

## SUMARIO

---

Miguel Ángel Ballesteros Martín

**PRESENTACIÓN DE LA REVISTA ELECTRÓNICA DEL IEÉE**

Antonio Fonfría / Raquel Marín

**FACTORES EXPLICATIVOS DEL GASTO EN DEFENSA EN LOS PAÍSES DE LA OTAN**

Rafael Calduch Cervera

**IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LAS POLÍTICAS DE DEFENSA: ESTUDIO COMPARADO**

Kathleen Reedy

**CONSEJOS Y ANCIANOS: ¿DEFENDIENDO LA TRADICIÓN O PRIVANDO A LA POBLACIÓN DE SUS DERECHOS?**

Diego Navarro Bonilla

**LECCIONES APRENDIDAS (Y POR APRENDER): METODOLOGÍAS DE APRENDIZAJE Y HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE INTELIGENCIA**

Luis Joyanes Aguilar

**COMPUTACIÓN EN LA NUBE**

José Miguel Castillo Chamorro

**TECNOLOGÍA Y PROSPECTIVA. UN RETO HECHO REALIDAD**

José Martín y Pérez de Nanclares

**SEGURIDAD Y ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: LA CRECIENTE RELEVANCIA DE LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA**

Mariola Urrea

**EL CONTROL DE FRONTERAS EXTERIORES COMO INSTRUMENTO PARA LA SEGURIDAD: UNA APROXIMACIÓN AL NUEVO MARCO JURÍDICO DE FRONTEx**

Carlos Echeverría

**LA VIGENCIA DEL TERRORISMO DE AL QUIDA EN LAS TIERRAS DEL MAGREB ISLÁMICO (AQMI): EJEMPLO DE SUPERVIVENCIA Y DE ADAPTABILIDAD**

M<sup>a</sup> Dolores Algora Weber

**LOS HERMANOS MUSULMANES DESPUÉS DE LA “REVOLUCIÓN DEL 25 DE ENERO”: DE LOS IDEALES DEL PASADO A LOS DESAFÍOS POLÍTICOS DEL PRESENTE**

Dra. Beatriz Larriba Hinojar

**EL MODERNO CONFLICTO TAILANDÉS: CUESTIONES Y PERSPECTIVAS DE SEGURIDAD NACIONAL**

# REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

NIPO (edición en línea): 083-12-238-7

NIPO (edición libro-e): 083-12-239-2

ISSN:

Depósito Legal:



MINISTERIO  
DE DEFENSA

SECRETARÍA  
GENERAL  
TÉCNICA



# Índice

---

<b>Miguel Ángel Ballesteros Martín</b> PRESENTACIÓN DE LA REVISTA ELECTRÓNICA DEL IEEE .....	5
<i>Antonio Fonfría / Raquel Marín</i> FACTORES EXPLICATIVOS DEL GASTO EN DEFENSA EN LOS PAÍSES DE LA OTAN.....	9
<i>Rafael Calduch Cervera</i> IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LAS POLÍTICAS DE DEFENSA: ESTUDIO COMPARADO .....	33
<i>Kathleen Reedy</i> CONSEJOS Y ANCIANOS: ¿DEFENDIENDO LA TRADICIÓN O PRIVANDO A LA POBLACIÓN DE SUS DERECHOS? .....	47
<i>Diego Navarro Bonilla</i> LECCIONES APRENDIDAS (Y POR APRENDER): METODOLOGÍAS DE APRENDIZAJE Y HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE INTELIGENCIA. 6I	
<i>Luis Joyanes Aguilar</i> COMPUTACIÓN EN LA NUBE .....	87
<i>José Miguel Castillo Chamorro</i> TECNOLOGÍA Y PROSPECTIVA. UN RETO HECHO REALIDAD.....	III
<i>José Martín y Pérez de Nanclares</i> SEGURIDAD Y ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: LA CRECIENTE RELEVANCIA DE LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA .....	133
<i>Mariola Urrea</i> EL CONTROL DE FRONTERAS EXTERIORES COMO INSTRUMENTO PARA LA SEGURIDAD: UNA APROXIMACIÓN AL NUEVO MARCO JURÍDICO DE FRONTEX .....	153

***Carlos Echeverría***

LA VIGENCIA DEL TERRORISMO DE AL QAIDA EN LAS TIERRAS DEL  
MAGREB ISLÁMICO (AQMI): EJEMPLO DE SUPERVIVENCIA Y DE ADAP-  
TABILIDAD.....173

***M<sup>a</sup> Dolores Algora Weber***

LOS HERMANOS MUSULMANES DESPUÉS DE LA “REVOLUCIÓN DEL  
25 DE ENERO”: DE LOS IDEALES DEL PASADO A LOS DESAFÍOS POLÍ-  
TICOS DEL PRESENTE.....189

***Beatriz Larriba Hinojar***

EL MODERNO CONFLICTO TAILANDÉS: CUESTIONES Y PERSPECTIVAS  
DE SEGURIDAD NACIONAL.....223

RESEÑAS ..... 242

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES DE ARTÍCULOS ..... 245

CONSEJO EDITORIAL Y CONSEJO DE REDACCIÓN ..... 249



Director de la Revista del IEEE

*Miguel Ángel Ballesteros Martín*

## PRESENTACIÓN DE LA REVISTA ELECTRÓNICA DEL IEEE

Con la publicación del número cero de nuestra revista electrónica se cumple una vieja aspiración del Instituto Español de Estudios Estratégicos, que viene a cubrir el hueco de una revista de seguridad y defensa de carácter científico.

