particularmente los últimos en llegar, simplemente no confían en Francia tanto como en Estados Unidos cuando se trata de asuntos relacionados con la seguridad. Dejar a Francia como responsable de la disuasión nuclear en Europa sería motivo de gran controversia e incluso de ruptura en el seno de la Alianza.

La política nuclear de Francia ha estado siempre estrechamente asociada a los sucesivos presidentes de la República, lo cual les confiere a éstos un papel único y destacado en los asuntos de seguridad. La decisión de usar el armamento nuclear le corresponde exclusivamente al presidente. Por todas estas razones es tradición que cada nuevo presidente elegido exprese su punto de vista sobre la política nuclear en un discurso oficial. El presidente Sarkozy cumplió la tradición y el 20 marzo de 2008 tras reafirmar los principios fundamentales de la doctrina nuclear francesa, que se pueden resumir en la defensa de sus intereses vitales, se comprometió a recortar un tercio el componente aéreo del arsenal nuclear francés, con lo que se quedarán con menos de 300 cabezas nucleares, aplicando el principio de estricta suficiencia para mantenerlo al nivel más bajo posible, compatible con el contexto estratégico, y sin que ninguna de sus armas esté dirigida contra un objetivo concreto.

A pesar de su fuerte y duradero compromiso con la disuasión nuclear, a partir del año 1990 Francia ha ido reduciendo unilateralmente su arsenal

nuclear para adecuarlo a la posguerra fría, hasta llegar a casi el 50% del que poseía. Hasta ese año el armamento nuclear francés había estado creciendo en número y capacidad, y aunque algunas de estas reducciones también han estado motivadas por las restricciones presupuestarias, lo cierto es que se ha revertido la tendencia general en la política nuclear francesa.

Por último, hay que señalar que el apoyo de los ciudadanos franceses a la posesión de armas nucleares es único en Europa. Hay muy pocas organizaciones no gubernamentales que promuevan el desarme nuclear y las que hay cuentan con muy poco apoyo popular. Incluso cuando en el año 1995 realizaron una prueba nuclear y la mayoría se mostró contraria a tal decisión, no hubo grandes manifestaciones ni creció un movimiento antinuclear como en Alemania o Reino Unido. Por todo ello el Gobierno francés tiene aversión a todo lo que se parezca a establecer una fecha para la total eliminación de las armas nucleares y durante la conferencia de revisión del TNP del año 2000 se resistió a la adopción de los 13 pasos prácticos (moratoria sobre explosiones de ensayo de armas nucleares; irreversibilidad de las medidas de desarme, reducción y control de armamentos; compromiso inequívoco de los Estados poseedores de armas nucleares de que las eliminarán totalmente; mayor transparencia; presentación de informes periódicos sobre la implementación de estas medidas, etc.) (6) todos ellos encaminados a avanzar sistemática y progresivamente hacia el objetivo último de eliminar el armamento nuclear.

En cuanto a el Reino Unido, aunque no está oficialmente confirmado, se ha dejado saber que todas las armas nucleares tácticas que Estados Unidos tenía en suelo británico se han retirado después de más de 50 años, ya que llevaban allí desde el año 1954. Eran 110 bombas B-61 que estaban en la base de Lakenheath, en Suffolk. La OTAN podría haber aprovechado el anuncio público de esta circunstancia para presionar a Rusia a que se comprometiera a recortar su armamento nuclear no estratégico. Desde entonces, Reino Unido colabora en la disuasión nuclear de la OTAN exclusivamente con sus propias fuerzas nucleares que consisten en el Sistema Trident, ya que los aviones equipados con misiles de crucero se retiraron de servicio en el año 1998. En total, Reino Unido ha

(6) El acuerdo de los 13 pasos, consultado en: *2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. Final Document, volumen I (NPT/CONF 2000/28) 9 de septiembre de 2000.

reducido su arsenal nuclear en un 50%, teniendo en la actualidad menos de 160 cabezas nucleares.

Los británicos han contado con su propia disuasión nuclear independiente desde que en el año 1952 consiguieran tener armas nucleares y se convirtieran en el tercer Estado en poseerlas, tras Estados Unidos y la Unión Soviética. En la actualidad cuenta con un arsenal nuclear de los más reducidos entre los reconocidos Estados nucleares, y es el único de ellos que tiene un solo sistema de disuasión operativo.

El Sistema de armamento nuclear conocido como Trident fue elegido por Margaret Thatcher, en los años ochenta, para sustituir al anterior, el Polaris. La decisión se tomó en plena guerra fría con el objetivo de tener una fuerza eficaz de disuasión contra la amenaza que suponía la Unión Soviética, y el Trident se diseñó específicamente para que pudiera penetrar el sistema defensivo soviético y para que tuviera la capacidad de superar un ataque preventivo o de represalia. Empero, el primer submarino del Sistema Trident entró en servicio en el año 1994, cuando la Unión Soviética se había disuelto formalmente en diciembre de 1991.

El Sistema Trident consta de tres componentes básicos: las plataformas de lanzamiento, que son los submarinos; los misiles; y las cabezas nucleares. El Trident opera desde submarinos de la clase *Vanguard*, que utilizan un reactor nuclear como fuente de energía. En la actualidad hay cuatro submarinos de este tipo en servicio y cada uno de ellos puede alojar 16 misiles balísticos estratégicos del tipo SLBM (*Submarine-Launched Ballistic Missiles*), denominados *Trident II D5*, que tienen un alcance de entre 6.500 y 12.000 kilómetros, dependiendo de las cabezas nucleares que porten, que pueden ser hasta un máximo de 12, aunque en el año 1998 se decidió reducir el número de cabezas nucleares desplegadas y que cada submarino portase un máximo de 48, con el límite de tres cabezas por misil (7). Las cabezas son del tipo MIRV (*Multiple Independently Re-entry Vehicles*). Los submarinos van rotando pero siempre hay uno en el dique seco, durante un periodo de cuatro años, en el que es revisado y se procede a realizar las labores necesarias para su mantenimiento. Los otros tres se van turnando durante breves periodos de tiempo, pero siempre, en todo momento, uno de ellos ha de estar patrullando y con los misiles en un estado de alerta reducido,

(7) House of Commons Defence Committee: *The Strategic Defence Review*, volumen I, HC 138-I, 18 de septiembre de 1998

conformando lo que los británicos denominan el CSDC (*Continuous-at-Sea Deterrent Cycle*).

Al contrario que los submarinos y las ojivas nucleares que son de fabricación británica, los misiles están manufacturados en Estados Unidos. El Reino Unido tiene un contrato de arrendamiento con el Gobierno estadounidense para tener continuamente disponibles 58 misiles, que periódicamente se van renovando, sustituyéndose unos por otros para que estén en perfecto estado. Este tipo de misiles tiene un alto coste por unidad y sólo se fabrican para Reino Unido y Estados Unidos.

En el año 2006, el entonces primer ministro Tony Blair, decidió mantener el Sistema Trident y en la presentación ante el Parlamento (8) alegó que ninguna potencia nuclear estaba considerando la posibilidad de deshacerse de su capacidad nuclear unilateralmente y que, aunque comprendía y respetaba las posturas contrarias a esta decisión, no quería renunciar a uno de los principales soportes de la seguridad del Reino Unido. Anunció que para que el Sistema siguiera siendo efectivo había que sustituir los actuales submarinos *Vanguard* por otros de nueva generación, aunque admitía que no existía una amenaza nuclear importante y que no resultaba muy defendible que se necesitase una nueva clase de submarinos para mantener una disuasión mínima. Algunos miembros de la oposición y varios parlamentarios laboristas alegaron que los submarinos podrían reemplazarse por otros idénticos a los actuales, a los cuales sólo habría que añadir algún nuevo desarrollo tecnológico, con el consiguiente ahorro de tiempo y de recursos financieros. La única concesión que Blair hizo, con el fin de reducir costes, fue comprometerse a analizar detenidamente si con tres submarinos se podría mantener el CSDC. Además, como gesto de apoyo al desarme nuclear y para acallar las críticas recibidas anunció que pretendía reducir el número de las cabezas nucleares operativas en un 20%.

Su sucesor en el cargo, Gordon Brown, ha anunciado (9) que sólo se construirán tres nuevos submarinos y que éstos sólo podrán portar 12 misiles, en lugar de 16 como los actuales. Mantiene el mismo número de cabezas nucleares, aunque todo indica que se reserva la baza del anuncio del recorte con vistas a las futuras negociaciones. Además, se

(8) *Parliamentary Statement on Trident*, 4 de diciembre de 2006, consultado en: <http://www.number10.gov.uk/output/Page10532>

(9) WINTOUR, Patrick: «Gordon Brown follows Barack Obama's lead with cut in Trident subs», *The Guardian*, 22 de septiembre de 2009

ha comprometido a mantener el sistema de disuasión al nivel mínimo necesario y a participar activamente en los acuerdos para reducir el armamento nuclear. Empero, las circunstancias han cambiado, la crisis económica, las protestas en Escocia (donde se encuentra la base de los submarinos) en apoyo de una Escocia libre de armas nucleares y la apuesta del presidente Barack Obama por dar pasos significativos hacia el desarme nuclear dificultan que se siga adelante con el reemplazo del Trident. El Gobierno británico todavía puede aprovechar los más de 15 años que le quedan al Sistema de estar operativo para revisar su decisión de sustituirlo, y optar por modernizarlo e incluso por el desarme nuclear, algo que en la actualidad se considera inaceptable porque la posesión de armas nucleares les confiere cierta influencia en su especial relación con Estados Unidos y sobre la estrategia de la OTAN, influencia que de otra manera sería muy difícil obtener. Como miembro de la OTAN, el Reino Unido otorga gran importancia a la cohesión dentro de la Alianza, sobre todo en los asuntos nucleares.

Control de armamentos, desarme y no proliferación

Bajo este epígrafe, en el Concepto Estratégico se afirma que la Alianza: «Seguirá contribuyendo activamente a la elaboración de acuerdos sobre control de armamentos, desarme y no proliferación, así como a las medidas de desarrollo de la confianza y la seguridad» (10).

Institucionalmente la OTAN está preparada para jugar un papel importante en relación a estos asuntos desde que en 1999 lanzara la WMDI (*Weapons of Mass Destruction Initiative*) y se estableciera un grupo de trabajo en el Cuartel General de la OTAN encargado de fomentar las consultas sobre no proliferación, control de armamentos y desarme.

Existen iniciativas para que los debates sobre el control de armamentos, el desarme nuclear y la no proliferación estén presentes en la agenda del Consejo del Atlántico Norte al ser asuntos que preocupan a todos los aliados, pero la idea de institucionalizar un debate anual para tratar sobre estas cuestiones en el seno del Consejo no tuvo aceptación y no hay acuerdo al respecto. Algunos miembros de la Alianza, como Alemania y Noruega, creen que la OTAN debería jugar un papel más importante en todo lo relacionado con el control de armamentos, el desarme y la no

(10) *Opus citada*, nota 1, párrafo 40.

proliferación, porque así se incrementaría su relevancia, y en diciembre de 2007 lanzaron una iniciativa:

«Para identificar las áreas en las cuales la OTAN puede definir mejor su línea sobre desarme, control de armamentos y no proliferación nuclear.»

Otros aliados, particularmente los países que antes pertenecían al Pacto de Varsovia, se oponen a que la OTAN se salga de lo que han sido sus misiones tradicionales, por lo que, de cara al futuro, no se percibe un cambio claro y radical en las existentes políticas de control de armamentos de la OTAN. La breve historia de la iniciativa de Alemania y Noruega ilustra lo difícil que es dar un nuevo ímpetu a la discusión sobre estos asuntos en la OTAN. Este controvertido debate debería de resolverse con la aprobación del nuevo Concepto Estratégico, ya que la Alianza, como organización de seguridad colectiva, puede y debe buscar respuestas conjuntas y dejar de ser marginal en estos asuntos.

En la actualidad el papel operativo de la OTAN en la prevención de la proliferación de las armas de destrucción masiva permanece muy limitado, en parte por la carencia de equipamientos conjuntos y en parte por el desacuerdo existente entre los aliados sobre la utilidad de la contraproliferación como instrumento válido para prevenir la proliferación. Por tal motivo algunos aliados han propuesto que, más modestamente, lo que podría hacer la OTAN es colaborar en la PSI (*Proliferation Security Initiative*), lanzada por Bush en el año 2003 con el objetivo de luchar contra la proliferación de manera coordinada, aunque formalmente, como institución, no puede hacerlo y se limita exclusivamente a recibir informes periódicos sobre los avances de la PSI.

Tampoco la OTAN está configurada adecuadamente para poder contribuir al control de armamentos, porque los 28 países que la forman deben actuar sobre la base del consenso y, además, como tal organización no es parte de los tratados de control de armamento ya existentes, por lo que no puede aportar nada de forma directa y sólo puede apoyar iniciativas. Por ejemplo, la Alianza está ahora unida para apoyar el CTBT (*Comprehensive Test Ban Treaty*) del cual todos los aliados serán parte una vez que Estados Unidos lo ratifique. También la OTAN ha expresado su apoyo al TNP y podría jugar un importante papel para fortalecer este Tratado.

En cualquier caso, la Alianza constituye un foro consultivo esencial para todos los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa de

todos sus miembros, incluidos el control de armamentos, el desarme y la no proliferación. Los grupos de trabajo de la OTAN encargados de estos asuntos se reúnen periódicamente con expertos en desarme y siempre antes de los encuentros internacionales importantes como las Conferencias de Desarme de la Organización de Naciones Unidas (ONU) o las Conferencias de Revisión del TNP. También se abordan estos asuntos en el Consejo Euroatlántico y especialmente en el Consejo OTAN-Rusia, que tiene formalmente establecido un mandato para discutir sobre no proliferación, control de armamentos y medidas de confianza con Moscú.

En este foro es donde se debería de negociar un tratado entre la OTAN y Rusia para eliminar, de forma verificable, el armamento nuclear subestratégico. Los miembros de la OTAN siempre han argumentado que la posible retirada de las armas nucleares que Estados Unidos tiene estacionadas en suelo europeo sólo podría producirse en el contexto de un acuerdo negociado con Rusia sobre la retirada de las armas nucleares tácticas. Pero precisamente la presencia de las armas nucleares estadounidenses en Europa, que convierten a Estados Unidos en el único país en el mundo que tiene armamento nuclear desplegado fuera de sus fronteras, son la causa alegada por Rusia para negarse a discutir sobre el desmantelamiento de sus armas nucleares tácticas. Se estima que Rusia posee miles de armas nucleares de corto alcance dentro de su territorio.

Las consultas en el Consejo OTAN-Rusia quedaron suspendidas en agosto de 2008 en respuesta a la intervención militar de Rusia en Georgia, pero en marzo de 2009 los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN acordaron reabrir las consultas formales con Rusia en el Consejo tan pronto como fuera posible tras la cumbre del sexagésimo aniversario del mes de abril. Tanto el entonces secretario general de la OTAN, Jaap de Hoof Scheffer, como la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, como el ministro de Exteriores alemán, Steinmeier, abogaron por retomar rápidamente las reuniones con Rusia para poder discutir los aspectos de seguridad con el presidente ruso Dimitri Medvéded y para que éste volviese a las negociaciones sobre control de armamentos. En el mes de junio se retomó formalmente la cooperación y hubo acuerdo sobre la necesidad de colaborar en Afganistán y en la lucha contra la piratería, así como contra la proliferación nuclear, el terrorismo y el tráfico de drogas, aunque sigue habiendo diferencias fundamentales sobre Georgia.

Precisamente como consecuencia de la guerra de Georgia, donde se mostraron las deficiencias y lo obsoleto que está su armamento, el presidente ruso anunció en marzo de 2009 un ambicioso plan de rearme de sus Fuerzas Armadas, cuyo eje será la modernización del armamento nuclear estratégico. La justificación, en palabras de Medvéded, es que:

«Prosiguen los intentos de expandir la infraestructura militar de la OTAN cerca de nuestras fronteras y por la amenaza del terrorismo internacional», y ello a pesar de la crisis económica que Rusia también está atravesando.

El desarme nuclear no afecta sólo a los países que poseen este tipo de armamento o a los que lo tienen estacionado en su territorio, si no que afecta a todos los aliados y a toda la comunidad internacional. Para que el desarme nuclear prospere, los países que poseen armamento nuclear tendrían que revisar sus doctrinas estratégicas y reducir la relevancia de tales armas. Hay dos formas de disminuir esta relevancia:

1. Reducir el número de misiones que se asignan a las fuerzas nucleares.
2. Reducir la importancia de las armas nucleares para afrontar los retos a la seguridad.

Estados Unidos, por ejemplo, explícita o implícitamente, asume que tiene armas nucleares para disuadir de un ataque nuclear, para disuadir de un ataque con armas biológicas o químicas, para proteger a los aliados, para desalentar carreras de armamentos y para disuadir a los Estados de apoyar el terrorismo nuclear. Excepto para disuadir de un ataque nuclear, el resto de misiones se podrían asignar a otro tipo de armas con lo que se rebajaría la relevancia del armamento nuclear en la doctrina estratégica de Estados Unidos. Rusia, además de para disuadir de un ataque nuclear, tiene dirigidas sus fuerzas nucleares a evitar un ataque convencional o una intervención de la OTAN y de Estados Unidos. Francia tiene muchas y muy vagas misiones asignadas a sus fuerzas nucleares, que podrían resumirse en «proteger sus intereses vitales». Reino Unido las tiene para disuadir de un ataque nuclear, pero también como un seguro frente a la incertidumbre del futuro. Las de China sólo tienen asignada la misión de disuadir. Las de India tienen una función secundaria: sólo las quiere para ser considerada una potencia y Pakistán las tiene para asegurarse contra la superioridad convencional de la India. Los motivos de Corea del Norte son especulativos.

Como se puede apreciar, en la mayoría de los casos las misiones asignadas a las fuerzas nucleares no requieren que se posean grandes ar-

senales, por lo que el proceso de reducción de armas nucleares puede continuar sin que sea necesario modificar las misiones. Para poder avanzar más en el desarme habría que reducir o eliminar las misiones secundarias.

La OTAN y el TNP

En el párrafo 56 del comunicado final de la cumbre convocada con motivo del sexagésimo aniversario de la OTAN (11), los aliados recuerdan la importancia del TNP y reafirman que continúan comprometidos con todos los objetivos del Tratado. Prometen contribuir constructivamente para que la Conferencia de Revisión de 2010 sea un éxito y hacen un llamamiento para que se convierta en un acuerdo universal. Igualmente, afirman que intensificarán sus esfuerzos para prevenir que nuevos actores, ya sean estatales o no estatales, tengan acceso al armamento nuclear y hacen un especial llamamiento a Corea del Norte y a Irán para que cumplan las resoluciones de Naciones Unidas.

Desde el año 1968 el TNP de Armas Nucleares (12) es la columna vertebral de todos los esfuerzos internacionales por contener la proliferación del armamento nuclear. Aunque no constituye un impedimento total a la proliferación, sí que supone un obstáculo importante a la misma, porque cualquier país que quiera acceder a tener armas nucleares sabe que tendrá que pagar un precio político muy alto. El TNP tiene más signatarios que cualquier otro tratado internacional, ya que todos los países –excepto Corea del Norte, India, Israel y Pakistán– son parte del mismo.

El objetivo del TNP es reducir la amenaza global que suponen las armas nucleares, promoviendo y fomentando las acciones encaminadas a conseguir el desarme nuclear y a evitar la proliferación del armamento nuclear. El problema es que básicamente los Estados-Parte del TNP están divididos en bloques aislados: unos tienden a centrarse en la no proliferación, mientras que los otros ponen el acento en el desarme nuclear. En los últimos años el TNP está siendo sometido a grandes tensiones, particularmente desde que Corea del Norte lo abandonara en el año 2003 para poder tener armas nucleares y desde que Irán iniciara su

(11) *Strasbourg/Kehl Summit Declaration*, Issued by Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 4 de abril de 2009, párrafo 56.

(12) El texto íntegro del TNP, consultado en: www.un.org/spanish/Depts/dda/treatyindex.html

programa de enriquecimiento de uranio. Pero también le está afectando la muy extendida percepción de que los Estados reconocidos en el propio Tratado como poseedores de armamento nuclear: China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia no están dispuestos a llevar a cabo su compromiso de desarme, adquirido en la Conferencia de Revisión del Tratado del año 2000 (13).

También la política nuclear de la OTAN es contraria a lo acordado en dicha Conferencia de Revisión y ha sido objeto de controversia en todas las últimas reuniones de los Estados miembros del TNP. En particular, los países no alineados afirman que el estacionamiento de armamento nuclear en: Alemania, Bélgica, Italia, Países Bajos y Turquía, países que formalmente son parte del Tratado como Estados no nucleares, es incompatible con el TNP. Por su parte, estos países argumentan que cumplen con el TNP porque el despliegue nuclear es anterior a la firma del Tratado, porque Estados Unidos sólo les transferirá las bombas nucleares cuando estalle una crisis y porque una guerra generalizada finalizaría con el TNP. Las dos primeras alegaciones son más que discutibles y si fueran utilizadas por algún país no aliado, los miembros de la OTAN serían los primeros en condenarlas por incompatibles con los artículos primero y segundo del TNP, ya que el artículo primero prohíbe que los Estados que poseen armamento nuclear lo transfieran a Estados no nucleares y el artículo segundo establece la correspondiente obligación de los Estados no nucleares a no recibir armas nucleares.

La afirmación de que el TNP no sería aplicable en caso de guerra y que los Estados miembros pueden estar preparándose anticipadamente por si es necesario que cese su aplicación, es especialmente controvertida. Tradicionalmente una declaración de guerra anula la mayor parte de los tratados, pero la doctrina legal internacional actual niega que la guerra tenga efectos extintivos sobre los tratados internacionales, salvo que se produzca un cambio radical en las circunstancias que hagan obsoleto el tratado en cuestión. Estados Unidos interpreta que el TNP tiene como propósito prevenir la proliferación y que si una guerra nuclear estuviera a punto de estallar significaría que el Tratado habría fallado y por tanto dejaría de aplicarse. Al margen de que sea ajustado a Derecho, estar preparados para poder contravenir los términos del TNP innegablemente mina su eficacia y, para reforzarlo, en la Conferencia de Revisión de 2010

(13) *2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, Final Document, volumen I (NPT/CONF 2000/28) 9 de septiembre de 2000.

se debería llegar al compromiso de que el TNP es válido en todos los tiempos y en todas las circunstancias.

Por otro lado, el artículo sexto compromete a todos los signatarios a impulsar las negociaciones de buena fe (según los términos establecidos por la Convención de Viena) sobre medidas efectivas para finalizar con la carrera nuclear y para que se produzca el desarme nuclear completo, y aunque no fija plazos ni estipula una obligación absoluta de reducir el armamento, sí recoge la prohibición de los actos incompatibles con los esfuerzos para reducir las armas nucleares, o para hacer el desarme más remoto. Los cinco Estados declarados nucleares en el momento de la firma del TNP quedaron comprometidos políticamente, si no legalmente, a eliminar su armamento nuclear y lo reafirmaron en la Conferencia de Revisión del TNP del año 2000, que recogía el inequívoco compromiso de estos países para conseguir la total eliminación de sus arsenales nucleares tanto de forma unilateral como colectiva, además de comprometerse a fomentar la transparencia. A cambio el resto de los países renunciaban a la adquisición de armas nucleares y aceptaban salvaguardas sobre sus programas nucleares civiles para que existiera la seguridad de que no serían utilizados para construir armamento nuclear. La presión que se puede ejercer sobre Corea del Norte, Irán y el resto de los países será nula en tanto que los Estados nucleares sigan aferrados a la utilidad de su propia disuasión nuclear.

El comité preparatorio de la Conferencia de Revisión de 2010 se reunió por tercera y última vez en mayo de 2009. Al contrario que en la reunión preparatoria de la Conferencia de Revisión de 2005, donde no se llegó ni a pactar la agenda, la atmósfera positiva creada por la declaración conjunta que hicieron los presidentes Medvédev y Obama tras su primer encuentro oficial, donde se comprometían –como líderes de los dos países con mayor número de armas nucleares– a trabajar conjuntamente para cumplir lo obligado en el artículo sexto, además de los pronunciamientos políticos del presidente Obama –y en especial su discurso de Praga apostando por un mundo sin armas nucleares– así como el acuerdo entre ambos presidentes para negociar un nuevo Tratado START y continuar reduciendo las armas estratégicas nucleares, han facilitado que se apruebe la agenda de la Conferencia y sus reglas de funcionamiento. Empero, aunque la reunión preparatoria anuncia un cónclave productivo, también ha mostrado que queda mucho trabajo por hacer política y diplomáticamente a fin de conseguir la clase de acuerdos que genuina-

mente fortalezcan el régimen de no proliferación y convertir la esperanza en planes de acción para reducir los peligros nucleares y promover un desarme sostenible.

Los Estados reconocidos como nucleares por el TNP intentaron mostrar su unidad haciendo una declaración de prensa conjunta al final de la reunión preparatoria, pero no fue posible por la cantidad de asuntos en los que tienen diferencias significativas. También el grupo de los países no alineados fue incapaz de mostrar unanimidad sobre algo que no fuera lo básico. Hubo acuerdo para llegar al compromiso de que entre en vigor el CTBT, que está firmado por 180 países y ratificado sólo por 148; también hubo acuerdo en que se tiene que avanzar en las negociaciones de un FMT (*Fissile Material Treaty*) que sea verificable y en renovar los compromisos de desarme adoptados en la Conferencia de Revisión del año 2000. También hubo acuerdo en hacer un llamamiento para reducir los arsenales nucleares estratégicos y no estratégicos; para que se reduzca el estatus operativo de las fuerzas nucleares; para que se incremente la transparencia; para asegurar la irreversibilidad; y para, en definitiva, disminuir la relevancia del armamento nuclear en las políticas de seguridad. Hay que señalar la resistencia de Francia a renovar este compromiso. En cualquier caso, aunque finalmente no se haya aprobado ningún documento base, el proceso ha sido muy útil porque ha puesto de manifiesto las principales áreas de desacuerdo y se ha evitado atarse las manos acordando las posiciones con el mínimo denominador común, cuando es posible llegar a conseguir algo más en el momento en que se reúna la Conferencia.

El presidente Obama quiere reforzar el TNP para frenar la proliferación y propone que los Estados que no cumplan las cláusulas y limitaciones estipuladas en el Tratado se enfrenten automáticamente a fuertes sanciones internacionales. Asimismo ha anunciado que aprovechará la Conferencia de Revisión para mostrar el firme apoyo de Estados Unidos al TNP, lo cual les situará en una posición inmejorable para poder presionar a los países que lo violan. Obama también podría acelerar la creación de un banco internacional de combustible nuclear antes de la Conferencia de Revisión. La creación de este banco bajo los auspicios del Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) conseguiría paliar el peligro de que se extienda la proliferación y evitaría que los países que no poseen tecnología nuclear puedan interpretar las restricciones como otra forma de discriminación. Se estima que para poner en marcha esta ins-

titución se necesitarían 100.000.000 de dólares: Estados Unidos ya ha comprometido 50.000.000 de dólares, la Unión Europea 25.000.000 de euros (unos 35.000.000 de dólares), Emiratos Árabes Unidos y Kuwait, 10.000.000 cada uno y Noruega 5.000.000, con lo cual ya se ha superado la cantidad estipulada. Para este cometido Obama contaría con el pleno apoyo de la Unión Europea cuyos miembros, según declaraciones de Javier Solana, quieren que se presente una propuesta de normas de funcionamiento, términos y condiciones, para que se pueda votar su creación en la próxima sesión del OIEA.

La política de la Alianza sobre proliferación

Dentro de la OTAN existen tres grupos a distinto nivel jerárquico encargados de la proliferación: el SGP (*Senior Politico-Military Group on Proliferation*), el DGP (*Defense Group on Proliferation*) y el JCP (*Joint Committee on Proliferation*), que es el que coordina el trabajo de los otros dos. El SGP analiza el alcance de los factores políticos, económicos y de seguridad que pueden influir en la proliferación o causarla y elabora propuestas políticas y diplomáticas para prevenirla o responder. El DGP se encarga de las capacidades militares necesarias para hacer frente a la amenaza y al uso de tales armas y para proteger a la población, el territorio y las fuerzas de la OTAN.

En el año 1994 los ministros de Exteriores de la OTAN aprobaron un Documento público titulado *Alliance Policy Framework on Proliferation of WMD* (14) en el que se afirmaba que la proliferación de este tipo de armamento y de los misiles balísticos suponían un riesgo militar directo para los Estados miembros de la Alianza y para sus Fuerzas Armadas, y que el principal objetivo de la OTAN consistía en prevenir la proliferación con medidas políticas y defensivas. Se aludía directamente a países como Corea del Norte e Irak y también a otro tipo de actores como los grupos terroristas. Posteriormente, el Concepto Estratégico de la Alianza estableció, en la misma línea, que:

«La proliferación de las armas nucleares, biológicas y químicas y de sus vectores sigue siendo motivo de grave preocupación, pese a los encomiables progresos en el reforzamiento de los regímenes

(14) Texto íntegro del Documento, consultado en: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940609a.htm>

internacionales de no proliferación» y que ésta «puede representar una amenaza militar directa para las poblaciones, el territorio y las fuerzas de los aliados». Además se hace referencia a que «se ha demostrado que no sólo los Estados, si no también otros actores, tienen el potencial necesario para crear y utilizar algunas de esas armas» (15).

Cuanta más dispersión haya, más aumentará el riesgo de que las armas nucleares sean utilizadas y más se incrementarán los peligros con ellas relacionados, que se podrían resumir en los siguientes: proliferación a Estados agresivos y con ideologías fundamentalistas, que suelen ser también políticamente inestables; rivalidades regionales y escalada potencial del conflicto entre dos Estados que posean armamento nuclear; grupos fundamentalistas y organizaciones terroristas que puedan acceder a las armas nucleares o a los materiales para fabricarlas; revalorización del armamento nuclear como instrumento de proyección política y de poder; adopción de la doctrina de disuasión nuclear por regímenes frágiles o tiránicos a fin de mantener el control interno y evitar ingerencias del exterior; y emergencia de doctrinas de ataques preventivos o de represalia con armas nucleares, que podrían derivar en la utilización de este tipo de armamento.

También el contrabando nuclear se ve favorecido por la dispersión y la falta de controles, por lo que se deben tomar medidas para evitarlo. Éste se podría frenar intensificando la cooperación con las Policías y los Servicios de Inteligencia de los países más afectados; incentivando a los informadores y dificultando las conexiones entre compradores y contrabandistas; controlando las rutas que los contrabandistas puedan tomar; y expandiendo los detectores de radiación.

En la actualidad, el terrorismo nuclear es una de las amenazas reales más grandes para la paz y para la seguridad mundial, así como para cada uno de los países en particular, porque la disuasión que ha venido funcionando hasta ahora con criterios racionales previsibles y que es la base de todas las políticas nucleares, incluida la de la OTAN, no funciona frente a los grupos terroristas fundamentalistas que se guían por criterios imprevisibles por irracionales y para quienes un ataque de represalia devastador no es un elemento disuasorio suficiente. El director del OIEA, El Baradei, en su Informe anual ante la Asamblea General de Naciones Uni-

(15) *Opus citada*, nota 1, párrafo 22.

das, presentado en junio de 2008, confirmaba que se habían producido casi 250 robos de materiales nucleares o radiactivos en todo el mundo durante los 12 meses anteriores y que las probabilidades de que los terroristas se hicieran con material nuclear y radiológico eran alarmantemente altas (16). Los incidentes con robos o pérdidas de esos materiales constituyen una gran amenaza y la falta de coordinación ha determinado que el riesgo siga siendo inaceptablemente alto.

Las medidas de seguridad que se han tomado, financiadas por Estados Unidos, sólo han alcanzado aproximadamente al 75% de las instalaciones de la antigua Unión Soviética donde se almacenaba material nuclear para uso militar y a un 65% de las instalaciones donde hay cabezas nucleares. En el resto del mundo se ha avanzado mucho menos y, por tanto, nos enfrentamos a un riesgo muy real de que los terroristas puedan hacerse con una bomba nuclear o con los materiales necesarios para construirla. Se estima que existen más de 1.700 toneladas de uranio altamente enriquecido en más de 100 instalaciones de decenas de países.

La principal medida internacional actualmente en vigor para prevenir que las organizaciones terroristas puedan acceder al armamento nuclear es la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de la ONU, aunque tanto durante su proceso de negociación como después de su aprobación, en el año 2004, recibió grandes críticas. La más importante, el que fuera negociada sólo por los cinco miembros permanentes el Consejo de Seguridad; la última, el que su lenguaje sea ambiguo y no distinga claramente entre desarme y no proliferación (17). Aún así ha cosechado algunos éxitos y, aunque nunca estuvo pensada para acabar totalmente con el problema a largo plazo, continuará jugando un papel de prevención a corto y medio plazo.

Un Tratado para combatir el terrorismo nuclear sería la forma más efectiva de prevenir que los terroristas pudieran apropiarse de los materiales necesarios para fabricar una bomba nuclear por muy rudimentaria que fuera, y es aún más necesario después de que el número de ataques terroristas haya aumentado tras la invasión de Irak y Al Qaeda haya cre-

(16) «Statement by Dr. Mohamed El Baradei to the 52nd Regular Session of the IAEA (*International Atomic Energy Agency*) General Conference», consultado en: <http://www.iaea.org/about/Policy/GC52/Statements>

(17) BERGENÅS, Johan: «Beyond UNSCR 1540: the Forging of a WMD Terrorism Treaty», consultado en: <http://www.cns.miis.edu/081022>

cido en influencia y en número de seguidores. Para ello sería necesario un acuerdo multilateral, que será difícil de conseguir, para que todas las armas y materiales nucleares se mantengan en lugares seguros y controlados, en lugar de en instalaciones vulnerables como ocurre en la actualidad, y así evitar robos, pérdidas, contrabando y desviaciones hacia los terroristas.

Para asegurar que cada cabeza nuclear y cada kilogramo de plutonio y de uranio altamente enriquecido están debidamente protegidos para que los terroristas no puedan acceder a ellos, se tendría que trabajar muy estrechamente con los países implicados y ofrecer los incentivos necesarios para reducir drásticamente el número de instalaciones donde tienen las armas nucleares o los materiales para fabricarlas. También hay que impedir que los terroristas recluten científicos que hayan estado trabajando en proyectos nucleares, manteniendo los programas existentes para reconducir a estos científicos hacia el sector civil. Para que el esfuerzo resultase más efectivo se debería colaborar con los países donde existen comunidades islámicas más extremistas para vigilar y frenar los intentos de reclutamiento de físicos e ingenieros nucleares. Asimismo, se deberían intensificar los esfuerzos para identificar y cortar las raíces que causan el terrorismo e intentar que los gobiernos e instituciones no gubernamentales islamistas convenzan a sus ciudadanos de que lo nuclear es contrario a las tradiciones, a las leyes islámicas y a la fe, para así frenar el reclutamiento de nuevos terroristas.

En relación con la proliferación y con el peligro de que organizaciones terroristas puedan hacerse con materiales nucleares, hay tres países que preocupan especialmente porque suponen un desafío y un riesgo para la seguridad. Estos países son Pakistán y Corea del Norte, que ya poseen armamento nuclear, e Irán, que aún no lo tiene.

Pakistán

Los aliados de la OTAN viven con preocupación los graves acontecimientos que se desarrollan en Pakistán, el sexto país más poblado del planeta, con 170 millones de habitantes, con la población musulmana más numerosa –tras Indonesia– y el único país musulmán en posesión de la bomba atómica. Pakistán cuenta con un complejo nuclear donde trabajan miles de científicos, ingenieros y técnicos, y ha desarrollado, probado y fabricado armas nucleares. Se estima que tiene un arsenal de entre 60 y 100 armas nucleares, que continúa en expansión según infor-

mes recientes, ya que también se estima que tiene plutonio y uranio altamente enriquecido en cantidad suficiente como para construir entre 50 y 100 bombas nucleares más, y que cada año produce 100 kilogramos de uranio altamente enriquecido. No hay datos exactos y confirmados al no ser Pakistán parte del TNP.

Los dirigentes paquistaníes niegan que vayan a incrementar el arsenal nuclear porque no lo necesitan para mantener la disuasión mínima creíble y esencial para su defensa, pero dada su determinación de mantener la paridad estratégica con la India, es previsible que Pakistán incremente su capacidad de producción de material fisible y que continúe con la expansión de su programa nuclear. La razón por la que Pakistán ha desarrollado y mantiene armamento nuclear es la disuasión frente a la India, pero no sólo frente a un posible ataque nuclear, si no también frente a un ataque convencional. Otros países vecinos no le suponen amenaza militar alguna y tiene relaciones amistosas con ellos. El problema es que, para la India, Pakistán no es la única amenaza y fuente de preocupación; también lo es China. Y mientras China mantenga e incluso incremente su arsenal nuclear y tenga el potencial para continuar produciendo material fisible, la India no desistirá de continuar con sus fuerzas nucleares y, por tanto, Pakistán tampoco.

Pakistán tiene también un avanzado programa de misiles, iniciado con la asistencia de Corea del Norte. Los misiles paquistaníes desarrollados hasta la fecha pueden alcanzar a la mayor parte del territorio de la India. Éstos son el *Ghaznavi*, con un alcance de 290 kilómetros; el *Shaheen-I*, que alcanza entre los 600 y los 800 kilómetros; y el *Ghauri-I*, que llega hasta los 1.500. Además, está desarrollando el *Shaheen-II*, que alcanzará hasta entre 2.000 y 3.000 kilómetros y ya ha sido probado con éxito. Asimismo tiene en desarrollo misiles de crucero con capacidad nuclear, que alcanzan hasta los 700 kilómetros, y está construyendo, con licencia de Francia, submarinos con capacidad para portar los misiles de crucero *Harpoon* (18). Estados Unidos vendió un total de 165 misiles *Harpoon* a Pakistán para que los utilizase como sistema defensivo. En agosto de 2009 se acusó a Pakistán de haber modificado ilegalmente dichos misiles para que además de capacidad convencional pudieran tener capacidad nuclear (los expertos aseguran que técnicamente es posible dotarlo con pequeñas cabezas nucleares) y para poder alcanzar objetivos en

(18) BERRY, Ken: «Protect! The Security of Pakistan's Nuclear Facilities», *Policy Paper East-West Institute*, p. 8, febrero de 2008.

tierra, convirtiéndolos en un sistema de ataque. El Gobierno paquistaní niega haber modificado el *Harpoon* y sostiene que lo que ha hecho es construir un nuevo misil.

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, cuando terroristas con base en Afganistán atacaron Estados Unidos y se supo que dos científicos paquistaníes habían mantenido encuentros con Osama ben Laden, los estadounidenses han prestado ayuda, equipamiento, expertos y financiación para que los complejos donde se encuentra el armamento nuclear de Pakistán sean más seguros, aunque cuando Bush declaró en el año 2004 que este país era un aliado fundamental para Estados Unidos la percepción general era que, militarmente, tenían capacidad para mantener la seguridad nuclear. Posteriormente, la expansión del fundamentalismo islámico por todo el país y principalmente en las zonas limítrofes con Afganistán, además de la crisis causada por la declaración de estado de emergencia del ex presidente Musharraf, a finales de 2007, han incrementado la preocupación internacional.

Además, los programas para ayudar a Pakistán a construir protecciones físicas alrededor de las instalaciones nucleares y para adiestrar a los paquistaníes en asuntos de seguridad nuclear, no se han traducido en un aumento de la confianza y a los estadounidenses no se les ha permitido en ningún momento saber qué parte de la financiación se ha gastado, ni visitar las instalaciones donde se almacenan las armas, ni conocer la cantidad exacta de armas que poseen y los responsables paquistaníes siguen eludiendo las peticiones de Estados Unidos para que ofrezcan más información sobre la localización y seguridad de los emplazamientos nucleares. La renuencia a informar proviene de la preocupación de que en Washington sientan la tentación de confiscar o destruir los arsenales en caso de que los insurgentes estuvieran a punto de asaltarlos.

La estrategia de los dirigentes paquistaníes para minimizar su vulnerabilidad consiste en almacenar el componente nuclear de las cabezas aparte de los explosivos convencionales, que son los que inician la detonación nuclear y, además, guardar todos ellos en instalaciones distintas a las de los aviones y misiles balísticos que tienen preparados para lanzar las bombas una vez ensambladas. Otra precaución que han tomado es mantener un estricto secreto sobre la localización de los lugares de almacenamiento y transportar los materiales clandestinamente. También han establecido un sistema de seguridad adicional para prevenir el uso no autorizado de su armamento nuclear y sostienen que es una exagera-

ción pensar que los talibanes pueden hacerse con este armamento. Por su parte, los estadounidenses estiman que las armas nucleares están controladas y seguras, pero que los complejos de producción de material nuclear no lo están tanto y que existe la posibilidad de que ese material pudiera caer en manos de los insurgentes y lo pudieran utilizar para fabricar una bomba de las denominadas sucias. El Pentágono sostiene que la eventualidad de que la insurgencia pueda hacerse con armas o material nuclear es una contingencia estratégica que tienen que contemplar y no descartan que éstos intenten provocar un incidente para que el Gobierno paquistaní decida trasladar las armas nucleares y aprovechar durante el transporte para hacerse con alguna de ellas. Las autoridades paquistaníes rechazan esta posibilidad.