El Instituto nació hace 42 años en el seno del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional como centro de pensamiento e investigación. Desde sus inicios, han trabajado y colaborado militares y civiles, especialistas en diversos campos pero especialmente en el ámbito de la defensa, y desde hace unos años en el más amplio de la seguridad.

Sus numerosas publicaciones, como son los 157 *Cuadernos de Estrategia* publicados, a los que hay que añadir el *Panorama Estratégico* anual y el *Panorama Geopolítico de los Conflictos*, han ido aportando análisis y conocimiento en el campo de la seguridad y la defensa.

El Instituto se ha convertido, por méritos propios, en un centro pensamiento y análisis de referencia en España. De sus líneas de investigación en el ámbito de la seguridad y defensa, ya han salido varias tesis doctorales. Tras consolidarse en este objetivo, al que han contribuido tanto analistas del Instituto como colaboradores del mundo universitario y de los centros

de pensamiento nacionales y extranjeros, era preciso buscar el reconocimiento científico de algunas de nuestras publicaciones.

Con esa idea, hace un año surgió el proyecto de lanzar una revista electrónica, que recogiera artículos de carácter científico. Mediante esta publicación, de periodicidad cuatrimestral, pretendemos abrir un nuevo espacio para los jóvenes investigadores españoles y para los autores más prestigiosos y reconocidos de nuestro país en materia de seguridad y defensa.

El rigor científico, la calidad, originalidad y actualidad de los trabajos publicados, refrendados por evaluadores externos de prestigio en su ámbito, serán las principales características de esta revista. En este caso, se publica exclusivamente en español. Es nuestra intención que progresivamente los artículos se presenten tanto en inglés en español.

De esta forma, esperamos ir ganando la confianza de las principales bases de datos que reconocen la calidad y el rigor científico de las publicaciones académicas.

El IEEE cumple así una de sus principales misiones: reforzar la investigación sobre los temas de seguridad y defensa en el ámbito universitario, con el que colabora desde su creación en cursos de posgrado, seminarios, foros de debate, conferencias, etc.

La nueva revista electrónica quiere ser un paso más hacia la plena incorporación del IEEE y del Ministerio de Defensa al debate académico sobre cualquier aspecto de interés en seguridad y defensa.

Inauguramos la revista electrónica del IEEE con un número que se ocupa de algunas de las cuestiones más relevantes en el panorama actual de la seguridad y defensa. Los catedráticos Antonio Fonfría y Rafael Calduch analizan el impacto que ha tenido la crisis financiera internacional sobre los presupuestos estatales y el gasto público en defensa en los países de nuestro entorno geopolítico.

Asimismo, hemos incluido dos trabajos relacionados con las nuevas tecnologías y la seguridad. José Miguel Castillo presenta las últimas herramientas informáticas aplicadas al campo de la prospectiva, que contribuirán a la mejor sistematización de la predicción de futuros escenarios, terreno en el que se desarrolla una de las líneas de investigación del Instituto. El artículo describe los resultados obtenidos en la realización de proyectos de investigación en los que ha participado el IEEE.

Por su parte, Luis Joyanes analiza cómo se debería articular una estrategia española en ‘cloud computing’, un concepto que está cambiando los procedimientos de gestión de las empresas y que se está aplicando también a las administraciones públicas. La computación en la nube, indudablemente, acarrea ciertos riesgos y problemas de seguridad, descritos en el trabajo de Joyanes.

La gestión del conocimiento tiene también su espacio en el número cero de nuestra revista. Diego Navarro explica cómo pueden aprovecharse las lecciones aprendidas, el conocimiento acumulado, aplicados a la inteligencia en seguridad y defensa. En este contexto, la doctrina militar sirve de ejemplo a otras administraciones, públicas y privadas, por las razones que expone el profesor Navarro en su trabajo.

Diversos aspectos de la seguridad en la política exterior europea son analizados por los catedráticos Mariola Urrea y José Martín y Pérez de Nanclares. El primero de los artículos se ocupa de cómo ha evolucionado la agencia europea FRONTEX desde su creación en 2005, y de su impacto en la seguridad de las fronteras exteriores de la UE. Esta agencia se presenta como un ejemplo de “comunitarización” de políticas y procedimientos en el seno de la UE. El artículo de José Martín describe la progresiva incorporación de la seguridad y defensa a los sucesivos tratados de la Unión, desde la caída del muro de Berlín y el derrumbe del bloque soviético.

En nuestra presentación, no podíamos dejar a un lado el análisis de algunos de los principales conflictos que están teniendo lugar en distintas partes del mundo. La expansión de Al Qaeda en el Magreb es analizada en el artículo de Carlos Echeverría desde una perspectiva original. El autor vincula la filial magrebí de Al Qaeda a la actividad delincuencia común, al mismo tiempo que desarrolla su estrategia concebida para alcanzar objetivos políticos a medio plazo.

Las principales características de los Hermanos Musulmanes, auténticos protagonistas y grandes beneficiados de los acontecimientos de 2011, comúnmente denominados Primavera Árabe, son descritos en el artículo que ha escrito de María Dolores Algora. La autora enfatiza el profundo carácter árabe y musulmán de ese movimiento, y advierte que los resultados de las revueltas en las que los ciudadanos exigían reformas democráticas a sus gobernantes, nunca pueden ser equiparables al de movilizaciones sociales similares en el ámbito occidental.

En un brillante y novedoso análisis, la antropóloga Kathleen Reedy repasa una de las instituciones más influyentes de la sociedad afgana: los consejos de ancianos. Reedy se pregunta si, en último término, estas contribuyen a que pervivan las tradiciones o a reforzar la influencia de ciertos grupos de poder sobre el resto de la población, a la que privan de sus derechos fundamentales. Las luchas y las estructuras de poder locales se trasladan al gobierno de Kabul, e influyen en la seguridad y en la evolución del conflicto.

Finalmente, Beatriz Larriba aborda los aspectos más significativos del que denomina como “*moderno conflicto tailandés*”, con la insurgencia que se registra en el sur del país como uno de los principales actores implicados.

Desde aquí quiero agradecer a todos los que han aceptado colaborar en este ilusionante proyecto formando parte de su consejo de redacción, del consejo editorial o como evaluadores externos porque gracias a ellos, con su trabajo y sus sugerencias estamos logrando que esta revista vea la luz. También quiero animar a todos aquellos que están investigando en temas relacionados con la seguridad y la defensa a enviarnos sus artículos realizados con rigor científico, para que entre todos podamos realizar una revista en este campo, que logre el reconocimiento de la comunidad científica.





*Antonio Fonfría*

*Grupo de Estudios de Seguridad y Política de Defensa*

*Instituto Complutense de Estudios Internacionales*

*Universidad Complutense de Madrid*

*Raquel Marín*

*GRINEI*

*Instituto Complutense de Estudios Internacionales*

*Universidad Complutense de Madrid*

## FACTORES EXPLICATIVOS DEL GASTO EN DEFENSA EN LOS PAÍSES DE LA OTAN\*

Este trabajo analiza los factores explicativos del gasto en defensa en los países que forman la OTAN, entre 1996 y 2006. Se han utilizado factores explicativos económicos, estratégico-militares y políticos. El análisis se ha realizado a través de técnicas de datos de panel dinámico, y sus resultados muestran la importancia de la inercia en el gasto en defensa de los países, el desigual efecto de la renta, el efecto de los precios relativos y la existencia de cierta sustitución de gasto propio por gasto de los países aliados.

Gasto en defensa, demanda, datos de panel, determinantes económicos, OTAN

---

\* Este estudio se ha realizado a partir de la financiación concedida por el Instituto de Estudios Fiscales a Antonio Fonfría y de la Cátedra de Mercados y Política Industrial de la Universidad de Barcelona.

This paper analyses the determinants of the demand for defence expenditure in the NATO countries during the period 1996-2006. The study has been approached through three different sets of variables, related to economic aspects, strategic and military factors and political issues. In the empirical analysis it has been used dynamic panel data. The main results are the important role played by the inertia of the defence budgets a long the time, the effect of the income and prices and the existence of a spill-in effect.

*Gasto en defensa, demanda, datos de panel, determinantes económicos, OTAN*

## I. INTRODUCCIÓN

Desde finales de los años 80 hasta hoy, los cambios acaecidos en el entorno geopolítico y económico han sido de un enorme calado. Con la caída del muro de Berlín se abrió una etapa en la que se esperaba una mayor estabilidad internacional, que llevaría aparejada una importante reducción de los recursos destinados a la defensa en los países occidentales. Efectivamente, este hecho se puede corroborar con las cifras del gasto en defensa. Sin embargo, los conflictos regionales con capacidad de desestabilización en zonas “económicamente sensibles” –más allá de otros factores, como los religiosos, políticos,...-, ha guiado una reorientación del poder militar que, sin embargo, no parece corresponderse con un incremento de los presupuestos de defensa de los países occidentales.

La cuestión que cabe realizarse es, cuáles son los determinantes que se encuentran detrás de la evolución de ese gasto. Los estudios sobre este aspecto muestran la existencia de tres grandes grupos de factores que explican el gasto en defensa: económicos, militares y geoestratégicos. De la combinación de ellos habría de surgir una explicación de los principales argumentos que rigen el gasto en defensa de los países –OTAN, v.g.-.

En este trabajo se trata de abordar el tema a través de la estimación de una función de demanda del gasto en defensa de los países que componen la Alianza Atlántica. Uno de los aspectos novedosos es la utilización de paneles dinámicos en esa estimación, que han sido utilizados en muy pocas ocasiones para aproximar este tema.

Así, en el punto siguiente se discuten algunos aspectos teóricos sobre los factores explicativos del gasto en defensa. Posteriormente se analiza la evolución del mismo

desde 1996 hasta 2006. A continuación se realiza una estimación de los factores que lo explican y se cierra con las principales conclusiones.

## II. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Desde los trabajos pioneros sobre los factores determinantes del gasto en defensa de los países, se ha considerado la existencia de una función de demanda derivada de una función de utilidad social –o, en algunos casos individual-, a través de la cual se observaba la relevancia de los distintos factores explicativos utilizados. En este contexto, se han manejado distintos conceptos del “bien defensa”, definiéndolo como un bien público en la mayor parte de los casos, de manera que la demanda de gasto militar indica en qué forma un país asigna sus recursos entre el bien defensa y otros bienes, con relación a un conjunto de variables explicativas –Hartley y Sandler, 2001-.

Una gran parte de los estudios se han centrado en el análisis de los países pertenecientes a la Alianza Atlántica (OTAN), debido a las características que aportan los comportamientos de estos países por pertenecer a un club, en términos de aportaciones al presupuesto, reparto del mismo (*burden sharing*), adicionalidad o sustitución de gasto en defensa, etc.

Dos han sido tradicionalmente los enfoques más utilizados para aproximar el análisis del gasto en defensa: el modelo de bien público puro y el de producto conjunto o producción conjunta<sup>1</sup>. El primero de ellos sostiene que la defensa de los países miembros es un bien público puro ya que se vincula a la estrategia de destrucción mutua asegurada, que estuvo vigente desde la creación de la OTAN hasta mitad de los años 60. De este modo, el armamento nuclear generaba una situación de consumo de defensa no excluyente entre los aliados. Bien es cierto que provocaba un efecto perverso ya que los países más pobres, que no poseían armamento nuclear se beneficiaban de aquellos que si lo tenían y que, por tanto realizaban un mayor gasto en defensa, lo cual se vino a denominar la “hipótesis de explotación” de los países más pobres de la Alianza frente a los más ricos -Sandler y Murdoch, 2000-.