Además, se sigue considerando que Pakistán constituye una amenaza para la seguridad mundial por el riesgo de que militares o científicos simpatizantes faciliten a los grupos islámicos radicales el acceso a las armas o a los materiales nucleares para fabricarlas y también porque existe el riesgo de que, por medio del contrabando, se transfieran tecnologías sensibles a otros países. Esto ya sucedió, según la confesión realizada en el año 2004 por el doctor Khan, uno de los artífices de la bomba nuclear paquistaní y organizador de una importante red de mercado negro, que ha transferido tecnología para enriquecer uranio, componentes, materiales e información para fabricar armas nucleares a Corea del Norte, Irán y Libia, y que realizó ofertas similares a otros países. Él fue el primero en servirse del contrabando para adquirir la tecnología necesaria para enriquecer uranio y poder desarrollar el armamento nuclear paquistaní. Estados Unidos cree que Khan continúa siendo una amenaza para sus esfuerzos de frenar la proliferación, a pesar de que el Gobierno paquistaní insiste en que su red está desmantelada y que él ya no tiene acceso a ninguna de estas instalaciones ni tecnologías.

A la incertidumbre sobre la seguridad nuclear efectiva se une el riesgo de la actual situación de crisis en el país, con la presencia de operativos de Al Qaeda en territorio paquistaní y con la guerra contra los talibanes, que ha propiciado el crecimiento de la insurgencia islamista. Las declaraciones de varios miembros de la administración Obama acusando al Gobierno paquistaní de no hacer todo lo que estaba en su mano para luchar contra el integrismo tensaron las relaciones y provocaron la reacción del presidente Zardari, quien finalmente optó por la conciliación y envió al equivalente a seis Divisiones de Infantería a la frontera con Afganistán.

El Ejército paquistaní, que es la institución más fuerte del país, con más de medio millón de hombres, ha sido entrenado y equipado para enfrentarse a ejércitos extranjeros y especialmente a la India, que sigue siendo su prioridad como lo ha sido durante los más de 60 años de existencia de Pakistán, y no para combatir a civiles insurrectos entremezclados con la población civil y de ahí la reticencia de los generales a enfrentarse a los talibanes, pues consideran que pueden ser contenidos mediante acuerdos, entregas de territorio y disuasión. Además piensan que Estados Unidos quiere debilitar a Pakistán para favorecer a la India y aluden al acuerdo de transferencia tecnológica nuclear que firmó Bush con Nueva Delhi (19), que consideran que tiene graves implicaciones para su estabilidad estratégica, porque le da a la India la ventaja de producir grandes cantidades de material fisible y de armas nucleares desde los reactores no afectados por las salvaguardas. También aluden a las condiciones que Washington ha impuesto para que la ayuda militar a su país sea usada para combatir la insurgencia y no contra la India.

En Pakistán, la lucha contra la insurgencia se considera una causa estadounidense, no paquistaní y muchos miembros del Ejército, incluidos algunos mandos, prefieren ver a los talibanes como amigos musulmanes merecedores de más consideración y no como enemigos (20). Por ello no está asegurado que la ayuda comprometida por Obama para los próximos cinco años y la aquiescencia de Zardari vayan a cambiar la actitud del país, ni que el apoyo a la contrainsurgencia pueda transformar rápidamente al Ejército paquistaní en una fuerza capaz de conquistar las montañas de las zonas tribales, cuando está entrenado para luchar contra la India en las llanuras del Punjab y carece de equipos técnicos para visión nocturna y también de helicópteros para poder mover las tropas rápidamente.

Según un informe elaborado en febrero de 2009 por el Consejo Atlántico de Estados Unidos (21), Pakistán se enfrenta a graves problemas económicos y de seguridad que amenazan su existencia como Estado democrático y estable. Va a entrar en un largo periodo de insurrecciones

(19) «Global Partnership Agreement Between the United States and India», 19 de julio de 2005, consultando en: <http://www.state.gov/p/us/rm/2005/49831.htm>.

(20) RASHID, Ahmed: *Descent into Chaos. The United States and the Faillure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*, Penguin Group, 2008.

(21) The Atlantic Council of the United States: *Needed: A Comprehensive U.S. Policy Towards Pakistan*, febrero de 2009.

armadas, terrorismo y mayor inestabilidad que la vivida hasta ahora, lo cual va a debilitar sus instituciones, su economía y va a aumentar la pobreza. Este informe establece que el Gobierno paquistaní tiene un plazo de entre 6 y 12 meses para tomar las medidas que eviten pasar de una situación mala a peligrosa. Hasta hace poco tiempo Estados Unidos y la OTAN consideraban que Pakistán era clave para ganar la guerra en Afganistán. Ahora, la guerra principal está en Pakistán, un Estado desintegrado, colapsado, en tensión violenta entre el proyecto democrático y el islamismo radical. La comunidad internacional debe prestar la ayuda necesaria para que los talibanes, que ya forman gobierno alternativo en zonas como el valle del Swat y que han llegado hasta el distrito de Buner, que se encuentra a unos 100 kilómetros de Islamabad, de las instalaciones nucleares de Khushab y del centro de enriquecimiento de uranio de Gadwal, no puedan hacerse con el control del país, incluyendo su arsenal nuclear.

Corea del Norte

Esta nación supone una amenaza para la comunidad internacional por expandir los misiles balísticos y favorecer la proliferación de los mismos. Su programa de misiles es su fuente más importante de divisas. Comenzó en los años ochenta a vender misiles y sus componentes y tecnologías a varios países como: Egipto, Irán, Libia, Pakistán, Siria y Yemen, y continúa haciéndolo. Se ha intentado disuadir a los potenciales compradores ejerciendo una presión política directa y también indirecta a través de la PSI, una iniciativa que tiene como objetivo interceptar los barcos norcoreanos que porten equipamientos de misiles. Si bien no se ha logrado disuadir a algunos compradores, sí se ha conseguido que los riesgos y los costes se hayan incrementado sustancialmente. Pyongyang ha respondido aumentando las transacciones a través del transporte aéreo y ofreciendo más transferencias de tecnologías y licencias, que son más difíciles de detectar y de interceptar. El Consejo de Seguridad de la ONU adoptó en el año 2006 las resoluciones 1695 y 1718 para que todos los países se abstuvieran de adquirir materiales y tecnologías de misiles a Corea del Norte y en junio de 2009 aprobó la resolución 1874, endureciendo las sanciones al régimen norcoreano y prohibiendo la compra de cualquier tipo de armamento a este país, con imposición de sanciones a quien lo hiciera.

Corea del Norte tiene desplegados unos 600 misiles *Scud* de corto alcance, de varios tipos, que pueden alcanzar el territorio de Corea del

Sur. También tiene desplegados unos 320 misiles *Nodong* de alcance medio –que pueden llegar hasta Japón– y está desarrollando y probando misiles *Taepodong-2*, de más largo alcance, que llegarían hasta Hawái y Alaska, y que con una cabeza nuclear muy ligera podrían alcanzar la costa occidental de Estados Unidos. Además, se estima que puede tener entre 6 y 12 bombas nucleares, pero se desconoce si su tecnología ha avanzado lo suficiente como para fabricar cabezas nucleares para sus misiles balísticos. La detonación de un explosivo nuclear es un avance científico significativo, pero miniaturizar tal mecanismo para poder ensamblarlo en un misil o fabricar una bomba nuclear de gravedad que pueda lanzarse desde un bombardero presenta un gran número de problemas de ingeniería. Estos mecanismos además de pequeños han de ser lo suficientemente resistentes para soportar los rigores del lanzamiento y del vuelo (22).

En octubre de 2006 Corea del Norte se convirtió en potencia atómica al realizar una prueba subterránea de una bomba nuclear. Se cumplía así el sueño nuclear del régimen dictatorial de Kim Il-sung, quien temiendo que se usaran armas nucleares contra su país durante la guerra de Corea, una vez terminado el conflicto presionó a Rusia y a China para que le transfirieran tecnología nuclear y entró en contacto con la red de contrabando nuclear paquistaní. En mayo de 2009 realizó su segundo ensayo nuclear y se espera que en breve realice un tercero.

Estos hechos se han producido tras el fracaso de un largo proceso que ha oscilado entre el aislamiento y la negociación. En el año 1994, después de que Estados Unidos hubiera tomado en consideración la posibilidad de bombardear las instalaciones nucleares norcoreanas, Clinton firmó un acuerdo con Pyongyang para congelar el programa nuclear, que finalmente fracasó. En enero de 2002, Bush optó por la confrontación e incluyó a Corea del Norte en el «eje del mal», junto con Irak e Irán, descartando continuar con el acercamiento diplomático iniciado por Clinton. Las relaciones entre ambos países se deterioraron y, como respuesta, Corea del Norte suspendió en 2003 su participación en el TNP, Tratado que había firmado en el año 1985, y puso de nuevo en funcionamiento el reactor de Yongbyon para reprocesar plutonio.

(22) International Crisis Group: «North Korea's Nuclear and Missile Programs», *Asia Report*, número 68, 18 de junio de 2009.

Después de que Kim Jong-il realizara su primer ensayo nuclear, Bush reconoció el fracaso de su estrategia y comenzó unas negociaciones bilaterales que, en febrero de 2007, pasaron a ser a seis bandas con la participación de China, Corea del Norte, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón y Rusia. A cambio de alimentos y petróleo, Corea del Norte se comprometió a volver al TNP y a permitir que los inspectores del OIEA tuvieran acceso a sus instalaciones. También se comprometió a parar su programa nuclear, a dismantelar su reactor y las instalaciones para reprocesar el combustible nuclear y a informar de toda su producción de plutonio. En octubre de 2008 Estados Unidos anunció que sacaría a Corea del Norte de la lista de Estados que patrocinan el terrorismo siempre que permitiera verificar el dismantelamiento del reactor. Este preacuerdo debía de ser ratificado por los seis países antes citados para que entrase en vigor, pero no pudo ser porque Corea del Norte dio un giro inesperado y rompió las negociaciones alegando que no había recibido la ayuda energética ni económica prometida en compensación a su desnuclearización. El régimen norcoreano denegó el acceso de los inspectores del OIEA a las instalaciones nucleares y suspendió la desactivación del reactor nuclear. Las medidas para el dismantelamiento que se habían practicado eran fácilmente reversibles.

La opacidad total con que Kim Jong-il toma sus decisiones políticas no permiten interpretar adecuadamente el porqué de ese giro inesperado, aunque se especuló con la posibilidad de que tratase de retrasar las negociaciones hasta la llegada al poder de Obama. En abril de 2009, coincidiendo con la gira de Obama por Europa, el régimen norcoreano lanzó un misil de largo alcance sobrevolando Japón, que quiso hacer pasar por la puesta en órbita de un satélite, hecho que se interpretó como una llamada de atención, pues los discursos del nuevo presidente estadounidense se centraban en Afganistán, Pakistán o Irán. El Consejo de Seguridad de la ONU condenó dicho lanzamiento y endureció las sanciones a Corea del Norte. La respuesta norcoreana llegó en mayo, cuando realizó su segundo ensayo nuclear subterráneo, en violación directa de la resolución 1718 de Naciones Unidas, aprobada en el año 2006 tras el primero. Además posteriormente ha realizado pruebas de misiles tierra-aire y de misiles balísticos de corto alcance, lanzándolos en dirección al mar de Japón.

Los aliados siguen intentando interpretar este desafío del dirigente norcoreano a la comunidad internacional en general y a Estados Unidos en

particular para poder afrontarlo, pero existen diversas opiniones sobre sus posibles causas. Algunos piensan que estos actos son irracionales; otros lo ven como un intento de presionar para recibir más ayuda y para conseguir más ventajas en las negociaciones; y otros lo ven como un acto de reafirmación interior para imponer como sucesor a su hijo Kim Jong-un, prolongando así la única dinastía comunista del mundo. Lo más probable es que sea una mezcla de todos estos factores.

En cualquier caso, al evaluar las distintas opciones de respuesta a esta actitud, hay que descartar una acción militar, pues si en el pasado un ataque convencional sobre las instalaciones nucleares de Corea del Norte podría haber servido para retrasar o parar el programa nuclear, ahora sólo serviría para bloquear la producción de plutonio, pero los norcoreanos seguirían en posesión de los 30 kilogramos (suficientes para construir cuatro o cinco bombas) de este material declarados en el año 2008 que, debido a su pequeño volumen, podrían estar almacenados en cualquier lugar. Además, la localización de las instalaciones donde se enriquece el uranio es desconocida y podrían estar camufladas o protegidas frente a un posible ataque.

Un castigo ejemplar por parte de Naciones Unidas también queda descartado, porque China y Rusia se oponen y porque el resultado sería un aislamiento aún mayor del régimen norcoreano, lo que le impulsaría a seguir probando armas nucleares y misiles. El colapso del país podría resultar catastrófico porque se podría llegar a la situación de que las autoridades perdieran el control del armamento nuclear o de las instalaciones donde se desarrollan las tecnologías nucleares.

Queda ensayar variantes de la actual e infructuosa política de recompensas y sanciones, con el agravante de que la solución del problema es ahora más difícil pues en los últimos años Corea del Norte a cuadruplicado el material fisible almacenado, ha realizado dos pruebas nucleares, ha construido nuevos misiles, se ha retirado del TNP y observa cómo el estatus nuclear de la India le sirve para mejorar sus relaciones internacionales. Tras el acuerdo firmado entre Estados Unidos e India, donde a este país se le permite seguir manteniendo su armamento nuclear y se le conceden otros beneficios nucleares, en Pyongyang comenzaron a preguntarse por qué ellos debían de renunciar a obtener esos privilegios.

En definitiva, el programa nuclear de Corea de Norte supone una amenaza importante para la seguridad internacional porque los ensayos nu-

cleares aumentan la probabilidad de que se produzcan accidentes en instalaciones tan vetustas y, sobre todo, por el riesgo de que el régimen norcoreano opte por la proliferación activa –tal y como hace con los misiles– y comience a transferir armas nucleares, material fisible, tecnología nuclear o conocimientos para su desarrollo a otros Estados o, lo que es más preocupante, a grupos terroristas, ya que en el pasado los norcoreanos han estado involucrados en actividades terroristas. Existen bastantes evidencias de que Corea del Norte asistió secretamente a Siria en la construcción del reactor para producir plutonio, que Israel bombardeó en septiembre de 2007, antes de que estuviera operativo, y de que ha vendido tecnología nuclear a Irán y a Libia.

China, que es el único país que puede ejercer el liderazgo que le corresponde por su influencia política y económica como principal suministrador de alimentos y petróleo, pidió a Pyongyang que regresase a la mesa de negociaciones a seis bandas. Kim Jon-il aceptó a condición de mantener previamente conversaciones bilaterales con Estados Unidos. Obama accedió a la reunión bilateral, pero también con la condición de que ese foro en ningún caso sustituyera a las negociaciones entre las seis partes implicadas en el proceso. En el momento de redactar estas líneas aún se desconoce en qué fecha tendrán lugar dichos encuentros. Es muy importante que estas negociaciones sean fructíferas por la amenaza para la estabilidad que significa la política de proliferación de Corea del Norte y porque si se consiente que este país prosiga con su programa nuclear, será mucho más difícil obtener resultados con Irán.

Irán

Este país se ha convertido en la prueba clave para saber si la comunidad internacional tiene capacidad para prevenir la proliferación nuclear; de no ser así, el mundo pasará a ser un lugar mucho más peligroso e impredecible.

Cuando Bush incluyó a Irán dentro del «eje del mal», apostando por hacer caer su régimen teocrático siendo presidente el moderado y conciliador Jatami, imposibilitó que Irán ayudase con su influencia en asuntos de crucial importancia, tanto para Estados Unidos como para el propio Irán y para la comunidad internacional, tales como Irak, el conflicto palestino-israelí, el terrorismo y la proliferación nuclear. Pero, sobre todo, impidió que Irán se involucrase en la lucha contra los talibanes, cuando

ese país tiene 930 kilómetros de frontera con Afganistán, cuando cerca de un millón de refugiados afganos están en suelo iraní y cuando tiene un persistente problema con el narcotráfico, que necesita solucionar con urgencia: Irán es uno de los países del mundo con los índices más altos de consumo de estupefacientes (los expertos afirman que hay casi 2.000.000 de iraníes que consumen drogas) y además el narcotráfico amenaza la seguridad en la frontera y provee de fondos a los talibanes, a quienes Irán considera un peligro. Bush malgastó innumerables oportunidades diplomáticas con Irán y ello lo aprovechó el régimen iraní para avanzar con su programa nuclear. El resultado es que ahora cuenta con más de 7.000 centrifugadoras para enriquecer uranio, con más de 1.000 kilogramos de uranio poco enriquecido y con el conocimiento y las tecnologías necesarias para seguir produciéndolo.

Durante todos estos años, excepto la intervención militar, todas las demás posibilidades han sido exploradas: se ha utilizado la presión militar, amenazando con represalias; el OIEA ha realizado inspecciones por sorpresa a las plantas de enriquecimiento de uranio, en cumplimiento de las obligaciones aceptadas por Irán como parte del TNP (23); y se ha ejercido la coerción económica, imponiendo sanciones. Las sanciones han marcado la política de Estados Unidos hacia Irán y han jugado un creciente papel en la política de los países europeos hacia ese país.

Pero tanto la amenaza militar, como las inspecciones y las sanciones se han mostrado insuficientes y la única alternativa viable son las negociaciones. Si Estados Unidos hubiese aceptado las negociaciones directas con Irán en 2003, cuando Jatami las propuso, muchas de las preocupaciones de ahora se podrían haber evitado, pues en Teherán estaban dispuestos a aceptar los controles del OIEA a cambio de pleno acceso a la tecnología nuclear pacífica. Estados Unidos rechazó la oferta alegando el apoyo de Irán a Al Qaeda y ante la creciente tensión, en el otoño de 2003, el EU-3: Alemania, Francia y Reino Unido, con el apoyo del resto de países de la Unión Europea, iniciaron unas negociaciones que fracasaron porque ambas partes las enfocaron como si fueran un primer paso hacia las negociaciones directas entre Irán y Estados Unidos. Las negociaciones también fracasaron porque en el año 2004 los iraníes eligieron un Parlamento más conservador, que se negó a ratificar el Protocolo

(23) IAEA Board of Governors: *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran*, GOV/2008/59, 19 de noviembre de 2008.

Adicional del TNP y porque en 2005 eligieron a Ahmadineyad como presidente, quien optó por la confrontación en lugar de por la cooperación y retiró todas las concesiones previas realizadas por su antecesor.

Irán volvió a enriquecer uranio y en febrero de 2006 el OIEA elevó el caso al Consejo de Seguridad de la ONU (24), que exigió que Irán suspendiera cualquier actividad de enriquecimiento de uranio. En mayo de 2008 el Consejo de Seguridad había adoptado cuatro resoluciones imponiendo sanciones a Irán (25) y los sucesivos intentos de que los iraníes se volvieran a sentar en la mesa de negociaciones resultaron infructuosos, porque siempre se condicionaban a que previamente se suspendiera el proceso de enriquecimiento de uranio.

Obama ha introducido importantes novedades con respecto a su predecesor: ha reconocido explícitamente que Irán tiene derecho a tener energía atómica y ha aceptado la participación directa de Estados Unidos en las negociaciones y sin precondiciones, pero advirtiendo de que el desarrollo de armas nucleares por parte de Irán es inaceptable y que la comunidad internacional tiene la obligación de pararlo. Nada más llegar a la Casa Blanca, Obama envió una carta al presidente ruso Medvédev ofreciéndole la posibilidad de reconsiderar el despliegue de su sistema antimisiles en Europa a cambio de una mayor cooperación y del compromiso de utilizar su influencia sobre Teherán (Moscú ha construido la primera planta de energía nuclear iraní en Busher y ambos países mantienen relaciones diplomáticas fluidas) para restringir el programa nuclear de Irán, ya que el objetivo del escudo era defender a Estados Unidos y a Europa frente a la amenaza de un posible ataque iraní con misiles y si Irán interrumpiese su programa nuclear, las defensas antimisiles no serían necesarias. Medvédev rechazó vincular ambas cuestiones y negociarlo como si se tratara de un intercambio.

En junio de 2009, el OIEA informó de que Irán ya contaba con 7.052 centrifugadoras en Natanz para enriquecer uranio y con 1.339 kilogramos de uranio poco enriquecido, frente a las 3.820 centrifugadoras y los 839 kilogramos de uranio con que contaba en noviembre de 2008, lo cual supone un incremento significativo y preocupante, aunque el jefe del Pentágono, Robert Gates, afirmó que Irán todavía estaba lejos de

(24) LARA, Belén: «Irán ante el Consejo de Seguridad», *Política Exterior*, volumen XX, número 110, pp. 25 y siguientes, marzo-abril 2006.

(25) Las resoluciones son: S/RES/1696 (2006) de 31 de julio; S/RES/1737 (2006) de 23 de diciembre; S/RES/1747 (2007) de 24 de marzo y S/RES/1803 (2008) de 3 de marzo.

poder fabricar una bomba nuclear y que hay tiempo para negociar. Por otro lado, aunque Irán tenga la capacidad para enriquecer el uranio, también tiene que tener capacidad para fabricar una bomba nuclear y para diseñar una cabeza nuclear lo suficientemente pequeña y ligera como para que pueda ser transportada por un misil. Éste es el aspecto más misterioso y desconocido de las capacidades iraníes, pues se sabe que Irán recibió documentación de China, filtrada por Pakistán, sobre cómo construir una cabeza nuclear, pero se desconoce qué resultados ha obtenido Irán de esa información. Además, Irán ha de disponer de un misil que sea capaz de desplazar los 500 kilogramos mínimos que pesa una cabeza nuclear y es dudoso que el *Shahab-3*, su modelo más avanzado, la tenga.

Alarmados por el acercamiento buscado por Obama con Irán, Israel exigió que éste les asegurase que nunca permitiría que Irán llegase a tener armas nucleares, aunque para lograrlo tuviera que recurrir al uso de la fuerza militar. Obama nunca ha descartado totalmente esa opción, pero ha manifestado que cree firmemente que no es la solución, porque un ataque sobre Irán tendría consecuencias para las fuerzas estadounidenses desplegadas en Irak, afectaría a la seguridad en Afganistán, al propio Israel, al precio del petróleo, a la lucha contra el terrorismo y, lo más importante, sería justo lo que empujaría a Irán a construir su bomba nuclear. Tanto Estados Unidos como Israel tienen capacidad para llevar a cabo una acción militar en Irán bombardeando las instalaciones nucleares conocidas. La fuerza aérea estadounidense podría fácilmente atacar 400 objetivos dentro de Irán en una sola noche (26), pero no sería suficiente para destruir totalmente las instalaciones nucleares iraníes y sólo serviría para frenar y retrasar su desarrollo y para que los dirigentes iraníes decidieran afrontar su vulnerabilidad construyendo, entonces sí, su arma nuclear.

Empero, los dirigentes israelíes ya han advertido de que, según sus informaciones, Irán ya está próximo a cruzar el umbral que le permitirá fabricar la bomba nuclear y que van a estar preparados para tomar el asunto en sus propias manos, porque se verán obligados a desactivar la planta de Natanz por la fuerza, incluso sin el consentimiento de Estados Unidos. En mayo de 2009, Netanyahu visitó la Casa Blanca y quedó patente el desacuerdo total de ambos líderes sobre cómo proceder con Irán. Dos

(26) POSEN, Barry: «A Nuclear Armed Iran? A Difficult But Not Impossible Policy Problem», *The Century Foundation*, p. 7, Washington D.C., 2006.

días después Irán realizó un lanzamiento de prueba de un misil balístico cuyo alcance es de unos 2.000 kilómetros, suficiente para llegar a Israel, a las bases estadounidenses en el Golfo y a algunos países europeos.

Si antes de las elecciones iraníes de junio de 2009, la normalización de relaciones con Washington podría haber tenido serios costes políticos para el régimen de los ayatolás; tras el cuestionamiento de los resultados de éstas, Ahmadineyad ha radicalizado su mensaje y la hostilidad hacia Estados Unidos sigue siendo uno de sus pilares ideológicos. Achaca los malos datos económicos a las sanciones, mientras que muestra el éxito tecnológico –especialmente en el campo nuclear– como un poderoso símbolo de resistencia contra las potencias occidentales. Cuanto más grande sea la tensión con Estados Unidos, más fácil resultará para el régimen reunir apoyos, acallar a los disidentes e invocar la unidad nacional contra el enemigo común.

Empero, un Irán aislado indefinidamente es algo que el mundo no se puede permitir. Aunque el momento sea especialmente delicado, hay que involucrar a Irán en la resolución de los conflictos que afectan a su zona geoestratégica y hacer que se sienta corresponsable de los resultados. La reunión que tuvo lugar el 1 de octubre de 2009 en Ginebra entre el negociador nuclear iraní, Said Yalili, y el alto representante de la Unión Europea, Javier Solana, logró desatascar la vía diplomática y que Irán accediera a que el OIEA pueda inspeccionar la planta secreta que está construyendo en Qom, a cambio de que se le permita incrementar el nivel de enriquecimiento de su uranio hasta el 20%, con lo que se avalaría lo que estaba haciendo hasta ahora. En breve veremos si Irán continúa intentando ganar tiempo o, por el contrario, tiene verdaderas intenciones de no seguir adelante con su programa de enriquecimiento de uranio.

La OTAN y los sistemas antimisiles

En el Concepto Estratégico se identificó la necesidad de disponer de protección contra la amenaza que suponen los misiles balísticos. En la Cumbre de la OTAN que se celebró en Praga en el año 2002 se decidió realizar un estudio de viabilidad para examinar las diferentes opciones existentes para proteger el territorio de Alianza, sus centros de población y sus Fuerzas Armadas frente a un ataque con misiles balísticos. El Informe fue presentado y aprobado en Riga, en noviembre de 2006, pero no se tomó una decisión política al respecto. En el comunicado

final de la Cumbre del sexagésimo aniversario de la OTAN (27), en abril de 2009, se reflejaban las dudas sobre el valor de desplegar sistemas antimisiles no probados suficientemente y se situaba a éstos como una forma más de responder a la amenaza que suponen los misiles balísticos, pero como última opción en un contexto de potenciación del control de armamentos.

En la actualidad la OTAN está desarrollando el llamado ALTBMD (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence*), con el objetivo de proteger áreas pequeñas de singular interés, como centros de mando e instalaciones especiales, así como a las tropas desplegadas en zonas particularmente peligrosas o conflictivas. Este sistema no está concebido para defender países enteros o áreas muy extensas y, mucho menos, todo el territorio europeo de la Alianza. La OTAN aporta el sistema de control y mando que permitirá que todos los sensores y sistemas de armas que aporten los países aliados (todavía sin determinar) funcionen de manera integrada. Se espera que pueda estar operativo para el año 2016.

España podría aportar las fragatas F-100 que tienen capacidad para operar de manera integrada en una flota aliada y están dotadas con el Sistema de Combate Aegis, que es el Sistema más potente hasta ahora desarrollado para el combate antiaéreo desde una plataforma naval. El Aegis es un Sistema total porque realiza todas las funciones necesarias: detección, seguimiento, asignación, lanzamiento, guiado del interceptor y control de efectividad. Su potencia le viene dada por el radar multifunción SPY-1D que permite un seguimiento permanente con un ángulo de visión de 360 grados, aunque si es necesario puede concentrarse en una zona determinada. El radar puede captar objetivos en vuelo (aeronaves o misiles) a una distancia de hasta 600 kilómetros. Este Sistema antiaéreo puede tener capacidad antimisiles sustituyendo los interceptores *Standard* SM-2 por los SM-3.

Las fuerzas navales pueden estar presentes en cualquier litoral debido a su gran flexibilidad y movilidad, y si están dotadas con sistemas antimisiles pueden resultar muy útiles para proteger los puertos donde se hayan de desembarcar las tropas, los aeropuertos costeros y las zonas donde hayan de desplegarse fuerzas anfibias. También pueden utilizarse

(27) «Strasbourg/Kehl Summit Declaration»: Issued by Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 4 de abril de 2009, párrafos 50 y siguientes.

para proteger a las fuerzas desembarcadas en una determinada zona de operaciones. A la gran movilidad de los buques hay que sumar la ventaja de que los sistemas defensivos ya van instalados en ellos, por lo que no necesitan ser aerotransportados y se facilita su mantenimiento. Debido a estas características y a otras consideraciones estratégicas que se analizan a continuación, cuando el presidente Obama decidió que no se construiría el sistema antimisiles en Polonia y la República Checa iniciado por Bush, anunció que se sustituiría por un sistema defensivo basado en el interceptor SM-3, que iría desplegado en los destructores de la Armada estadounidense que ya tienen el Sistema de Combate Aegis.

El ex presidente Bush decidió en el año 2007 instalar en el territorio de dos países miembros de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea, Polonia y República Checa, lo que pasó a denominarse la «tercera pata» de su sistema estratégico nacional de defensa antimisiles: 10 misiles interceptores en la abandonada base militar de Redzikowo, en Polonia y un radar para realizar el seguimiento de la trayectoria de los misiles en su fase media de vuelo, en la antigua base soviética de Brdy, en la República Checa. Las otras «dos patas» del sistema defensivo las constituyen los interceptores que ya están desplegados en las bases de Fort Greely en Alaska y de Vandenberg, en California. Con ambas quedaría cubierto un supuesto ataque con misiles, a pequeña escala, que pudiera llegar por el oeste, desde Corea del Norte, pero tendrían nula utilidad frente a un lanzamiento que se produjera siguiendo la trayectoria contraria, por el este, desde Irán. Ese flanco es el que debía cubrir el sistema antimisiles a desplegar en Europa y se eligió a estos países por su situación geográfica, tras analizar las posibles trayectorias que seguirían los hipotéticos misiles lanzados desde Irán hacia Estados Unidos, pero también por su fiabilidad.

Desplegar esa «tercera pata» significaba asumir, tácitamente, que los esfuerzos diplomáticos para que Irán abandonase su programa nuclear y el desarrollo de más misiles balísticos no prosperarían, que no iba a funcionar la disuasión nuclear con Irán y que sus dirigentes son tan irracionales como para exponerse a la aniquilación, lanzando sus misiles contra Estados Unidos. La iniciativa tuvo consecuencias muy negativas para las relaciones entre Moscú y Washington sobre un número importante de cuestiones relacionadas con la política exterior, con la seguridad global, con el equilibrio estratégico, con la proliferación, con el control de armamentos y con las relaciones internacionales. Las reacciones no

dejaron de sucederse, tanto en los países directamente implicados –Polonia y República Checa– como en el resto de países europeos, o como en Rusia y China, que se sentían especialmente afectados (28).

Desde el punto de vista estratégico, la iniciativa levantó suspicacias tanto en Rusia como en China. El objetivo declarado era hacer frente a los misiles balísticos de largo alcance lanzados desde Irán, pero estos misiles en la actualidad no existen y no existirán, según las estimaciones y en el peor de los casos, hasta dentro de una década. En la primera visita oficial a China del presidente ruso Dimitri Medvédev, éste junto con su homólogo chino, Hu Jintao, realizaron una declaración conjunta manifestando su oposición al escudo antimisiles. Ambos países se oponían a que Estados Unidos desplegara elementos defensivos en las proximidades de sus fronteras: República Checa y Polonia en el caso de Rusia, y Japón y Taiwan en el de China y subrayaron que la instalación de un sistema antimisiles en algunas regiones del mundo no contribuye a mantener el equilibrio estratégico ni la estabilidad, si no que por el contrario, puede afectar directamente al sistema de disuasión en funcionamiento y puede socavar los esfuerzos internacionales en favor del control de armamento y de la no proliferación, así como la confianza entre los Estados.

En especial los dirigentes moscovitas consideraron la instalación del sistema defensivo estadounidense cerca de sus fronteras como un acto de hostilidad y como una amenaza directa a la seguridad nacional de Rusia. Que además se hiciera en dos países que habían formado parte del Pacto de Varsovia, fue considerado como una intromisión en su área de influencia y como una provocación. Los dirigentes rusos mostraron un profundo resentimiento por el escaso respeto con que Estados Unidos tomaba decisiones que, según ellos, afectarían a la seguridad de Rusia y consideraron como un asedio que un programa militar de perfil tan alto fuera a instalarse junto a su frontera, porque el radar checo tendría capacidad para rastrear buena parte del espacio aéreo ruso y para realizar el seguimiento de las pruebas de misiles en sus instalaciones de Kapustin Yar, a unos 800 kilómetros al sureste de Moscú, y se preguntaban por qué no se emplazaba en otro lugar, donde podría dar cobertura a países como Bulgaria, Grecia, Rumania y Turquía, que quedaban excluidos con la ubicación elegida.

(28) LARA, Belén, «El sistema antimisiles de Estados Unidos llega a Europa», *Boletín de Información del CESEDEN*, número 302, pp. 55 y siguientes, año 2007.

Rusia amenazó con colocar sus misiles apuntando a Europa porque, en caso de crisis, se verían abocados a utilizarlos para eliminar el sistema defensivo. También amenazó con retirarse del Tratado INF, con reanudar los vuelos estratégicos con sus aviones cargados de misiles y con suministrar a Bielorrusia modernos misiles tácticos del tipo *Iskander SS-26*, para tener al alcance el territorio de Polonia y parte del de la República Checa. Asimismo, los dirigentes moscovitas aseguraron que también desplegarían esos misiles en Kaliningrado, en la frontera con Polonia, y anularon los planes de retirar tres regimientos de misiles de largo alcance con ojivas nucleares de *Kozel'sk*, en el occidente de Rusia. En definitiva, Polonia, un país miembro de la Unión Europea y de la OTAN, se convertiría en objetivo prioritario para Moscú en caso de crisis, así como para otros potenciales atacantes –como Irán– porque se verían obligados a intentar destruir los misiles antimisiles antes de llevar a cabo su ataque contra Estados Unidos. Es más, Polonia podría, incluso, convertirse en objetivo de grupos terroristas islamistas.

Los polacos y checos que se oponían al despliegue argumentaron que cualquier beneficio que se consiguiera de Estados Unidos no compensaría el total empeoramiento de la seguridad en Polonia y en la República Checa, ya que dichas instalaciones serían un lógico primer objetivo a destruir por cualquier enemigo de Estados Unidos, con lo que ambos países correrían un grave riesgo de ser atacados. Ponían el énfasis en que en la actualidad ningún país se enfrenta a una amenaza significativa por parte de Irán, pero que al instalar el sistema defensivo se estaría provocando a los iraníes para que lanzasen sus misiles contra ellos y en la posibilidad de que Rusia situara sus misiles apuntando a esa zona de Europa para, en caso de crisis, destruir el sistema antimisiles. Opinaron que, al ser miembros de la OTAN, su seguridad estaba garantizada y que no necesitaban reforzarla con acuerdos al margen. Es más, pensaban que esos acuerdos bilaterales pondrían en cuestión la credibilidad de ambos países como miembros de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea. Además, afirmaban que, desde un punto de vista político, se cedía soberanía porque el control y el mando del sistema pertenecía a Estados Unidos.

El proyecto se abordó en el seno de la OTAN y en el Consejo OTAN-Rusia, quedando meridianamente claro que Estados Unidos no pretendía debatir sobre el escudo antimisiles, ni buscaba el permiso de la OTAN, ni tampoco su aprobación. Los representantes estadounidenses se limitaron a

informar de que el proyecto saldría adelante sobre bases y negociaciones bilaterales con Polonia y República Checa, y de que la OTAN no podía interferir en sus planes. Para acallar las críticas de los aliados europeos los estadounidenses aseguraron que el escudo también serviría para proteger a una parte de Europa, para lo cual se desarrollaría un nuevo interceptor, que a diferencia del que pensaban desplegar en un primer momento no sólo serviría para interceptar la trayectoria seguida por los misiles lanzados contra Estados Unidos, sino que también sería capaz de interceptar los dirigidos contra suelo europeo, que inevitablemente habrían de tener una trayectoria más corta y un arco balístico más bajo.

Añadieron que el sistema defensivo se podría complementar con el ALTBMD de la OTAN, para extender la protección a Bulgaria, Grecia, Rumania y Turquía, que quedaban desprotegidas. Pero como ya hemos visto anteriormente este sistema no está planificado para defender países, sino instalaciones especiales y tropas, y además son las propias naciones las que aportan los sistemas de armas por lo que cabía preguntarse si serían las naciones que quedaban fuera de la cobertura estadounidense las que se verían obligadas a adquirir los medios necesarios o se afrontaría de manera multinacional. Los ministros de Defensa aliados acordaron encargar un estudio sobre la complementariedad de ambos sistemas, lo cual interpretó la administración Bush como un apoyo implícito a su plan de instalar los interceptores en Polonia. Los aliados se conformaron con estas explicaciones y se limitaron a pedir plena transparencia con ellos y con Rusia, además de que se respetase el principio de que la defensa de Europa es indivisible, ya que la propuesta planteaba niveles de seguridad diferentes. Tan sólo Alemania, Bélgica, Canadá, Holanda y Luxemburgo mostraron explícitamente su insatisfacción.

Frente al apoyo incondicional y decidido de Bush al desarrollo y despliegue de defensas antimisiles, Obama, durante la campaña electoral, expresó sus reservas sobre el escudo defensivo. Para él es un instrumento más, pero no el más importante, de la estrategia para reducir el peligro de las armas nucleares y afirmó que la política de su antecesor en relación con estas defensas había sido muy costosa e inefectiva, e impulsada con poca honestidad y realismo (29). Aseguró que si respon-

(29) Véase «Obama Statement on Visit of Polish President Lech Kaczynski», 16 de julio de 2007, consultado en: <http://www.obama.senate.gov/press/070716> y «A 21st Century Military for America: Barack Obama on Defense Issues», consultado en: <http://www.barackobama.com/pdf/Defense>

sablemente podía desplegar defensas antimisiles para estar más protegidos lo haría, pero solamente cuando quedase demostrado el correcto funcionamiento del sistema y su efectividad; cuando se hubieran realizado todas las pruebas necesarias de forma rigurosa; y asegurándose de asignar los recursos estrictamente necesarios para el despliegue de un sistema defensivo contrastado. Finalmente, anunció que, una vez cumplidos los anteriores requisitos, el despliegue se llevaría a cabo de forma que reforzara las alianzas y la cooperación con otros países, en lugar de dinamitarlas, y procurando que no afectase a las negociaciones sobre control de armamentos con Rusia, que tan sensible se había mostrado con este asunto.

Los Gobiernos de Polonia y República Checa presionaron al presidente Barack Obama para que no abandonase el proyecto, afirmando que parecería una derrota política frente a la presión de Rusia. En Praga, ante miles de personas, Obama vinculó el escudo antimisiles a los avances en el diálogo con Irán, al afirmar que:

«Si la amenaza iraní es eliminada tendremos mucha mayor base para la seguridad y la razón principal para la construcción del sistema antimisiles en Europa desaparecerá» (30).

Y a Medvédev le propuso renunciar a activar el sistema antimisiles en Europa si Moscú se comprometía a utilizar su influencia en Teherán para frenar el desarrollo del programa nuclear iraní. Posteriormente recortó sustancialmente la financiación del programa en los presupuestos del año 2010 y lo reorientó hacia la construcción de defensas contra misiles de más corto alcance en lugar de contra misiles estratégicos, como ya hiciera el ex presidente Clinton cuando llegó a la Casa Blanca. Finalmente, el 17 de septiembre de 2009, Obama anunciaba (31) que no seguiría adelante con el desarrollo de las instalaciones de Polonia y de la República Checa y que en su lugar se construirá un sistema defensivo en cuatro fases (entre los años 2011 y 2020) basado en el interceptor SM-3 que se desplegará tanto en los buques de la Armada como en tierra (probablemente en Turquía) y que servirá para hacer frente a los misiles de corto y medio alcance de Irán. En el comunicado se especificaba que la

(30) «President Obama Speech on Nuclear Disarmament», Praga, 5 de abril de 2009, consultado en: <http://www.acronym.org.uk/docs/0904>

(31) The White House: *Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy. A «Phased, Adaptive Approach» for Missile Defense in Europe*, consultado en: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/

Administración estadounidense trabajará junto con los aliados para que la arquitectura del nuevo sistema se integre en la red de control y mando que está desarrollando la OTAN para el ALTBMD y con las defensas antimisiles de otros países, y que las opciones específicas del despliegue se consultarán también en el seno de la Alianza. El secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, manifestó públicamente que era un paso muy positivo porque se respetaban los principios de solidaridad e indivisibilidad.

Lo cierto es que la amenaza que suponen los misiles balísticos de más largo alcance ha ido decreciendo porque, con la excepción de Rusia y China, ningún país, incluidos Irán y Corea del Norte, poseen misiles balísticos con capacidad para alcanzar el territorio de Estados Unidos. No menos cierto es que si el sistema defensivo llega a ser efectivo contra la amenaza real de los misiles ahora existentes, se favorecerá una nueva carrera de armamentos porque la respuesta de los países afectados será construir más misiles balísticos para saturar las defensas, o inclinarse por los misiles de crucero, que aunque son de más corto alcance, pueden ser lanzados desde buques o submarinos situados en las proximidades del país a atacar.

Por otro lado, la iniciativa de Bush ha afectado a todo el entramado de tratados de control de armamento que tantos esfuerzos costó conseguir. Hemos asistido a la desaparición del Tratado ABMT (*Anti Ballistic Missile Treaty*), pero además, como consecuencia del proyecto de despliegue europeo, Rusia ha suspendido la aplicación del Tratado de Armas Convencionales en Europa y anunció que haría lo mismo con el Tratado INF, al considerar su seguridad seriamente amenazada. Además, al favorecerse el rearme, otros acuerdos como el MTCR (*Missile Technology Control Regime*) cuyo objetivo es controlar la difusión de las tecnologías necesarias para construir misiles, o el Código Internacional de Conducta contra la Proliferación de Misiles Balísticos, o iniciativas como la PSI se hubieran visto seriamente cuestionados.