En el segundo caso, el análisis se centra en los efectos que posee la pertenencia de un país a una alianza militar sobre el gasto en defensa, de manera que existe un efecto de *spill-in* entre los países aliados –Olson y Zeckhauser, 1966- y cierto nivel de comportamiento de *free rider* en las naciones con menor nivel de renta, derivado de la posibilidad de utilizar los gastos en defensa de los países más ricos en su propio beneficio –Murdoch y Sandler, 1984-. Este enfoque supone la existencia de múltiples

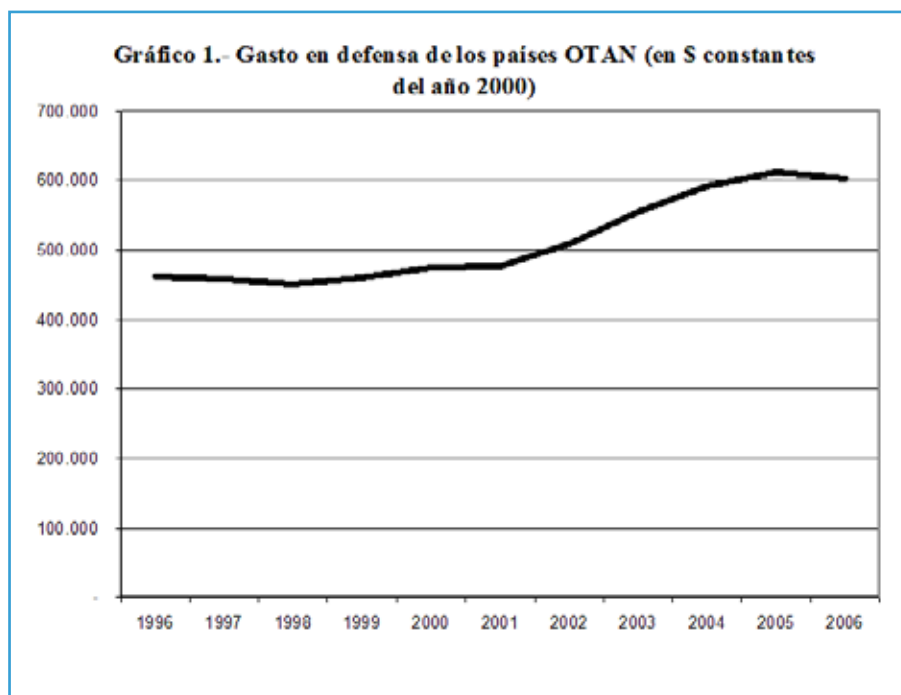
---

1 Bien es cierto que no son los únicos enfoques. Históricamente, se han venido desarrollando otras perspectivas como la de la carrera armamentista, que fue muy utilizada durante la guerra fría o la de las políticas organizativas y la burocracia –véase Mayer, 1986 para el primer enfoque y Kamlet y Mowery, 1987, con relación al segundo-.

outputs que van desde la disuasión hasta la limitación de daño –vinculada al armamento convencional-, o la protección. En este sentido, cabe distinguir, que la perspectiva de productos conjuntos se encuentra vinculada a distintas estrategias de la OTAN, que van desde la de respuesta flexible -1967-1990-, con sus etapas, hasta la actual de gestión de crisis, dentro de las cuales el grado de bien público es creciente -Sandler y Murdoch, 2000-.

Como consecuencia, la demanda del gasto en defensa se vería reducida en una cuantía que estaría relacionada con el volumen de gasto en defensa realizado por los aliados del país en cuestión lo cual implica comportamientos de *free rider*. Por este mismo motivo, junto con los importantes cambios de los escenarios internacionales que se han venido sucediendo desde los años 80, la tendencia general de los países se orienta hacia la reducción del gasto en defensa, al menos hasta principios del siglo XXI, en que comenzó de nuevo a elevarse.

Así, durante la guerra fría hubo una primera reducción de los presupuestos de defensa de los países occidentales, cuando se fue hacia la denominada estrategia de respuesta flexible de la OTAN frente al Pacto de Varsovia. Posteriormente, la disolución de esta última alianza llevó a una nueva reducción del gasto que se mantuvo hasta finales de los años 90 –Gráfico 1-, en que comenzó a elevarse de nuevo en respuesta a las amenazas regionales y de origen terrorista<sup>2</sup>.



Fuente: Presupuestos de los países, OTAN y elaboración propia

<sup>2</sup> Nótese que el porcentaje que supone el gasto en defensa sobre el PIB mundial se encuentra en el 2,5% en el año 2005.

No obstante, además de aspectos puramente estratégicos como los mencionados, debidos a respuestas ante cambios en el escenario internacional, la demanda del gasto en defensa se ha visto afectada por modificaciones en las preferencias de las sociedades desarrolladas que no admiten elevaciones importantes de aquel. Obviamente, la respuesta de las instituciones –partidos políticos, esencialmente- ha de ser la de atender a la demanda del votante mediano, como forma de obtener votos, lo que conduce a no elevar sustancialmente el gasto en defensa –Dudley y Montmarquette, 1981-.