Conclusiones. La política nuclear de la OTAN en el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza

Los aliados esperan poder adoptar un nuevo Concepto Estratégico para la OTAN en la próxima cumbre que tendrá lugar en Lisboa a finales de 2010 o principios de 2011. En la celebrada con motivo del sexagésimo

aniversario de la firma del Tratado se aprobó un documento denominado Declaración sobre la Seguridad de la Alianza, donde los jefes de Estado y de Gobierno le encomiendan al secretario general que convoque y dirija a un amplio grupo de expertos cualificados para que elaboren un nuevo Concepto Estratégico, que sirva para hacer frente a las amenazas de hoy y para anticipar los riesgos del mañana. Un proceso que ha de seguir muy de cerca el Consejo Atlántico. Por lo que se refiere a la política nuclear, la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza dice que:

«La disuasión, basada en una mezcla adecuada de capacidades nucleares y convencionales, continúa siendo un elemento central de nuestra estrategia global» (32).

Este párrafo, nada innovador ni motivador de un debate a fondo, sugiere que la política nuclear de la Alianza permanecerá como hasta ahora, aunque tampoco niega otras posibilidades.

En cualquier caso, en los próximos meses se va a intensificar el debate sobre la política nuclear de la OTAN en general y sobre las fuerzas nucleares estadounidenses estacionadas en Europa en particular, pues paralelamente a la elaboración del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza se están produciendo y se van a producir importantes debates y acontecimientos, que influirán en el resultado final de éste en lo referente a la política nuclear:

- El 24 de septiembre de 2009, el Consejo de Seguridad de ONU aprobó por unanimidad la resolución 1887, una resolución histórica ya que por primera vez se compromete a la comunidad internacional a «crear las condiciones para un mundo sin armas nucleares», se refuerzan los instrumentos para prevenir la proliferación nuclear y se construye el marco para actuar legalmente contra la expansión de la tecnología nuclear incontrolada y el tráfico clandestino de material atómico. Además los países que poseen armas nucleares se comprometen a reducir su número y a facilitar el acceso a la energía nuclear pacífica a los países que lo requieran. A cambio, los que no tienen armamento nuclear renuncian a poseerlo (33).

(32) *Declaration on Alliance Security*: Issued by Head of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl, 4 de abril de 2009, consultado en: <http://www.nato.int/cps/>

(33) Resolución 1887, S/RES/1887, año 2009. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6191ª sesión, celebrada el 24 de septiembre de 2009, consultado en: http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions_09.htm

- Estados Unidos está procediendo a la revisión de su política nuclear, que el Congreso estadounidense deberá aprobar a principios del año 2010. Se espera que la administración Obama asigne al armamento nuclear exclusivamente la misión de disuadir frente a ataques nucleares y que reduzca significativamente el número de armas atómicas. Siempre que se produce una revisión de la política nuclear en Estados Unidos, invariablemente sus resultados se trasladan a la política nuclear de la Alianza, por lo que es previsible que el armamento nuclear de la OTAN sea asignado a disuadir únicamente frente a ataques nucleares.
- Otra negociación importante que se está ultimando en el momento de escribir estas líneas es la renovación del Tratado START, que ha de estar concluida el 5 de diciembre de 2009, fecha en la que expira el hasta ahora en vigor. Se espera que los Gobiernos de Estados Unidos y Rusia acuerden importantes reducciones en el número de misiles estratégicos y en el de cabezas nucleares.
- Además, como lo que más preocupa en estos momentos a la comunidad internacional es que grupos terroristas puedan hacerse con bombas nucleares, Obama ha convocado para marzo de 2010 una reunión multilateral para tratar exclusivamente de la seguridad del armamento nuclear. El objetivo es debatir sobre la naturaleza de la amenaza y dar los pasos necesarios, conjuntamente, para asegurar los materiales nucleares vulnerables, combatir el contrabando nuclear y detectar y evitar cualquier posibilidad de terrorismo nuclear.
- Dos meses después tendrá lugar la Conferencia de Revisión del TNP, en la cual a los tres pilares clásicos del Tratado –el desarme, la no proliferación y el desarrollo de energía nuclear pacífica– se le quiere añadir un cuarto pilar vital: la seguridad nuclear. Como en conferencias anteriores, también en ella se volverá a debatir sobre la incompatibilidad de las armas nucleares que Estados Unidos tiene estacionadas en suelo europeo con la letra y el espíritu del TNP. Asimismo, se espera que haya gestos importantes en apoyo del Tratado: Estados Unidos y Rusia presentarán el acuerdo logrado para reducir significativamente su arsenal nuclear estratégico; el Reino Unido anunciará la reducción del número de cabezas nucleares que portarán sus misiles *Trident*; y Francia probablemente hará algo similar con respecto a sus fuerzas nucleares aéreas.

Posteriormente será el momento de plantearse la negociación de un tratado para reducir o eliminar las armas nucleares tácticas, que afectará a las que Estados Unidos tiene desplegadas en el suelo de los países

aliados. Cronológicamente, éstas fueron las primeras en aparecer, simplemente por las limitaciones tecnológicas de los sistemas de lanzamiento, y luego fueron perdiendo importancia a medida que las armas estratégicas fueron avanzando en número y en capacidad destructiva. En la actualidad el armamento nuclear táctico se caracteriza por una asimetría sin precedentes: se estima que Rusia cuenta con 5.000 armas de este tipo (aproximadamente la mitad desplegadas y la mitad en reserva) frente a las 500 de Estados Unidos; Rusia las tiene todas dentro de sus fronteras, mientras que Estados Unidos tiene gran parte de ellas estacionadas permanentemente en otros países. Otro hecho que caracteriza a este tipo de armamento es la completa ausencia de información oficial y verificable sobre su número, desarrollo de sus tecnologías y misiones: se sabe que China tiene misiles balísticos tácticos con cargas convencionales que potencialmente podrían ser reemplazadas por cabezas nucleares y que tanto en la India como en Pakistán su número va en aumento. Israel también las posee. Empero, lo más preocupante es la ausencia de cualquier tipo de régimen internacional para su control, con lo cual el riesgo potencial de que proliferen y puedan caer en manos de grupos terroristas es bastante alto.

Pero un tratado para reducir o eliminar las armas nucleares tácticas es muy difícil de conseguir a corto plazo, porque Rusia defiende su superioridad en este tipo de armamento para equilibrar la superioridad convencional de la OTAN que es indiscutible y, por tanto, la probabilidad de que el Gobierno ruso esté dispuesto a eliminar sus 5.000 armas a cambio de las 500 estadounidenses es prácticamente nula. Por su parte, Estados Unidos no puede aceptar una reducción igualitaria porque se quedaría sin armamento nuclear táctico, mientras Rusia conservaría aún 4.500 de estas armas. Además, la verificación sería muy complicada y controvertida tanto política como técnicamente. Así pues reducir y eventualmente eliminar las armas nucleares tácticas, es un asunto enormemente complejo, excepto que se haga siguiendo el modelo aplicado por la OTAN en los últimos años: continuas retiradas de las bombas nucleares en suelo europeo, realizadas en secreto, sin anunciarlo públicamente y, por consiguiente, sin aprovechar la credibilidad y el beneficio político que este tipo de acciones confieren ante la opinión pública, y sin obtener contrapartida alguna por parte de Rusia.

En los foros que se están convocando para debatir y hacer aportaciones al nuevo Concepto Estratégico, algunos expertos defienden que se

debería disminuir la importancia de las armas nucleares, asignándolas sólo la misión de disuadir frente a posibles ataques nucleares e incluir el compromiso del no primer uso del armamento nuclear, pero que no se deberían de retirar las armas nucleares del suelo aliado porque el GPN quedaría vacío de contenido y los aliados perderían influencia sobre la política nuclear de Estados Unidos en la OTAN. Otros alegan que en la actualidad Estados Unidos es la única potencia nuclear que continúa teniendo desplegadas armas nucleares fuera de su propio territorio –ya que todo el armamento nuclear desplegado por la Unión Soviética en los países de la Europa del Este fue retirado por Rusia– y piensan que la OTAN debe de trabajar más estrechamente con Moscú para eliminar todas las armas nucleares tácticas en Europa y fortalecer así los tratados de desarme, el control de armamentos y el régimen de no proliferación, porque aunque en los últimos años se han reducido significativamente el número de armas nucleares desplegadas en territorio aliado, las que aún lo están, las doctrinas y las políticas que permanecen vigentes están afectando desproporcionadamente a las relaciones con Rusia. También opinan que son un anacronismo y un vestigio de la guerra fría que mina la seguridad europea.

El despliegue del armamento nuclear estadounidense en territorio aliado fue una decisión política formal tomada en el seno de la OTAN y sólo debería revertirse con el pleno consentimiento formal de todos los miembros de la Alianza. Previsiblemente Obama sondeará la opinión de los aliados y especialmente la de los que acogen las bombas nucleares en su suelo, pues no quiere actuar unilateralmente sobre este asunto para que no se pueda interpretar que reniega de sus compromisos con la OTAN, aunque él es de la opinión de que un armamento convencional altamente letal y preciso sirve para reemplazar a unas armas nucleares cuyo valor militar y disuasorio es mínimo. Así pues, más pronto que tarde el armamento nuclear táctico que Estados Unidos tiene desplegado en suelo aliado será retirado, a excepción del estacionado en Turquía que se hará a más largo plazo, debido a su situación geoestratégica y a la inestabilidad de la zona.

En cualquier caso, la elaboración de un nuevo Concepto Estratégico para la OTAN es el momento ideal para analizar si el papel que juegan las armas nucleares, 20 años después de finalizar la guerra fría, justifica sus costes financieros, políticos y diplomáticos. También es el momento de explorar nuevas y más sólidas bases para la Alianza.

ACRÓNIMOS UTILIZADOS

ABMT: *Anti-Ballistic Missile Treaty.*

ALTBMD: *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence.*

CSDC: *Continuous-at-Sea Deterrent Cycle.*

CTBT: *Comprehensive Test Ban Treaty.*

DGP: *Defense Group on Proliferation.*

FMT: *Fissile Material Treaty.*

GPN: *Grupo de Planes Nucleares.*

IAEA: *International Atomic Energy Agency.*

ICBM: *Inter-Continental Ballistic Missile.*

INF: *Intermediate-range Nuclear Forces.*

JCP: *Joint Committee on Proliferation.*

MIRV: *Multiple Independently Re-entry Vehicles.*

MTCR: *Missile Technology Control Regime.*

OIEA: *Organismo Internacional para la Energía Atómica.*

OTAN: *Organización del Tratado del Atlántico Norte.*

ONU: *Organización de Naciones Unidas.*

PSI: *Proliferation Security Initiative.*

SGP: *Senior Politico-Military Group on Proliferation.*

SLBM: *Submarine-Launched Ballistic Missile.*

START: *Strategic Arms Reduction Treaty.*

TNP: *Tratado sobre la No-Proliferación de Armas Nucleares.*

UNSCR: *United Nations Security Council Resolution.*

WMDI: *Weapons of Mass Destruction Initiative.*

CAPÍTULO CUARTO

OTAN: LA GRAN DESCONOCIDA EN UN MUNDO DESBOCADO Y DESCONCERTADO DONDE RECOMIENZA LA HISTORIA

OTAN: LA GRAN DESCONOCIDA EN UN MUNDO DESBOCADO Y DESCONCERTADO DONDE RECOMIENZA LA HISTORIA

Por JESÚS IGNACIO MARTÍNEZ PARICIO

La Alianza debería explicar mejor, asomarse más a los medios de comunicación y asegurarse de que no sólo los ciudadanos de sus 26 países si no los del resto del mundo conocen y comprenden qué están haciendo los hombres de la OTAN, en tan remotos lugares, en la lucha contra el terror (1).

La cuestión que ahora nos acucia es si al incorporar todos estos cambios, la OTAN se ha adaptado de manera suficiente al nuevo Concepto Estratégico, o sin con ello se han introducido unas debilidades antes inexistentes (2).

Las citas son algo más que otras tantas llamadas de atención sobre el futuro de la Alianza. Son dos exigencias inexcusables a las que debe hacer frente la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el nuevo ciclo político que ha comenzado. Toda organización institucional compleja, la OTAN lo es, que se enfrenta a cambios tan fundamentales como los que se propone, al tiempo que busca el puesto que le corresponde en el *recomienzo de la Historia* (3) tiene que gestionar su particular

-
- (1) FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ, Miguel Ángel, almirante: «El futuro de la OTAN», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 4, CESEDEN, la cita, del prólogo a la obra, corresponde a un tiempo donde todavía no se habían incorporado a la OTAN los dos últimos países.
- (2) POZO, Fernando del, almirante: «1949-2009: La OTAN ante su futuro», *Política Exterior*, número 128, marzo-abril de 2009.
- (3) DAHRENDORF, Ralf: *El recomienzo de la Historia. De la caída del Muro a la guerra de Irak*, editorial Katz, Buenos Aires, 2006

estado de crisis. Vaya por delante que en esta ocasión la crisis tiene un carácter positivo. La Alianza tiene que adecuar sus estructuras por el rápido crecimiento de la Organización en los últimos tiempos. Debe encontrar un nuevo sentido a las misiones que se le encomiendan. Tiene que hacer frente a las *nuevas misiones* desde planteamientos que poco tienen que ver con las misiones convencionales que justificaron su origen.

La situación de crisis se produce por los cambios fundamentales que se tienen que realizar en la Alianza para dar respuesta a problemas, riesgos y amenazas que no se habían previsto y que han surgido del incierto y desbocado escenario multipolar. Estas nuevas situaciones de inseguridad se suman a las amenazas convencionales que de forma paradójica pasan a un segundo plano.

El cambio en el que se encuentra inmersa la OTAN se puede percibir de manera gráfica. Basta con ver pasar de forma rápida, en forma de secuencia cinematográfica las portadas de su revista oficial para comprobar el cambio por el que está transitando. Cuando la vista se detiene en la lectura de los sumarios de alguna de los últimos números se comprueba que el concepto de seguridad y el de inseguridad es cada vez más amplio, se va haciendo cada vez más complejo, y por eso mismo, difuso. La seguridad resulta cada vez más indefinida. Se aleja el concepto de seguridad exterior y se aproxima el de seguridad interior hasta confundirse los dos.

Si se es capaz de pasar por alto el logotipo de la revista de la Alianza y tras la lectura de algunos números monográficos se puede llegar a la conclusión y a la confusión, de que se está leyendo la publicación de un departamento universitario especializado en economía internacional, quizás de ecología, bromatología, criminalística, o incluso de periodismo. Al concluir la lectura se llega a tener la duda de si en verdad se tiene en la mano la publicación de una organización cuyo objetivo es la defensa militar de las sociedades avanzadas.

Conforme ha ido pasando el tiempo el fantasma de la guerra se va alejando de las portadas y de sus contenidos. No es la única publicación militar nacional o extranjera que sufre esta mutación. Sin embargo, las noticias de las que se da cuenta, los reportajes y los ensayos que se publican muestran una nueva y considerable violencia. El lugar de las acciones convencionales de la guerra lo comienzan a ocupar otros jinetes de un nuevo Apocalipsis. Jinetes que son más sutiles en su acción amenazadora y destructiva.

Es lógico que una Alianza que surgió con un objetivo concreto y bien regulado, que sabía dónde, cómo actuar y hasta dónde podía llegar, que conocía de qué y de quién se tenía que defender, se encuentre en la actualidad en crisis y tenga que buscar acomodo en un escenario que puede ser definido por rasgos de incertidumbre.

Gestionar el proceso de cambio en esta situación supone desarrollar una nueva doctrina que tendrá que abarcar desde las acciones propias de la disuasión nuclear, hasta resolver el problema que supone reducir a unos piratas (4), imponer la paz entre enemigos de la misma nación, o ayudar a sentar las bases sobre las que deberá construirse una sociedad que se pretende que sea moderna en algún momento. Una Alianza de socios desiguales que debe incluir en sus arsenales los sistemas de armas más sofisticados, al tiempo que debe disponer de los medios adecuados para reducir la plantación de adormideras. Tiene que formar a sus soldados en el combate convencional y se propone que esos mismos solda-

(4) Comienzan a aparecer algunas preguntas, no muchas en los cuestionarios. Se pueden consultar en los barómetros del Real Instituto Elcano, disponible en: www.realinstitutoelcano.org. En el último, primavera de 2009, se deben destacar dos datos. El 57% de los entrevistados cree que la piratería afecta de manera importante a los intereses nacionales; un 19% no tiene una idea formada al respecto. El segundo dato, peculiar por el resultado, señala que para el 81% de los entrevistados las tropas destacadas en la zona corren un riesgo importante. Más allá de la opinión peculiar que muestran los dos porcentajes, el desconcierto que está produciendo el último incidente demuestra la complejidad de las *nuevas misiones*. Se hace necesario encontrar el concepto adecuado para definir la situación. Lo del *combate contra la piratería* no parece lo más apropiado si se tiene en cuenta las secuencias vividas. Los tiempos y los medios de las leyes, la política y la acción militar, ¿también debería ser policial?, son diferentes y no se encuentran sincronizados. Es ocasión propicia para que los interesados en la confusión encuentren toda suerte de argumentos con matices diferentes y con críticas dirigidas en todos los sentidos. Integrar los intereses particulares en los colectivos, nacionales y europeos, es una exigencia a la que no se hace frente. Los antecedentes marcan el presente y puede que determinen lo por venir. El desconcierto acelera el desorden. Muestra la necesidad de contar con una gestión clara dispuesta a aceptar las propuestas de técnicos y profesionales para adecuarlas a objetivos definidos que refuercen el sentimiento de comunidad. Se debe explicar con claridad lo que se pueda y se deba decir por personas de autoridad. El papel de los influyentes creíbles deben ser utilizados con el fin de comunicar mensajes claros, o justificar los silencios. Es de interés la consulta del International Maritime Bureau, como organismo especializado de la Cámara de Comercio Internacional que trabaja en estas cuestiones, disponible en: www.icc-ccs.org/ Indispensable también la página electrónica de la misión de la Unión Europea en Somalia, disponible en: www.eunavfor.eu/ En las dos direcciones se pueden encontrar otros enlaces de igual interés.

dos actúen con igual contundencia y rigor profesional frente al cambio climático (5).

Se podrían señalar otras líneas de fuerza sobre las que se deberá elaborar la doctrina con la que responder a las exigencias dispares que se ya se plantean en el actual Concepto Estratégico de la Alianza. Es lógico que en estos momentos no sea fácil, menos en el futuro inmediato, poner de acuerdo a los 28 países miembros de la OTAN para que el mismo modo de pensar y de actuar termine satisfaciendo a todos los miembros de la Alianza. Que todos reconozcan protegidos sus intereses con el mismo Concepto Estratégico.

La tarea que se ha comenzado es todo un reto en la *gestión del conocimiento*. La propuesta va más allá de las cuestiones técnicas y profesionales de la Alianza. Con seguridad, la adaptación de lo profesional, de lo estrictamente militar será más fácil que desarrollar el marco conceptual en el que deberá actuar la Alianza. La OTAN se ha propuesto una tarea que se puede anticipar será ardua, como poco.

Los documentos oficiales de la OTAN donde se anuncia el comienzo del proceso de reflexión que debe conducir al nuevo Concepto Estratégico que *tiene que ser incluyente*. Supone añadir al trabajo que realice el grupo de expertos las propuestas de los aliados. Lógico y evidente. Añadirán dificultades debido a los intereses enfrentados entre ellos, o no convergentes para no ser tajante, pues sus diferencias son notables. Se anuncia que a las opiniones anteriores se sumarán a la consulta ex-

(5) Los datos de las encuestas a los soldados y mandos que participan de manera reiterada en las *nuevas misiones* muestran una crisis de identidad al tener que cambiar con demasiada frecuencia de su condición de *soldado a la de soldado en misiones de paz* sin apenas tener tiempos y apoyos para cambiar de lo uno a lo otro; el cambio de la uniformidad es lo de menos. La adaptación se ha comprobado que es fácil si el cambio se realiza en contadas ocasiones. La rotación a la que están expuestos los militares produce importantes contradicciones y ambivalencias que terminan repercutiendo en la eficacia de las unidades militares de vuelta a sus unidades orgánicas. Al final esas mismas encuestas señalan que los beneficios son contados y diferentes para cada una de las condiciones de militar. El escepticismo ante la eficacia de las misiones está creciendo. En cuanto al *combate contra el cambio climático* es una novedad que aparece en todo documento reciente, así como en toda solemne declaración. Más allá del enunciado, apenas se aporta información documentada para la discusión científica al respecto que demuestre la validez y fiabilidad, o no de la afirmación aceptada de manera apresurada sobre dicho cambio. En esos textos y documentos no se ha podido encontrar la propuesta y las recomendaciones de cómo actuarían los ejércitos en tan desigual combate.

terna de Naciones Unidas, la Unión Europea, la Asociación Euroatlántica del Consejo, el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul. Habrá que ver cómo se administra la producción de tantos informes. No acaba aquí la ampliación de la consulta. Se llega a proponer en este comienzo la participación de asociaciones no gubernamentales. Concluye el plan de trabajo señalando que se escuchará a todo aquel que tenga y quiera decir algo al respecto.

Por el interés del objetivo que se propone para la Alianza hay que hacer toda suerte de votos para que tras el recorrido de consultas y aportaciones el resultado sea el que debe ser. Desde un planteamiento menos técnico cabe esperar que después de semejante proceso de consultas se tenga claro qué se tiene que hacer, cómo hacerlo, quién tiene que hacerlo, quién y cómo se tendrá que motivar a los protagonistas de las acciones para cumplir los mandatos que reciban los militares, cómo se explicará el resultado de las acciones y cómo se soportarán los costes y beneficios que resulten.

En el cambio en las organizaciones institucionales hay que resolver otras cuestiones. El segundo trabajo, habiendo explicado qué doctrina guiará la acción futura, exige encontrar la estructura organizativa necesaria para gestionar objetivos tan complejos como los que se prevén para la OTAN del siglo XXI. Habrá que llegar a crear una organización que responda a los retos imprevistos y diferentes, con estructuras de acción distintas en cada operación y en ocasiones creadas *ad hoc*. Puede que a largo plazo se termine acumulado experiencia suficiente para responder de manera eficaz a estas exigencias. No van a ser pocos los problemas que se van a presentar pues con toda seguridad no se va a disponer con los recursos óptimos para cumplir con éxito las tareas encomendadas y asumiendo los riesgos de manera racional. Probablemente no se podrá contar con los recursos necesarios en número de hombres, sistemas de armas y capital suficiente para movilizarlos y mantenerlos en la zona durante el tiempo suficiente. La organización tendrá que compensar esas limitaciones con *gestión del conocimiento* y del *capital intelectual* que ya posee la Alianza.

Se necesitará algo más que la profesionalidad que se supone y que ya ha sido demostrada. Si no se explican las razones de acudir una y otra vez a la misma operación, o a otra nueva, la rutina terminará cuarteando las voluntades y la dedicación de militares con vocación. La misión terminará siendo aprovechada en beneficio propio que, en situaciones extremas pueden ir más allá de lo que exige la legalidad. Será

necesario contar con una fuerte motivación y un no menor apoyo que aporten el respaldo necesario de la retaguardia. Esa retaguardia, por lo general se va a encontrar a una gran distancia del *frente*. La distancia se debe medir no tanto por kilómetros, como por la *distancia que marque la opinión pública* respecto de los objetivos de la operación. Habrá que tener en cuenta la experiencia de la historia militar reciente y del pasado: las batallas y las guerras también se pierden en la retaguardia, en los comentarios que se escriben en papeles de la prensa y en las noticias y reportajes de los medios de comunicación.

No será el único problema de carácter estructural que se tendrá que resolver en la tarea a la que se enfrenta la OTAN. Los datos de opinión de los militares que participan en misiones OTAN. Unión Europea o Naciones Unidas muestran los problemas que surgen en el cumplimiento del estricto ejercicio profesional se resuelven con facilidad. Falta que todos esos mismos militares compartan el mismo sentido de identidad con la operación en la que participan dejando a un lado peculiaridades históricas, simbólicas, culturales, o legales, asumiendo todos ellos un mismo sentido común de *su vida cotidiana en la zona* sin fisuras. La acción conjunta e integrada, que no se discute en el plano macro de la acción profesional, debe impregnar las relaciones micro de esa misma acción. Un tercer plano que refuerce la eficacia supone *integrarse* en la vida diaria donde se desarrolla el trabajo.

Los datos de las encuestas a militares (nacionales y de otros ejércitos) en las nuevas misiones todavía no son muchos, pero comienza a haber una buena base sobre la que se pueden elaborar conclusiones generales. Muestran que el ejercicio profesional no plantea problemas a la práctica totalidad de los militares entrevistados. En cambio sí que se muestra desconfianza en lo cotidiano. La integración con los beneficiarios se valora de forma diversa, desde el reconocimiento de que no hay ningún tipo de compromiso emocional con lo que ven, hasta los que muestran que su compromiso con la misión, más allá del cumplimiento estricto de las órdenes es tan intenso que se llega a considerar poco prudente. No hay muchos datos, las conclusiones son provisionales, las respuestas dependen del tipo operación y de la zona donde se lleva a cabo la acción. La OTAN podría promover la aplicación sistemática de cuestionarios para conocer también la opinión de los militares por su condición de protagonistas principales.

El cambio radical que se está viviendo en las relaciones internacionales y el que se vivirá en lo por venir añade una nueva tarea a la propuesta.

Se tiene que dejar bien sentado qué sentido tiene la profesión militar para los propios militares en el nuevo escenario de las acciones que se prevén. Escenarios todos ellos caracterizados por la incertidumbre, donde se difuminan las responsabilidades entre quienes deciden en un ambiente bien distinto a de los que tiene que llevar a cabo esas órdenes. Puede que de aquí a poco se termine dando el paso definitivo de considerar de una vez por todas que lo militar se transforme en algo semejante al ejercicio de una actividad *policial*. Incluso puede que se esté en el anticipo de un siguiente paso. Quizás se proponga que el futuro de la milicia sea algo semejante a una actividad que podría denominarse como *policológico* (6).

Asumir estos cambios puede ser lo más difícil del cambio propuesto. Más allá de adaptar un sistema de armas complejo puede que se proponga cambiar el sistema de valores que sirven de *referencia* y de *seña de pertenencia e identidad* para unos profesionales y voluntarios de la milicia a los que se les sigue exigiendo el mayor esfuerzo y sacrificio personal, familiar y como grupo. Algo se tendrá que decir al respecto, o se pueda deducir de lo dicho cuando se haya concluido el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN. Deberá medirse con sumo cuidado cambios tan radicales. No se deberá olvidar la recomendación que avisa que en tiempos de turbación se deben hacer los cambios imprescindibles. Existe el riesgo de que el cambio se aplique sin medir todos los extremos. Sin embargo, pocas organizaciones institucionales cuentan con la ventaja que se tiene con la organización militar y que no tienen las demás. La militar es una organización estructurada, jerárquica y sigue siendo disciplinada que asume sin discusión lo que se manda. La opinión propia termina siendo arrinconada y se actúa cumpliendo la orden del mando. El sentimiento de pertenencia y de identificación con el grupo institucional, y con sus objetivos son fundamentales. Lo han sido en el pasado, más todavía en el presente y habrá que reforzarlos en el futuro cuando las acciones sean tan distintas a las que se conocen. Si ya no resulta fácil explicar y aceptar las razones del porqué hay que hacer esfuerzos tan considerables lejos de las fronteras, para garantizar unos intereses

(6) Sería la continuación de la hipótesis de Morris Janowitz, propuesta en el año 1960. El sentido policológico lo planteo en el sentido de que puede que termine generalizándose el mandato de las organizaciones políticas internacionales para que sean las Fuerzas Armadas las que reconstruyan, incluso que construyan una sociedad desde sus cimientos. El cambio que se ha seguido en la denominación de los Ministerios de Defensa puede considerarse una señal que marca este sentido.

que quedan difuminados, en el futuro las razones que se tendrán que dar van a requerir argumentos contundentes explicados por autoridades reconocidas como tales.

Reto no menor del trabajo emprendido por la Alianza va a ser el de adecuar sus propuestas con el esquema de valores por el que se guía la población en general, los líderes y formadores de opinión en todo lo que se refiere a la seguridad y la defensa, a las Fuerzas Armadas y a las organizaciones internacionales de defensa, así como lo militar en general y los militares en particular. Puede amoldarse al espíritu de los tiempos, o puede hacer un esfuerzo mayor para que sus recomendaciones sean aceptadas por todos, o por la mayoría como costosas pero imprescindibles. La Alianza, sus objetivos tendrá que tener el lugar adecuado que les corresponde en las sociedades desarrolladas, modernas y avanzadas, en las sociedades cosmopolitas. De manera indirecta también se tendrá que decir algo sobre el lugar que van a ocupar estas cuestiones en los sistemas de referencia de los ciudadanos. Ciudadanos que no perciben amenazas directas de otros Estados, de otros ejércitos y de otros soldados. Debe quedar claro para la mayoría de ciudadanos que ya no prestan una atención especial a estas materias que su seguridad se garantiza lejos de sus tierras, protegiendo ideas diferentes a las suyas de manera que puedan organizarse de manera armoniosa y no trasladen sus conflictos y la desestabilización a otros lugares.

Se dice en el plan de trabajo de la OTAN que al redactar el nuevo Concepto Estratégico no se dejará pasar la ocasión para argumentar a los confiados y despreocupados ciudadanos las razones por las que hay que seguir dedicando esfuerzos militares propios y ajenos. Por qué hay que hacer ese acudir a lugares a los que nunca llegará la mayoría de los ciudadanos, incluso lugares que desconoce y nunca ha oído. Lugares y situaciones donde no quedan claros los objetivos que se pretenden alcanzar, ni las razones por las que lo han decidido así políticos y organizaciones internacionales poco conocidas y minusvaloradas.

Al evaluar los resultados de las declaraciones solemnes que se han producido en las últimas décadas se puede concluir que la experiencia demuestra que se avanza lentamente en el progreso y la racionalización de la toma de decisiones. Se van solucionando los problemas, pero no con la agilidad que se requiere dada la gravedad de la mayoría de las situaciones. Los acuerdos que se firman y donde se anuncian compromisos no terminan de contar con los recursos adecuados para cum-

plirlos y suele faltar la voluntad política de hacer el esfuerzo necesario y continuado para cumplirlos. Se valora el impacto electoral de lo firmado y si el resultado es dudoso se antepone lo inmediato al objetivo final. El pragmatismo de la política demuestra que se aplica en unos casos, y en otros no. Es la prueba de que si existe voluntad comprometida, tal como exigía Domínguez Ortiz a los políticos y gestores de tiempos pasados, se hacen esfuerzos ímprobos para alcanzar lo propuesto mal que pese a grupos sociales influyentes. Cuando ese esfuerzo no aparece, o el trabajo que se dedica a mover las dificultades es liviano se debe concluir que la materia interesa poco. En este caso se deben concluir que son otros intereses los que marcan las agendas políticas del momento, o de la situación.

Si los expertos y grupos de trabajo convocados por la OTAN para redactar el nuevo Concepto Estratégico se centran en el primer punto que se ha señalado, incluso si tocan el segundo y tercero pero dejan de lado el cuarto, se debe anticipar que se desaprovechó la ocasión para enmarcar la *cultura de la seguridad y de la defensa* en la cultura cívica, en la cultura *densa* en el sentido estricto del término. Una cultura cívica densa que es la que deberá caracterizar la vida pública del siglo XXI. La gestión de los asuntos públicos en el siglo que ha comenzado, tal como se están presentando, está exigiendo que se preste cada vez más atención a cómo los ciudadanos hacen uso, apoyan y valoran las instituciones que tienen que ver con la seguridad y la defensa, con las Fuerzas Armadas y con la OTAN, entre otras organizaciones, por lo que interesa aquí y en estos momentos.

La complejidad del funcionamiento de las organizaciones institucionales de las sociedades abiertas, cosmopolitas puede que termine produciendo un lógico distanciamiento del interés inmediato del ciudadano del común. Si en el ciudadano anónimo esta actitud es comprensible y se puede aceptar, en otros ciudadanos peculiares, entre *dirigentes, analistas y líderes de opinión* el desconocimiento interesado que muestran antes estos asuntos es rechazable. Más todavía. Carece de sentido que se haga gala y militancia de semejante desinterés. Se podrá aceptar y hasta desear que se muestren opiniones favorables o desfavorables, comentarios críticos o de apoyo. En estos grupos que forman la *clase aristocrática* de la sociedad necesariamente debe haber una opinión bien sentada, no cabe el prejuicio. No se puede aceptar que se diluya esa responsabilidad entre políticos que forman parte de esta categoría social a

la que se incorporan por voluntad propia y para ponerse al servicio de los demás, ni entre los gestores de los asuntos públicos, como tampoco se puede aceptar que se difumine el desinterés entre analistas y estudiosos de la vida social y política (7).

Desde el análisis sociológico aplicado al cambio de las instituciones complejas se pueden señalar algunas de las conclusiones que puede ser de interés conocerlas para ordenar las ideas que siguen. Por supuesto, como conclusión principal, cada institución es peculiar y responde a una historia y unos objetivos diferentes. Las experiencias pocas veces se pueden trasladar de unas a otras, se pueden aprovechar las experiencias, nada más. Si el éxito de unas se pudiera trasladar a otras hace tiempo que habría dejado de haber problemas.

El punto de partida del proceso de cambio en las organizaciones es asumir de manera pública por parte de los responsables políticos que se ha llegado a un punto de no retorno. Es la razón por la que se inicia un tiempo de reflexión para saber qué hacer. En la Alianza esta condición ya se ha dado. Una primera solución, radical en sus consecuencias que termina por eliminar todas las dudas posteriores es proponer que se disuelva la organización. No sería una excentricidad, lo hizo el Pacto de Varsovia. Descartada esta opción extrema se pasa a aceptar la opción posibilista: se debe encontrar una alternativa a la propuesta rechazada.

Las razones por las que se llega a esta conclusión son diversas. Puede estar provocada por un grave contratiempo; por la pérdida de la cuota en el mercado, en las organizaciones empresariales (8); porque ha desa-

(7) Víctor Pérez Díaz ha destacado con nitidez el problema y las exigencias que plantea este aspecto tan principal en y para la sociedad moderna. Formó parte de un grupo de asesoramiento en estas materias ante quien debía llevarlas a la práctica que fue quien le llamó, junto a otros expertos. Acudió pero no pudo influir para que se cambiaran algunos prejuicios y también no pocos prejuicios. Sus argumentos y los del grupo chocaron con los que mostraron intereses ajenos pero con mayor capacidad de decisión. Las ideas que propuso se encuentran en: *España puesta a prueba. 1976-1996*, Alianza Editorial, Madrid, 1996. *Una interpretación liberal del futuro de España*, editorial Taurus, Madrid, 2002. Así como en varios de sus *selected papers* 98a, 97a, 60a. Estos ensayos se encuentran, disponible en: www.asp-research.com/

(8) Resulta de interés conocer de mano de quien llevó a cabo el proceso de cambio profundo de IBM, otra organización institucional compleja, para hacer frente a problemas semejantes a los de la OTAN. También es de interés ver las consecuencias, no todas ellas positivas y los efectos no queridos y no previstos en los planes iniciales. GERSTNER, Louis: *¿Quién dice que los elefantes no pueden bailar?*, editorial McGraw-Hill, Madrid, 2004.

parecido el objetivo y la razón de ser de la organización; por encontrarse ante la contestación mayoritaria de la población a la que sirve, o por haberse producido un claro distanciamiento de los intereses nacionales respecto de los que mantenía la organización. La situación contraria también se puede dar. Los gestores del cambio deberán tener claro el objetivo marcado y el papel que desempeña el cambio ante las exigencias de la población, o de los grupos de presión pues de acceder a sus peticiones lo probable es que tendrían que proponer su disolución. Esos gestores tendrán que debatir con rigor entre dos posturas. La que asume las exigencias institucionales, y la de la *dictadura democrática* manifestada por la parte organizada y militante de la opinión pública contraria a todo lo que tiene que ver con la seguridad y la defensa.

Debe haber una voluntad cierta de lo que se quiere y de lo que debe cambiar. Las decisiones deben ser acumulativas, aprovechando los éxitos previos y eliminando los que no aportan nada. En pocas organizaciones como en la organización militar se llega al convencimiento de que por el bien de la *eficacia intangible de la institución* no se puede romper con su pasado, se debe asumir pero no se puede ignorar. La militar es una organización institucional compleja que más allá de las innovaciones que ha tenido que incorporar para garantizar su eficacia, su referencia temporal siempre se encuentra en el pasado. Las decisiones que se toman deben ser igual de contundentes entre los miembros de la organización, la mayoría, así como entre los políticos responsables de los asuntos públicos, vinculados de manera directa e indirecta con la seguridad y la defensa.

La exigencia de la convergencia de propuestas e ideas viene impuesta por la condición especializada, técnica, así como por el carácter militar de la organización que cambia. El análisis comparado demuestra que en estos casos no siempre existe la coincidencia de intereses entre militares, gestores y líderes políticos. Por más que la experiencia diga lo contrario en buena parte del *imaginario colectivo* (9) lo militar sigue tratándose con distanciamiento que suele ser defensivo. Por esa razón puede terminar siendo impositivo al margen de las recomendaciones

(9) El imaginario colectivo consiste en una peculiar y pocas veces rigurosa, incluso puede ser falsa construcción social con la que se valora, explica e interpreta de manera interesada una realidad que termina siendo grata y cómoda a quien la elabora y quien la usa. Tan peculiar alquimia moral se aplica tanto a grupos como a instituciones, a situaciones y acontecimientos presentes o pasados, reales o ficticios. Alquimia moral se aplica tanto a grupos como a instituciones, a situaciones y acontecimientos presentes o pasados, reales o ficticios.

técnicas. La relación contraria, de lo militar hacia lo político también se ha dado y se puede seguir dando. En las organizaciones institucionales como la militar con una doble, triple o más dependencia, técnicas en unos casos, económicas en otras, y siempre políticas, el trabajo aislado pocas veces ha producido resultados positivos que hayan sido aceptados por todos los implicados. El esfuerzo que va a solicitar la OTAN a tan amplia comunidad de estudiosos y autoridades como el que se propone, puede ser excesivo y concluir en la confusión al tener que responder a tantas preguntas.

En la propuesta de cambio debe quedar clara la razón de ser que se pretende para la Alianza. El análisis comparado avisa de nuevo del riesgo que supone adaptar la organización al momento y a los intereses coyunturales de las corrientes de pensamiento lanzadas por grupos de presión, o personalidades incluso las bien intencionadas. Las organizaciones institucionales tienen como rasgo que las define estar por encima de las personas que las dirigen en cada momento, por importantes que sean. Las organizaciones institucionales sobreviven a todos sus miembros. Pensar que la eficacia se produce por la adaptación coyuntural resulta ser errónea. Termina desconcertando a todos y desanima a quien tiene que introducir las modificaciones sin haber tenido tiempo para evaluar la eficacia del cambio previo. En esa situación los mejores terminan por alejarse de su compromiso con los objetivos de la organización. Puede ocurrir y ocurre con más frecuencia de la deseada que se llegue a crear una disonancia entre la valoración realizada por profesionales y administradores ocasionales, así como entre profesionales y observadores respecto a la organización en su conjunto, sobre los miembros que forman la organización, o sobre sus objetivos.

La adaptación apresurada de las propuestas de cambio a intereses particulares termina por desplazar a parte de la opinión pública que se considera ajena a la iniciativa y, contando de nuevo de la experiencia del análisis comparado tampoco se gana la confianza a largo plazo del conjunto de quienes proponen el cambio apresurado. En el proceso de adaptación coyuntural se puede llegar a producir un efecto *boomerang* contrario a lo que se necesita.

En otras ocasiones se puede producir una reacción peculiar frecuente en situaciones como la descrita y ante organizaciones a las que no se prestan una atención especial, bien porque no interesa, o porque es una organización compleja a la que se le dedica un esfuerzo de comprensión

superficial. En esta situación se produce un proceso social que se define como *profecía que se autocumple*. Su enunciado es sencillo, sus consecuencias pueden ser catastróficas y la solución en ningún caso resulta fácil. Cuando se define como verdadero algo que no lo es, se termina actuando como si lo fuera.

En el proceso de cambio de la Alianza se deberán evitar estas dos excentricidades. Se exigirá cautela y decisión para recomponer los vínculos valorativos ante la Alianza para que sean favorables, o críticos pero opinión formada en cualquier caso. La publicidad apenas pone orden en el desconcierto y puede reafirmar las ideas equivocadas por la desconfianza que se puede llegar a crear, o por su propia y distante frialdad. La solución, fácil de enunciar y difícil de llevarla a la práctica exige eliminar el error que inicia proceso tan falaz. Las ideas falsas e interesadas tienen un sólido soporte *intelectual* (10). Una y otra vez se han descrito de manera contundente las bases por las que se rechazan desde un lado de la *intelectualidad mediática* todo lo que tiene que ver con la seguridad y la defensa. Suelen identificarlas con posiciones trasnochadas y autoritarias y, por eso mismo, rechazables. Se han descrito sus errores, pero las posturas de intransigencia mantienen toda su fuerza apoyadas por los intereses de los grupos que controla buena parte de la prensa, emisoras de radio y de televisión militantes que actúan en contra de las propuestas de la seguridad y la defensa necesarias en las sociedades modernas. En el esfuerzo también militan grupos sociales influyentes, de manera principal entre los considerados como *intelectuales* (11). Ante el trabajo eficiente de esos peculiares influyentes interesados hay que encontrar a los *influyentes creíbles ca-*

(10) DAHRENDORF, Ralf: *La libertad a prueba. Los intelectuales frente a la tentación totalitaria*, editorial Trotta, Madrid, 2009. Aunque ya es conocida vale repetir la idea: «Saber que luchamos por la libertad para forjar nuestra vida de acuerdo con nuestras propias ideas es mucho, pero no bastante. No es suficiente para darnos las firmes creencias necesarias para luchar contra un enemigo que usa la propaganda como una de sus armas principales, no sólo en sus formas más ruidosas sino también en las más sutiles», HAYEK, Friedrich August von: *Camino de servidumbre*, primera edición es de 1944, Alianza Editorial, Madrid, 2002.

(11) BENDA, Julius: *La traición de los intelectuales*, primera edición en 1927, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2005. Domínguez Ortiz avisa de que hay que poner en su sitio a los que se autodenominan y son propuestos como *intelectuales* (a la *violeta* según los clasificó Cadalso en tiempos antiguos pero parecidos a los del presente). Esa calificación se realiza sin que a muchos de esos intelectuales se les conozca autoridad alguna sobre el conocimiento científico lo que no les impide ejercer semejante condición con tan pocos recursos

paces de reducir los pre-juicios y los prejuicios convirtiéndolos en juicios elaborados a partir de una sólida información contrastada. Como se ha demostrado, esos influyentes creíbles existen y se sabe dónde encontrarlos. No debe faltar voluntad de que presten su influencia a costa de tener que aceptar sus críticas ocasionales.

Al futuro de la OTAN se llegará con las ideas, las opiniones y los argumentos que los ciudadanos ya tienen en el presente. Por supuesto, en el trayecto se producirán cambios y adaptaciones que habrá que tener presente y controlarlos para reaccionar en el sentido adecuado. Quizás en el trayecto algunos se radicalicen y otros acepten las nuevas propuestas. Desde la OTAN se tendrá que prestar la atención debida si se quiere, tal como se sugiere en el plan de trabajo que los ciudadanos dejen de sentirse al margen de la tarea que se va a emprender. No se podrá pretender que estas materias pasen a ocupar una posición central en las preocupaciones del ciudadano del común. Además de ser una cuestión técnica de difícil comprensión y donde los ciudadanos no muestran un sentimiento de inseguridad frente a agresiones externas, se tendrá que tener presente que las inquietudes de esos mismos ciudadanos se centran en aspectos inmediatos, próximos y con una dimensión pragmática propia de su anónima vida cotidiana. Se puede aceptar el desconocimiento técnico de esos ciudadanos, pero no que se carezca de opinión para valorar las situaciones y los hechos que tienen que ver con su seguridad y la defensa de sus intereses.

Beneficiarios netos de la OTAN

Cuando en un sistema social se padecen importantes conmociones y se desconoce lo que puede y va a ocurrir, los individuos, los grupos sociales, las organizaciones y las instituciones que forman la estructura toman postura ante la incertidumbre. Al tiempo que se centran de manera exclusiva en todo aquello que siendo de utilidad inmediata pueden controlar las consecuencias, o con las que pueden mejorar su situación, terminan por desentenderse de lo que se considera poco importante, por trascendente que pueda ser. La complejidad puede ser una de las causas de la pérdida de interés aunque se considere su importancia. Vivir en el día y vivir al día es la forma de dejar a un lado la incertidumbre renunciando a un pasado en el que se encuentra el origen de la incomodidad del presente.

Postura coincidente con el escepticismo anterior se resume en la sentencia de la que parte Hannah Arendt para analizar la crisis que paraliza la sociedad moderna:

«Nuestra herencia no proviene de ningún testamento» (12).

El resultado de tan contundente argumento no es otro que la pérdida del sentido moderno de las palabras que describen conceptos clave de toda sociedad. Conceptos y palabras que no pueden faltar en una sociedad que pretende ser una sociedad avanzada: responsabilidad, valor, esfuerzo, gloria, excelencia, razón. Cito los que cita Hannah Arendt que son los que más se aproximan al objetivo de este capítulo. El análisis tiene un carácter práctico que pretende ser optimista, o por lo menos esperanzado que sea así. No se puede renunciar a la necesidad de recuperar el sistema de referencia fundamental con el que se debe vivir en el presente para encarar el futuro de manera coherente con el pasado.

En este apartado y en este momento hay que preguntarse y tratar de responder la pregunta sobre qué se opina sobre la seguridad y la defensa en los países de la Alianza. Partiendo de ese conocimiento puede ser posible estimar lo que quizás se opine en el futuro próximo. También hay que preguntar y responder sobre otras cuestiones que han creado el sistema de referencia donde la seguridad es una parte del todo. En este conocimiento debe quedar la idea de que el individuo, todos los individuos por el hecho de serlo no tienen en sí mismos una *sustancia política* que los caracteriza. Esa condición aparece cuando existe un espacio entre ellos, al formar grupos y al que se le dota de sentido político mediante la interacción y el uso de las instituciones políticas.

Son muchos los adjetivos con los que se califica el tiempo que toca vivir. La falta de acuerdo es una señal de su complejidad. Algunas calificaciones buscan la expresión literaria para hacer más llevadera la dificultad que encierra la situación que se quiere describir. En unos casos se utiliza la expresión de mundo desbocado, en otros, mundo de incertidumbres, tiempos de sombras, quiebra de la democracia, mundo inseguro, invierno de la democracia, o recomienzo de la Historia. El denominador común de todas las expresiones se resume como mundo complejo y peligroso al mismo tiempo. Esta situación no es nueva, en la Historia se han repetido situaciones parecidas. El Estado, las in-

(12) ARENDT, Hannah: *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*, editorial Península, Barcelona, 1968.

stituciones vuelven a adquirir el papel central que les corresponde. El pacto y contrato social del individuo para garantizar su seguridad individual y como forma de reducir los conflictos colectivos muestra de nuevo toda su vigencia.

Los ciudadanos que pertenecen a los países que crearon la OTAN tienen el privilegio de poder reforzar el pacto inicial. Por un lado son ciudadanos de Estados sólidos y con una larga experiencia de éxitos, también se pueden señalar crisis y desigualdades. Los países que se han incorporado a la OTAN tras el final de la guerra fría tienen que consolidar la eficacia de sus instituciones y desarrollar una verdadera cultura cívica. Esos Estados recién llegados forman parte de la Unión Europea que pretende constituirse en algún momento en un nuevo Estado del que se desconoce la forma jurídica que llegará a tener. Así todos los ciudadanos comunitarios disponen de una doble cobertura de protección: la nacional y la comunitaria. La OTAN añade una tercera. Los *menos privilegiados*: Estados Unidos, Canadá, Noruega, Islandia y Turquía cuentan con dos, *nada más* (13).

En el caso de los países comunitarios de la OTAN que al tiempo pertenecen a la Unión Europea el *pacto* entre las dos Organizaciones sigue sin tener la solidez que pretendían alcanzar los fundadores de la integración europea. La Unión Europea tiene tras de sí una larga historia de países separados y de enfrentamientos. Eliminados los contenciones en unos casos y reducidos la totalidad, ahora se trata de recuperar el tiempo perdido por los años de hierro y de separación tras el telón de acero. En la historia europea no han faltado experiencias e intentos de integración. Se ha conseguido la integración económica, falta la integración política definitiva. En la historia de aproximaciones y alejamientos se han compartido culturas, religiones, instituciones, mercados pero sigue conseguirse una verdadera *sociedad civil europea*.

(13) Cuando se observa la intersección de conjuntos formados por las diferentes organizaciones internacionales, Naciones Unidas, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, Consejo de Europa, OTAN, Unión Europea, se reconoce que la suma potencial de recursos podría crear y garantizar un escenario internacional de seguridad que tendría que estimular el desarrollo y la modernización de un número considerable de países. Ahora bien, cuando se mide la voluntad del esfuerzo que se está dispuesto a aportar al conjunto, o se consideran las fuertes desigualdades de sus estructuras políticas, sociales, económicas, se entienden los fracasos y la falta de acción decidida para resolver problemas o construir el futuro.

La Unión Europea dispone de una contundente administración comunitaria. Después de leer documentos, reglamentos y disposiciones se comprueba que no existen objetivos comunes entre sus muchos departamentos. La ausencia de la *esfera pública* también tiene que ver con la consecuencia de su rigidez administrativa. ¿Por su desconfianza?

La construcción de la sociedad civil exige mantener y defender un orden de libertad propio de sociedades avanzadas. Esa defensa en el orden multipolar exige desplazar la frontera de los valores que hay que defender más allá de las fronteras políticas propias. Puede que en algún momento la Unión Europea, o Naciones Unidas tengan capacidad y voluntad para realizar esa defensa. Por ahora ese futuro apenas se vislumbra y se puede considerar como objetivo todavía utópico que por eso mismo no se concreta ni en el tiempo, ni en el espacio. Reconociendo que no existe ninguna potencia que pueda y quiera asumir esa responsabilidad por sí misma la OTAN sigue siendo el único instrumento válido para cumplir esa función.

Garantizada la seguridad, las tareas no terminan. La OTAN es un instrumento, no el único que debe permitir ir más allá de manera que contribuya a la construcción y defensa de esa sociedad civil a la que no se puede renunciar. Para construir esa sociedad civil de la que la OTAN será el *brazo armado* que gestione la administración de la violencia legítima hay que superar cuatro obstáculos no pequeños (14). Debe crearse una *esfera pública europea* que vaya más allá de una burocracia poderosa donde la única razón de su capacidad de decisión es asegurarse su propia existencia. Otra exigencia es que los países comunitarios dejen de considerarse extraños entre sí y defiendan intereses propios, comunes dejando a un lado los intereses particulares.

Debe aumentar el interés por los asuntos comunitarios sin renunciar a los intereses nacionales, incluso los locales, ninguno de los tres son incompatibles. Deben sumarse para aumentar su fuerza. La libertad de movimientos y la desaparición de las fronteras políticas en la Unión Europea deben estimular el contacto entre el mayor número posible de los que piensan y aspiran al mismo objetivo. El ejercicio de la profesión militar de manera conjunta e integrada, participando en misiones fuera de su comunidad es una de las formas donde se crea el sentimiento de

(14) PÉREZ DÍAZ, Víctor: «¿Qué Europa política queremos?», *ASP Research Paper*, 52(a)/2004, disponible en: www.asp-research.com/

pertenencia a una institución política sin definir todavía. No es el único recurso para llegar al objetivo. La movilidad de trabajadores y estudiantes, la de los ciudadanos que cambian de residencia por razones de turismo o culturales, disponer de una misma moneda, flexibilizar el paso de las fronteras son otras tantas maneras de conseguirlo. De forma quizás no prevista las misiones de Naciones Unidas, de la OTAN o de la Unión Europea están creando el espíritu cosmopolita que tanta falta hace.

Los otros objetivos que habrá que alcanzar son la adecuación de los derechos y deberes, de la *virtud cívica* que sea garante del orden, la libertad y la confianza de la mayoría. Del progreso en definitiva. La vida en común caracterizada por lo señalado hará que las diferencias que existen se acorten. No cabe esperar que se alcance la igualdad, objetivo imposible, pero sí que las oportunidades sean las mismas para todos, objetivo realizable.

Este recorrido que aparentemente se aleja el objetivo concreto de medir qué se piensa sobre la OTAN tiene el sentido de considerar a la Alianza como el garante de la modernización mediante la libertad y la seguridad para que sean otros los que subsanen las carencias. Asegurada la libertad y la seguridad será posible que un número cada vez mayor de ciudadanos sean conscientes de que viven en una *comunidad no de conversación, sino de vida*. Llevar esa seguridad más allá permitirá que el número de beneficiarios netos aumente y la comunidad global sea cada vez más consistente.

Los datos de las encuestas permiten cuantificar algunos aspectos señalados. La conclusión principal es que todavía lo que falta por recorrer es mucho. Debe hacerse un esfuerzo pedagógico para explicar las razones por las se demuestre que la existencia de la OTAN sigue siendo imprescindible en el escenario de incertidumbre; qué aporta en el presente y qué seguirá aportando en el futuro. La fuerza que puede llegar a imponer en su momento se justifica ya no por intereses de grupos o ideologías. Las acciones responden a un mandato legal y legítimo que exige su actuación ya que ninguna otra organización puede llevarlas a cabo. No es fácil, pero se entiende de esta manera que se reconozca que:

«A mi modo de ver la guerra jamás está justificada desde el vista moral. Pero hay épocas en las que es necesario hacer lo que es moralmente dudoso por el bien de las estructuras que permiten el

triumfo de nuestros valores, etc. lo que sea que se haga tiene que estar fundamentado en el deseo de crear un mundo de reglas que pueden valer para toda la humanidad» (15).

La exigencia no es nueva, también se la planteó Bertrand Russell cuando reconoció de manera pública la necesidad de intervenir en la Segunda Guerra Mundial renunciando a su compromiso activo de objeción a cualquier tipo de participación militar. Es coherente, pero también no es fácil explicarlo.

El cambio de la OTAN coincide con un proceso de cambio que se produce en el sistema de los valores sociales, económicos y políticos. Tener en cuenta estos cambios y hacer algunos comentarios al respecto puede interpretarse como alejamiento del objetivo central del capítulo. Se puede aceptar la interpretación aunque no debe olvidarse que los cambios señalados muestran la «decreciente efectividad y aceptabilidad de la autoridad jerárquica y centralizada» (16). Los cambios terminan por afectar a la OTAN, a la parte en la que se pretende darla a conocer y que sea aceptada por la opinión pública. Podría considerarse asunto periférico, lo es ante la centralidad del objetivo de definir el nuevo Concepto Estratégico, pero es central en el sentido señalado de aproximación a los ciudadanos. Si se vuelve a las citas con las se inician estas páginas se comprueba la oportunidad de dar un rodeo.

Una sociedad estable, condición imprescindible para seguir avanzando en y hacia la modernización debe mantener los diferentes principios de autoridad integrados entre sí (17). Los cambios posmodernos suponen el alejamiento valorativo en términos positivos y de reconocimiento de las

(15) Intervención de Ralf Dahrendorf en la Cámara de los Lores (26 de febrero de 2003), con motivo del debate de la intervención del Reino Unido en la guerra de Irak apoyando la decisión que había tomado el Gobierno.

(16) Conclusiones elaboradas a partir de la encuesta mundial de valores. INGLEHART, Ronald: *Modernización y posmodernización: El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid, 1998. INGLEHART, Ronald y WELZEL, Christian: *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*, CIS, Madrid, 2006.

(17) El progreso, la modernización, la democratización de una sociedad son objetivos inalcanzables pues se alejan conforme se van consiguiendo valores superiores. En la democracia y en la modernización no existen metas finales: existen caminos, trayectorias donde es posible que aparezcan crisis coyunturales. Una vez alcanzados unos objetivos se descubren y proponen otros nuevos que estimulan la acción colectiva con el fin de conseguirlos. Es la razón que mueve el progreso.

manifestaciones del poder y de las autoridades tradicionales. El declive termina afectando de la misma manera a las instituciones jerárquicas, las militares no son las únicas, así como el apoyo y reconocimiento que les presta la opinión pública. No se trata de la aparición de actitudes y comportamientos beligerantes, se dan algunos casos, como surgir actitudes de ignorancia y desinterés.

En el escenario posmoderno se impone lo individual a lo comunitario. El interés de la seguridad colectiva retrocede por el avance que supone la preocupación por todo lo que el individuo posmoderno considera como seguridad de lo propio e inmediato. Aumenta la demanda de nuevas conquistas de libertad del individuo y el dominio de las emociones y derechos dejando a un lado el reconocimiento de la autoridad, del esfuerzo y de los deberes para hacerse acreedores de los beneficios colectivos. El tránsito de lo uno hacia lo otro se realiza sin que se explique de manera convincente que los límites entre los dos conceptos de la seguridad son cada vez más imperceptibles. Las *agendas políticas* tampoco terminan de asumir esta interdependencia. Desde la política *declamativa*, no tanto *declarativa* se muestra interés por los grandes problemas de la inseguridad, los más visibles en los medios de comunicación; en la vida cotidiana preocupa lo menudo sin que se les diga a los que piensan así que lo pequeño es parte del todo y que esa totalidad termina por dividirse en apartados reducidos. Reducir la inseguridad de lo pequeño exige actuar sobre las manifestaciones de inseguridad que, de forma paradójica se hacen *invisibles, incluso legales* pues se aprovechan las facilidades que otorgan las sociedades modernas.

El eclecticismo es una característica que domina el sistema de valores de las sociedades desarrolladas, modernas y avanzadas. Lo son en mayor o menor medida todas las sociedades que forman la Alianza. Esta situación comprensiva, que a su vez puede resultar permisiva, cuestiona de manera genérica la seguridad para señalar dónde está lo verdadero y dónde lo falso. En estas sociedades se termina por abandonar el sistema de referencia tradicional donde todo ocupaba un lugar y donde todo tenía una importancia que no se cuestionaba nada más que por unos pocos. En las sociedades modernas esta seguridad desaparece y todo debe ser cuestionado, desde lo más elemental, hasta lo que resulta central. Surgen las dudas y son pocos los que se atreven a afirmar de manera rotunda qué es lo que está bien y qué es lo que está mal. Ante semejantes dudas que permanecen sin que nadie las ponga en orden surge

la solución de que todo vale. Permisividad y eclecticismo, intransigencia y rigidez llegan a coexistir en el mismo espacio y en el mismo tiempo lo que termina creando confusión. Va de suyo que los temas que tratan de la seguridad no quedan al margen de las ambivalencias que se producen en los tiempos actuales de incertidumbre.

La flexibilidad y la confianza suponen asumir riesgos que resultan inevitables en una sociedad moderna, compleja, pero también supone mostrar disposición favorable y altruista para ayudar a los demás. Los *otros* son considerados como *iguales* que no pueden abandonarse a su mala suerte cuando aparecen los contratiempos. Con datos de opinión de encuestas europeas (eurobarómetros) se observa la relación entre estas actitudes y cómo se reparten de forma desigual en la Unión Europea (18). De esta manera se entienden otras opiniones y la disparidad de opiniones que se presentarán más adelante sobre aspectos concretos de la seguridad y la defensa que tienen que ver con la disposición a aceptar esfuerzos en apoyo a *los otros*, cuadro 1.

Cuadro 1.– *Disposición a colaborar y actitud confiada ante los demás que muestran los ciudadanos europeos según su grado de rigidez.*

Disposición a colaborar	Muy rígidos	Bastante rígido	Bastante permisivo	Muy permisivo	Total
Excelente	21	18	27	34	100% (20.616)
Buena	29	27	27	17	
Suficiente	36	24	22	16	
Escasa	42	22	19	18	
Confianza en los demás	Muy rígidos	Bastante rígido	Bastante permisivo	Muy permisivo	Total
Poca	23	32	26	19	100% (20.616)
Alguna	25	24	24	26	
Bastante	25	18	24	34	
Mucha	26	16	29	30	

(18) Datos obtenidos del análisis de las bases de datos de los eurobarómetros. El análisis de tendencia muestra que los cambios son mínimos ya que tienen que ver con actitudes, y éstas son lentas en sus cambios. En este caso se utiliza la última base disponible, la que corresponde al eurobarómetro del otoño de 2008. Las cifras absolutas de estas encuestas, así como los informes a partir de datos globales, disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/

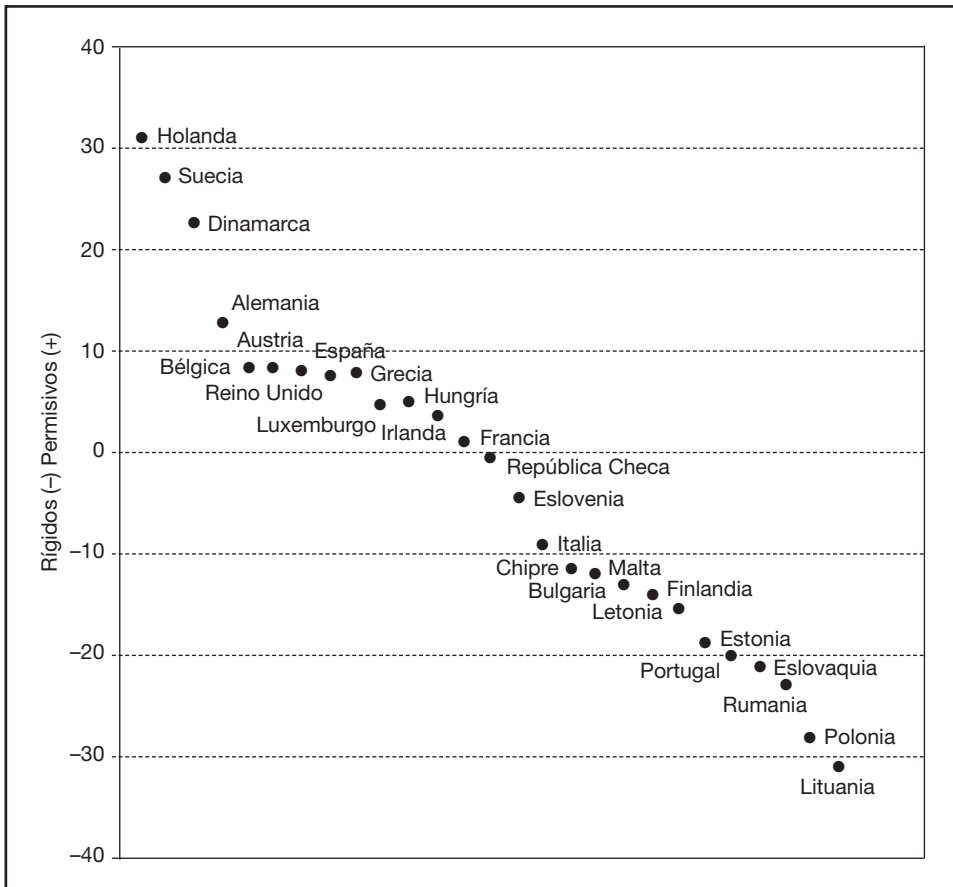


Figura 1.- Distribución del índice de tolerancia en la Unión Europea, año 2008.

y desarrollada, todavía más en una sociedad abierta. La tolerancia es la razón que caracteriza a las sociedades modernas pero manteniendo la vigencia y el reconocimiento de una estructura sólida de los valores considerados fundamentales, figura 1.

La seguridad es un bien escaso y como tal es un bien intangible que tiene una gran valoración social. Es una ley de *economía social*. La seguridad siempre será escasa y su demanda nunca se verá satisfecha del todo. Como ocurre con la energía, no se alcanza la seguridad total, se van transformando los rasgos que caracterizan la seguridad y la inseguridad en cada momento, o en cada nivel de complejidad de la sociedad. Desaparecidos las amenazas externas aparecen otros problemas y riesgos

ante los que hay que protegerse. De la misma manera que una vez que se ha alcanzado un nivel de bienestar no se estará dispuesto a perderlo, garantizada un tipo de seguridad se demanda otra. La confianza que da la seguridad colectiva ante las amenazas externas es la garantía que refuerza la confianza en las capacidades propias. Este argumento es el que se deberá utilizar en la labor pedagógica que tendrá que emprender la nueva OTAN si quiere dejar de ser una organización extraña para los que se benefician de su presencia y de sus acciones.

Los temores de las sociedades modernas ya no proceden de las agresiones que puedan llegar del exterior, proceden del interior: el terrorismo y la desestabilización de la sociedad provocada por diversa razones (19). Se teme que las organizaciones encargadas de garantizar la seguridad y de reducir la inseguridad no sean capaces de resolver los problemas que puedan surgir. Aceptando los datos de opinión, antiguos ya, los ciudadanos europeos y de una forma genérica se sienten seguros. La seguridad responde a una situación objetiva, aunque también como percepción subjetiva. Los hechos y las realidades concretas se valoran e interpretan en términos subjetivos que terminan transformándose en objetivos. De acuerdo con los datos la percepción subjetiva de los ciudadanos comunitarios respecto a su seguridad interior es positiva, figura 2, p. 212

La opinión de los expertos y analistas, en su condición de ciudadanos no difieren del resto de conciudadanos en cuanto a la percepción y valoración de los riesgos y problemas a los que tienen que hacer frente en su vida cotidiana. Su conocimiento especializado les permite valorar otras circunstancias donde perciben otros riesgos y amenazas. La Unión Europea preguntó a estos expertos sobre la probabilidad de la existencia de otras amenazas que podrían aparecer en el futuro inmediato. El resultado se indica a continuación. El listado de riesgos y amenazas se presenta en orden decreciente según la probabilidad asignada por los analistas a cada una de las situaciones previstas, cuadro 2, p. 212

(19) La fortaleza y el riesgo de la sociedad moderna tienen el mismo origen. La sociedad moderna es una sociedad abierta que garantiza la libertad y los derechos de todos. Es la razón que muestra su fortaleza. La apertura y la confianza garantista también es la que produce su debilidad que es aprovechada por terroristas y delincuentes que de esta manera pueden pasar desapercibidos sin que nadie les moleste en sus conductas anónimas, mientras preparan sus acciones violentas. Hay que aceptar la paradoja, otra más, de las sociedades modernas. Paradoja que no se quiere perder pues de lo contrario se pasaría a un escenario policíaco, o inoperante pues se tendría que *trabajar a reglamento* lo que supondría su paralización.

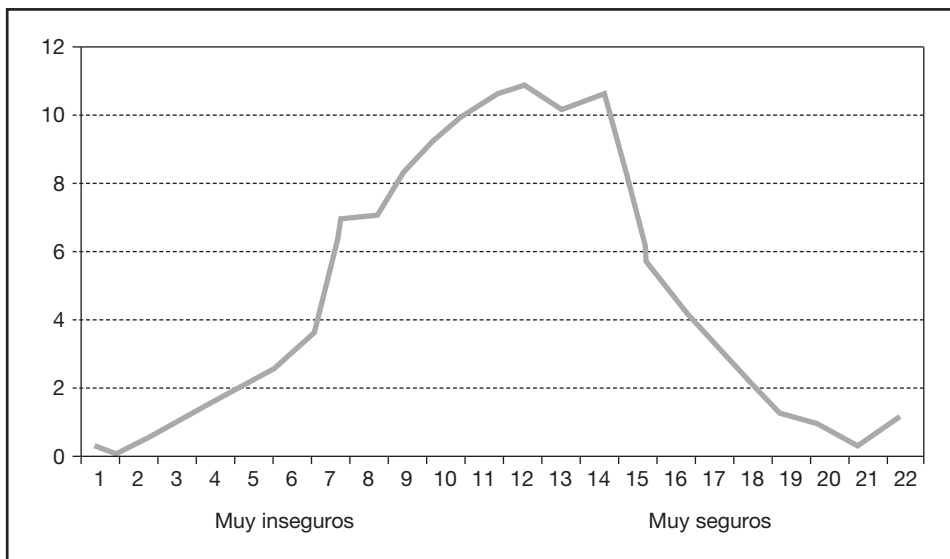


Figura 2.– Sentimiento de inseguridad, año 2006.

Todo lo anterior son percepciones de ciudadanos de países europeos integrados en la OTAN. Conviene añadir algunas consideraciones del otro lado de la frontera de la Alianza. Aunque el mundo bipolar de la guerra fría forma parte de la Historia, Rusia, como nación que pretende recuperar su lugar en las relaciones internacionales considera el mundo occidental como lugar natural de referencia, tanto para apoyarse en él, como para tener temor de él. Resulta difícil explicar la cultura, la ciencia,

Cuadro 2.– Situaciones probables de riesgos y amenazas para la Unión Europea.

Crecimiento progresivo del fundamentalismo religioso.
 Desarrollo de nuevos países con capacidad nuclear.
 Aparición de movimientos nacionalistas violentos fuera de las fronteras de la Unión Europea.
 Inmigración masiva procedente de terceros países.
 Aumento de los conflictos territoriales y étnicos dentro de la Unión Europea.
 Accidente nuclear en alguno de los países comunitarios.
 Desarrollo de China como potencia mundial.
 Aparición de movimientos nacionalistas extremos en el seno de la Unión Europea.
 Fuerte desarrollo económico de Japón.
 Fuerte desarrollo económico de Estados Unidos de Norteamérica.
 Descontrol de la capacidad militar de países ex soviéticos.

la historia europea sin contar con Rusia y sus gobernantes lo saben. La parte fundamental del mercado económico de Rusia es Europa, y Europa depende de Rusia en materias primas estratégicas como son las energéticas. Sus ejes de influencia pretende diversificarlos pues aspira a recuperar su condición de potencia mundial que tuvo que abandonar al destruirse el muro de Berlín. La aproximación al mundo occidental se realiza con la misma precaución y semejante desconfianza como la que se mantuvo en la época de los zares y la que siguió durante los años de acero y *socialismo real*. Los *genes históricos* siguen actuando y determinando el presente de los pueblos, figura 3.

Con los datos provisionales de la investigación realizada por *Transatlantic Trends* de 2009 (20) se puede tener una primera aproximación a cómo se percibe el *estado de inseguridad en el mundo* en estos momentos y desde las dos orillas de la OTAN. Se concretarán las opiniones con otros datos que demuestran diferencias significativas entre los miembros de la Alianza, cuadro 3, p. 214.

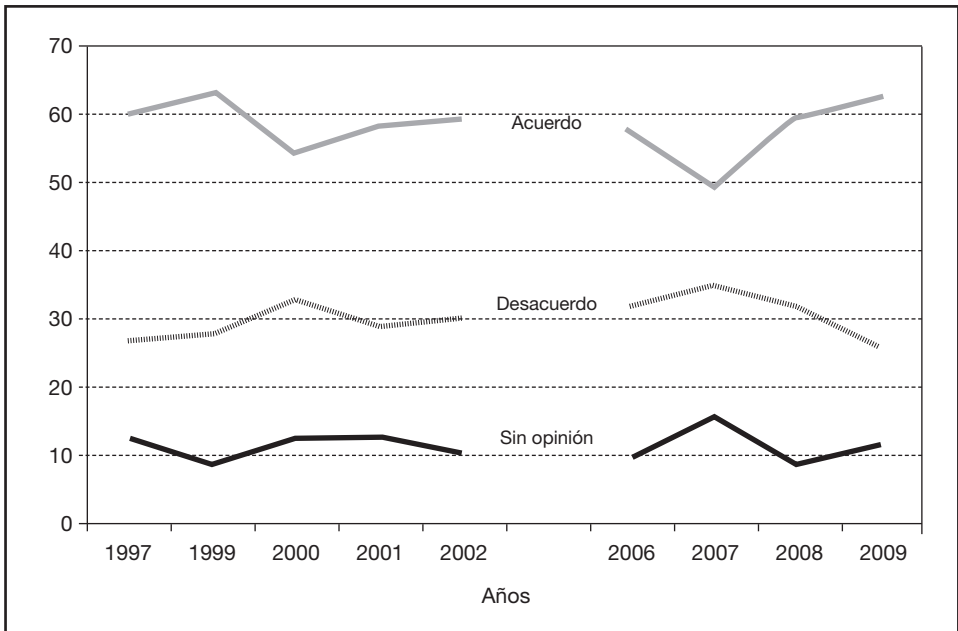


Figura 3.– Recuperación de la población rusa de la amenaza de los países OTAN.

(20) Algunos resultados del Informe de 2009, así como los informes previos, disponible, en: www.transatlantictrends.org/trends/

Cuadro 3.— Percepción de la población rusa sobre la posibilidad de una amenaza militar procedente de otros países.

Conceptos	Años								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Acuerdo	48	42	47	37	44	40	49	52	50
Descuerdo	45	42	45	55	44	51	43	38	41
Sin opinión	8	16	8	7	11	9	8	10	9

Fuente: Levada Center, disponible en: www.levada.ru/eng/

El cambio en la Presidencia de Estados Unidos ha sido valorado de manera significativa hasta el extremo de considerar que con el presidente Obama se abren nuevas y positivas posibilidades en las relaciones internacionales. Se destaca el apoyo y confianza mayoritaria de los socios europeos (entre el 60% y el 80%), mayor en los países de la vieja Europa y algo menor en los países recién llegados a las instituciones europeas, entre ellas a la OTAN.

Estos países que hace poco abandonaron el control férreo de la antigua Unión Soviética reclaman una seguridad creíble que no perciben en la orientación del nuevo Gobierno norteamericano. Las expectativas facilitan un escenario donde se facilitan las relaciones bilaterales al reducirse las reticencias y los distanciamientos que se habían acumulado con gobiernos anteriores.

El lado positivo de una relación siempre se acompaña de un riesgo: no se cumpla lo que se espera de ella. El riesgo crece al aumentar las expectativas. El riesgo es mayor si las circunstancias coyunturales no son las apropiadas para que se pueda cumplir con lo que se espera. El escepticismo es mayor entre los entrevistados de los países de la Europa Central. Reclaman más seguridad. Desconfían del escenario de intenciones proclamadas por el presidente Barack Obama. Se considera que el nuevo presidente no tiene un soporte sólido apoyado en los argumentos que da gestionar el *poder duro*.

Estiman que el escenario internacional no es momento apropiado para imponer el *poder blando*. La OTAN les sigue pareciendo que desempeña un papel esencial, es resulta creíble. Señalan que su capacidad de disuasión debe estar acompañada con una colaboración más estrecha en las relaciones transatlánticas de manera especial en la actividad económica, el refuerzo de las relaciones diplomáticas y el peso de

las actividades intelectuales. El poder duro debe apoyarse en el blando; el blando puede crecer porque tiene el respaldo del poder duro.

Afganistán se valora con términos de incertidumbre debido a la incógnita que se prevé tanto en el presente, como en su futuro inmediato. El pesimismo va creciendo en la opinión pública conforme pasa el tiempo, más en Europa que en Estados Unidos. El cambio en la tendencia de la opinión pública es importante pues avisa de un cambio futuro en los comportamientos. No se pueden olvidar experiencias recientes en este mismo sentido donde la opinión pública anunciaba lo que iba a ocurrir después.

La opinión pública puede terminar obligando la retirada de la zona de operaciones. Es un nuevo aviso de que debe comenzarse a dar explicaciones convincentes, argumentos claros que lleguen a la mayoría de la población. Es necesario que cuanto antes se den razones por las que hay que seguir manteniendo el esfuerzo. No será suficiente iniciar costosas campañas de publicidad. También habrá que asumir la posibilidad de bajas en la *retaguardia* y en los medios de comunicación.

En Estados Unidos comienza a percibirse una opinión dividida de acuerdo con la identificación con el partido político al que se vota. Dos de cada cinco demócratas y ciudadanos independientes quieren reducir la presencia de sus soldados en Afganistán; en el lado republicano la proporción es uno de cada cinco entrevistados. Se percibe el riesgo seguro de que las cuestiones de la seguridad termine siendo materia de partido y de electores.

Desde Europa se contesta a esa pregunta que se está dispuesto mantener, incluso a aumentar las ayudas siempre que sean de carácter civil. Se rechaza el riesgo. El paso del tiempo, aunque todavía es corto para percibir con claridad las tendencias mantiene las diferencias entre las opiniones de los dos lados de la OTAN. La división afecta a la solidaridad que debe existir en la Alianza en estas materias, cuadro 4.

Cuadro 4.– *Opinión de los entrevistados en la Unión Europea y en Estados Unidos sobre las acciones que se deben desarrollar en Afganistán.*

Conceptos	Unión Europea	Estados Unidos
Apoyar la reconstrucción económica del país	79	73
Formar a la Policía y a las Fuerzas Armadas afganas	68	76
Llevar a cabo acciones de combate contra los talibanes	43	76

Fuente: *Transatlantic Trends*, datos de 2007.

La OTAN está formada por países con historias, tradiciones, recursos e intereses diferentes, la mayoría integrados en la Unión Europea. Entre todos esos países se pueden encontrar elementos comunes pero como se demuestra una y otra vez la Unión Europea no termina de dotarse de una identidad de seguridad y de defensa, así como de política exterior común. Puede que la necesidad sea tanta que todo lo que no suponga un avance en este sentido de convergencia se terminará interpretando como fracaso. No está de más volver a recordar las palabras de Robert Schuman cuando comenzó a plantearse la necesidad de hacer todo lo posible para unir las naciones europeas que acababan de sobrevivir a la mayor catástrofe que pocos habían podido imaginar. La necesidad del acuerdo era mayor pues la barbarie se desencadenó entre naciones que habían alcanzado las mayores cotas del conocimiento científico, y donde se habían desarrollado las mayores sensibilidades en las diferentes formas artísticas. A pesar de todos los avances culturales y científicos la locura se impuso a la razón. Concluido el desastre se decidió que no se podía tolerar un tercer intento de destrucción pues con seguridad habría sido el definitivo. Robert Schuman, el *padre de Europa* (21), se dispuso a encontrar:

«El sistema en el que no comprometiéramos solamente nuestras palabras, sino nuestros intereses, etc. Europa no se hará de repente, ni en una construcción de conjunto: se hará por medio de realizaciones concretas, creando antes una solidaridad de hecho, etc.» (22).

Las relaciones entre los países miembros de la OTAN, más allá de las que son consecuencia de la actividad administrativa que se lleva a cabo en la Alianza son excéntricas. En la parte que interesa aquí. La percepción y la valoración del riesgo son diferentes. No lo es menos la disposición al esfuerzo que se está dispuesto a realizar. Las respuestas a estas preguntas dependen del lugar de donde proceda la opinión de los entrevistados. Se confirma así, una vez más lo que se ha dicho sobre la desigual manifestación de la actitud que muestra tanto la población europea, como la norteamericana, cuadro 5.

La excentricidad no es casual. Tampoco es una opinión peculiar respecto de lo que se trata. Se reafirma con otras opiniones tal como quedan representadas de forma gráfica. La opinión que manifiestan los entre-

(21) El título se lo concedió el Parlamento Europeo a Robert Schuman por unanimidad, en el año 1960 cuando dejó de presidirlo.

(22) SCHUMAN, Robert: *Pour l'Europe*, Nagel, Genève, 1963. Es de interés la consulta del análisis biográfico de persona tan principal realizado por LEJEUNE, René: *Robert Schuman. Padre de Europa (1866-1963)*, Ediciones Palabra, Madrid, 2000.

Cuadro 5.– *Papel de la Unión Europea y de Estados Unidos en las relaciones internacionales según la opinión de europeos y norteamericanos.*

Conceptos	Unión Europea	Estados Unidos
Lo deseable es que sea la Unión Europea ejerza un fuerte liderazgo	69	67
Lo deseable es que sean Estados Unidos los que ejerzan un fuerte liderazgo	33	80

Fuente: *Transatlantic Trends*, datos de 2007.

El resultado es coherente de acuerdo con la posición que se mantiene al describir el papel que se desea para la Unión Europea frente a Estados Unidos. La coherencia puede no suponer racionalidad en la decisión en un sentido estricto. Las diferencias son significativas en las respuestas de los ciudadanos de los países consultados, figuras 4 y 5, p. 218

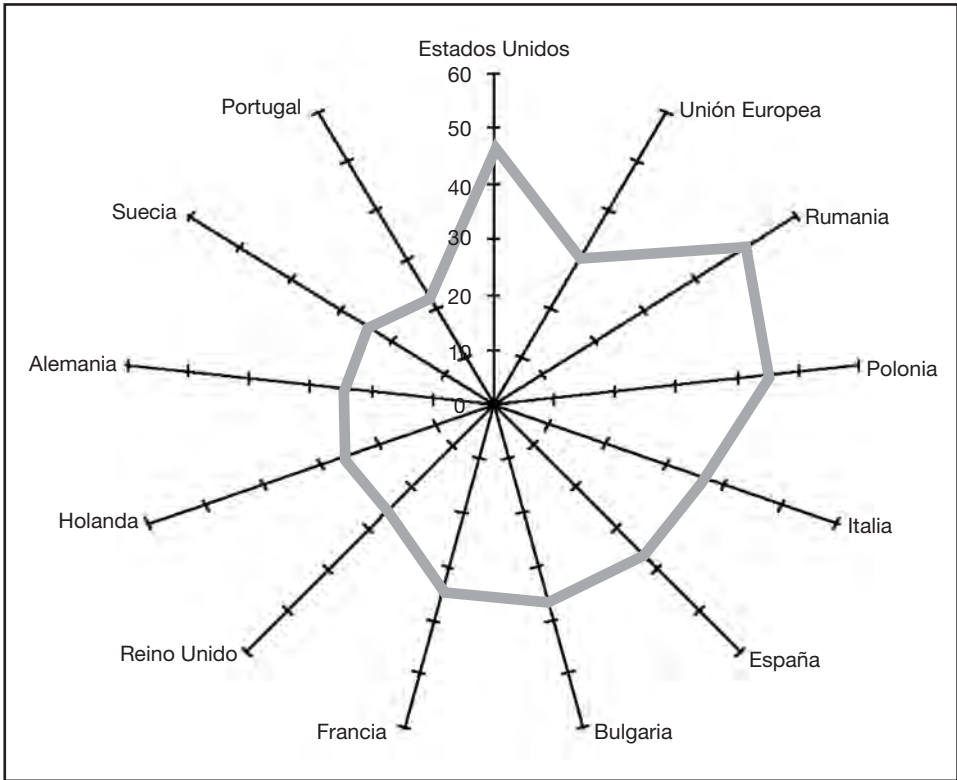


Figura 4.– *Las relaciones en materias de política exterior y de seguridad entre Estados Unidos y la Unión Europea deben reforzarse.*

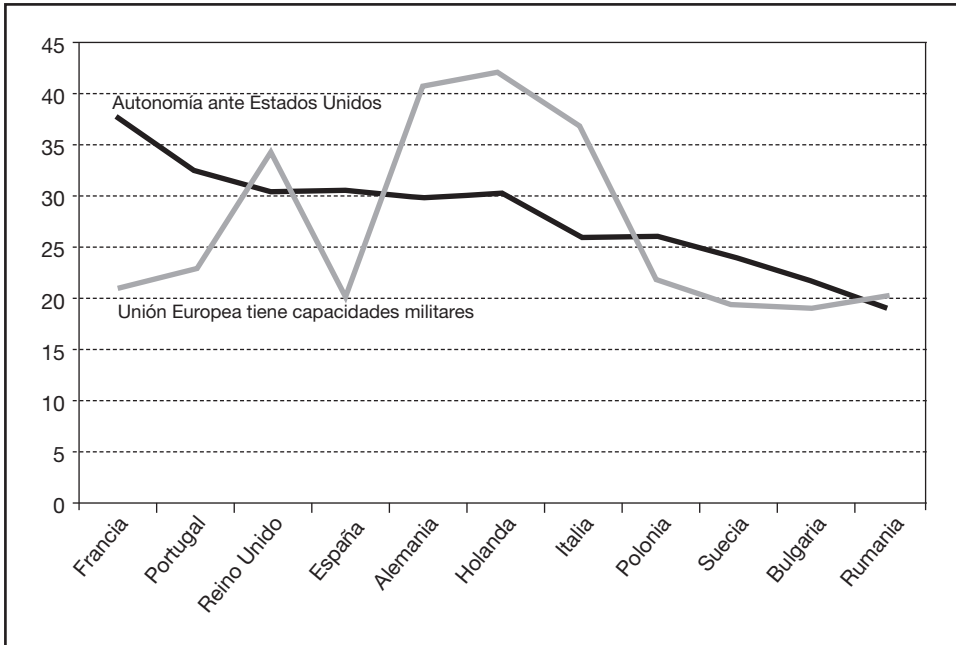


Figura 5.– La Unión Europea debe ser autónoma frente a Estados Unidos al tiempo que se considera que ésta tiene capacidades militares suficientes para desempeñar ese papel.