Sin embargo, tal y como exponen Fritz-Aßmus y Zimmerman, 1990, los factores que llevan a definir la demanda de gasto en defensa son fundamentalmente de tres tipos: económicos, políticos y militares. Esta diversidad de aspectos impone un elevado grado de dificultad a este tipo de análisis ya que por una parte, la heterogeneidad de situaciones se multiplica, pudiendo llegar a observarse comportamientos contradictorios entre los tres aspectos mencionados dentro de un mismo país y, por otra, esas contradicciones se agudizan al analizar conjuntos de países, como es el caso de la OTAN. En el Cuadro 1 se exponen algunos trabajos que han estudiado los factores explicativos de la demanda de gasto en defensa, así como algunas de sus características principales.

Cuadro 1.- Determinantes del gasto en defensa

<b>Autor</b>	<b>Enfoque</b>	<b>Período de tiempo</b>	<b>Países incluidos</b>	<b>VARIABLES incluidas</b>	<b>Tipo de análisis</b>
Beniot (1978)	-----	1950-1965	44 países en desarrollo	Relación gasto en defensa y crecimiento económico (ambos sentidos)	MCO
Dudley y Montmarquette (1981)	Elección pública – votante mediano	1960; 1970; 1975	38 países tanto desarrollados como en vías de desarrollo	Spill-in; renta relativa; elasticidad impuestos-precios; economías de escala en el consumo de seguridad	Ecuaciones simultáneas
Murdoch y Sandler (1984)	Modelo de producción conjunta	1961-1979	9 países OTAN	PIB; Spill-in; Considera cambio estructural	S.U.R.E.

Smith (1989)	-----	1949-1987	Reino Unido y Francia	PIB; Spill-in; Considera cambio estructural; gasto en defensa URSS	Log-lineal
Byers y Peel (1989)	-----	1954-1984	OTAN-Pacto de Varsovia	Gastos en defensa OTAN y Pacto Varsovia, con retardos	MCO
Okamura (1991)	Teoría de las alianzas	1972-1985	EEUU y Japón	Tipos de bienes (militares-civiles); renta de subsistencia; nivel de amenaza	Sistema logaritmico lineal de gasto (LLES) y (LES)
Sandler y Murdoch (2000)	Teoría de las alianzas	1988-1999	15 países OTAN	PIB, PIB per capita, frontera expuesta, beneficio	Correlaciones no paramétricas
Throsby y Withers (2001)	Elección pública-votante mediano	1992	Australia	Renta; beneficios individuales y colectivos; características individuales	MCO en encuestas
Pérez-Forniés, Gadea y Pardos (2004)	Teoría de las alianzas	1960-2002	15 países OTAN	Renta	S.U.R.E.
Bernauer, Koubi y Ernst (2006)	Elección pública	1975-2001	Suiza	PIB; tasa de paro; déficit público; amenaza externa; inercia burocrática	MCO

Alonso y Martínez (2007)	Modelo de demanda amplio	1975-2005	13 países OTAN	Renta, precios, gasto público, apertura comercial, población, sistema político, gasto militar conjunto, potencias nucleares, tamaño FFAA	DATOS DE PANEL
--------------------------	--------------------------	-----------	----------------	--	----------------

*Fuente:* Elaboración propia

Por lo que respecta a los factores utilizados para la explicación del gasto en defensa, los distintos enfoques teóricos y empíricos han hecho énfasis en diferentes aspectos, en función del período temporal del análisis. Así, el mencionado enfoque de la carrera armamentista se concentró en el estudio de los comportamientos de acción-reacción entre dos rivales, que actúan como agentes racionales y que poseen un distinto poder a nivel regional o internacional. En este sentido, la cantidad de recursos destinados a la defensa se hacían depender del gasto realizado por el país rival –efecto de reacción-, de la intensidad de las reivindicaciones de uno de los países frente al otro –efecto reivindicación- y del coste pasado de la asunción de decisiones de gasto en defensa –efecto fatiga-, tal y como exponen Richardson, 1960 y Bernauer, Koubi y Ernst, 2006.

Por otra parte, el enfoque de las políticas organizativas –enfoque burocrático-, centra su atención en el comportamiento del sector público a lo largo del tiempo, de forma que debido a la complejidad del proceso de toma de decisiones con relación al gasto en defensa, la rutina en su práctica lleva a un importante grado de “incrementalismo” del gasto, esto es, existe cierta capacidad de predicción del mismo vinculada a su historia, por lo que el gasto del año anterior se convierte en el principal factor explicativo del gasto en el año actual –Rattinger, 1975-. Además, debido a que los programas de defensa son plurianuales, se consignan para períodos posteriores gastos comprometidos anteriormente, lo cual implica que buena parte del presupuesto en períodos futuros esté dado. Esta situación supone que un estimador importante del gasto en defensa es el propio gasto en períodos anteriores –Dunne y Perlo-Freeman, 2003-. Así, Byers y Peel, 1989, concluyen de su análisis que la perspectiva burocrática es la más relevante para explicar el gasto en defensa, aunque no excluyen los efectos externos en un segundo plano.

Sin embargo, la mayor parte de los estudios son de corte neoclásico, según el cual un país se comporta como un agente racional que maximiza una función de utilidad en la cual se consignan dos tipos de bienes: civiles y militares. La parte fundamental



del modelo incluye una función de seguridad que determina el gasto en defensa en relación a las fuerzas armadas propias del país y de aquellas que poseen los aliados<sup>3</sup>.