Contar con las capacidades necesarias y suficientes para asegurar la independencia militar ante Estados Unidos supone realizar las inversiones adecuadas, importantes pues se parte de inversiones reducidas y con estructuras de gastos poco adecuados a las exigencias que se propone sobre el papel. Los resultados de las encuestas muestran de nuevo que las pretensiones no se traducen en una opinión favorable para asegurar la posición deseada. Son opiniones ante un cuestionario donde el coste de opinar en el sentido de aumentar el esfuerzo es mínimo, cuadros 6 y 7.

Cuadro 6.– Percepción de los entrevistados de la Unión Europea y de Estados Unidos de los gastos dedicados a la defensa.

Conceptos	Unión Europea	Estados Unidos
Demasiados	24	36
Suficientes	38	32
Escasos	28	26
No sabe	10	6

Fuente: Transatlantic Trends, datos de 2007.

Cuadro 7.— Percepción de los entrevistados de la Unión Europea y de Estados Unidos de su país de los gastos que se aportan a la OTAN.

Conceptos	Unión Europea	Estados Unidos
Demasiados	23	32
Suficientes	31	35
Escasos	11	17
No sabe	35	16

Fuente: *Transatlantic Trends*, datos de 2007.

Las respuestas de los europeos son excéntricas si se relacionan con el interés de mantener la autonomía frente a Estados Unidos. Aspirar a que la Unión Europea pueda mantener una política de seguridad y defensa independiente de Estados Unidos exigiría realizar un esfuerzo económico que, además de no aceptarse por la opinión pública pues los gastos e inversiones deseadas nada tienen que ver con los gastos en seguridad y defensa. Ya se ha dicho que la propuesta resultaría prácticamente imposible dada la estructura del gasto público europeo, los ciudadanos europeos muestran una tendencia clara de que no están dispuestos a recortar las políticas de bienestar. También se debería recuperar que el viejo dilema clásico de *cañones o mantequilla* se plantea en términos de suma cero que ya nada tienen que ver con las propuestas de suma positiva donde lo uno apoya lo otro.

Los datos son coherentes, en principio, cuando se relacionan con opiniones que muestran otra forma diferente de valorar las relaciones internacionales por parte de europeos y norteamericanos. El poder, según las respuestas europeas se resume en forma de poder blando, mientras que los norteamericanos siguen considerando la fortaleza del poder, esto es el poder duro. La dicotomía también debe ser planteada de nuevo. El poder siempre es y ha sido el mismo: capacidad para imponer a otro la voluntad de uno, o para evitar que el otro reduzca un daño considerado insoportable. Cambia la forma de ejercer ese poder. En unas épocas era con cañones, en otros con el prestigio de las universidades y los departamentos de investigación, también con la acumulación de la deuda del país contrincante, o con fondos de inversión del país *enemigo*. El poder duro y el poder blando son *la misma cosa*, el uno refuerzo al otro.

Con datos y de manera gráfica se refuerza la opinión disonante entre los dos tipos de socios con los que cuenta la OTAN. Los entrevistados en

Cuadro 8.— *En las relaciones internacionales el poder económico es más importante que el poder militar.*

Conceptos	Unión Europea	Estados Unidos
De acuerdo	83	75
En desacuerdo	12	23
Sin opinión	5	5

Fuente: *Transatlantic Trends*, datos de 2007.

el Reino Unido marcan distancias con el resto de socios comunitarios cuando la pregunta es directa y contundente tal como se refleja en la tendencia del cuadro 8.

Datos europeos recientes insisten en la misma idea. Al comprobar las opciones que se plantearon desde el departamento de investigación de la Unión Europea se refuerza la excentricidad comentada. Se piensa, de acuerdo con el enunciado de las respuestas a las preguntas del cuestionario que la influencia política en las relaciones internacionales de un país, o de la propia Unión Europea puede estar desligada de su capacidad económica, militar o cultural. Los redactores de la investigación suponen que son variables independientes las unas de las otras. Es la suma de todas ellas la que otorga la condición de país influyente, o de potencia emergente en el caso de la Unión Europea. Los europeos son escépticos y excéntricos. Por un lado afirman que la Unión Europea no reúne las características que debería tener para ser considerada como organización política influyente en las actuales relaciones internacionales. Son excéntricos porque desearían que lo fuera pero no están dispuestos a realizar los esfuerzos para conseguirlo (23).

Un análisis detallado y riguroso de cómo se argumenta este principio de suma de esfuerzos y cómo evoluciona a lo largo de los años se realiza en los informes elaborados por el World Economic Forum. Para el grupo de investigadores de este foro la *influencia, el poder* de un país se mide con

(23) Recuérdese que en este tipo de preguntas y respuestas no se trata de medir la certeza y la opinión afinada de los entrevistados. Se miden percepciones, *imaginarios*, que pueden ser erróneas, o no ciertas del todo. Esta percepción termina por condicionar las conductas y opiniones de los que piensan de esta manera. En este caso se trata de la desconfianza ante la importancia de la Unión Europea como tal. Los ciudadanos europeos siguen teniendo como referencia en las relaciones internacionales al país de cada uno.

el concepto nuevo de *competitividad*. El concepto va más allá de la dimensión económica y productiva. Incluye un amplio listado de variables económicas, técnicas, de enseñanza y formación, de calidad de las instituciones, complejidad de la vida social, confianza (24), cuadro 9.

Otro de los riesgos que se percibe en el escenario inmediato de los entrevistados se localiza en Irán y en el riesgo que puede suponer que llegue a tener acceso al armamento nuclear. Las diferencias entre los miembros de la Alianza aparecen de nuevo. No hay un acuerdo para proponer una acción conjunta. Europeos y norteamericanos estiman como recurso apropiado el uso de la presión diplomática. La diferencia aparece al considerar el uso de la fuerza como último recurso. Los europeos la rechazan de manera contundente, mientras que los norteamericanos la aceptan (47%) como situación extrema no deseada en cualquier caso, pero que se estaría dispuesto a apoyar esta medida extrema si se fracasa en la negociación. El uso de la fuerza se rechaza de manera contundente y desigual entre los entrevistados, incluso cuando se plantea la situación hipotética de que no quede otro remedio y como último recurso para imponer una situación justa, figura 6, p. 222.

La crisis económica ha producido un riesgo colateral para los países desarrollados. El objetivo de cerrar las economías nacionales, la pretendida búsqueda de la solución de los problemas de cada uno de manera aislada se valora como nuevo riesgo pues se dice que en el mundo global la autarquía no supone una alternativa real. Nunca solucionó nada

Cuadro 9.– Aspectos que caracteriza el poder y la influencia de un país o de la Unión Europea en las relaciones internacionales.

Conceptos	País comunitario	Unión Europea
Poder económico	80	70
Influencia política	60	66
Capacidad militar	30	16
Influencia cultural	14	21
Otras razones	1	1
No contesta	7	12

Fuente: Eurostat. *Eurobarómetro 71*, julio de 2009. Posibilidad de varias respuestas. Los porcentajes suman más del 100%

(24) World Economic Forum: *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, consultado en: <http://gcr.weforum.org/gcr09/>

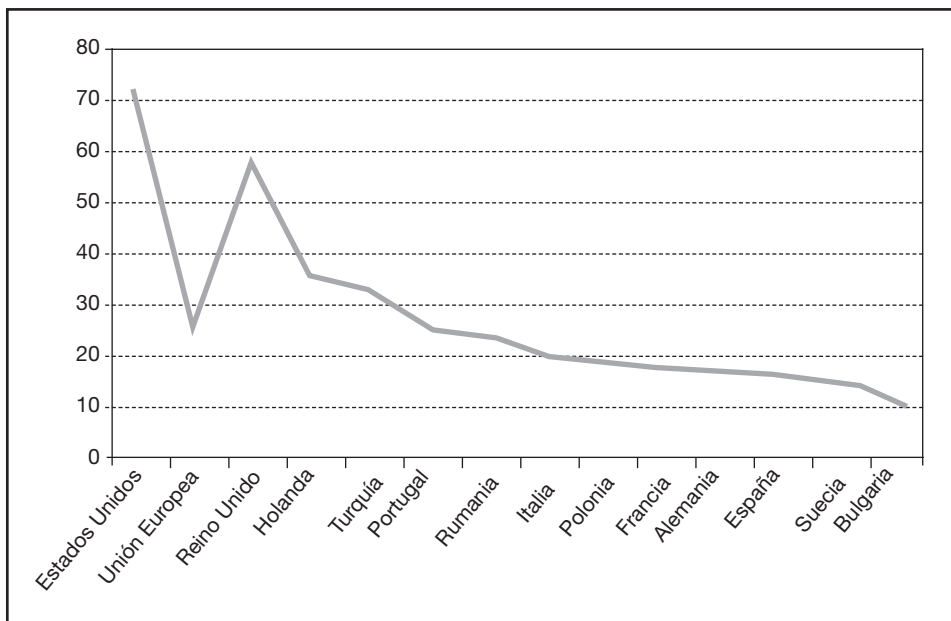


Figura 6.— *En algunas circunstancias el uso de la fuerza es el último recurso, se puede y se debe utilizar para imponer la justicia.*

y sí agravó todos los problemas. El efecto del cierre económico añadirá, según esta opinión problemas para los países subdesarrollados y para las economías emergentes de las zonas pobres. En unos casos dejarán de exportar a las economías desarrolladas y en otros viendo reducidas las ayudas al desarrollo que podrían recibir de organismos internacionales y de los acuerdos bilaterales. Podrá aumentar la inestabilidad interna de estos países añadiendo focos de tensión en regiones que comenzaban a estabilizarse.

Otro escenario de riesgo que destacan los entrevistados es el que puede que se puede producir por una acción beligerante de Rusia frente a Georgia, otra vez, o ante Ucrania. Cerca del 70% de los ciudadanos europeos, que son ciudadanos de países que pertenecen a la OTAN, considera necesario hacer todo lo posible para ayudar a estas dos *democracias emergentes* de forma que se garantice su estabilidad frente a las amenazas rusas. En esta situación las diferencias con Estados Unidos no son tan significativas (66%).

La Unión Europea es un espacio político privilegiado donde domina el bienestar social y el desarrollo económico más allá de problemas par-

ticulares y coyunturales. Lamentablemente en su interior se siguen manteniendo zonas de tensión y violencia localizadas en regiones concretas donde sigue estando presente la sinrazón que entorpece la normalidad social. Existen espacios fronterizos donde domina la desconfianza. Algunos países recién llegados a la Unión Europea y más concretamente a la OTAN, los bálticos, siguen percibiendo la presión de Rusia por contenciosos que se mantienen a pesar del tiempo. Incluso han comprobado las consecuencias de los ataques cibernéticos. No todas las fronteras de la Unión Europea tienen el mismo grado de estabilidad. Como se analiza con detalle en otro capítulo de esta *Monografía*, la Unión Europea no percibe la amenaza de ningún Estado, ningún ejército se moviliza en su contra al otro lado de ninguna de sus fronteras.

La seguridad exterior es casi total. En cambio los ciudadanos europeos sí que perciben preocupaciones e inquietudes, incluso riesgos que son consecuencia del desarrollo y el progreso. Hay una nueva inseguridad que se corresponde con las características de la posmodernidad. Todo lo que se supone un riesgo inmediato, que afecta a cada individuo de manera personal se destaca como preocupación, como inquietud, como inseguridad. Esos problemas se representan agrupados en cuatro categorías: económicos, de bienestar, riesgo y de otras preocupaciones diversas que son insignificantes en términos porcentuales. Es significativa la concentración de respuestas en unas inquietudes muy concretas, las económicas. Todo lo demás inquieta poco, muy poco, figura 7, p. 224

Las preocupaciones que muestran los ciudadanos de la Unión Europea son un signo de su prosperidad. Son preocupaciones que solamente las pueden presentar los países que han reducido y casi eliminado problemas mayores. Son inquietudes que es la propia de los países ricos. Tiene una explicación estructural. En los últimos años estos problemas se agravan por los efectos provocados por la economía mundial. Otra señal de progreso pues muestra la dependencia de todas las partes que forman el sistema mundial. La coincidencia de lo global y lo local sí que está creando un nuevo riesgo que no se había previsto ni tampoco imaginado pues corresponde a una nueva etapa de la Historia (25). La coincidencia puede

(25) La globalización no es un acontecimiento histórico que sea consecuencia del tiempo presente. En diferentes momentos de la Historia también se han producido momentos de *globalización*. En aquellas ocasiones estuvieron determinados por los límites territoriales que se conocían en cada etapa histórica. También hubo comunicación e intercambio de ideas que produjo la convergencia y el dominio de una sobre las de-

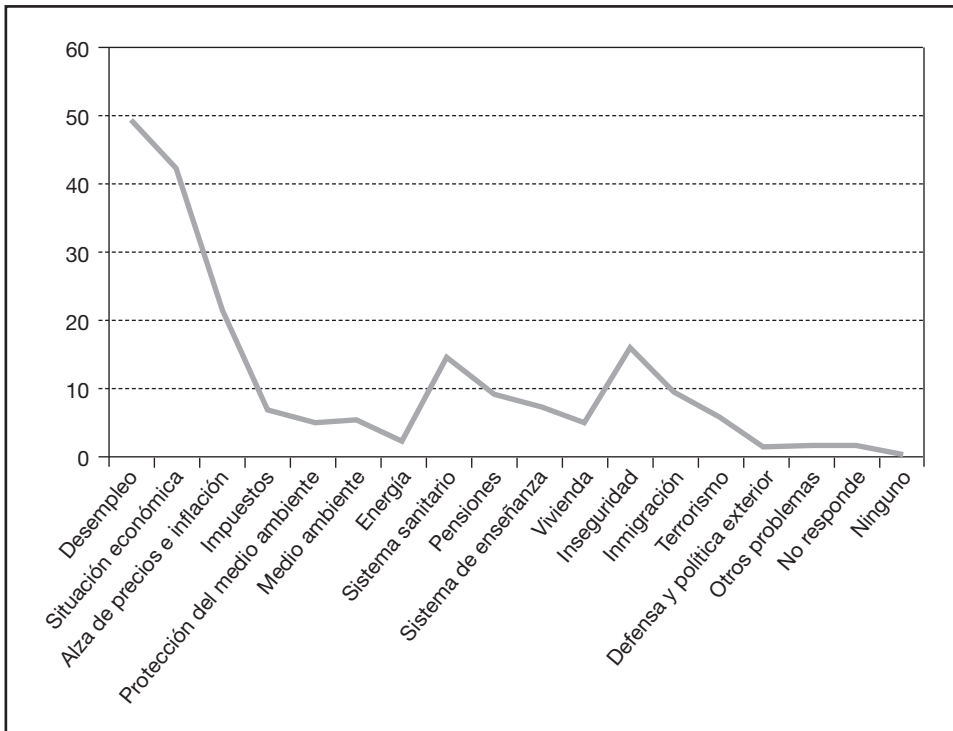


Figura 7.- Valoración de las preocupaciones de los ciudadanos de la Unión Europea, año 2009.

provocar la aparición de nuevos conflictos, o provocar que las tensiones que permanecían larvados salgan a la luz en algún momento.

Los tiempos actuales, puede también que los tiempos del pasado que no se ha vivido, sean tiempos de incertidumbres que pondrán a prueba la determinación y la voluntad de los líderes del mundo para colaborar de manera efectiva y tomar medidas para avanzar más allá de crisis coyuntural. Ya se ha puesto a prueba la confianza en las instituciones y en los sistemas de gestión y control de la actividad económica. Son tiempos donde se comprueba de forma contundente la importancia de las variables que habían quedado arrinconadas en los tiempos de bo-

más. La diferencia de ahora respecto de lo ocurrido en el pasado es que ese cambio es más rápido y permanente debido a la proliferación de unos medios de comunicación que aceleran las mudanzas en la *construcción social de la realidad*, en el cambio de los imaginarios colectivos. Extraña por tanto que determinadas concepciones perturbadas de la *realidad* se mantengan por encima de los hechos concretos.

nanza donde se llegó a aceptar que no eran de tanta importancia. Se ha tenido que reconocer, a la fuerza en muchos casos que la confianza, liderazgo, voluntad política, esfuerzo, excelencia, cosmopolitismo siguen estando presentes aunque no se reconozca su importancia (26). Se deberá poner orden evitando que las medidas que se tomen encuentren soluciones a los problemas del momento y vuelvan a aparecer al cabo de un tiempo corto. Las soluciones apresuradas planteadas a corto plazo anticipan nuevas crisis, más graves y profundas.

La situación ha sacado a la luz otro riesgo sobre el que se ha estado viviendo en escenarios de fuerte inestabilidad. Los sistemas y las instituciones de control y gestión han demostrado sus debilidades para hacer frente a lo nuevo. Al comprobar los efectos de la crisis se ha puesto de manifiesto la necesidad de encontrar elementos nuevos y adaptar los existentes a las nuevas necesidades. El trabajo que se ha propuesto la OTAN para encarar su adaptación no se realizará en solitario. Otras organizaciones institucionales también se están enfrentando a las mismas exigencias que se imponen en la Alianza. Las primeras lecciones que se han obtenido de la crisis es que no se van a encontrar soluciones de manera aislada, ni tampoco a corto plazo. La colaboración y la coordinación de esfuerzos y experiencias se hacen imprescindibles.

Partiendo de estas premisas, el Committed to Improving the State of the World, del World Economic Forum ha señalado los riesgos que han sido estimados como tales en un escenario de 10 años y que ha sido elaborado por parte de sus colaboradores, analistas y expertos de diferentes especialidades (27). El resultado aparentemente de menos interés es la proyección del presente hacia el futuro próximo. El listado de problemas no aporta situaciones nuevas que no sean conocidas. Son situaciones posibles y probables que seguirán estando presentes en el futuro inmediato. Se avisa por tanto que hay que trabajar en lo ya conocido. El ejercicio de predicción va más allá de hacer un listado. Establece estimaciones y análisis de las relaciones que se producirán entre las situaciones

(26) En este punto es interesante conocer las *teorías pedagógicas* que han intentado arrinconar estos principios. Así se ha hecho pero algunos de los países que adoptaron la nueva pedagogía han dado la vuelta al error y se han incorporado esos valores antiguos a la nueva pedagogía.

(27) Se pueden consultar los informes de crisis tanto regionales, como globales de varios años, disponible en: www3.weforum.org/en/initiatives/globalrisk/Reports/index.htm. Los informes incluyen análisis de interrelación de las variables, así como de costes y tendencias presentados de forma global, como por países.

consideradas de riesgo. Se valoran los efectos de las crisis en términos económicos y en pérdida de vidas humanas, y se estiman las tendencias probables. Es la novedad que debe considerarse para su análisis. Otros tendrán que ser los que aprovechen las conclusiones y actúen en consecuencia. El informe se plantea en términos de acertar en el sentido virtual del término, pero sobre todo para optar. En la presentación del informe sobre riesgos futuros, Klaus Schwab fundador y presidente ejecutivo del World Economic Forum insiste en esta vieja exigencia de los análisis prospectivos: prever para optar. En el caso de que se falle en las estimaciones se puede aprovechar el error porque de esta manera se pueden encontrar las variables y las circunstancias que no se tuvieron en cuenta. Los análisis de los errores terminan siendo de gran utilidad para el conocimiento futuro, cuadro 10.

Cómo se valora la actividad de la OTAN

«Mientras celebra su sexagésimo aniversario, la OTAN se ve más solicitada que nunca. La Alianza mantiene la paz en Kosovo, está implicada en tareas de estabilización y operaciones de combate en Afganistán, lleva a cabo una misión naval antiterrorista en el Mediterráneo, colabora en la reforma de la defensa de Bosnia-Herzegovina, entrena a las Fuerzas de Seguridad iraquíes y presta ayuda a la Unión Africana. La OTAN se halla en el centro de una amplia y creciente red de asociaciones con países de todo el mundo, además de desarrollar una colaboración cada vez más estrecha con diversas instituciones civiles. Y su proceso de ampliación sigue siendo un buen incentivo para que los países candidatos pongan orden en su propia casa. En resumen, la OTAN a sus 60 años se ha convertido en una parte tan indispensable del entorno de seguridad internacional que resulta difícil imaginar que hubiera podido ser de otra manera» (28).

Fueron los argumentos con los que Jaap de Hoop Scheffer, ex secretario general de la OTAN, recordó el pasado de la Alianza para describir a continuación el punto de partida de su nuevo ciclo. Un ciclo donde los retos que supone el nuevo concepto de seguridad exigen que todos los miembros de la Alianza asuman los mismos compromisos. Deben participar en los *costes* con el fin de obtener los beneficios que supone garantizar los beneficios de la seguridad de forma colectiva. La unidad solidaria es

(28) Disponible en: www.nato.int/docu/

Cuadro 10.- Análisis de los errores.

Geopolíticos	Sociales	Situaciones de crisis económicas	Técnica	Medioambientales
<ol style="list-style-type: none"> 1. Terrorismo intencional 2. Colapso del Tratado de No-Proliferación 3. Conflicto de Estados Unidos con Irán 4. Conflicto de Estados Unidos con Corea del Norte 5. Inestabilidad de Afganistán 6. Delincuencia organizada y corrupción 7. Conflicto israeli-palestino 8. Violencia en Irak 9. Ineficacia del gobierno mundial 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aparición de pandemias 2. Prevalencia de enfermedades infecciosas 3. Cronificación de enfermedades 4. Aumento de las exigencias de dependencia 5. Migraciones 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Volatilidad de los precios de los alimentos 2. Repunte de los precios del gas y petróleo 3. Fragilidad del sistema financiero de Estados Unidos 4. Desaceleración del crecimiento de China. 5. Crisis fiscales y crecimiento de la deuda 6. Colapso de los activos financieros 7. Proteccionismo de países desarrollados 8. Proteccionismo de países subdesarrollados 9. Regulación de costes 10. Falta de inversión en infraestructuras 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Deficiencias en los sistemas de información 2. Riesgos procedentes de la nanotecnología 3. Fraude, pérdida y manipulación de datos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Efectos catastróficos de fenómenos climáticos 2. Sequía y desertificación 3. Disminución de las reservas de agua dulce 4. Ciclones tropicales 5. Terremotos 6. Inundaciones en el interior y en las costas 7. Contaminación 8. Pérdida de la biodiversidad

la exigencia inexcusable para encontrar solución al problema de Afganistán estabilizando la zona; definir las relaciones con Rusia, y diseñar la defensa con la que hacer frente a las nuevas amenazas. Aunque con menor premura que las exigencias señaladas la OTAN y la Unión Europea deben definir el papel que tiene que desempeñar cada una en las relaciones deseables e inevitables.

Aunque la mayoría de los ciudadanos comunitarios reconocen que la política de seguridad y defensa no forman parte de sus preocupaciones inmediatas. Muestran una ligera tendencia a recuperar la importancia de la OTAN ante la inestabilidad internacional de los últimos años. Los comunicadores de la OTAN deberán aprovechar la oportunidad que les ofrece esta opinión favorable, por lo menos con los datos conocidos hasta ahora (29). Por lo general la opinión es favorable y se reconoce que con la OTAN se ha aumentado la seguridad de cada una de las naciones que la componen, figura 8.

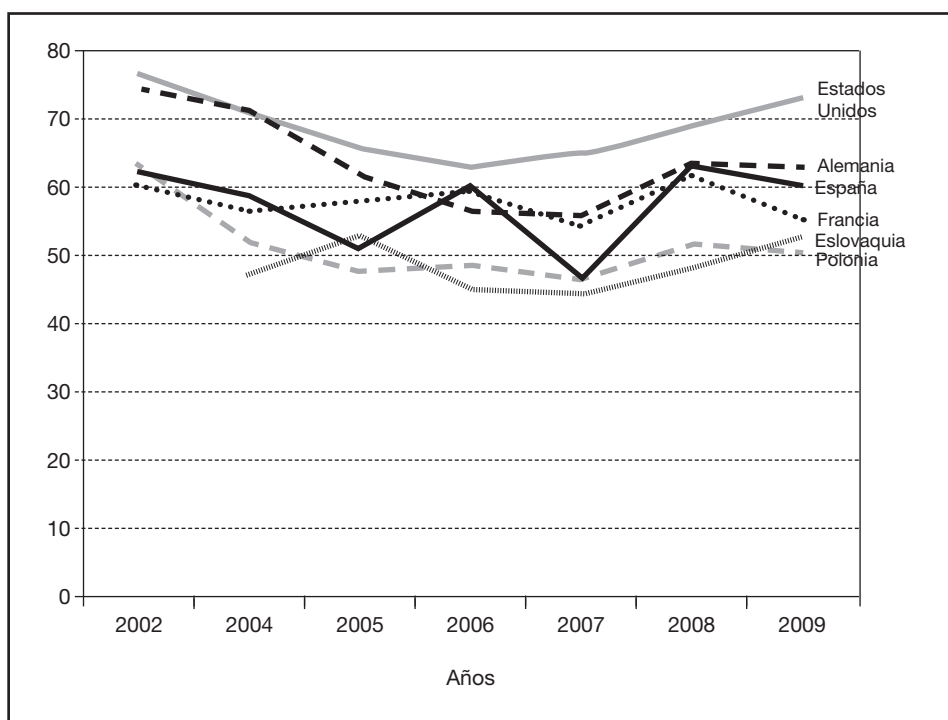


Figura 8.- La OTAN sigue siendo necesaria.

(29) Los datos de España proceden de Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, encuestas promovidas por el Ministerio de Defensa y levantadas por el CIS,

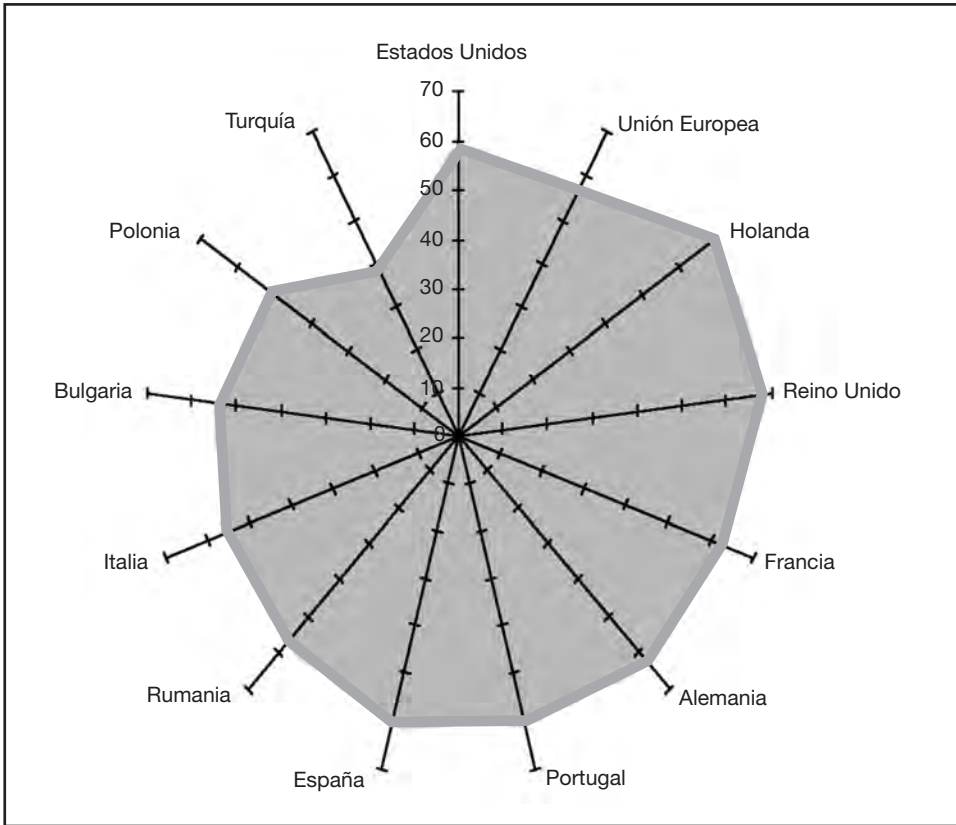


Figura 9.– *La existencia de la OTAN sigue siendo fundamental para la seguridad del país.*

La percepción de la seguridad añadida por ser miembro de la Alianza no se percibe de la misma manera por los ciudadanos de los países de los que se dispone información pertinente. Si no se perciben beneficios habrá que aceptar que la disposición hacia la OTAN se valore en términos relativos. La actitud optimista y escéptica no se reparte por igual entre los ciudadanos entrevistados. Un dato más para señalar las dificultades que supondrá conseguir la solidaridad que se reclama para el futuro de la Alianza, figura 9.

y de los *Barómetros* del Real Instituto Elcano. La disparidad de las fuentes puede explicar los cambios en los valores, que no en la tendencia de la opinión pública española. Los datos del resto de países corresponden al resumen presentado del informe de 2009 elaborado por Trasatlantic Trends. En el momento de redactar estas páginas la base de datos del informe se mantiene reservada.

Ya se ha indicado que la sociedad europea se mueve hacia la consolidación de un sistema de valores propio de una sociedad posmoderna (30). El esfuerzo que no beneficia personalmente a quien lo hace queda relegado a un segundo plano. La negociación, la búsqueda del acuerdo mediante el consenso se reclama como la única alternativa para dirimir las disputas rechazando la confrontación física. Por supuesto, la guerra no se concibe como continuación de la política por otros medios, ni siquiera para imponer la justicia. Como se desarrolla en la figura 10 que lo muestra con contundencia (31). Se tiene que aceptar a los otros tal como son pues de no hacerlo se les obligaría a perder su identidad sin considerar si los rasgos que la definen tienen sentido en una sociedad de valores avanzados. En este escenario y con este sistema de valores que domina entre los ciudadanos europeos reclaman un nuevo papel para sus Fuerzas Armadas. Un nuevo papel que tiene que ver con la función *policial* que había avanzado Morris Janowitz (32).

La Unión Europea, en todas sus consecuencias, sigue siendo un proyecto a largo plazo de acuerdo con la percepción de los ciudadanos comunitarios. Su pragmatismo les lleva a reconocer que sus países respectivos se han visto beneficiados por las ayudas económicas y, de forma indirecta, ellos mismos, personalmente. Todo lo que tiene que ver con el *primer pilar* de la Unión Europea resulta visible y la valoración es positiva.

(30) La expresión de posmodernidad fue propuesta por primera vez por Arnold Toynbee al describir los ciclos de la Historia mundial. Lo introdujo para describir las sociedades que se estaban recuperando en términos económicos y culturales tras sufrir las grandes catástrofes colectivas de finales del siglo XIX y comienzos del XX. Destacó que al tiempo que esas sociedades se desarrollaban económicamente se estaban abandonando los sistemas de religación que se habían mantenido hasta entonces, la religión fundamentalmente. TOYNBEE, Arnold: *Estudio de la Historia*, en concreto su tomo primero, editorial Emecé, Buenos Aire, 1955. En lenguaje literario, no menos riguroso, es de interés la reflexión biográfica que realiza ZWEIG, Stefan: en la obra *El mundo de ayer. Memorias de un europeo*, editorial El Acantilado, Barcelona, 2001.

(31) Son las conclusiones que se derivan de la interpretación de los porcentajes que muestran la opinión en un momento. La historia de las guerras muestra que en situaciones previas a una confrontación se opinaba de forma parecida: se rechazaba el enfrentamiento. Se reclamaba la solidaridad de la clase trabajadora como último recurso para evitar el enfrentamiento. Desencadenadas las hostilidades se pudo dar cuenta de conductas heroicas y altruistas en todos los bandos enfrentados y en un número considerable de casos.

(32) JANOWITZ, Morris: *El soldado profesional*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1990. La primera edición donde anticipó las características que tendría el militar del futuro es del año 1960.

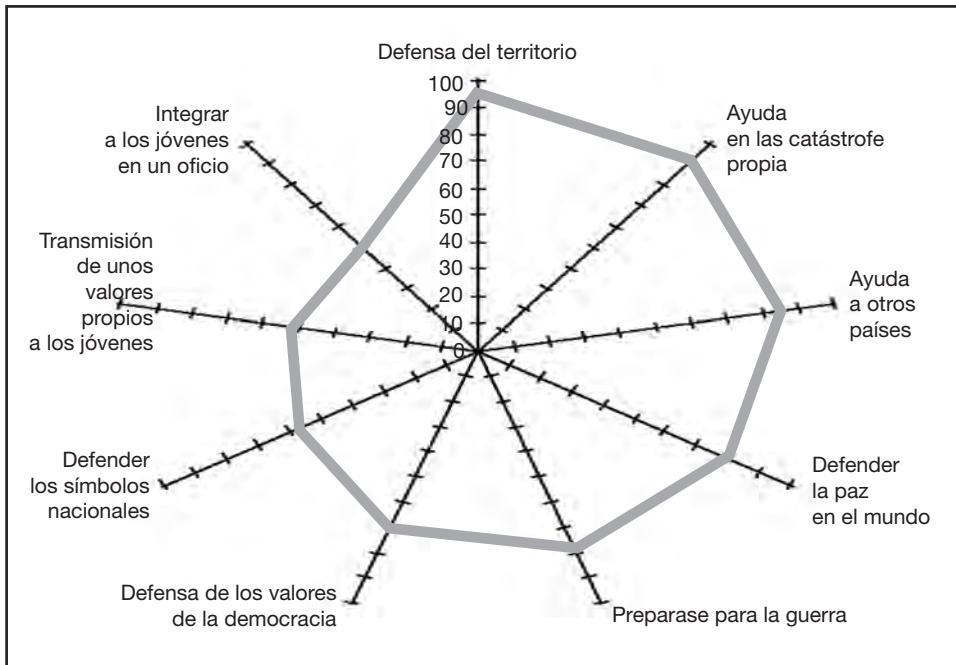


Figura 10.– Según los europeos el papel que deben desempeñar las Fuerzas Armadas integradas en la OTAN.

Los otros dos pilares están por levantarse en términos de percepción, valorativos. Sí hay un cierto reconocimiento de que en su momento, en un futuro indeterminado temporalmente la Unión Europea como potencia posible y deseable tendrá capacidad para hacer frente a los problemas de seguridad tanto interior como exterior. Por ahora, no, figura 10.

La OTAN es la Organización que además de resultar creíble se considera operativa para imponer la última razón en situaciones donde se tenga que acudir a la defensa. Última razón, como las unidades de artillería tal como desean esos mismos ciudadanos en el sentido estricto y riguroso del término, figura 11, p. 232.

Para un número importante de ciudadanos comunitarios del común el papel la política de seguridad y defensa de la Unión Europea queda resuelto al ceder esa responsabilidad a la OTAN. No entra, ni tampoco le interesan las disputas al respecto sobre si debe ser la Unión Europea o la Alianza. En cambio, cuando el que opina es un ciudadano que tiene una mayor formación, dice estar más informado ya que usa diferentes

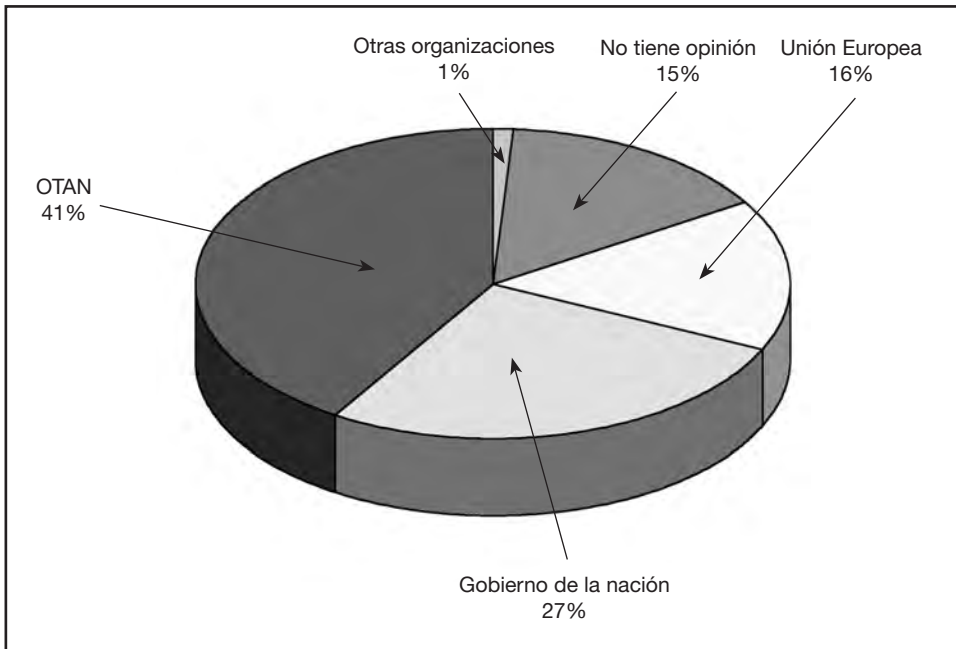


Figura 11.— *Opinión de los europeos sobre quién debe tomar las decisiones sobre la política de defensa de la Unión Europea.*

medios de comunicación para estar al tanto de la vida política nacional e internacional, muestra interés por los asuntos públicos, está dispuesto a debatir y a defender sus ideas políticas con los demás, y tiene un conocimiento cierto sobre la Unión Europea y sus instituciones, la opinión sobre la cesión de las decisiones sobre la política de seguridad y defensa es distinta. Esto ciudadanos excepcionales de acuerdo con la media reclaman un mayor peso de la Unión Europea en todas las decisiones que le afectan de manera directa para fijar posiciones propias en la política de seguridad y defensa colectiva. No se rechaza la participación en la Alianza, pero sí desean que la Unión Europea tenga más capacidad de decisión. Esta exigencia está acompañada de otras demandas coherentes con este argumento.

La Unión Europea tiene que hacer mayores esfuerzos en todo lo que tiene que ver con la seguridad y la defensa, también en todos aquellos aspectos que hacen que una organización sea influyente en las relaciones internacionales. Al cuantificar el peso de esta opinión se comprueba que es minoritaria. Los ciudadanos que reúnen esas características po-

drían ser considerados con toda precisión como pertenecientes a la élite europea de ciudadanos. Lamentablemente son los menos. En el total de la población comunitaria entrevistada no supera el 6%; aumenta al 21% si se reducen las exigencias de formación e interés por la política comunitaria. Cuando en la opinión se tiene en cuenta la identificación ideológica del entrevistado sigue apareciendo el rechazo a la OTAN cuando aparecen ideas consideradas de *izquierda*; la aceptación de la Alianza aumenta al desplazarse el entrevistado hacia posiciones del centro y la derecha ideológica.

No todos los ciudadanos están dispuestos a realizar el mismo esfuerzo solidario cuando así lo exija la OTAN. La disposición a la ayuda, o su rechazo es semejante tanto si se aportan tropas, como si no se contribuye con soldados. Cabría pensar que las reservas en la aportación de soldados podría verse compensada con una disposición favorable a colaborar con recursos económicos o materiales que los sustituyera. Los datos muestran quién es más solidario, y quién más austero en el apoyo a la Alianza, figuras 12.

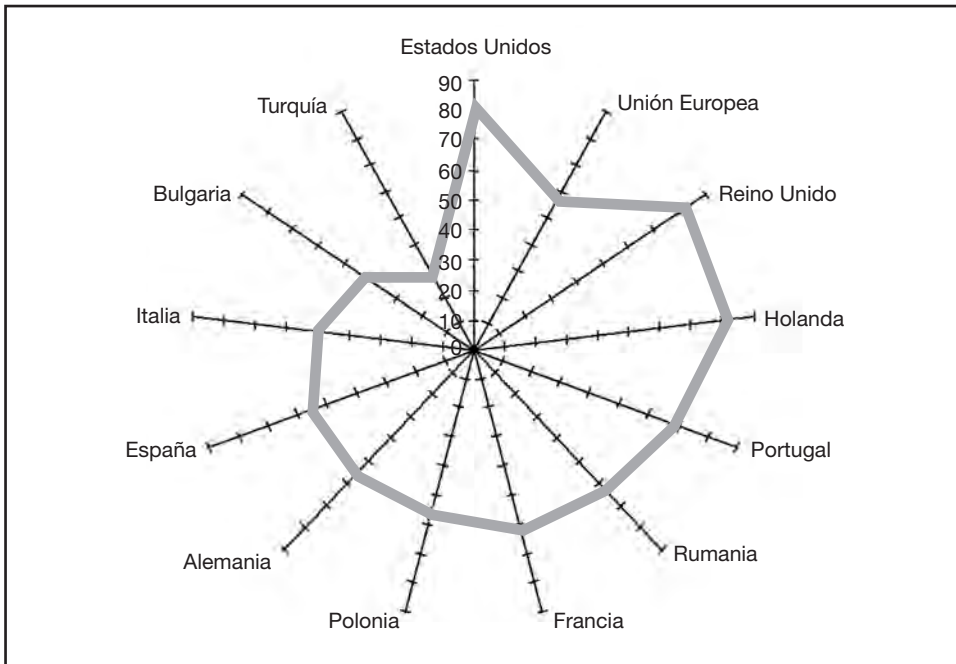


Figura 12.- Todos los países OTAN deben contribuir con tropas en el caso de realizar una acción militar.

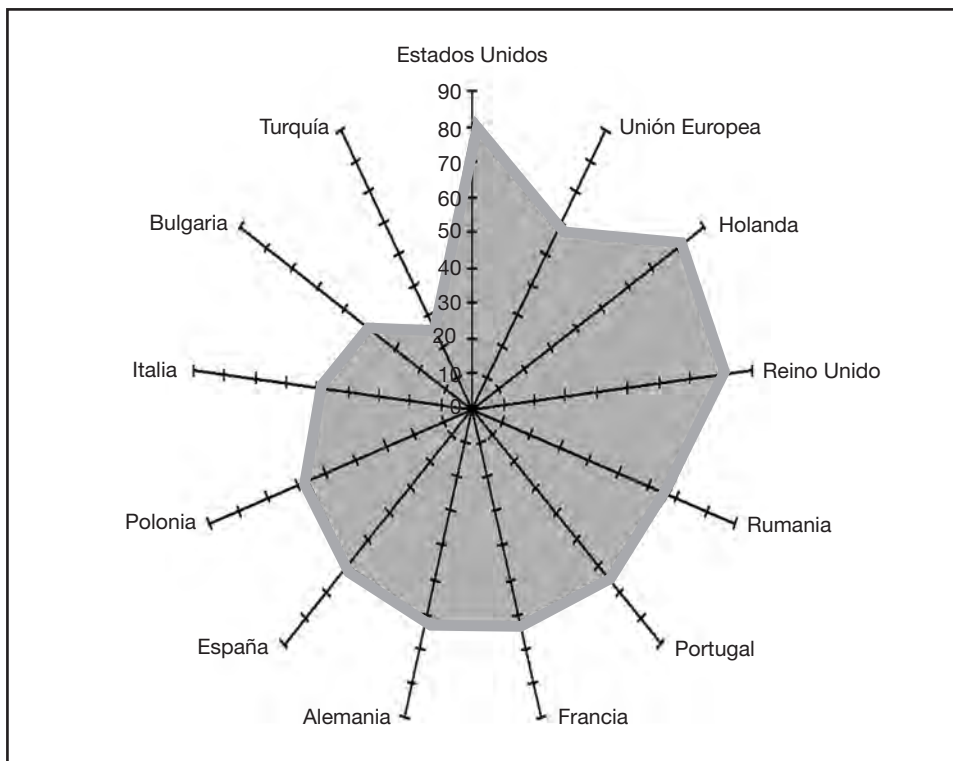


Figura 13.– *Todos los países OTAN deben contribuir de la misma manera en las acciones militares incluso si no aportan tropas.*

Cuando se plantea la continuidad en el esfuerzo en Afganistán, donde los ciudadanos no vislumbran su final y se alejan los objetivos planteados en el origen de la intervención, lo lógico es que no se puedan esperar unanimidades a la petición de mantenerse en el esfuerzo. Sin embargo, puede ser el momento de medir la solidaridad o el distanciamiento de los participantes ante la incertidumbre, figura 13.

La *rutina* se acepta en pocas ocasiones, incluso cuando se trata de situaciones de comodidad, menos todavía cuando lo que se convierte en rutina es un esfuerzo colmado de incertidumbres. El desánimo termina por impactar en la población, si no se le explican las razones por las que se debe mantener el esfuerzo aumenta el desánimo. La rutina tampoco es deseable que se produzca en todos aquellos los que participan de manera activa en el escenario de la acción, militares, funcionarios y también cooperantes.

Los gobiernos que necesitan el apoyo electoral terminan por *sensibilizarse* ante los cambios de opinión de sus electores. El objetivo altruista de *exportar seguridad*, de asegurar la seguridad propia lejos de sus fronteras termina por debilitarse. Si la Alianza está formada por tantos y tan diversos intereses, resulta fácil que se rompa la unanimidad con la que inició sus actividades. Afganistán es un ejemplo. Cuando Morris Janowitz consideró que las acciones del ejército del futuro tendrían un carácter policial estaba considerando que los ejércitos, después de planificar la acción en todos sus extremos, actuarían de manera contundente y proporcionada. Una vez alcanzado el objetivo se retirarían a sus bases. El empeño en una acción donde el fin no queda claro resulta difícil de soportar por una parte significativa de la población. La continuidad es costosa cuando no se argumentan las razones para mantenerla. Si hay voluntad y explicación convincente no todos la aceptarán, pero sí una mayoría suficiente. Éste debe ser otro de los objetivos a alcanzar por la Alianza.

La tendencia de la opinión pública norteamericana es un buen ejemplo de cómo la disposición favorable puede ir acompañada de una crítica que tiene cada vez más importancia. A mediados del año 2007 apenas un 25% de los norteamericanos consideraba un error el envío de tropas a Afganistán, los críticos doblaban esa cifra al valorar la presencia norteamericana en Irak (57%). En la primavera de 2009 los que consideran un error seguir en Afganistán han aumentado al 42%, mientras se produce un ligero descenso respecto de la continuidad en Irak (53%), cuadro 11, p. 236.

Canadá, dentro de la OTAN es el ejemplo de cómo las cañas se pueden convertir en lanzas cuando se deja que la situación se deteriore. Muestra como las razones de la Alianza se pierden por las disonancias que produce el alargamiento de la misión en vida política de la nación. La situación que se está produciendo es un aviso de que si no se pone orden, el desorden puede terminar por anular el ejercicio de altruismo que supuso en su comienzo la propuesta de estabilizar Afganistán. Se comprueba una vez más que para que la acción tenga éxito debe cuidarse la retaguardia. Servirá de poco que se busque la racionalidad de la OTAN si los ciudadanos, la mayoría, no los hace suyos. Podrá ocurrir que se alcance lo previsto en el plano teórico y de la estructura, es lo deseable. Si los cambios quedan dentro de la Alianza, la OTAN y su razón de ser seguirá siendo igual de extraña para los ciudadanos a los que sirve. Se convertirá en objetivo de crítica para grupos marginales que de esta forma contarán con el apoyo de la indiferencia institucional.

Cuadro 11.— *Opinión de los ciudadanos de los países que forman el G-20 respecto a su disposición para mantener o no el esfuerzo militar de la OTAN en Afganistán.*

Países	Mantener las tropas			Retirar las tropas		
	Años			Años		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Estados Unidos	50	50	57	42	44	38
Francia	48	46	50	51	54	49
Alemania	44	43	48	49	54	47
Reino Unido	45	48	46	42	43	48
Canadá	43	—	43	49	—	50
India	34	33	42	49	42	29
Corea del Sur	28	37	38	60	46	49
Japón	29	32	36	47	60	51
Brasil	19	19	26	74	70	56
México	17	12	22	70	75	51
Indonesia	8	21	17	80	56	66
China	5	8	16	80	69	70
Rusia	12	14	16	73	72	66
Turquía	11	8	15	74	72	63
Argentina	3	6	6	85	82	77
Australia	—	60	—	—	33	—
Italia	32	—	—	55	—	—
Suráfrica	—	28	—	—	43	—

Nota: La encuesta no se realizó en Arabia Saudí. Como es evidente no se puede incluir la opinión de la Unión Europea.

Fuente: *Pew Global Attitudes Project*, disponible en: www.pewresearch.org

Más allá de las circunstancias *locales* y coyunturales por las que pasa Canadá, las *anécdotas locales* deben ser consideradas como categorías de las que se puede aprender (33). La opinión que se opone a que las tropas canadienses, de la OTAN, sigan en la misión encomendada se justifica por el número de bajas propias que comienzan a considerarse *excesivas* (34). Las bajas comienza a considerarse insoportable justo

(33) Las conclusiones se derivan de los datos de opinión, así como de un análisis somero de noticias de prensa y artículos de opinión que tratan de estos asuntos.

(34) Curiosamente esa crítica coincide con la divulgación de actos de homenaje a los soldados canadienses que han perdido su vida en tierras lejanas. La presentación de estos dos tipos de noticias extremas permiten establecer los límites en la propia población canadiense donde cada vez es más nítida la diferencia entre *nosotros* y

cuando esas noticias se acompañan de otras donde se da cuenta de los errores y actos de violencia ejercida por los propios soldados o por soldados aliados contra la población que se trata de proteger. La espiral de las críticas se refuerza con argumentos indirectos pero igual de determinantes. Salen a la luz pública noticias de escándalos que puede que tengan una escasa vinculación con el núcleo central de la polémica que no obstante se aprovechan con diligencia. Se da cuenta de la malversación de fondos de ayuda a la región, o la existencia de gastos de difícil justificación en materias de defensa. Se presentan los costes de la operación comparándolos con los escasos beneficios que se obtienen. Se valoran de los *costes de oportunidad* que supone la misión lejana y lo que se deja de atender en el territorio nacional. Unos y otros son costes de diferentes características que tienen su origen en un compromiso que no se valora como propio y que no afecta a la percepción de inseguridad propia (35).

La movilización de la opinión pública, de los electores en contra de la decisión de su Gobierno se interpreta como un aviso de que el gobierno de un determinado signo político puede caer. Las dudas gubernamentales aumentan. La solidaridad colectiva hacia un noble objetivo comienza a interpretarse en términos políticos *locales* propios de la agenda electoral de los partidos en liza. Se mide el impacto electoral que puede suponer mantener la decisión contraria a quienes se oponen a continuar con la participación en la misión OTAN en los mismos términos que se hacen ahora. No es aventurado estimar que en el cálculo de costes y beneficios los objetivos de la Alianza antes o después saldrán perdiendo si no se actúa en consecuencia.

Los ciudadanos comunitarios, sin llegar a la renuncia a la OTAN, proponen que en el marco de la política común europea de seguridad y defensa la organización militar con la deberá dotarse la Unión Europea, en un futuro considerado como deseable, tendrá que tener una estructura que supere la organización tradicional de los ejércitos nacionales sin que los ejércitos nacionales lleguen a desaparecer. La desconfianza y el escepti-

ellos. La polarización de la sociedad con motivo de una acción que es el resultado *impuesto por un mandato extraño* (Estados Unidos) supone una crítica contundente contra la OTAN que resultará difícil de desmontar.

(35) El 65% de la población canadiense considera que la presencia de sus tropas se encuentran en Afganistán por su condición de país miembro de la OTAN, pero sobre todo por seguir la política del presidente Bush. Se aprovecha la crítica para reclamar una política exterior que responda a los intereses nacionales.

cismo son dos actitudes que siguen presentes entre los ciudadanos comunitarios. Formas modernas y tradicionales deberían complementarse. Se tendría que contar con una fuerza de acción rápida donde las naciones dispondrían de unas estructuras mínimas (36%). La segunda opción, no muy diferente a la anterior por lógicas exigencias de la propuesta es la de contar con una fuerza de intervención creada en cada caso y en función de las necesidades (20%). En tercer lugar, según el porcentaje de respuestas, se deberían mantener tal como existen en la actualidad los ejércitos nacionales (14%). La opción de un ejército europeo, disolviendo los ejércitos nacionales es aceptada por un 16% de entrevistados comunitarios. Un 13% de europeos no tiene una opinión formada al respecto.

Volviendo a uno de los tres objetivos centrales de la OTAN, el de las relaciones con Rusia, se está de acuerdo, según palabras de la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hilary Clinton, de que:

«Es necesario trabajar de manera constructiva para llevar a cabo un nuevo comienzo.»

Además de llegar a un buen entendimiento con Rusia de cara al futuro, de manera inmediata la Alianza considera que esa exigencia es mayor pues así se facilitarían las acciones en Afganistán. Restablecer el diálogo no es fácil pues todavía sigue presente el conflicto de Georgia en la memoria de los países que se libraron de la dependencia rusa. Se añaden los recelos de Rusia ante las propuestas de ampliar la OTAN. Se debe sumar la inquietud que se produce en los países bálticos cuando consideran que todavía no ha llegado el tiempo de la *reconciliación* con el Gobierno ruso: es prematuro. Se puede resumir el argumento con las ideas manifestadas por los antiguos presidentes de las repúblicas socialistas avaladas por los analistas de la región:

«Rusia vuelve a ser (sería más exacto decir que pretende ser) una potencia revisionista que se guía por una agenda propia del siglo de los zares, del siglo XIX, que Rusia sigue actuando con tácticas, medios y recursos del siglo XXI. En el fondo nada ha cambiado de entonces al tiempo presente.»

Para los antiguos países soviéticos y bajo su particular percepción creer que los problemas de la región están superados sigue siendo un argumento que no responde a la realidad. La Unión Europea no les da la confianza suficiente para saberse protegidos de Rusia ante las amenazas planteadas bajo las nuevas formas de agresión: ataques cibernéti-

cos, cortes de suministro de energía, delincuencia organizada, acciones desestabilizadoras de los movimientos de los fondos soberanos y de la compra de acciones de empresas estratégicas mediante blanqueo de dinero.

No todos los países de la Alianza muestran el mismo interés por llegar cuanto antes a los acuerdos con Rusia. No todos buscan los mismos objetivos que pretenden los países que forman el núcleo duro de los países comunitarios de la OTAN: Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, además de Estados Unidos. Cabe esperar que los intereses estratégicos no entorpezcan los intereses económicos por salir de la crisis económica de los países más desarrollados. Las inversiones rusas en sectores en crisis pueden solucionar problemas a corto, creando problemas a medio y largo plazo. Con la *ingeniería contable* se pueden evitar cierres de empresas que puede que terminen en manos de un accionariado ruso en este caso, o que también puede ser chino o de cualquier otro país propietario de fondos soberanos sobre los que apenas se puede actuar para defender los intereses nacionales.

Deshecho el «nudo gordiano» que representaba el escudo antimisiles diseñado por el gobierno de Bush, contestado por Rusia con la retirada del proyecto de instalación de misiles en Kaliningrado, se considera que el ambiente de distensión permitirá dar nuevos pasos en la alianza estratégica de la OTAN y Rusia. La prueba de fuego será diseñar de manera conjunta el papel de la *cooperación renovada* donde Irán será una pieza clave para entender por dónde podrán ir los acuerdos. Desde Rusia, según la opinión que muestran las encuestas, la OTAN se sigue viendo con recelo, figura 14, p. 240.

El paso del tiempo la población rusa mantiene las mismas expectativas y apenas hay variaciones significativas cuando destaca algún tipo de amenaza para sus intereses. Desde la esfera política el riesgo procede de la ampliación de la Alianza hacia territorios que sigue considerando dentro de su zona de influencia. Para los ciudadanos rusos los espacios de interés hacia los que se tiene que orientar la política exterior de Rusia tampoco han cambiado con el paso de los años y de las circunstancias. Tras la desaparición de la Unión Soviética, Estados Unidos y las repúblicas segregadas eran los focos principales de interés de la población rusa. En el primer caso por las ayudas y el apoyo recibido por *haber aceptado la derrota en la guerra fría*. En el segundo caso porque los intereses de sus habitantes seguían vinculados entre sí. Asentado el nuevo orden y el

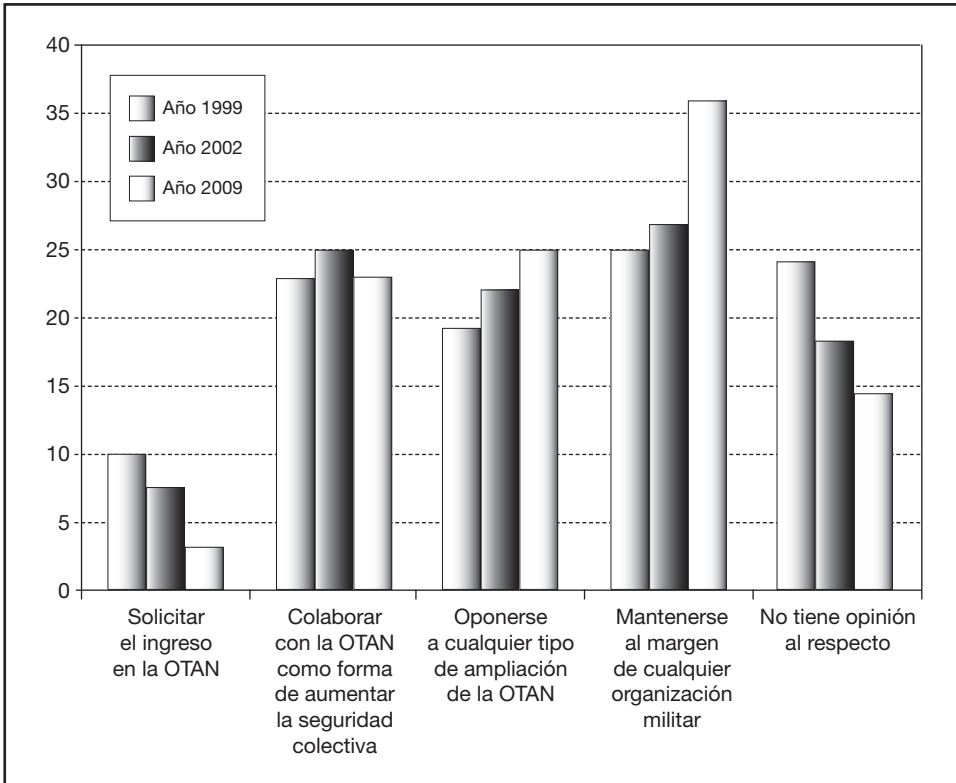


Figura 14.– *Opinión de los ciudadanos rusos ante la OTAN.*

nuevo espacio político los intereses han cambiado poco. Los datos son los de la opinión pública, no se olvide esta circunstancia al interpretar las tendencias que se reproducen, figura 15.

Ciudadanos de la Unión Europea y de la OTAN

Por más interés que se muestre desde los despachos de la Alianza para hacer comprensible a los ciudadanos comunitarios los cambios que se proponen, éstos seguirán interesados en resolver sus problemas inmediatos. No se deberá olvidar que los asuntos de la seguridad y la defensa siguen ocupando un lugar poco relevante en los argumentos que tratan de describir as inquietudes. Para los encargados de llevar a cabo la aproximación anunciada no resultará fácil introducir este asunto en el esquema de preocupaciones e intereses de los europeos. Tampoco

resultará cómodo hacerlo en el resto. Los datos aumentan su contundencia conforme se hacen más papables los efectos negativos de la crisis. Lo confirman los últimos eurobarómetros. La crisis económica sigue teniendo un impacto en la vida cotidiana que sigue condicionando las opiniones de los europeos. El lado positivo es que a pesar de las malas condiciones en las que se encuentra el país de cada cual el futuro se imagina bajo una perspectiva ligeramente positiva.

La Unión Europea sigue siendo una realidad a la que no se quiere, ni tampoco se quiere renunciar. No faltan los que opinan que ellos mismos no se mostrarían incómodos con su desaparición, aunque son los menos.

La Unión Europea se valora en términos de una estructura administrativa, burocrática, compleja en todos los casos de la que no se entiende bien su funcionamiento. Alrededor de un tercio de las opiniones consideran que sus intereses, y sus opiniones, se tienen en cuenta por los gestores

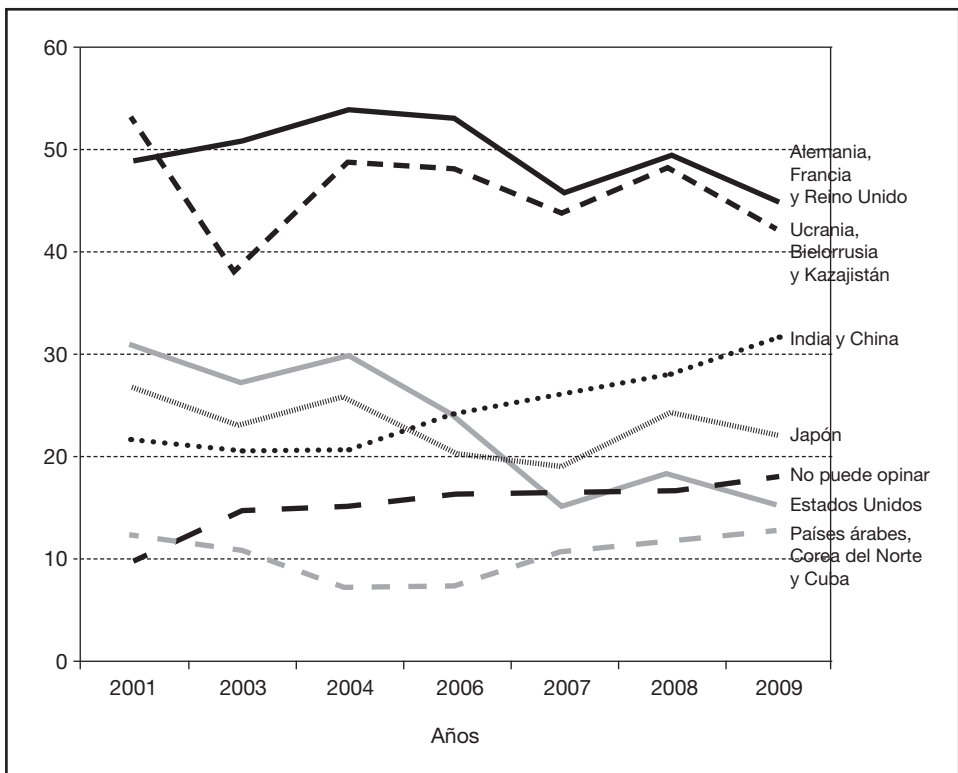


Figura 15.- Espacios de interés para la opinión pública de Rusia.

y políticos comunitarios. El valor positivo de la Unión Europea es destacado por los ciudadanos que se han beneficiado, sus países, con los fondos y ayudas comunitarias. El escepticismo sigue estando presente y tras los esfuerzos institucionales por aproximar la Unión Europea a los ciudadanos. A la vista de los datos se tiene que llegar a la conclusión que se ha fracasado en el intento. La OTAN deberá tomar nota. La publicidad no es suficiente para dar a conocer ideas complejas. La Unión Europea del *primer pilar* es reconocida por todos sus ciudadanos, el resto sigue en un espacio desconocido. Tal como reconocen los europeos la integración facilita la comunicación. El conocimiento de las diversas *europas* se hace más fácil si es que hay voluntad de querer conocer. Pragmatismo económico y conocimiento tienen que ser el soporte del conocimiento de lo complejo, figura 16.

Las *europas de la Unión Europea* es un hecho que muestra y seguirá mostrando la diversidad que se puede considerar como riqueza siempre que se sea capaz de hacer converger los intereses particulares en intereses colectivos. Las diferencias también se pueden convertir en un

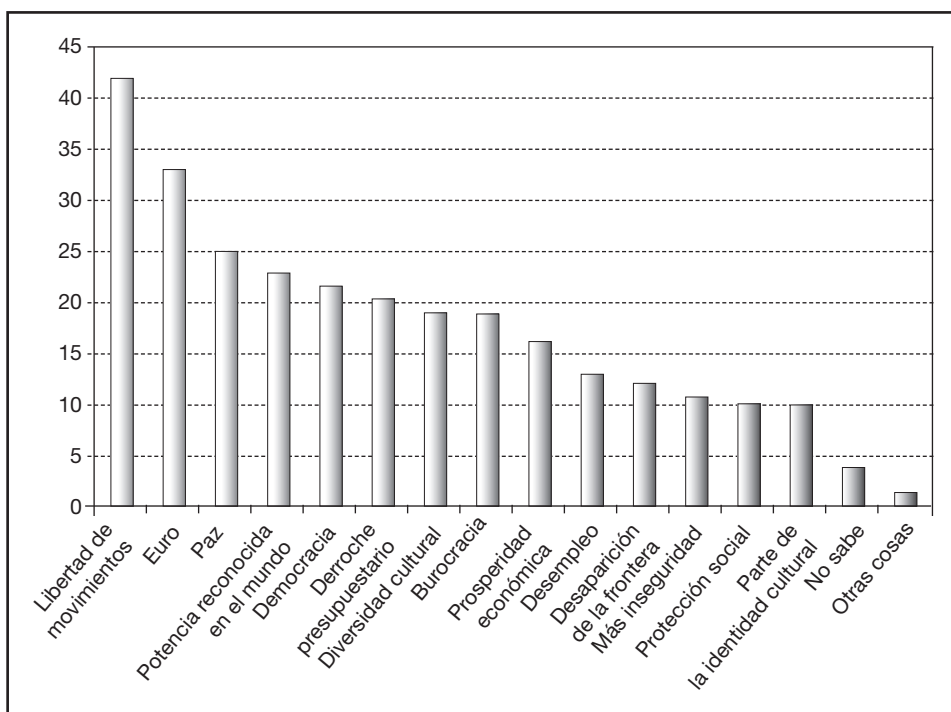


Figura 16.- Rasgo que caracteriza a la Unión Europea, año 2009.

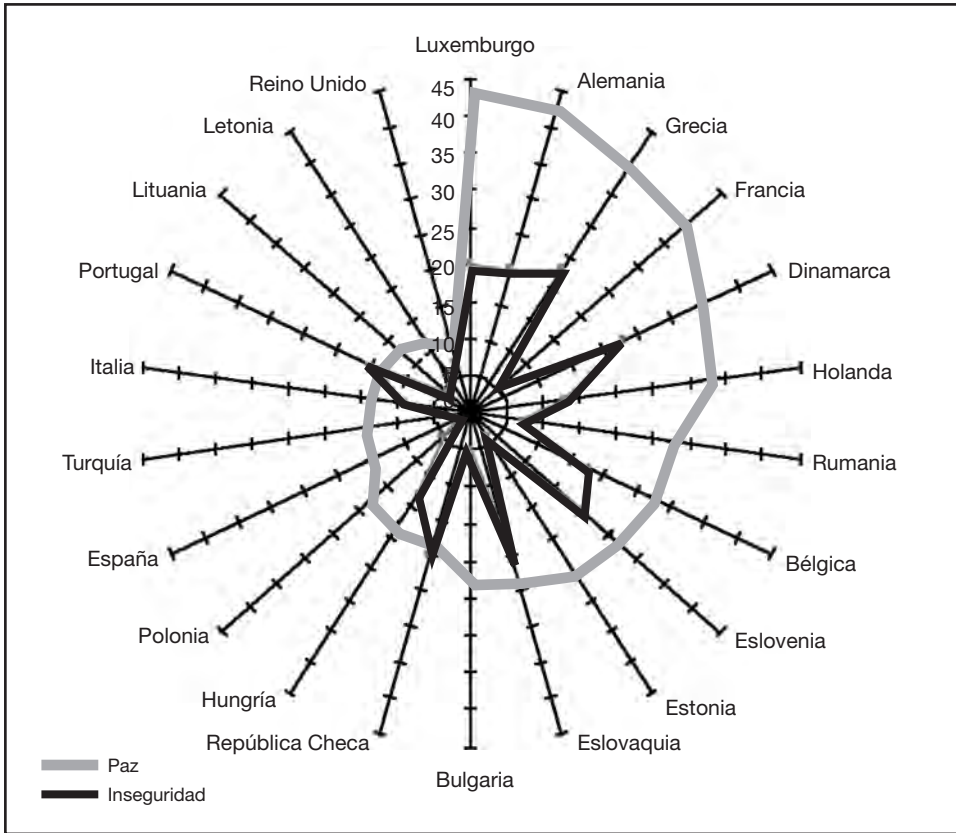


Figura 17.- Identificación Unión Europea países OTAN.

lastre cuando cada cual, o por *bloques* se trate de defender lo suyo, lo particular.

La OTAN *europaea* tendrá que saber cómo y qué hacer frente a percepciones y valoraciones tan dispares entre sus países miembros representados en esta ocasión por las opiniones que son tan diferentes. La solidaridad sigue siendo un trabajo a realizar, figura 17.

Apenas hay opiniones contrarias para aceptar que la *globalización* es una realidad que marca el presente y mucho más el futuro de la Unión Europea. Idea que deberá tenerse en cuenta en el plan de la Alianza de cara a su futuro, y al futuro en el que se pretende desenvolverse. No se rechaza la tendencia, pero tampoco se muestra una disposición favorable a que sea una *autoridad mundial* la que imponga las reglas que haya que

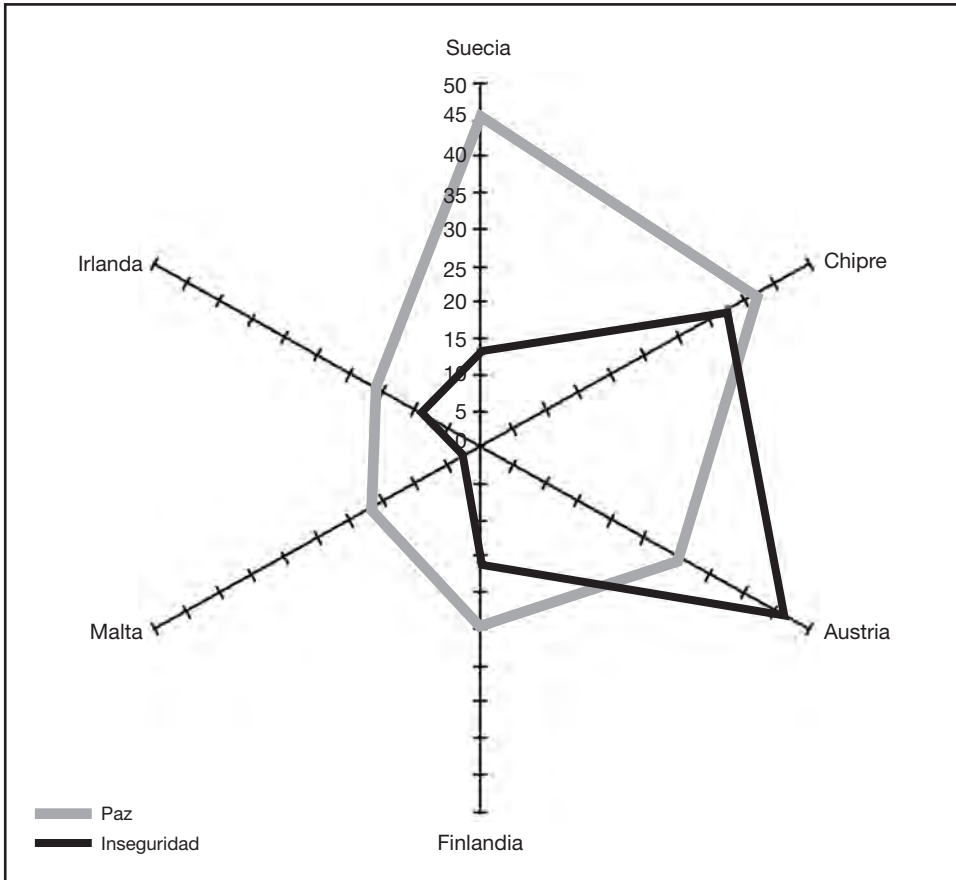


Figura 18.— *Identificación de la Unión Europea por los países no OTAN.*

obedecer por todas las naciones. Se pretende defender la soberanía nacional aunque se reconoce que la tendencia global va a ser irreversible. Alemanes y suecos muestran una mayor disposición a aceptar este principio desde el momento presente. Es importante tener en cuenta este reconocimiento para presentar la idea de que la seguridad y la defensa se tienen que definir en estos términos, figura 18.

Habrá que tener presente la ambivalencia que presenta la globalización económica. También la globalización de la defensa. Una mayoría que aumenta ligeramente con el paso del tiempo reconoce que la integración de las economías nacionales en una economía global supone oportunidades impensables hasta hace poco tiempo. Frente a esta visión optimista y realista se acompaña de una crítica por una parte importante de

la opinión (algo más del 60%) que ve en la globalización una amenaza a su situación particular, local. La economía cada vez es más global sin olvidar que repercute en lo local de manera contundente. La conclusión que deberá tener en cuenta la Alianza es que el ciudadano del común entenderá sin mayores dificultades los argumentos de la seguridad cuando le sean presentados en un plano donde se le demuestre que sus intereses globales y locales de seguridad coinciden y son interdependientes.

En esta misma línea de oportunidad son cada vez más los ciudadanos europeos que aceptan, por razón de eficacia, que las decisiones tienen que tomarse defendiendo los intereses de todos. Esas decisiones se tienen que tomar desde la Unión Europea, en concreto las que afectan a la nueva inseguridad. El principio de subsidiariedad no supone la renuncia total y definida del papel que debe seguir desempeñando el gobierno de la nación, figura 19.

El terrorismo se percibe como la gran amenaza ante la que no se debe poner reparos en el esfuerzo común por desbaratarlo y defenderse de

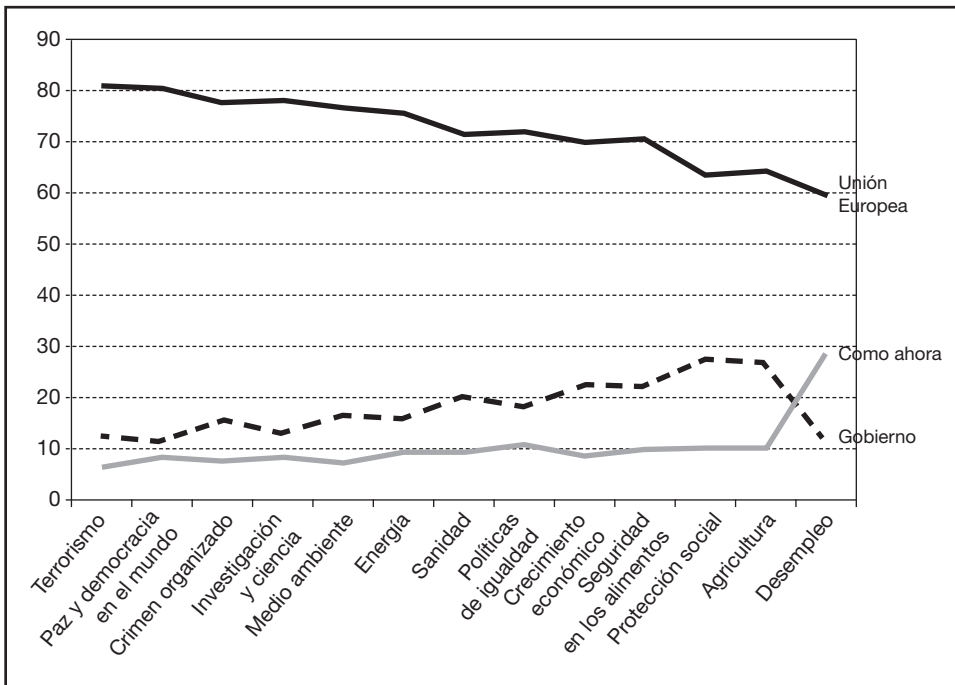


Figura 19.– Responsabilidad de la Unión Europea o del gobierno de la nación en los asuntos que se indican.

sus agresiones. Se reclama un compromiso mayoritario, casi unánime de toda la Unión Europea para hacerle frente. Es una exigencia que se sitúan por encima del 77% en la mayoría de los países comunitarios, incluyendo a Turquía por su condición de país miembro de la Alianza. La excepción ante la contundencia aparece entre irlandeses y británicos donde se reduce la exigencia a un 66%. En estos dos países el terrorismo se considera que es un problema nacional al que debe hacer frente el gobierno nacional y tal como lo está haciendo hasta ahora contando con un apoyo *relativo* de la Unión Europea. La tendencia no se ha visto alterada de manera significativa ni siquiera después de los atentados en Londres de julio de 2005 (36), figuras 20 y 21.

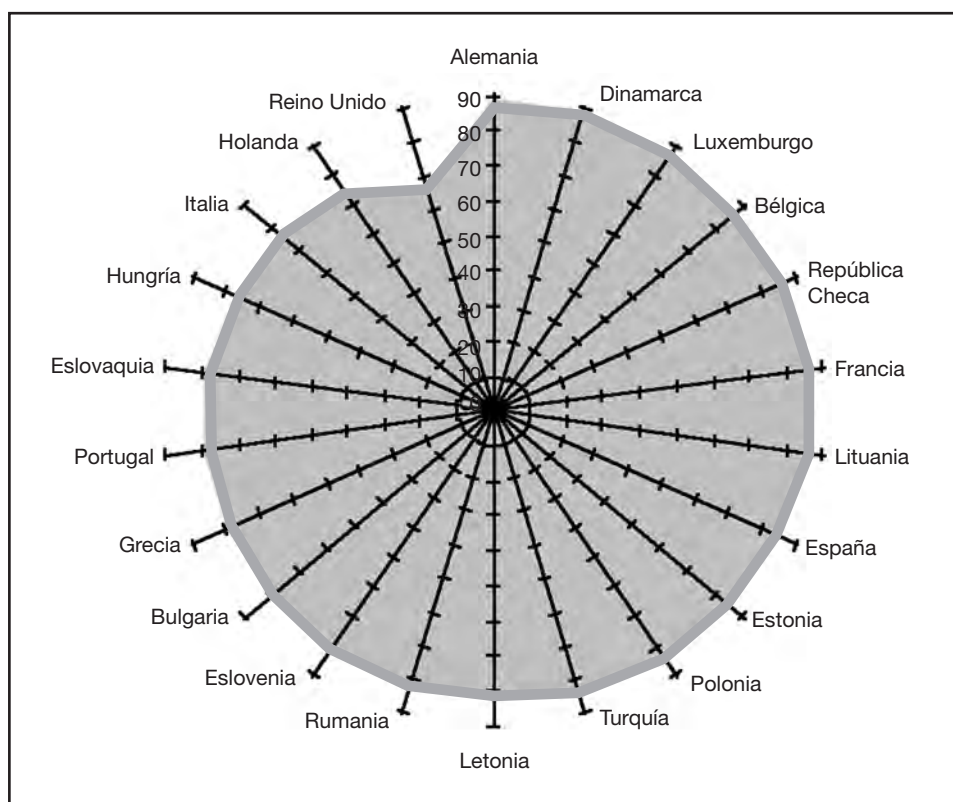


Figura 20.— Según los ciudadanos de los países comunitarios de la Alianza, la Unión Europea debe defender la democracia y la paz en el mundo, año 2009.

(36) En el otoño de ese año 2005, los resultados de la opinión de británicos e irlandeses reforzaron ligeramente la propuesta de que los asuntos de terrorismo e inseguridad

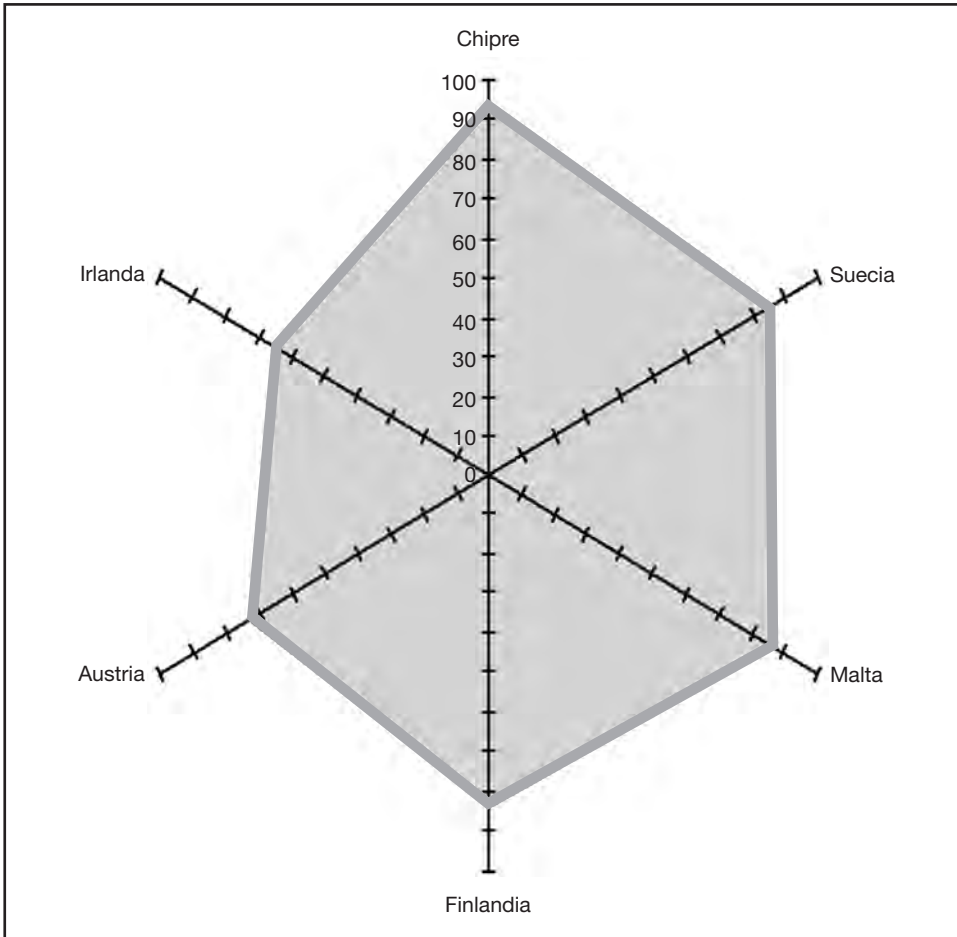


Figura 21.- Según los ciudadanos de los países la Unión Europea que no pertenecen a la Alianza, la Unión Europea debe defender la democracia y la paz en el mundo, año 2009.