Dentro de este conjunto de análisis, la variable más utilizada en la explicación de la demanda de defensa es la renta, que muestra una relación positiva con el gasto militar. Algunos autores exponen que la seguridad es un bien de lujo, ya que su demanda aumenta de manera más rápida que la propia renta –Dudley y Montmarquette, 1981-. Adicionalmente, se ha observado que los países más grandes gastan proporcionalmente más en defensa –Murdoch y Sandler, 1984-, aunque esto sólo es así cuando se realizan comparaciones entre países desarrollados. Sin embargo, en estudios posteriores, se ha observado que la capacidad explicativa de esta variable es más reducida en aquellos países con mayor nivel de desarrollo –Pérez-Fornies, Gadea y Pardos, 2004-. Este tipo de resultados llevaría a plantear que, a medida que los países poseen un nivel de renta mayor, mayores activos tanto dentro del país como fuera –en términos por ejemplo de inversiones directas- y, por lo tanto tienen más que defender, su gasto en defensa se reduce. Esta aparente contradicción se puede explicar a partir de factores internos del país –situación de estabilidad política- y por la ausencia de amenazas cercanas a su seguridad, lo cual supondría que, debido a la existencia de un coste de oportunidad entre el gasto en defensa y otros gastos públicos, el primero tuviera un coste superior al segundo y la asignación de recursos se orientase hacia otros gastos no relacionados con la defensa.

Igualmente, se ha utilizado como argumento en la explicación del gasto en defensa, no el tamaño económico del país, sino su volumen o densidad de población, con resultados contradictorios en cuanto a su efecto sobre el gasto en defensa. Así, Dudley y Montmarquette, 1981, llegan a la conclusión de que existe proporcionalidad entre ambas variables, mientras que Markowski y Tani, 2005, observan una relación negativa que atribuyen a que los países más densamente poblados tienden a poseer un nivel de renta menor, lo cual no permite un gasto militar elevado. Sin embargo, una de las críticas a este resultado proviene de la consideración de que un país gastará más en defensa -tanto en función de factores internos, como en función de su implicación y compromiso internacionales, no sólo en términos militares sino también económicos y políticos-, según su deseo de mantener una posición concreta en el contexto internacional –bien sea de liderazgo, o de otro tipo-. Así, las influencias o condicionantes estratégicos, e internacionales determinarían una parte sustancial del gasto en defensa, independientemente del volumen de población –Smith, 1989-.

En esta misma línea, las amenazas externas habrían de incorporarse al modelo, ya que afectan no sólo a un país individualmente, sino que además modifican el reparto de cargas entre países aliados, conduciendo a comportamientos de *free rider*, esto es a través de una respuesta de sustitución de gastos propios por los de los aliados –McGuire,

.....

3 En casos de países que no pertenecen a ninguna alianza, como Suiza, este aspecto no se suele considerar, si bien se ha demostrado que su gasto en defensa sigue un patrón muy similar al mostrado por la mayoría de los países OTAN –Bernauer, Koubi y Ernst, 2006-.

1982 y Okamura, 1991-. Algunos trabajos para países individuales muestran que tanto la vecindad con países con los que se tienen contenciosos -como es el caso de Grecia y Turquía, tal y como muestra Kollias, 2004-, como la situación geopolítica dentro de un contexto regional conflictivo, tienden a elevar el gasto en defensa -Sandler y Murdoch, 2000-. El ejemplo más claro de esta situación es el de la guerra fría y cómo al disminuir la tensión durante los años noventa, se redujo igualmente el gasto en defensa.

La dificultad principal con relación a este aspecto es la medición de las amenazas. En algunos casos se ha utilizado el gasto en defensa de la otra parte para aproximar el nivel de amenaza -Smith, 1989-, en otros la proporción de frontera compartida con países vecinos amigos o enemigos -Sandler y Forbes, 1980-. Obviamente, ninguna de las dos aproximaciones es plenamente satisfactoria, pero aproximan un problema complejo de cuantificar.

Así, la existencia de conflictos en curso es, obviamente un factor de considerable importancia en la explicación del gasto en defensa -Kamlet y Mowery, 1987-. No obstante, cada vez de forma más acusada, y debido a los conflictos regionales en los cuales participan las fuerzas de la OTAN, los países tienden a unir a sus presupuestos las previsiones de gasto vinculadas a operaciones internacionales, tanto de mantenimiento de la paz, como de otro tipo de intervenciones, lo cual eleva el gasto total. Sin embargo, también se ha utilizado una aproximación diferente, vinculada al stock de armamento y no al incremento del gasto, ante la existencia de amenazas o conflictos en los que se está implicado<sup>4</sup> -Richardson, 1960-.

No obstante, la estabilidad política que otorgan generalmente los sistemas democráticos actúa como un seguro en las relaciones entre ellos, de forma que los conflictos se resuelven fuera del ámbito bélico. Esto no suele cumplirse, sin embargo, para los países cuyos gobiernos no son democráticos, en particular, en el caso de los regímenes militares lo cual induciría a éstos al mantenimiento de un gasto en defensa elevado. Sin embargo, los trabajos empíricos realizados incluyendo este tipo de efecto político muestran resultados ambigüos, tal y como exponen Alonso y Martínez, 2007, ya que depende de la metodología utilizada para aproximar el aspecto político, de las fuentes y de la definición que se haga de régimen militar. Por lo general, la mayor parte de los trabajos muestra la inexistencia de relación o una relación débil -West 1992-.

Finalmente, se han utilizado algunas aproximaciones a la denominada “inflación militar”, pero en general poco adecuadas debido a la complejidad de su cálculo y a que, en la mayor parte de los casos, no hay un deflactor vinculado al gasto en defensa, lo cual reduce las posibilidades de su utilización. Además en algunos estudios realizados tanto para los Estados Unidos, como para el Reino Unido, los resultados muestran que, debido a que poseen unas tecnologías similares el diferencial de precios debería ser muy parecido, pero no es así, a causa de la forma de construcción de los deflatores -Smith, 1989-, lo cual resta verosimilitud a su validez. No obstante, Solomon, 2005,

---

4 Esto fue especialmente cierto durante la guerra fría y se analizó dentro del modelo de la carrera armamentista.

muestra para el caso de Canadá que si existe un importante diferencial de inflación entre los bienes civiles y militares y critica que en la mayor parte de los estudios esta variable se omite, con los problemas de error de especificación que suelen estar vinculados a esta situación.