El objetivo final parece estar claro entre los ciudadanos de la Unión Europea sean o no miembros de la Alianza. Aparece de nueva la excentricidad de la opinión pública, otra señal donde se deberá incidir en la función pedagógica para la que no se deberá dejar pasar el tiempo. La Unión Europea se debe comprometer en la defensa de la paz más allá de sus fronteras, tendrá que hacer lo posible para que la democracia

eran asuntos a los que tenía que hacer frente, por supuesto la Unión Europea (64%), sin que los Gobiernos de Irlanda y Reino Unido pudieran delegar en otras instancias su compromiso con la acción contraterrorista.

avance en los países que la desconocen. No desea que se consiga con la fuerza y los ciudadanos comunitarios no están dispuestos a aumentar los gastos militares para hacer frente a tan nobles objetivos. La última contradicción que se presenta se refiere a los medios con los deberá contar la Unión Europea para garantizar su seguridad y defensa. Por ahora y tampoco para el futuro inmediato de la Unión Europea los ciudadanos no consideran que sea importante centrar los esfuerzos en conseguir una política de seguridad y de defensa común. Tampoco consideran prioritario alcanzar una política exterior común. Cuando se ve la tendencia de la opinión de los ciudadanos, tan dispares y desiguales entre sí, y no se olvida que esos entrevistados son una muestra proporcional de los votantes de las próximas campañas electorales hay que concluir que queda un trabajo arduo para convertir los deseos en realidades, figuras 22 y 23.

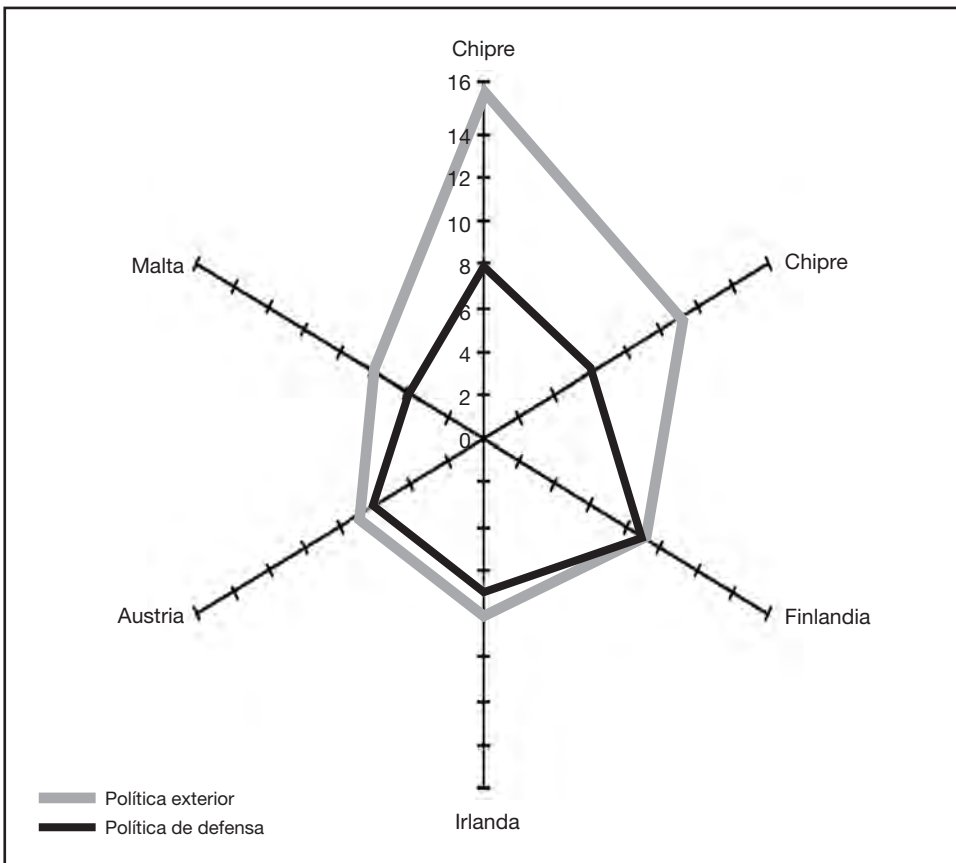


Figura 22.— *Prioridad para el futuro de la Unión Europea según la opinión de los ciudadanos de los países que no pertenecen a la Alianza.*

La Presidencia de la Unión Europea, los gobiernos de las naciones que forman la Unión Europea y a la vez la Alianza, y la propia Alianza tienen por delante un trabajo nada fácil. Deben adecuar los intereses políticos que se han marcado la Alianza y la Unión Europea con el desigual desinterés de los ciudadanos. La dificultad se refuerza en lo dicho: los entrevistados son también electores que dan o quitan el poder para gobernar (37).

Desde la perspectiva periférica del análisis sociológico sobre asunto tan principal se concluye que el esfuerzo para reducir semejante excentrici-

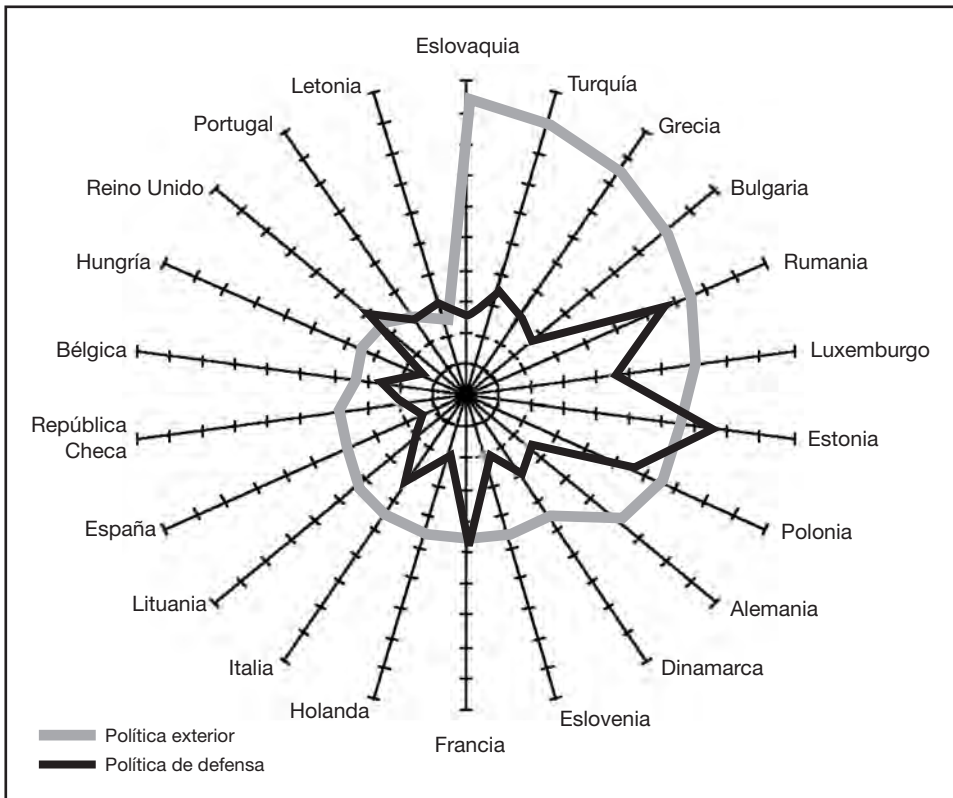


Figura 23.— *Prioridad para el futuro de la Unión Europea según la opinión de los ciudadanos de ésta que no pertenecen a la Alianza.*

(37) Aunque es una reflexión *doméstica*, española, se puede aplicar como análisis crítico que vale en mayor o menor medida para aplicarlo al resto de la vida pública europea, NIETO, Alejandro: *El desgobierno de lo público*, editorial Ariel, Barcelona, 2007. El análisis se debe añadir a los trabajos ya citados donde se reclama un cambio profunda en la forma de gestionar los asuntos públicos.

dad es mayor que llegar a la definición del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, o definir la estructura con la que deberá dotarse en el futuro. Se deberá hacer un esfuerzo importante para reducir las distancias entre lo que es y lo que debería ser. Ya se tendría que haber comenzado esa labor pedagógica. El análisis de los textos escolares en los niveles adecuados, tanto los propios, como los ajenos muestran que se siguen dejando a un lado estas cuestiones. La prensa sigue siendo portavoz y comentarista de lo que preocupa de manera inmediata a sus lectores que poco tiene que ver con lo que se pretende.

Ante semejante escepticismo queda la reflexión de Domínguez Ortiz:

«Cuando hay voluntad política y esfuerzo continuado en las acciones para alcanzar el objetivo previsto, las metas se consiguen a medio, o a largo plazo.»

Ejemplos hay y de sobra que muestran la validez de que la hipótesis se cumple. El pesimismo también puede ser relegado acudiendo al principio estadístico que asegura que la posibilidad más remota tiene una probabilidad finita de que pueda cumplirse. El objetivo merece el empeño.

CAPÍTULO QUINTO

CAPACIDAD DE RESPUESTA MILITAR DE LA OTAN. REFLEXIONES A LA LUZ DE UN ¿FRACASO?

CAPACIDAD DE RESPUESTA MILITAR DE LA OTAN. REFLEXIONES A LA LUZ DE UN ¿FRACASO?

Por SATURNINO SUANZES FERNÁNDEZ DE CAÑETE

Introducción

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es, posiblemente, una de las organizaciones internacionales que más críticas ha recibido durante los últimos años, críticas tanto más incisivas cuanto más nos alejamos del final de la guerra fría, después de la cual, según algunos, perdió su razón de ser y existir.

Este capítulo supone, de hecho, un nuevo análisis crítico sobre su evolución reciente, desde una perspectiva más militar que política, pero no por ello pretende ignorar la importante contribución de la Alianza Atlántica en favor de la paz y la prosperidad de nuestro entorno.

Existe, a mi modo de ver, una imagen especialmente significativa a la hora de juzgar la utilidad de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, en general, y de la OTAN, en particular, y es la de esos miles de militares que, vistiendo uniformes y sirviendo a banderas diferentes, comparten, en este preciso instante, salas de reunión o escenarios de conflicto en medio mundo, sobre todo por que, hasta hace bien poco, muchas de esas banderas luchaban entre ellas hasta la aniquilación, en una mala costumbre heredada de nuestros padres a través de los siglos; «una larga guerra civil europea» que diría el almirante Sanfelice, viejo lobo de mar de la Alianza (1).

(1) «ESDP Decision-making Pilot Seminar», conferencia pronunciada por el almirante Ferdinando Sanfelice di Monteforte, Roma, 30 de octubre de 2008.

Con las dos grandes guerras mundiales del siglo pasado, como telón de fondo, conviene a veces recordar de dónde venimos, echar un vistazo a nuestras calles y compararlas mentalmente con cualquier humeante imagen de posguerra, para comprender que incluso cuando parece que no tenemos muy claro hacia dónde nos dirigimos, lo importante es que vamos juntos, no separados y mucho menos enfrentados, como en otros tiempos.

Sin embargo, eso no parece suficiente. Una organización tan descomunal como la OTAN no puede limitarse a servir únicamente como foro de diálogo, a cimentar, política y socialmente, el espacio euroatlántico, a ser ese «motor del consenso» (2) que ha llegado a llamarle alguno. La OTAN nació para defenderse de un enemigo concreto, de unas fuerzas militares concretas y si logró la disuasión fue porque consiguió aglutinar unas capacidades militares suficientemente sólidas y adiestradas –en términos más actuales, «creíbles»– para conseguirlo. Cierto es que también supo emprender, junto con la de armamentos, una carrera política paralela que le ayudó a alcanzar sus objetivos y que se materializó, entre otras muchas cosas, en una serie de ampliaciones que fueron reforzando su potencial militar pero sobre todo político.

El nuevo escenario creado tras la desaparición del Pacto de Varsovia no resultó tan concreto. La nueva amenaza militar no parecía tan concreta como la que representaron en su día los carros T-72 o los submarinos *Typhon* soviéticos; ni siquiera tan militar. El sistema de planeamiento de fuerzas tradicional basado en situar a un lado de la balanza el potencial del enemigo para tratar de equilibrarlo, en peso y especie, dejó de funcionar al carecerse de enemigo, peso y especie, sobre los que fundamentar los cálculos.

Cierto es que se ha hecho lo que se ha podido. En el año 1999 vio la luz un nuevo Concepto Estratégico que de alguna manera trataba de adivinar –en algunos casos con precisión profética– cuáles habrían de ser nuestros problemas en el siglo XXI e incluso qué tipo de contrapeso debíamos poner en nuestro lado de la balanza en términos de capacidades, fuerzas y esfuerzos de cooperación internacional.

De esta época, reciente pero a la vez tan lejana, data el concepto de CJTF (*Combined Joint Task Force*), la Iniciativa de Capacidades de De-

(2) CLARK, W. K.: *Waging Modern War*, p. 14

fensa (DCI) y el arranque de una cadena de incorporaciones que aún continúa y que reúne ya a 28 miembros de pleno derecho.

La máquina de propaganda de la Alianza ha plasmado todas estas adaptaciones en una buena colección de folletos, de acabado impecable, pero que como suele pasar con todas las «proclamas comerciales», a veces esconden algunas flaquezas inconfesables.

Esconden, en otras cosas, limitaciones y fracasos como el reciente de la NRF (*NATO Response Force*) que, convertida en el proyecto estrella de respuesta militar de la Alianza de principios del siglo XXI, no ha conseguido alcanzar la FOC (*Final Operating Capability*), al menos al nivel que se proponía y se esperaba.

Conviene llamarlo fracaso porque desde luego no ha sido un éxito, pero conviene también establecer matices porque los fracasos sólo son eso cuando consiguen que nos demos por vencidos y no es eso lo que acabará proponiendo este capítulo.

Este revés establece por extensión razonables dudas, no obstante, sobre el acierto de otras grandes ideas de los años noventa, es decir, sobre la ya mencionada CJTF o sobre las varias iniciativas de capacidades militares cuyo objetivo consistía en poner a la OTAN en disposición de afrontar el nuevo escenario multipolar surgido tras la desaparición del Pacto de Varsovia.

La cuestión es que, en los años noventa, la idea de una fuerza multinacional desplegable, capaz de superar la rigidez geográfica propia del escenario bipolar, tenía muchísimo sentido. La visión profética que preveía la proliferación de un sinfín de riesgos y amenazas de índole diversa, en sustitución del enemigo soviético, también se cumplió con precisión matemática. Sin embargo, los cálculos internos sobre las posibilidades de la propia Alianza no han resultado tan acertados; no cuando 20 años después de la caída del Muro y a pesar de todos los acontecimientos vividos, no hemos sido capaces de «fabricar» un mecanismo de respuesta militar sólido y adaptado al escenario estratégico reinante.

Una vez más, creo necesario levantar el pie del acelerador de la crítica para reconocer el esfuerzo realizado hasta la fecha, tanto por las naciones miembros, como por la propia OTAN, en el desarrollo de una fuerza acorde con las necesidades estratégicas del momento pero, tal vez, en la aproximación ensayo-error, el error haya resultado demasiado grueso.

En cualquier caso, un análisis sincero, frío e innovador, sobre las causas de estos errores puede arrojar bastante luz, no sólo sobre los reajustes que conviene introducir en los mecanismos de respuesta militar de la Alianza, sino sobre la tradicional idea de seguridad y defensa heredada del siglo XX, pero que empieza a quedar trasnochada.

La guerra fría, aquellos años maravillosos

Durante la guerra fría, la Unión Soviética llegó a acaparar un arsenal militar que, entre otras cosas, incluía 4.000.000 de soldados, 42.500 carros de combate y 31.500 piezas de artillería, por dar algunas cifras; cifras que en algunos casos duplicaban o triplicaban las equivalentes del total de los países de la OTAN.

Cierto es que la guerra fría no puede entenderse únicamente en términos de armamento convencional, pues lo más notable del periodo se escribió en clave nuclear. Sin embargo, a los efectos de este trabajo, el armamento nuclear puede ser obviado pues, hasta cierto punto, su utilización supondría un cataclismo de tal calibre que, de producirse, anularía cualquier otro tipo de razonamiento de corte convencional y en caso contrario, podemos despreciar su existencia.

Limitándonos, pues, al campo de las armas convencionales, la guerra fría fue una época de tremendo desarrollo que acabó convirtiendo a los ejércitos de los países de la Alianza en unas preparadísimas máquinas de combate, cuyo nivel de excelencia es necesario conocer y considerar para comprender hasta que punto mediatiza la actual capacidad de Occidente para adaptarse conceptualmente al nuevo escenario estratégico.

Los números anteriores, siendo significativos, no dicen tanto como la enorme creatividad tecnológica y doctrinal que tuvo lugar desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el final del siglo XX.

Los que nos educamos en las aulas de las academias militares de la guerra fría conocemos bien la enorme complejidad técnica del combate para el que fuimos preparados.

Cada nuevo sistema de armas aparecido en cualquiera de los dos bloques contaba a los pocos meses con su homólogo mejorado en el bloque contrario. La llamada industria de defensa trabajaba contrareloj y no paraba de crecer sustentada por unos generosos presupuestos legiti-

mados, política y socialmente, por las ostentosas proclamas soviéticas, como aquel famoso «os enterraremos» de Kruschev. Esto es importante mantenerlo en mente para comprender algunas de las inercias que hoy encontramos difícil de vencer. Luego volveremos a hablar de ello.

Como resultado de todo esto, la guerra fría produjo unas fuerzas muy preparadas y altamente sofisticadas, lo que justificaba el mantenimiento de la tradicional especialización de lo militar como instrumento del Estado. También de esto volveremos a hablar.

Para ilustrar esta idea y permitir al lector comprender el alcance de lo que llegó a ser la polarización militar de «aquellos maravillosos años» –no es una frivolidad pero resulta que, desde el punto de vista puramente profesional, los años de la guerra fría resultaban mucho más gratificantes y el trabajo mucho más interesante y divertido que el de hoy en día– propongo el ejemplo del buque de guerra del periodo en cuestión.

Detrás de esa figura estilizada de color gris hay mucha más historia de la que a simple vista se hace evidente. Un buque de guerra, durante los años de la guerra fría, digamos una fragata, sufrió, como cualquier otro sistema de armas, una revolución tecnológica impresionante. Al ritmo de los avances en el campo de la electrónica digital, los barcos comenzaron a integrar, entre otros, sistemas de radar de superficie, aéreos y de dirección de tiro, que hacían que la tecnología de una de estas naves superara, en entidad y complejidad, a la de cualquier aeropuerto del mundo.

Lo mismo puede decirse de sus sensores submarinos, sólo que en esta ocasión es necesario añadir las dificultades propias de un medio de propagación como el agua, donde la temperatura y la salinidad afectan a la detección de los blancos y complican la solución del problema, convirtiendo con todo ello a la guerra submarina en una especie de rama avanzada de la ciencia. Y es que aquellos años vieron, de manera paralela al desarrollo tecnológico, una también increíble evolución del adiestramiento, la doctrina y la especialización del personal, en contra de esa visión, un tanto popular, del militar iletrado y ocioso.

Existía efectivamente, ya se ha dicho, un enemigo concreto, dotado de un armamento concreto, con unos nombres y apellidos concretos, como aquellos *Krivac*, *Kirov*, *Slava*, *Oscar*, *Kilo*, *Typhoon*, MIG-23, MIG-25, MIG-29, MIG-31 que una y otra vez repasábamos en interminables sesiones de inteligencia fotográfica; y una necesidad imperiosa de defenderse de dicha amenaza. Por ello, una fragata de la época de la guerra

fría se dotaba y preparaba para repeler un ataque simultáneo de buques de superficie, submarinos y aviación, recibir impactos, hasta en cuatro lugares diferentes del buque y, a pesar de ello, seguir combatiendo.

Eso significaba disponer de 200 hombres, por fragata, preparados, mentalizados, adiestrados, especializados –algunos de ellos en ramas muy complejas que requerían de programas de estudios largos y costosos– y de todo un montaje de infraestructuras, escuelas, desarrollos doctrinales, ejercicios y maniobras, necesarios para mantener la capacidad de actuar ante el enemigo al nivel requerido.

Paralelamente, se fue entretejiendo un cada vez más complejo enjambre industrial y económico que iba sustentando el desarrollo de las aludidas capacidades militares. Sobre la base de la experiencia obtenida durante la Segunda Guerra Mundial y los conflictos regionales posteriores (Vietnam, Corea o cualquiera de las guerras árabe-israelíes), tuvo lugar un increíble avance tecnológico, especialmente en los campos de la electrónica, los circuitos integrados o los materiales, que no sólo fueron dotando a Occidente de una poderosa herramienta militar, sino a sus economías de una no menos importante red de empresas armamentísticas.

Compañías como McDonnell Douglas, British Aerospace, Lockheed Martin, Dassault, General Dynamics, Aeroespaciales, Marconi o la misma Empresa Nacional Bazán, a cuya sombra florecieron cientos y miles de subcontratas, se convirtieron en motores de la economía nacional de algunos países y la regional de muchos otros.

El periodo de la guerra fría, en definitiva, caracterizado por la agresividad ideológica del enemigo y la concreción de su amenaza, obligó a la OTAN a desarrollar una capacidad de respuesta militar, con toda la carne en el asador, donde los Ejércitos occidentales alcanzaron unos niveles de preparación, humana y tecnológica sin parangón en la historia de la humanidad y que, lejos de limitarse a afectar al entorno puramente militar, acabó modelando parte del tejido industrial, económico y social de sus naciones miembros.

Desparecida la amenaza, no obstante, cabría preguntarse si los esfuerzos por nuestro lado se han reducido en la misma proporción, reorientado convenientemente o mantienen, por el contrario, algunas inercias difíciles de vencer que, tal vez, nos empujan en la dirección equivocada, al menos unos grados.

La caída del Muro, el paseo iraquí y las nuevas guerras

La caída del muro del Berlín, icono de la desintegración de la Unión Soviética y por ende del Pacto de Varsovia, supuso un hecho histórico y estratégico de tal calibre que, a penas en una década, la de los años noventa, su utilización académica quedó completamente quemada. Tan es así que cualquier referencia al Muro, a principios del siglo XXI, se consideraba de Perogrullo y carente de originalidad alguna en cualquier foro de seguridad y defensa.

Personalmente nunca he terminado de comprender esto pues considero que ni siquiera hoy, 20 años después, hemos sido capaces de superar completamente los planteamientos de aquel periodo.

Sin embargo, y mientras la OTAN debatía su reorientación tras la desaparición del «entrañable» enemigo ruso, un hecho digno del premio al mejor guión histórico iba a sacarnos de dudas sobre el verdadero estado en que había quedado el equilibrio mundial: la guerra del Golfo.

La guerra del Golfo

La guerra fría y a pesar de episodios especialmente calientes y desagradables como Vietnam, transcurrió sin que todo el arsenal tecnológico y humano acaparado durante las últimas décadas fuera utilizado al límite de sus posibilidades.

La guerra del Golfo y más concretamente la operación *Tormenta del Desierto*, por encima de cualquier otra conclusión de carácter geoestratégico, puso de manifiesto hasta qué punto Occidente había abierto una brecha en cuestión de capacidades militares con el resto del mundo, durante el periodo de la guerra fría.

Antes de comenzar la guerra del Golfo, Irak poseía el cuarto Ejército del mundo por lo que el enfrentamiento que estaba a punto de comenzar iba a suponer una calibración, más que válida, del verdadero nivel de preparación de las fuerzas norteamericanas y por extensión, aunque en menor medida, de las del resto de las naciones de la coalición, diseñadas sobre estándares similares. Suponía igualmente una oportunidad de medir la eficacia del arsenal soviético –aunque después del año 1989 esto no era ya tan importante– dado que gran parte del armamento iraquí era de origen ruso.

El resultado es ampliamente conocido pero conviene fijarse en algunas cifras y en algunos detalles concretos para adquirir una verdadera conciencia de lo sucedido.

El número de bajas de la coalición, debido a fuego enemigo, fue de 200, aproximadamente, mientras que el equivalente de las fuerzas iraquíes se estima en unas 200.000.

Esta goleada, que además tuvo lugar en campo contrario con el consiguiente esfuerzo logístico y de planeamiento, es suficientemente representativa, pero lo es aún más si nos fijamos en cómo se produjo.

Como ya se advertía en el apartado anterior, el análisis de las frías cifras correspondientes a los arsenales de los contendientes de un conflicto bélico no es siempre un criterio acertado a la hora de profetizar su resultado. La tecnología, pero sobre todo el adiestramiento, la doctrina, la moral y el liderazgo son completamente decisivos a la hora de alcanzar la victoria. El general Schwarzkopf llegó a decir, al finalizar la guerra, que incluso si todos los recursos, materiales y humanos, se hubieran invertido entre Irak y la coalición, el resultado hubiera seguido siendo favorable para la segunda. *La coalición vino a jugar e Irak, sencillamente, no.*

Y es que todas esas décadas de preparación, experiencia y mejora continua, habían convertido a Occidente y de una manera muy especial a Estados Unidos, en unos auténticos profesionales de la guerra moderna, en un mundo de aficionados.

Uno de los ámbitos en los que esto resultaría más cierto y más dramático fue el de la campaña aérea.

A principios del año 1991, cuando la guerra estaba a punto de alcanzar su momento más álgido y el enfrentamiento terrestre a punto de comenzar, las fuerzas de la coalición habían conseguido reunir un total de 2.790 aviones de combate y apoyo. Esto significa 2.790 aparatos en perfecto estado, con todos los sistemas de vuelo y combate operativos –por lo menos en el momento de comenzar el conflicto– todos los equipos de mantenimiento necesarios para mantenerlos en dicho estado y, por supuesto, dos o tres pilotos o dotaciones perfectamente adiestradas por avión.

Este despliegue contaba, por si fuera poco y además de todo el inventario habitual de F-18's, *Mirages* y *Tornados*, por citar los más conocidos, con algunos modelos que apenas habían sido vistos hasta el momen-

to como el F117A *Stealth*, cuyo diseño y tecnología le permitía pasar desapercibido ante los radares iraquíes o el propio misil *Tomahawk* que, utilizado de manera masiva, consiguió batir un buen número de blancos sin poner en peligro la vida de las dotaciones.

La cifra equivalente en el lado iraquí era de 1.000 aviones –es decir aproximadamente una proporción de uno a tres– aunque si se tiene en cuenta el estado de mantenimiento y la preparación de sus pilotos no resultaría excesivamente optimista imaginar desproporciones aún mayores.

Una muestra especialmente reveladora de ello la proporciona el resultado de los enfrentamientos de combate aéreo, buena muestra de las habilidades de uno y otro bando, que al final del conflicto arrojó un escandaloso 35-0 a favor de la coalición.

Como resultado de todo ello, a la semana de comenzar la ofensiva aérea la fuerza aérea iraquí había desaparecido totalmente del mapa, su sistema de defensa aérea había sido neutralizado completamente y la superioridad aérea conseguida, es decir, el cielo iraquí estaba en manos de la coalición.

Más significativo aún fue el resultado de la batalla terrestre, donde al Ejército iraquí se le suponía una gran capacidad de combate.

Se podrían escribir cientos de párrafos –de hecho existe una amplia bibliografía de la operación *Tormenta del Desierto*– sobre las diferentes fases y pormenores tácticos de la ofensiva terrestre, pero valga la experiencia personal de uno de los comandantes de un batallón de carros iraquí para comprender el grado de superioridad de la coalición:

«Cuando la guerra comenzó, tenía 39 tanques T-72; después de 38 días de ataque aéreo, bajamos a 32. Después de 20 minutos de combate contra el II Regimiento de Caballería Blindada, no nos quedaban tanques.» No había rival.

En definitiva, se puede decir, sin temor a exagerar, que, tanto el sistema de alianzas puesto en marcha desde el final de la Segunda Guerra Mundial, como el apabullante desarrollo de sus ejércitos, durante el periodo de la guerra fría, habían convertido a Occidente en un club militarmente invencible y esto, de alguna manera, transmitía un claro mensaje a la humanidad. Mensaje que, por otra parte, venía a proporcionar credibilidad a las palabras del presidente Bush, del 11 de septiembre de 1990 ante el Congreso, en las que anunciaba el nacimiento de un nuevo orden mundial.

Los Balcanes

Inmediatamente a continuación de la guerra de Golfo, Occidente y de una manera especial la OTAN afrontaban su primer reto dentro de este nuevo orden aunque esta vez en un escenario mucho más cercano, geográfica y culturalmente: los Balcanes.

Los conflictos surgidos tras el desmembramiento de la antigua Yugoslavia convirtieron a esta región en un auténtico hervidero donde la virulencia de los enfrentamientos, de tintes genocidas, estremeció al mundo entero e hizo saltar las alarmas de una Europa que todavía mantenía en la retina el origen balcánico de la Gran Guerra de 1914.

Mucho dio que hablar, en su momento, la inicial pasividad de Occidente ante las atrocidades de que cada día nos hacían testigos las cámaras y los teletipos e incluso los más pacifistas empezaron a clamar por una contundente respuesta militar como la del golfo Pérsico. Pero el escenario era muy diferente y, sin embargo, prototipo de lo que estaba por venir tras toda una historia de enfrentamientos directos por los campos de batalla del mundo.

Tanto la guerra de Bosnia-Herzegovina, de principios de los años noventa, como su prolongación en Kosovo en el año 1999, no se iban a parecer en nada a la guerra del Golfo. En palabras del propio general Wesley K. Clark, uno de los principales protagonistas en la resolución de ambos conflictos:

«No había un consenso internacional claro para asumir el enfrentamiento, tampoco un motivo claro, el apoyo de la opinión pública era confuso, no se había realizado un despliegue ni un asentamiento logístico previo, el entorno del teatro de operaciones era increíblemente complejo, con un clima, demografía y condiciones geográficas tremendamente difíciles. Para las Fuerzas Armadas de Estados Unidos no era ni el conflicto para el que nos habíamos preparado ni aquel que queríamos luchar» (3).

Demasiados cambios para un periodo de tiempo tan pequeño. En el año 1989 la OTAN y Estados Unidos se quedan sin el enemigo para el que se habían preparado a conciencia durante décadas. En el año 1991 se barre del mapa a uno de los ejércitos más potentes del planeta sin apenas despeinarse y, sin embargo, el resto de los años noventa nos deparaba

(3) CLARK, W. K.: *Waging Modern War*, p. 19.

escenarios, cercanos y difíciles, donde todo ese potencial de guerra se antojaba tan inmenso como inservible; por lo menos a simple vista.

En efecto y aparte de todas las preocupaciones de carácter estratégico y operacional del general Clark, desde una perspectiva más táctica, digamos de «campo de batalla», las peculiaridades del escenario balcánico tampoco resultaban muy halagüeñas. Por un lado y a pesar de la violencia del choque siempre resulta más sencillo enfrentarse a un enemigo en combate abierto que conseguir que varias facciones de un conflicto, por lo demás ajeno, dejen de luchar entre sí, cuando además lo hacen en su propio terreno. En ese supuesto no se esperaban combates aéreos, ni enfrentamientos entre carros, donde demostrar las habilidades alcanzadas durante la guerra fría. La tecnología y las armas de precisión estaban ahí y, sin embargo, ¿cuáles serían los posibles blancos?

«¿Qué bombardear?» (4), esa parecía ser la cuestión, tanto durante los esfuerzos de planeamiento encaminados a detener la guerra de Bosnia-Herzegovina, como los que tendrían lugar, unos años después, para frenar la presión serbia sobre Kosovo. ¿Iba a servir todo ese poderío militar para algo más que para enfrentarse a un enemigo en el desierto?

La respuesta, como suele pasar en ocasiones, la iba a proporcionar el propio enemigo, tal vez, sin darse cuenta de sus futuras implicaciones.

Durante las largas reuniones que tuvieron lugar en la base aérea de Wright-Paterson, en Dayton, para buscar un acuerdo que diera fin al conflicto de Bosnia-Herzegovina, se llegó a un punto muerto donde todas las esperanzas de alcanzarlo habían terminado por desvanecerse. A la mañana siguiente, para sorpresa de todos, había un acuerdo sobre la mesa. Unas semanas después, en una visita a Belgrado de la delegación estadounidense para ultimar los detalles de la firma, el presidente Milosevic hizo un aparte con el general Clark con el que mantuvo una conversación bastante significativa y reveladora:

«Bien, general Clark, debe estar usted encantado de que la OTAN haya ganado esta guerra», refiriéndose a los últimos combates en Bosnia, a los que el Acuerdo de Dayton iba a poner fin.

«Señor presidente, la OTAN ni siquiera ha luchado en esta guerra. Usted la ha perdido ante croatas y musulmanes.»

(4) CLARK, W. K.: *Waging Modern War*, p. 83.

«No», contestó Milosevic, «Ha sido su OTAN, sus bombas y misiles, su alta tecnología la que nos ha derrotado. Nosotros los serbios nunca habiéramos podido con eso» (5).

El mensaje de absoluta superioridad militar, enviado al mundo durante la guerra del Golfo, había sido captado. La misma capacidad de combate ideada para oponerse a los rusos no sólo valía para derrotar en el desierto a un líder tirano, por potente que fuera, sino también, al menos en parte, para interponerse entre varias facciones empleadas en aniquilarse mutuamente. Consecuentemente, las razonables dudas aparecidas al final de la guerra fría sobre la utilidad de la OTAN en el nuevo escenario, empezaban a disiparse y a adivinarse nuevas ocupaciones para la Alianza.

Además, aquellas quejumbrosas palabras de Milosevic pronunciadas durante la guerra de Bosnia-Herzegovina, sinceras o no, iban a probarse acertadas, para su pesar, en el posterior conflicto de Kosovo.

Efectivamente, del 24 de marzo al 11 de junio de 1999 tuvieron lugar los bombardeos de la OTAN sobre Yugoslavia bajo el nombre de operación *Allied Force*. Tanto el planeamiento como las grandes decisiones de la operación tuvieron mucho más de político que de militar. Por un lado estaba el difícil consenso de las entonces 19 naciones de la OTAN, por otro las iniciales reticencias de la Administración norteamericana a involucrarse en el conflicto y, en cualquier caso, a comprometer tropas en el terreno temiendo un nuevo Vietnam.

Como quiera que fuese, lo cierto es que finalmente se volvieron a utilizar aviones de combate y misiles de gran precisión, es decir medios militares, para solucionar un conflicto atípico. Una vez más y a pesar de alguna que otra acción de defensa aérea más o menos acertada, por parte de las fuerzas serbias, el poderío y la doctrina occidentales se mostraron avasalladoramente superiores. Los sistemas de armas de alto nivel tecnológico, la doctrina y el adiestramiento avanzado diseñados para neutralizar al enemigo en combate convencional, habían resultado útiles como «palanca de control» (*leverage*, es el término utilizado por el general Clark), con la que manejar la negociación política con un tirano.

Sin embargo, y a pesar del éxito final del enfrentamiento, el siglo XX iba a abandonarnos dejando sobre la mesa algunos interrogantes sobre las

(5) CLARK, W. K.: *Waging Modern War*, pp. 67 y 68.

características del arsenal militar de la OTAN en relación con el escenario estratégico reinante; interrogantes que el tiempo no haría sino acompañar de signos de admiración.

Más concretamente, muchos empezaban a preguntarse, por ejemplo, si todo ese «poder aéreo», que parecía bastarse por sí solo para ganar guerras, no estaba un tanto sobredimensionado. No podía ser igual, ni en cantidad, ni en calidad, ni en tecnología, ni en adiestramiento, la capacidad de combate aéreo desarrollada para neutralizar a los rusos, que la necesaria para obtener la superioridad aérea contra un enemigo dotado de un centenar de aviones, algunos de ellos obsoletos y mal mantenidos.

En el aspecto marítimo, donde paralelamente tenía lugar la operación *Sharp Guard* de embargo, de tráfico de armas en aguas del Adriático, la OTAN utilizaba, igualmente, fragatas con unas prestaciones muy superiores a las que requería la misión. ¿Eran necesarios buques diseñados para repeler una triple amenaza (aérea, submarina y de superficie) para buscar e interceptar posibles traficantes de armas? Y, sin embargo, ¿había otra opción? Esta pregunta iba a repetirse hasta la saciedad durante los años siguientes, pero no adelantemos acontecimientos.

En el aspecto terrestre, cuyo concurso obligado se impondría tras el fin de los bombardeos y los embargos, también resultó evidente una cierta falta de idoneidad en términos de capacidades militares. Muchas de las tareas impuestas a la KFOR (*Kosovo Force*), tales como el mantenimiento de la seguridad y el orden público, escapaban del ámbito teórico de actuación y preparación de las fuerzas enviadas pues tenían un carácter más policial que militar.

Durante el conflicto previo de Bosnia-Herzegovina, por ejemplo, los serbios organizaron una marcha civil contra unas fuerzas del Ejército de Estados Unidos que habían tomado una torre de televisión. Desde ella, las autoridades emitían una programación que no hacía sino interferir permanentemente con el proceso de paz. Llegado un punto la tensión se elevó tanto y la actitud de la multitud serbia alcanzó tal descontrol y violencia que el general Clark se vio obligado a telefonear personalmente al presidente Milosevic para advertirle:

«Nosotros vamos a defendernos y como no somos policías, usaremos armas militares». «Por favor, general Clark, ésta es una cuestión política.»

Contestó Milosevic, tratando de restar importancia al asunto y haciendo ver que le parecía exagerado el uso de la fuerza para un asunto menor:

«No se trata de un asunto político», replicó Clark, «Nosotros no tenemos armas no letales y como tendremos que defendernos, le aconsejo que haga que sus hombres se retiren» (6).

Mostrando claramente que no es que no quisiera distender la situación, sino que no podía, pues no tenía los medios apropiados para hacerlo.

Todo este recorrido sólo pretende demostrar una cosa. La OTAN y a pesar de la indudable necesidad de una política activa de cooperación internacional, no deja de ser una organización de defensa y, por tanto, fundamenta su credibilidad en una capacidad de combate acorde con la amenaza. Sin embargo, la amenaza estaba cambiando y el nuevo siglo que estaba a punto de comenzar, todavía deparaba más sorpresas.

Del 11 de septiembre de 2001 (11-S) a la NRF

Efectivamente, la década de los años noventa había dejado un rosario de pistas sobre las características del nuevo equilibrio mundial con el que habría de empezar el nuevo siglo. Por un lado estaba el incontable liderazgo impuesto por Estados Unidos que, junto con el resto de sus aliados, especialmente los de la OTAN, habían demostrado una gran capacidad para salir airoso de los varios conflictos impuestos por la posguerra fría. Junto con ello, se había podido vislumbrar, igualmente, la naturaleza claramente diferenciada de las nuevas amenazas y, en consecuencia, de los medios necesarios para acometerlas y que no iban a ser, ni tantos, ni tan puramente militares como los que dejaba atrás el siglo XX.

Las sobresalientes capacidades militares de occidente se habían mostrado eficaces incluso en escenarios poco favorables como el balcánico, pero también es cierto que habían aparecido nuevas carencias hasta el momento impensables, como la de material antidisturbios, armas no letales y en general, un cierto tipo de adiestramiento de carácter policial.

No obstante todo ello, el siglo XX se cerraba triunfal con la famosa fotografía del presidente Clinton y Javier Solana durante la Cumbre de Was-

(6) CLARK, W. K.: *Waging Modern War*, p. 89.

hington de 1999 y las promesas, ahora sí, de un nuevo orden mundial de paz y prosperidad. Nos las prometíamos muy felices.

De esta fecha data el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN en el que se pretendía oficializar la nueva orientación de la Alianza ante el nuevo escenario que la década de los años noventa había ido perfilando. Evidentemente, desaparecía cualquier referencia a Rusia que no fuera en términos de cooperación y acercamiento. En cuanto a las nuevas preocupaciones, el nuevo Concepto Estratégico repetía hasta la saciedad la necesidad de mantener la disuasión –dicho de otra manera, mantener vigente el mensaje enviado durante la guerra del Golfo– y de prepararse para intervenir en crisis derivadas de «políticas de opresión, conflictos étnicos, etc.» (7), al más puro estilo balcánico.

El Concepto abría un nuevo capítulo en la defensa del área euroatlántica, trataba de asumir los tremendos cambios acaecidos pero, acorralado por la incertidumbre, pretendía hacer de la OTAN una organización válida para todo y a la vez para nada.

En el párrafo 24 y como de soslayo afirmaba:

«Los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por riesgos distintos de carácter más general, en particular por actos de terrorismo, de sabotaje o de delincuencia organizada...» (8).

Pero la realidad es que, en términos generales, estaba redactado en términos de defensa, es decir, militares. Nadie había echado un vistazo a la bola de cristal.

El 11-S, una fecha clave

A primeras horas de la mañana del 11-S –no es necesario relatar algo que todo el mundo conservará en la retina mientras viva– la muerte y la destrucción llegaron al mismísimo centro de Nueva York, en un hecho sin precedentes que ni siquiera habían sido capaces de ver las dos guerras mundiales del siglo anterior. Tres mil quinientos hombres y mujeres vivieron sus últimos momentos en circunstancias terribles mientras acudían o estaban ya sentados en sus puestos de trabajo. Luego les llegaría el turno a Madrid, Londres, Bali y muchas otras ciudades del mundo.

(7) Concepto Estratégico de la OTAN de 1999, párrafo 3.

(8) Concepto Estratégico de la OTAN de 1999, párrafo 24.

El enemigo, el nuevo enemigo, había aprendido bien la lección evitando los desiertos y las guerras convencionales, llevando el combate a un terreno más provechoso, utilizando asimetrías asesinas y como única doctrina, el suicidio. Ni la tecnología, ni las armas de alta precisión, ni todo ese adiestramiento acaudalado durante décadas, habían podido hacer nada para evitarlo. Nos habían golpeado por otro lado. La disuasión no es que hubiera fallado sino que, precisamente por haber funcionado, había iluminado la imaginación del enemigo.

Lógicamente, se podrá argumentar que ni la tecnología, ni las armas de alta precisión, ni la doctrina de la guerra fría, habían sido desarrollados para evitar atentados terroristas en el núcleo urbano de nuestras ciudades, pero es lógico también preguntarse hasta qué punto podemos llamar «defensa» a algo que no siempre está preparado para defender a nuestros ciudadanos de un enemigo exterior.