En términos generales el modelo a través del cual se ha abordado el análisis de los factores explicativos del gasto en defensa, parte de lo que Smith denomina el comportamiento “extremadamente racional de un actor” –Smith, 1989-, que trata de maximizar una función de bienestar con dos bienes: el bien defensa,  $M$ , y el resto de los bienes,  $C$ , que se eligen en función de una variable no observable, que sería el output defensa o “seguridad”,  $S$ . Esa función sería:

$$W = W ( S, C, IP ) \quad (1)$$

Siendo  $IP$ , las influencias políticas que provocan movimientos de la función objetivo. Esta función se supone sujeta a una restricción presupuestaria:

$$Y = PM * M + PC * C \quad (2)$$

Siendo  $Y$  la renta real agregada y  $PM$  y  $PC$  los precios relativos de  $M$  y  $C$  respectivamente. La otra restricción que se incluye es una función de producción que determina el volumen de seguridad,  $S$ , en relación al gasto en defensa y a otras variables relativas a la seguridad, como pueda ser el gasto en defensa de otros países aliados u oponentes, es decir, el grado de amenaza,  $SI$ :

$$S = S ( M, SI ) \quad (3)$$

Maximizando (1) sujeto a (2) y (3), se obtiene la función de demanda:

$$M = D ( Y, PM, PC, IP, SI ) \quad (4)$$

Otra vía de análisis se basa en el modelo del votante mediano que muestra una perspectiva algo diferente, ya que maximiza una función de utilidad individual e incluye la voluntad de gasto de los votantes, la cual puede diferir entre el votante  $i$  y el  $j$ , tal y como muestran Throsby y Withers, 2001 y, siendo el factor fundamental el tamaño del gasto del sector público. El principal problema que ven estos autores respecto del modelo expuesto anteriormente es cómo se determina el *trade-off* existente entre los bienes militares y civiles, lo cual tratan de aproximar a través de la demanda del consumidor individual.

No obstante, la suma de demandas produciría una demanda agregada como la expuesta y el problema sería no cómo, sino quién decide la cantidad de output de seguridad producido, ya que en el caso de los estados democráticos, los gobiernos deciden en función de la conjunción de, al menos, tres factores: los intereses de oligarquías –industria de defensa, grupos de interés...-, el propio comportamiento del gobierno, que puede ser el de un dictador benevolente –particularmente en el caso de las mayorías absolutas- y, por último, interpretando las preferencias agregadas de la sociedad.

En este trabajo se va a seguir la primera de las aproximaciones expuestas, ya que el interés básico es conocer los factores que afectan al gasto en defensa y, no a la dis-

tribución del gasto público entre diferentes alternativas de gasto –sanidad, educación, defensa...-.

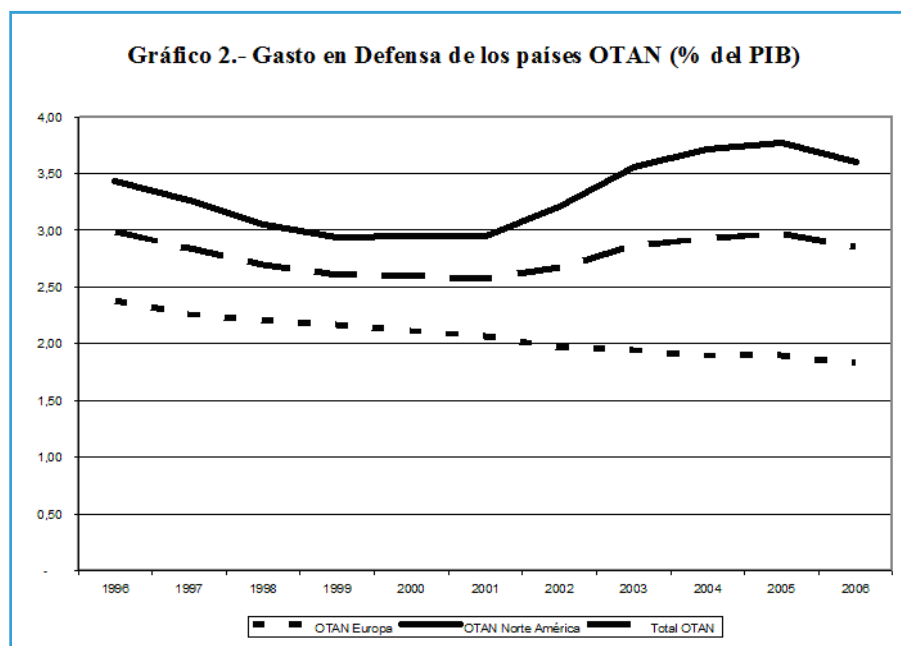
### III. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DEFENSA EN LOS PAÍSES OTAN

Habitualmente, los indicadores más utilizados para aproximar el gasto en defensa de los países son, el porcentaje que éste supone sobre el PIB y el volumen absoluto del gasto –ver gráfico 1-, aunque otros indicadores suelen ayudar a comprender la situación general existente, por lo que parece adecuado utilizar más de un indicador de forma complementaria. Además, una correcta aproximación al análisis del gasto en defensa ha de considerar que no existe un “número correcto” acerca de cuanto debería gastar un país, ya que ello depende de las prioridades nacionales y de problemas o cuestiones tanto nacionales como internacionales, bien conocidas o bien sobrevenidas.