Cierto es que un escenario tan imaginativamente macabro como el del 11-S no podía haberse previsto entonces, menos aún plasmarse en procedimientos operativos, pero aquello dejaba claro que algo importante estaba llamado a cambiar.

A mi modo de ver y desde un punto de vista técnico y doctrinal, creo que el 11-S debería haber supuesto una revolución filosófica mucho mayor que la de la propia caída del Muro. Al fin y al cabo la desaparición de la Unión Soviética sólo iba suponer una variación en la entidad e inmediatez de la amenaza, pero el 11-S cambió su naturaleza y eso es mucho más dramático.

Sin embargo, sólo Estados Unidos fueron capaces de ver las implicaciones inmediatas de aquel hecho y de actuar en consecuencia creando un nuevo Ministerio, el *Homeland Security Department*, con la misión de aunar todos los recursos del Estado, policiales, militares e incluso del sector privado, para poco a poco ir disminuyendo el tamaño de las fisuras entre ellos, en aras de una seguridad integral. Este ejemplo puede arrojar algo de luz sobre el posible futuro de la OTAN, pero prefiero no adelantar acontecimientos.

Como quiera que sea, lo cierto es que a raíz del 11-S Estados Unidos emprendieron una serie de acciones contundentes para afrontar este nuevo orden mundial que empezaba a torcerse. Por un lado, atacando a los terroristas –en el más amplio sentido de la palabra– en sus propias guaridas, mediante operaciones puramente militares como la de Afga-

nistán y, en cierto modo, la de Irak; por otro, implantando un sistema de defensa por capas (*layered defence*) de su propio territorio (*Homeland*) con la participación activa y perfectamente coordinada de todas las instituciones de la nación, en un esfuerzo que se ha venido a llamar «interagencias» (del inglés *interagency*).

¿Qué ha hecho la OTAN mientras tanto? No poco. Para empezar, tras los atentados de Nueva York, la OTAN invocó, por vez primera en su historia, el artículo V y puso inmediatamente en marcha la operación *Active Endeavour* para luchar contra el terrorismo en el Mediterráneo Oriental, operación que todavía sigue en marcha. Podríamos hablar largo y tendido sobre la verdadera efectividad –que la tiene– de una misión de vigilancia marítima para luchar contra el terrorismo internacional, pero lo que considero más interesante en relación con el hilo argumental de este trabajo es el hecho de que por enésima vez desde el año 1989 nos encontramos con sistemas de armas de alta tecnología enfrascados en misiones cuyas exigencias quedan muy por debajo de sus características técnicas y de la preparación de sus dotaciones. Por enésima vez y con el agravante de que, desde la caída del Muro, este tipo de desproporciones operativas empezaba ya a convertirse en costumbre.

Paralelamente, mientras esto sucedía y como resultado de la Cumbre de Praga se produce el lanzamiento del concepto NRF. La NRF estaba llamada a constituirse como una fuerza conjunta y combinada, tecnológicamente avanzada, flexible y desplegable, que incluyera elementos de tierra, mar y aire, a la que pudiera serle asignadas misiones del amplio espectro a que aspira la Alianza, desplazándose para ello a largas distancias. La NRF se dimensionaba sobre una base humana de unos 24.000 efectivos, a plena capacidad operativa, podría empezar a desplegarse tras un preaviso de cinco días y ser capaz de sostenerse logísticamente en operaciones durante un mínimo de 30 días. En cuanto a su capacidad operativa, estaría compuesta de un componente terrestre de tamaño brigada, una fuerza naval consistente en un grupo de portaaviones, un grupo anfibio y un grupo de acción de superficie, un componente aéreo capaz de realizar trescientas salidas diarias y un componente de fuerzas especiales.

El objetivo de la NRF consistía en ser capaces de responder a los retos impuestos por un nuevo escenario estratégico, dominado, no sólo por la desaparición de la Unión Soviética, sino del propio 11-S, poniendo en disposición de la Alianza una fuerza de reacción de carácter permanente.

Evidentemente, una fuerza del calibre de la descrita no puede generarse de la noche a la mañana y para resolverlo se ideó el principio de rotación, mediante el cual cada contingente permanecería seis meses preparándose e integrándose y los seis meses siguientes estaría operativa, es decir, lista para entrar en acción.

Esta idea, prolongación del concepto CJTF de los años noventa, tenía, como ya se ha dicho, bastante sentido. Finalizado el periodo del enemigo concreto y localizado, dotarse de la capacidad de llevar fuerzas allá donde sean necesarias, en un mundo dominado por la incertidumbre, era lógico y sensato.

Sin embargo, a pesar de todas las referencias al nuevo escenario estratégico, la desaparición del Pacto de Varsovia, los dividendos de la paz y un largo etcétera, la iniciativa suponía, en gran medida, no sólo el mantenimiento de los estándares de combate de la guerra fría, sino su despliegue a larga distancia y en poco tiempo.

La verdad es que, *a priori*, el reto podía parecer razonablemente alcanzable. La nueva estructura de mandos desarrollada por la Alianza estaba diseñada de tal forma que el mando operativo de la NRF podía asignarse a varios de los cuarteles generales existentes para así equilibrar la carga de trabajo y asegurar la participación y el compromiso de todas las naciones. En cuanto a las fuerzas, su adiestramiento y certificación, la OTAN y sus miembros contaban con años de experiencia en el desarrollo de grandes ejercicios internacionales para la puesta en práctica del enorme *corpus doctrinal* atesorado durante el siglo XX.

En cierto sentido, se trataba de hacer lo mismo de siempre pero de una manera permanente, con una rotación de esfuerzos y un enfoque más expedicionario e integral.

Se estableció un calendario incremental en el que los diferentes hitos de integración de la estructura y de la fuerza, con todos sus elementos constituyentes, habrían de ser certificados en una prueba final FOC, que habría de tener lugar en el verano de 2006, durante el ejercicio *Steadfast Jaguar*, desarrollado en Cabo Verde. Aunque oficialmente se declaró que la NRF había alcanzado su plena capacidad operativa, la realidad es que se hizo con reservas debido a deficiencias en procesos logísticos críticos y en elementos de apoyo y, en cualquier caso, en cada rotación de la fuerza se hacía patente una evidente dificultad para satisfacer los requisitos de fuerza.

Un primer análisis de los factores que contribuyeron al fracaso invita a pensar que faltó realismo y sobró algo de presión por parte norteamericana, durante la génesis del concepto NRF, presión que la mayoría atribuye al entonces secretario de Defensa, Donald Rumsfeld.

¿Qué había pasado? Bueno, la realidad es que desde que la Unión Soviética se desintegró fue desapareciendo del ambiente la sensación de amenaza inminente y con ello los presupuestos de Defensa de todos los países de la OTAN se redujeron de una manera considerable. Por otro lado y a pesar de los dos grandes éxitos de la década de los años noventa, la guerra del Golfo y la resolución de las crisis balcánicas, la segunda guerra de Irak no resultó tan popular como la primera –si es que se puede hablar de la popularidad de una guerra– y esto aumentó, aún más si cabe, la aversión de la ciudadanía europea hacia las guerras.

Esta aversión, como es lógico, pronto se contagió a muchos de los principales líderes democráticos y éstos, aunque por un lado decían que sí a todas las iniciativas del Consejo Atlántico, por otro –bien por falta de apoyo popular, bien por falta de recursos– se encontraban incapacitados para cumplir con sus promesas.

El entonces secretario general de la OTAN, lord Robertson, llegó a decir, en relación con la «falta de generosidad» de los aliados para «rellenar» el Catálogo de Capacidades y unidades de la NRF, que no se podía dirigir una empresa mientras hubiera que pasarse el día dando vueltas con la «bandeja de las limosnas» (9).

Como quiera que sea y como resultado de todo ello, la OTAN se encuentra en estos momentos debatiendo la posibilidad de poner en marcha una versión más limitada del concepto de NRF, bajo el epígrafe de *Graduated Options*. Cualquiera que sea el sistema de puesta en marcha elegido para la fuerza, lo que parece seguro es que será menos ambicioso y sobre todo más realista y adaptado al verdadero compromiso de las naciones.

La cuestión, en cualquier caso, no es realmente qué va a pasar con la NRF, sino analizar fríamente y reflexionar sobre los motivos que nos han llevado hasta aquí y tratar de obtener una visión de la nueva OTAN que, mucho me temo, o es un poco más innovadora o simplemente no será.

(9) BELL, R.: «La transformación permanente de la OTAN», *Revista de la NATO*.

Reflexiones a la luz de un ¿fracaso?

El fiasco de la NRF, a pesar de lo expuesto, no ha sido únicamente un error de cálculo. A mi modo de ver, no se han leído o no se han querido leer las indicaciones que han ido dejando los principales hechos históricos de las dos últimas décadas. Siempre resulta más fácil continuar haciendo lo mismo que aprender un nuevo oficio y después del 11-S, pienso, la seguridad y defensa se ha convertido en un nuevo oficio, algo más diferente de lo que estamos dispuestos a aceptar.

Concretando y tratando de extraer lo fundamental de las diferentes ideas presentadas, me gustaría proponer las siguientes reflexiones:

1. Es necesario reconocer que la NRF no ha cumplido con las expectativas inicialmente previstas por la OTAN, más por imposibilidad material, que por falta de voluntad de la Alianza o de sus miembros. Y es que aglutinar una fuerza, con todos sus componentes (terrestre, naval, aéreo y de operaciones especiales) preparados y adiestrados, con todo lo que ello supone, y una entidad prevista de 24.000 efectivos, nuevos cada seis meses, ha resultado un poco excesivo. Una empresa de esas características resulta en parte incompatible con las posibilidades reales de muchas Fuerzas Armadas occidentales, obligadas a vender cuarteles o desmantelar escuadrones enteros de fragatas –como ha sucedido recientemente en Holanda– para mantener el tipo. Además y a pesar de que la intensidad del combate contemporáneo se ha reducido significativamente en comparación con los años de la Segunda Guerra Mundial, por poner un ejemplo, lo cierto es que las naciones occidentales se han visto comprometidas en más conflictos durante las dos últimas décadas, que durante toda la guerra fría. Por ello, poner en marcha una iniciativa como la NRF, en este momento histórico, es como «construir el avión y querer volar al mismo tiempo» y, claro, las cuentas no salen. Incluso cuando las naciones ofrecen unidades para una rotación de la NRF, con sincera voluntad de cumplir con su compromiso, cualquier crisis inesperada obliga a detraerlas y utilizarlas para operaciones reales, en perjuicio de aquélla.

No cabe duda de que fijarse metas ambiciosas es una virtud que contribuye a tirar de las organizaciones hacia arriba, sin embargo, superado un cierto límite la ambición puede producir más efectos negativos que positivos. Tal vez buscando credibilidad ésta pueda sufrir más

que otra cosa si al final no se alcanzan los objetivos fijados. En este sentido, parece claro que el nivel de ambición autoimpuesto por la OTAN con la NRF ha resultado, valga la redundancia, excesivamente ambicioso.

Y no me refiero ya a los grupos de portaaviones, ni a las 300 salidas de aviones diarias, sino a la pretensión de extender la defensa del área euroatlántica, allende nuestras fronteras, de manera permanente y en varios escenarios a la vez. Esta pretensión había resultado ya excesiva, incluso antes de que comenzara la crisis económica que actualmente nos ahoga; no digamos ya ahora.

2. Además y aún admitiendo que la seguridad y defensa del área euroatlántica, en un escenario dominado por la globalización, pasa por ser capaces de atajar cualquier foco de inestabilidad lejano que pueda acabar afectándonos, mediante el despliegue de fuerzas expedicionarias, dicha amenaza no es tan inminente como para comprometer unos catálogos de recursos que por lo demás han resultado más escasos de lo que se esperaba. De hecho, la historia de los conflictos armados ofrece más ejemplos de generales insatisfechos con la entidad de las fuerzas asignadas para cumplir su misión que de lo contrario, incluso durante operaciones no sólo importantes, sino críticas para el resultado de alguna guerra. El esfuerzo pretendido con la NRF, si bien lógico y completamente acorde con el escenario estratégico, en naturaleza, resulta un tanto desproporcionado en relación con la amenaza directa que se cierne sobre Occidente y que, de hecho, sólo ha sido posible cifrar en términos de incertidumbre.
3. Incluso si los dividendos de la paz no hubieran pasado factura al estado de las Fuerzas Armadas de los países de la OTAN tras el final de la guerra fría y todos los Catálogos de Fuerzas y cuarteles generales necesarios para poner en marcha el concepto NRF estuvieran disponibles, la tarea de obtener un consenso internacional, dentro de la propia Alianza, para actuar en los diferentes escenarios posibles, se antoja algo más que difícil. No fue fácil en Bosnia, ni en Kosovo, y eso que por aquel entonces parte de la sociedad clamaba para que se detuviera al opresor que, por lo demás, estaba a la vuelta de la esquina. Más difícil aún ha resultado en Afganistán y las varias revueltas africanas de los últimos años tampoco permiten albergar mucho optimismo sobre la voluntad de las naciones de comprometerse, todos a una, en conflictos que no afecten directamente, muy directamente,

a la seguridad de los ciudadanos o a los intereses económicos o de cualquier otro tipo de los aliados. Es decir, que a las dificultades materiales y a la baja inmediatez de la amenaza, hay que sumar, a su vez, la baja probabilidad de que, en caso necesario, se alcancen los indispensables consensos para actuar. Que luego desde diferentes instancias se pueda acusar a la OTAN o a sus miembros de falta de cohesión o de timidez estratégica ése es otro problema, pero las cosas son como son y los planes hay que hacerlos sobre realidades y no sobre deseos.

En este sentido juega un papel muy importante el sentimiento de la opinión pública, especialmente de la europea. El compromiso de los jefes de Estado para con las misiones de la OTAN está muy directamente relacionado con su percepción respecto del respaldo popular existente por parte de sus conciudadanos. No basta con que una misión sea justa y necesaria para la seguridad de nuestro entorno, la gente debe saberlo, comprenderlo y asumirlo y esto cada vez resulta más difícil. Incluso cuando los motivos son puramente humanitarios, la población no acaba de entender siempre que la protección de los más débiles puede requerir del uso de la fuerza, sobre todo cuando ello puede implicar un riesgo directo para sus seres queridos.

4. Mientras todo esto pasa y especialmente durante los últimos años, se han desarrollado otro tipo de riesgos y amenazas que sí son palpables e inmediatas y, lo que aún es más importante, que han afectado, afectan y van a seguir afectando directamente a nuestros ciudadanos. El prototipo de todas estas amenazas queda simbolizado, muy gráficamente, por el 11-S y el resto de los atentados terroristas que han azotado a todo el mundo durante los últimos años. Pero no sólo eso: el tráfico de drogas, la delincuencia organizada y en ocasiones masiva, la piratería, los movimientos migratorios incontrolados y, sobre todo, la mezcla de todos ellos ponen en peligro, directa o indirectamente, la paz y prosperidad de nuestras comunidades, en ocasiones con efectos tan poco deseables como los de la propia guerra, aunque sea de una manera más localizada. La Historia dice que los ejércitos se crean para enfrentarse a otros ejércitos en un choque, más o menos acordado, en un campo de batalla. Sin embargo, hoy en día han aparecido otras realidades menos convencionales que amenazan con dilapidar nuestro bienestar que es, precisamente, lo que siempre hemos perseguido con la defensa.

Si nuestros petroleros o nuestros pesqueros no pueden navegar o faenar tranquilamente por culpa de una nueva generación de piratas, eso es un problema para nuestro bienestar. Si bandas de delincuentes albanos-kosovares asaltan y atemorizan zonas enteras de nuestra geografía, con nocturnidad, alevosía y ensañamiento casi bélico, eso es un problema para nuestro bienestar. Si la droga que destruye a nuestros jóvenes y mina la seguridad de nuestras calles no tiene problema para traspasar las fronteras en cantidades ingentes, eso es un problema para nuestro bienestar.

Cabría argumentar que muchos de éstos son asuntos de índole policial, pero las cosas ya no son así. Superados ya los tiempos en que las naciones utilizaban los ejércitos para ampliar sus fronteras o impedir que otros lo hicieran, aceptado el reparto de territorios que nos ha legado la Historia y asumida, en gran medida, la idea de un mundo convertido en «aldea global», la seguridad, la defensa y el orden público, deben empezar a entenderse como una misma cosa; por lo menos esa debe ser la tendencia.

Este es el innovador reto que nos ha propuesto claramente, desde su principio, el siglo XXI y la OTAN debe asumirlo, superando los planteamientos del pasado.

Enmendando el rumbo

La teoría de la Organización actual enseña a considerar a las organizaciones como sistemas abiertos contingentes respecto del entorno. Siendo éste dinámico por naturaleza, de manera especialmente acusada durante las últimas décadas, es lógico que las organizaciones se encuentren inmersas en un permanente proceso de cambio que no es más que adaptación a la realidad externa. En ocasiones se trata de realizar pequeños ajustes, en otras de auténticas revoluciones.

La OTAN, después de los grandes acontecimientos vividos desde el año 1989, entra, a mi modo de ver, dentro de la segunda categoría.

Y la verdad es que si de algo no se puede acusar a la Alianza Atlántica es de pasividad ante los acontecimientos, pues no sólo ha asumido la necesidad del cambio, sino que uno de los dos pilares de su nueva estructura, el mando de transformación, tiene precisamente como objetivo dirigir el proceso del cambio. La incorporación de antiguos miembros del Pacto

de Varsovia habla por sí sola y la proliferación de un sinfín de conceptos innovadores, como el propio de la NRF, supone una readaptación importante en materia de defensa militar. Sin embargo, y a pesar de todo ello, más se tendría que haber hecho.

Una verdadera revolución debe afectar no sólo a las estructuras o a los desarrollos conceptuales de bajo nivel, sino a los propios cimientos del edificio y en este sentido, el nuevo Concepto Estratégico de 1999, desde mi punto de vista, quedó obsoleto a primeras horas de la mañana del 11-S. Una organización cuya razón de ser es la defensa común no puede subsistir conceptualmente sobre un documento de referencia que no utiliza la palabra «terrorismo» hasta su artículo 24; no después del 11-S.

Cierto es que las sucesivas declaraciones emanadas de la diferentes cumbres de la Alianza, desde entonces, no han hecho más que conceder un creciente protagonismo al terrorismo y a las nuevas amenazas y que diferentes iniciativas, como la creación de un Centro de Excelencia sobre Terrorismo, en Turquía, han constatado dicha inquietud.

Sin embargo, ni un centro de excelencia, ni dos, ni diez, pueden convertir a la OTAN en una organización preparada para afrontar el nuevo escenario estratégico. No se trata únicamente de desarrollar doctrina o procedimientos. No basta con poner parches doctrinales, como el *Comprehensive Approach* o el *Effect Based Approach to Operations*, por lo demás perfectamente orientados. Es necesario reconocer que lo que nos amenazaba cuando se creó la OTAN –no me refiero únicamente a la Unión Soviética, sino a la naturaleza puramente militar de los problemas–, en estos momentos, nos amenaza muchísimo menos; y lo que entonces era un problema manejable a nivel nacional (el terrorismo, el crimen organizado y otros asuntos similares) ahora se han convertido en un peligro tan global, como el que supuso el Pacto de Varsovia en sus tiempos. Es necesario reconocer que los planteamientos más básicos deben ser modificados, empezando por el propio concepto de lo que es defensa colectiva. Y la defensa colectiva, sea lo que sea, lo que sí está claro es que ahora es una cosa diferente a lo que era antes.

Por tanto y sin pretensión de ser exhaustivo en un problema tan tremendamente complejo como el futuro de la OTAN, creo que todos los argumentos esgrimidos a lo largo de este trabajo pueden sintetizarse en dos puntos, a mi modo de ver, fundamentales.

Redimensionamiento de las capacidades militares y el nivel de ambición de la OTAN

Es necesario asumir que los niveles de ambición que la OTAN se ha impuesto a sí misma, durante los primeros años del siglo XXI, son excesivos y ha llegado la hora de actuar en consecuencia. Las capacidades militares occidentales medias y a pesar de todas las reducciones son tecnológicamente muy avanzadas, requieren de un nivel de adiestramiento elevadísimo y todo ello resulta tremendamente gravoso para las arcas de los países de la OTAN. Esto es así y seguramente seguirá siendo así durante los próximos años y como de donde no hay no se puede sacar, lo mejor será, en términos generales, basar los próximos planteamientos sobre requisitos de fuerza menores.

Esto, a su vez, significa disminuir, tanto el montante de la fuerza pretendida, como el grado de alistamiento de la misma, tratando de aproximarse a la filosofía logística del *Just Enough, Just in Time*.

Que sería mucho más seguro y flexible contar con unas grandes fuerzas, fuertes, robustas y modernas, disponibles las 24 horas del día, seguramente sí, pero eso ni ha sido posible hasta la fecha, ni parece que vaya a serlo dentro del actual escenario socio económico.

Qué niveles de fuerza y qué grados de alistamiento somos capaces de sostener es un problema por resolver, pero no debe resultar muy complicado si los miembros de la OTAN se expresan con realismo sobre su capacidad de contribución y no desde las buenas intenciones.

Tampoco estaría de más reconsiderar la permanente tendencia a continuar ampliando el *gap tecnológico* con un enemigo tan indeterminado como el actual. Cuando uno escucha, por ejemplo, los millones de dólares que puede acabar costando un *Joint Strike Fighter*, sin que hasta la fecha se haya podido averiguar a qué prototipo enemigo trata de contrarrestar, uno no puede dejar de sorprenderse. Creo fundamental seguir manteniendo la disuasión convencional al máximo nivel posible, pero creo igualmente que la tecnología no es ya la única respuesta. Si en el año 2010 no somos capaces de cumplir con los compromisos de la NRF, qué no será cuando los aviones empiecen a costar el doble, el triple o cinco veces más. Tal vez esto no resulte muy popular para la industria de defensa, pero posiblemente hayamos alcanzado un punto de inflexión. En estos momentos, de hecho, sólo Estados Unidos pueden mantener ese nivel de pedaleo.

En cuanto al «techo geográfico» de las operaciones, una vez más creo sensato reducir las pretensiones. Ni los consensos internos van a permitir muchas alegrías fuera de área, ni la disponibilidad de capacidades militares parece suficiente para asumir las enormes demandas de las operaciones expedicionarias de largo alcance. El caso de Afganistán y muy al margen de cual sea el resultado final de este importante reto estratégico, pone de manifiesto que un tipo de operación de este calibre está más próximo al límite de nuestras posibilidades que a un *modus operandi* habitual para la Alianza Atlántica.

En definitiva, la OTAN debe, sobre todo, marcarse unos nuevos objetivos operativos creíbles, no increíbles. Defender el espacio euroatlántico de cualquier amenaza convencional, mantener los estándares de combate alcanzados para ello y lograr una cada vez mayor cohesión entre las fuerzas de sus socios, supone un reto suficientemente alto e importante como para dejarse llevar por la frustración de no haberse convertido en un «actor global».

Si además de eso es capaz de, puntualmente, operar fuera de área para atajar focos de inestabilidad limitados o apoyar a Estados Unidos –que sí es un actor global por capacidad y vocación– en determinados conflictos que por su naturaleza favorezcan el consenso, pues perfecto.

Como quiera que sea, lo lógico y lo sensato será ir de lo posible y prioritario a lo excepcional y no al revés, como hasta ahora.

Desarrollo de un concepto innovador de seguridad y defensa que supere la estricta separación tradicional entre lo militar y lo policial

No todo deberían ser rebajas en esta nueva OTAN del siglo XXI. Esta Alianza Atlántica, ligeramente más limitada en cuanto a su capacidad expedicionaria que propongo, debe sin embargo, renovarse profundamente para contribuir eficazmente a la defensa contra las nuevas amenazas de carácter asimétrico que se ciernen sobre su propio espacio vital.

Tampoco puede resolverse un problema tan complejo como el propuesto de la noche a la mañana, pero no parece lógico realizar un esfuerzo expedicionario agotador para influir sobre otras zonas del globo, cuando la inseguridad empieza a filtrarse por nuestras fronteras en forma de terrorismo, delincuencia organizada o también movimientos migratorios descontrolados.

La tradicional estructura de lo militar y lo policial a modo de espacios estancos resulta, dentro del escenario de seguridad actual, poco flexible e impide alcanzar las necesarias sinergias. La rivalidad institucional y la lucha por las competencias no harán sino favorecer a un enemigo que precisamente se mueve en esa zona gris que se encuentra a mitad de camino entre lo delictivo y lo bélico.

La cooperación entre los ejércitos y los cuerpos de policía siempre ha existido y ha aumentado, de hecho, durante los últimos años. A pesar de ello, esta colaboración suele estar muy focalizada, en tiempo y espacio, y no deja de funcionar como un parche puesto sobre una estructura organizativa que ha quedado desfasada. Se trata de crear un espacio de defensa y seguridad único y continuo, donde se mantenga la especialización al nivel conveniente, pero donde se establezcan objetivos comunes, se comparta toda la información que sea necesaria y se utilicen todos los efectivos disponibles, sin la rigidez competencial actual.

Superar la tradicional división, conceptual y estructural, entre lo policial y lo militar, no es algo que pueda asumir la OTAN de manera independiente, pues ella no es más que uno de los muchos actores involucrados. Este debate debe además producirse y resolverse a nivel nacional.

No obstante lo anterior, la Alianza Atlántica, que en muchos otros ámbitos ha asumido el liderazgo de sus miembros en la promoción de nuevas ideas y conceptos transformadores, goza de suficiente autonomía intelectual y puede y debe convertirse en una baza importante en la promoción del nuevo concepto de seguridad y defensa, que el escenario estratégico está pidiendo a gritos.

A este respecto, creo que una de las propuestas más concretas y acertadas que se han elaborado recientemente es la relativa a la participación de los ministros de Interior, junto con los de Defensa y Exteriores, en las próximas cumbres de la OTAN (10).

La aproximación de los diferentes agentes que contribuyen a la seguridad y defensa de nuestros intereses y los de nuestros ciudadanos lleva años produciéndose a bajo nivel y ha sido especialmente importante dentro del ámbito de la seguridad marítima. Como resultado de la adaptación

(10) Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales: «La OTAN: una Alianza por la libertad», p. 16.

de varias convenciones de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar al escenario creado tras los atentados del 11-S, las autoridades portuarias, las navieras, las marinas de guerra y los servicios de guardacostas de muchos países comparten información y responsabilidades en busca de un entorno marítimo más seguro y menos vulnerable.

Este ejemplo es completamente exportable al entorno terrestre y al aéreo, pero, a pesar de los progresos, todavía son más numerosos los impedimentos y la ceguera institucional existente que la voluntad por crear un espacio de seguridad común, por lo demás imperiosamente necesario.

Por ello, la inclusión mutua de los más altos responsables de la seguridad y defensa en los principales foros internacionales de discusión, es fundamental para conseguir que los avances conseguidos a nivel operativo no mueran a los largo de la cadena jerárquica.

La creación del *Homeland Security* norteamericano y el establecimiento de un sistema de defensa por capas, desde las áreas más alejadas del territorio nacional a las aproximaciones y de ahí al interior, pueden servir de ejemplo y podrían alimentar, tal vez, más consensos que las intentonas estratégicas «fuera de área» actuales. Al mismo tiempo, el modelo propuesto se haría más comprensible y más amigable para un ciudadano cuya sensibilidad está más próxima a los problemas de seguridad inmediatos que a las estrategias del tablero mundial.

Sinceramente, no creo que pueda concebirse una defensa para el siglo XXI que no se rija por los parámetros mencionados, ni una OTAN entendida como organización militar únicamente.

Epílogo

La guerra de trincheras propia de la Primera Guerra Mundial, donde miles de soldados trataban de sobrevivir un infierno interminable de fango para acabar arrancando 10 metros de terreno tras semanas de bombardeos no era ya concebible cuando dio comienzo la Segunda Guerra Mundial, 25 años más tarde.

Del mismo modo, los choques de grandes grupos de portaaviones propios de la guerra del Pacífico o la *guerra relámpago* de los años cuarenta, tampoco parecían medianamente repetibles en la Europa unida de finales de siglo.

Hoy mismo, costaría cierto trabajo imaginar combates masivos de alto nivel tecnológico como los que tuvieron lugar durante la guerra del Golfo en el año 1991.

Los cambios se suceden cada vez con mayor velocidad y eso obliga a las organizaciones a hacer un ejercicio de imaginación permanente con el fin de reajustar los objetivos al entorno.

Pienso que la OTAN, durante la última década, ha pretendido imaginar un futuro para el que todavía no está preparada. La pretensión de desarrollar una capacidad expedicionaria, que la sitúe en disposición de funcionar como actor global, ha resultado un poco prematura. Los miembros de la Alianza comparten un buen número de valores y una visión más o menos común del mundo, pero de ahí a poder actuar a nivel global, como una única nación, va un largo trecho.

Habrá que seguir trabajando en ello, pero con menos prisas. Al mismo tiempo, posiblemente por dejarse conducir por inercias de otros tiempos, no ha sabido ver en profundidad las particularidades del actual escenario estratégico que sigue imponiendo una necesidad imperiosa de defender el propio territorio, aunque de una amenaza radicalmente diferente a la que provocó su nacimiento. A nuevos males, nuevos remedios.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. FERNANDO DEL POZO GARCÍA

Almirante.

Coordinador: D. RICARDO GALÁN MORENO

Capitán de navío y profesor de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa. CESEDEN.

Vocales: D. MANUEL CORREA GAMERO

Ayuntamiento de Madrid, director del Observatorio de Seguridad.

D. JOSÉ LUIS CALVO ALBERO

Teniente coronel del Ejército de Tierra. Estado Mayor de la Defensa.

D.^a BELÉN LARA FERNÁNDEZ

Investigadora senior de la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional de la Universidad Complutense de Madrid.

D. JESÚS IGNACIO MARTÍNEZ PARICIO

Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid.

D. SATURNINO SUANZES FERNÁNDEZ DE CAÑETE

Capitán de fragata y profesor de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. CESEDEN.

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación

ABSTRACT

Anniversaries are usually the occasion to look back and analyze the past, with special emphasis on the reasons for success.

Although the extraordinary longevity of NATO, with no comparison with the alliances that have been in history, there is a common feeling that it is not an effective protection against presents challenges and this could force to analyze the reasons, taking into account the near past has been thoroughly scrutinized, the world changed since in 1989 and apparently NATO has lost its mission.

It's impossible to know what new surprises are to be included in the Strategic Concept, especially given the complexity of its conception. The magnificent Harmel Report, in 1967 advocating a strong defense combined with good diplomatic relations with the countries of the Warsaw Pact which marked a turning point in the history of the Alliance, perhaps deserves detailed analysis. It is the future what needs to be explored, and a new Strategic Concept has to be born with a prospective character or at least preventive to replace the present one from 1999 written before September eleven attempts. It has taken several years of efforts from the former Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, to take the decision in the last Summit of April 2009 to prepare a new Strategic Concept to be approved in the next Summit in 2010 or beginning of 2011.

Western particular superiority in applying organized violence in a new changing world with predominant asymmetric conflicts could be a key factor for recommending NATO's new role as guarantor of a broader security than mere military defence.

No study on NATO today and their future would be fairly complete without examining carefully what happens in Afghanistan, and invites us to

think about what Ahmed Rashid wrote in his excellent book «Descent into Chaos», in Pakistan, whose catastrophic situation, if we are to believe him, Afghanistan is a mere reflection of the flames like a polished metal. Clear understanding of Afghanistan campaign, as a cathartic experience, can be the turning point for a complete transformation of NATO.

The nuclear issue, decades after the famous debates on the fully strategy dubbed MAD (Mutual Assured Destruction), the various SALT and START agreements, seems, but only at first glance, a little old-fashioned. Although very recent problems on the announcement –made with a clear opportunity for improving– the agreement between the U.S., Poland and the Czech Republic to install new radar and interceptor missiles designed to future Iranian threat against the U.S. (and against much of Europe), demonstrate the relevance of nuclear weapons as a factor in international relations.

Psychologist studies on today's western population perception shows little interest in what happens away from our homeland, closing their eyes to the certainty that sooner or later will have an impact in their welfare. The result is a popular position decidedly timid, if not directly opposed, to the risks that our forces can assume in operations abroad. This can be a decisive factor in the political decisions to be taken in the future missions and affect directly to the NATO solidarity.

Disputes about the adequacy of the changes that NATO has been introducing in its structure and modus operandi, is certainly questionable, but no one can ignore the huge effort made in the last twenty years. From Combined Joint Task Forces, and its successor NATO Response Force, large number of reorganizations of the command structure, concept papers, and the abolition of fixed plans and operations replacement contingency plans (that can be used in a variety of places and situations) are some of the evidence in this restless activity.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	9
<i>Capítulo primero</i>	
LAS AMENAZAS DEL CRIMEN ORGANIZADO Y EL PAPEL DE LA DEFENSA.....	25
Introducción: un nuevo mundo.....	27
— <i>Europa se disuelve lentamente en la globalización</i>	27
Para sentirnos seguros.....	33
— <i>El hombre que fue jueves y el crimen de la señora Aliona Ivanovna</i>	33
— <i>Leyes y delitos</i>	36
— <i>Nueva sociedad nueva seguridad</i>	41
— <i>Estructura de las empresas delictivas y algunas consecuencias sociales</i>	45
La gran cantera del delito.....	49
— <i>Voluntad, pericia y arrojo. Actitudes de los delincuentes</i>	49
— <i>Consecuencias necesarias. Generación del pequeño delito</i>	51
— <i>Macrodelitos sin paliativos</i>	58
— <i>Geopolítica de las drogas</i>	59
— <i>En la actualidad</i>	60
— <i>Geoeconomía de las drogas en Centroamérica</i>	63

	<u>Página</u>
– <i>Colectores de la economía irregular. Otra perspectiva del delito global</i>	65
Lo global y lo local en la seguridad.....	68
– <i>Estado y sociedad segura. La limitación de los Estados</i>	70
– <i>Visión global y medidas locales</i>	73
Confluencia de los aparatos de seguridad e implicación de la defensa.....	74
– <i>Algunos acelerantes en el incremento de los delitos globales: las nuevas tecnologías</i>	77
– <i>Respuesta del sistema ante la nueva inseguridad</i>	78
 <i>Capítulo segundo</i>	
LA OTAN Y EL RETO DE AFGANISTÁN.....	85
Introducción.....	87
La implicación de la OTAN en Afganistán. El periodo de Kabul.....	88
– <i>La situación en Afganistán tras la caída del régimen talibán</i>	88
– <i>La naturaleza de la ISAF y su asunción por la OTAN</i>	91
La expansión. Años 2004-2006.....	94
– <i>La estrategia de expansión: PRT,s (Provincial Reconstruction Teams) y Mandos Regionales (MR,s)</i>	94
– <i>Fase I. Norte y oeste</i>	98
– <i>La expansión hacia el sur y la rebelión pastún</i>	100
– <i>El final de la expansión y el recrudecimiento de la insurgencia</i>	103
Crisis. Años 2007-2008.....	107
– <i>El fracaso de la reconstrucción</i>	107
– <i>La estrategia insurgente y el problema paquistaní</i>	110
La reacción de la mano de Estados Unidos.....	118
– <i>Los preliminares</i>	118
– <i>Cambio político y nueva estrategia norteamericana para Afganistán</i>	120
Las consecuencias del conflicto afgano para la Alianza Atlántica.....	126
 <i>Capítulo tercero</i>	
LA POLÍTICA NUCLEAR DE LA OTAN.....	133

	<u>Página</u>
Introducción.....	135
Aproximación histórica.....	137
El armamento nuclear de Estados Unidos en suelo europeo y la evolución del <i>nuclear sharing</i>	140
El armamento nuclear de Francia y Reino Unido.....	145
Control de armamentos, desarme y no proliferación.....	150
La OTAN y el TNP.....	154
La política de la Alianza sobre proliferación.....	158
– <i>Pakistán</i>	161
– <i>Corea del Norte</i>	166
– <i>Irán</i>	170
La OTAN y los sistemas antimisiles.....	174
Conclusiones. La política nuclear de la OTAN en el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza.....	181
 <i>Capítulo cuarto</i>	
OTAN: LA GRAN DESCONOCIDA EN UN MUNDO DESBOCADO Y DESCONCERTADO DONDE RECOMIENZA LA HISTORIA.....	187
Beneficiarios netos de la OTAN.....	202
Cómo se valora la actividad de la OTAN.....	226
Ciudadanos de la Unión Europea y de la OTAN.....	240
 <i>Capítulo quinto</i>	
CAPACIDAD DE RESPUESTA MILITAR DE LA OTAN. REFLEXIONES A LA LUZ DE UN ¿FRACASO?.....	251
Introducción.....	253
La guerra fría, aquellos años maravillosos.....	256
La caída del Muro, el paseo iraquí y las nuevas guerras.....	259
– <i>La guerra del Golfo</i>	259
– <i>Los Balcanes</i>	262
Del 11 de septiembre de 2001 (11-S) a la NRF.....	266
– <i>El 11-S, una fecha clave</i>	267
Reflexiones a la luz de un ¿fracaso?.....	272
Enmendando el rumbo.....	275

	<u>Página</u>
– <i>Redimensionamiento de las capacidades militares y el nivel de ambición de la OTAN</i>	277
– <i>Desarrollo de un concepto innovador de seguridad y defensa que supere la estricta separación tradicional entre lo militar y lo policial</i>	278
Epílogo.....	280
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	283
ABSTRACT.....	285
ÍNDICE.....	287

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- *1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- *2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE).
- *3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- *4. Cinco sociólogos de interés militar.
- *5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- *6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
- *7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
 8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
 9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
11. *Anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- *12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- *14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- *15. La crisis de los Balcanes.
- *16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
 17. *Second anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- *18. Las misiones de paz de la ONU.
- *19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
 20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
 21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.
- *22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.

- 23.** Quinta Jornadas de Defensa Nacional.
- 24.** Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
- 25.** Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
- 26.** Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
- 27.** La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
- 28.** Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo **xxi**.
- 29.** I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas.
- 30.** Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
- 31.** El islam: presente y futuro.
- 32.** Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
- 33.** La Unión Europea Occidental tras Ámsterdam y Madrid.
- 34.** Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
- 35.** La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999).
- 36.** Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
- 37.** Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida.
- 38.** Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
- *39.** V Jornadas de Historia Militar. La Aviación en la guerra española.
- 40.** Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
- 41.** La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo **xxi**.
- 42.** La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000).
- 43.** Rusia: conflictos y perspectivas.
- 44.** Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.
- 45.** La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.

46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibia de Gallípolis a las Malvinas.
48. La Unión Europea: logros y desafíos.
49. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2001).
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI.
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico.
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español.
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar.
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea.
55. Revisión de la Defensa Nacional.
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la defensa y la seguridad.
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España Contemporánea.
58. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2002).
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre.
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América.
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre.
62. Medio Ambiente y Defensa.
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia a la Comunidad Iberoamericana.
64. Estudio preliminar de la operación: *Libertad para Irak*.
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos.
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía.
67. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI.
68. Las fronteras del mundo iberoamericano.
69. Occidente y el Mediterráneo: una visión para una nueva época.

70. IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana.
71. Un concepto estratégico para la Unión Europea.
72. El vínculo trasatlántico.
73. Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano.
74. Defensa y Sociedad civil.
75. Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo.
76. El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización.
77. El vínculo trasatlántico en la guerra de Irak.
78. Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica.
79. Terrorismo internacional: enfoques y percepciones.
80. X Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). El acontecer bélico y sus protagonistas.
81. Opinión pública y Defensa Nacional en Iberoamérica.
82. Consecuencias de la guerra de Irak sobre el Mediterráneo Occidental.
83. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquio C-4/2004-2005).
84. Hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con Iberoamérica.
85. Futuro de la política europea de Seguridad y Defensa.
86. Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro.
87. El conflicto árabe-israelí: nuevas expectativas.
88. Avances en Tecnologías de la Información y de la comunicación para la Seguridad y la Defensa.
89. La seguridad en el Mediterráneo (Coloquio C-4/2006).
90. La externalización en las Fuerzas Armadas. Equilibrio entre apoyo logístico propio y el externalizado.
91. La entrada de Turquía en la Unión Europea.

- 92.** La seguridad en el Mediterráneo: complejidad y multidimensionalidad.
- 93.** La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial.
- 94.** Tecnología y Fuerzas Armadas.
- 95.** Integración de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas.
- 96.** El mundo iberoamericano ante las actuales retro estratégicas.
- 97.** XI Jornadas de Historia Militar. La enseñanza de la Historia Militar en las Fuerzas Armadas.
- 98.** La energía y su relación con la Seguridad y Defensa.
- 99.** Prospectiva de Seguridad y Defensa: viabilidad de una Unidad de Prospectiva en el CESEDEN.
- 100.** Repercusión del actual reto energético en la situación de seguridad mundial.
- 101.** La evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana.
- 102.** El Oriente Próximo tras la crisis de el Líbano.
- 103.** Los estudios de posgrado en las Fuerzas Armadas.
- 104.** Las fronteras exteriores de la Unión Europea.
- 105.** La industria y la tecnología en la política europea de Seguridad y Defensa.
- 106.** De la milicia concejil al reservista. Una historia de generosidad.
- 107.** La Agencia Europea de Defensa: pasado, presente y futuro.
- 108.** China en el sistema de seguridad global del siglo XXI.
- 109.** Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI.
- 110.** Las relaciones de poder entre las grandes potencias y las organizaciones internacionales.
- 111.** Las nuevas guerras y la Polemología.
- 112.** La violencia en el siglo XXI. Nuevas dimensiones de la guerra.
- 113.** Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad.

114. La nueva geopolítica de la energía.

115. Evolución del concepto de interés nacional.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.