Además, no es adecuado sobrentender que a medida que se eleva el PIB ha de aumentar paralelamente la proporción del gasto en defensa, ya que incluso, en el caso de aquellos países cuyo crecimiento económico es acusado, generalmente, el gasto en defensa, aunque se incremente, no suele superar al crecimiento del producto, por lo que la ratio tiende a reducirse cuando ambos componentes crecen.

La evolución en el decenio 1996-2006 del gasto en defensa de los países que actualmente forman la Alianza Atlántica muestra una tendencia hacia la reducción hasta el año 2001, momento en el cual, a raíz de los ataques del 11-S, el presupuesto en defensa tendió a crecer. Este es el perfil mostrado por el conjunto de la OTAN y, especialmente por los EEUU. Sin embargo, esta variable se ha mantenido en una senda de lento, pero sostenido decrecimiento en el caso de los países europeos de la Alianza –Gráfico 2-.

Esta creciente brecha en el tiempo entre los países europeos y norteamericanos miembros de la Alianza refleja las diversas concepciones que se poseen sobre la seguridad y defensa a ambos lados del Atlántico. Así, desde la perspectiva norteamericana, los instrumentos utilizados se basan en su ventaja comparativa, esto es, en el poder militar –*hard power*-, mientras que en el caso de Europa, los instrumentos son de corte civil –Lindstrom, 2005- o *soft power*, lo cual conlleva un distinto peso, tanto en el presupuesto del conjunto de la OTAN, como en relación a la importancia que supone el gasto en defensa sobre el PIB en cada uno de los países.

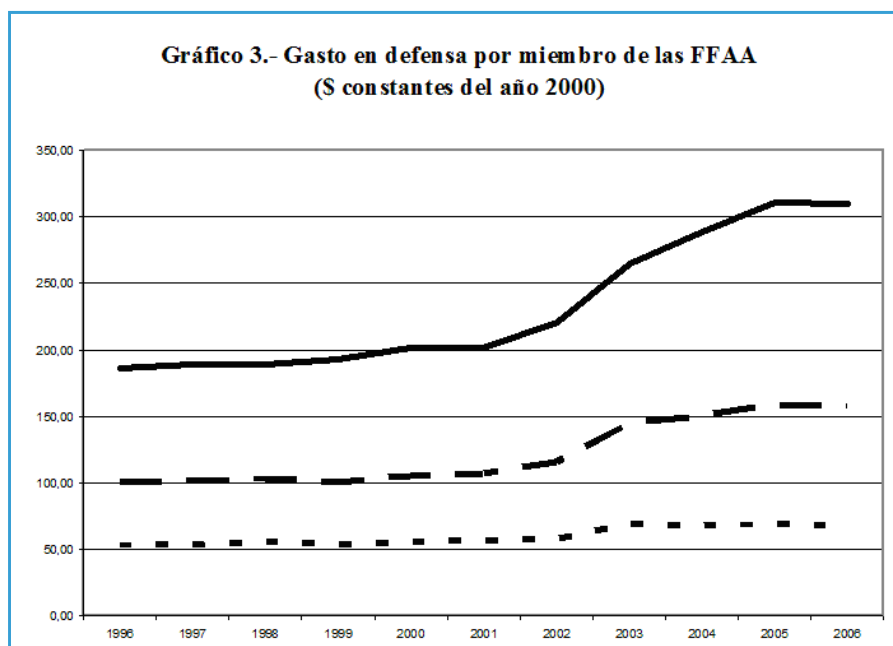


Fuente: Presupuestos de los países, OTAN y elaboración propia

En este sentido, el gasto en defensa de los distintos países refleja, no sólo una vía de satisfacción al votante, como forma de capturar votos, sino una estrategia de país, tanto interna como externa. Un claro ejemplo de ello sería, en el caso europeo las misiones Petesberg, cuyos objetivos principales se basan en operaciones de “*pace keeping*”, humanitarias, misiones de gestión de crisis, etc., y cuyo componente puramente militar o de intervención es relativamente reducido –frente al tipo de intervenciones de los EEUU-, lo cual satisface tanto las exigencias del ciudadano, como la estrategia marcada dentro de la UE.

Sin embargo, esta situación no supone un óptimo para los países europeos por dos motivos. El primero es la gran diferencia en capacidades militares existente entre las dos zonas de la Alianza, lo cual implica una elevada dependencia militar de los EEUU –Lindstrom, 2005-. El segundo argumento es geoestratégico. Se refiere a la posición de Europa en términos de cercanía a las zonas de conflicto, lo cual debería suponer un compromiso de recursos dedicados a defensa elevado. Esta situación de dedicación de recursos se refleja en la ratio que supone el gasto en defensa por miembro de las fuerzas armadas, tal y como se expresa en el gráfico 3.

La posición europea de menor dotación se hace más evidente analizando la brecha existente entre los países europeos y norteamericanos, brecha que se muestra creciente en el tiempo, particularmente a partir de 2001, año en que los EEUU incrementan sustancialmente su gasto en defensa. En este sentido, la incorporación a la Alianza de siete nuevos países en 2004 no muestra un efecto especial en este indicador, manteniéndose prácticamente constante en Europa desde el año 2003.



Fuente: Presupuestos de los países, OTAN y elaboración propia

Por otra parte, como ya se ha mencionado, el nivel de renta es uno de los factores que más se relaciona con el gasto en defensa. Así, la relación entre el esfuerzo en defensa y el nivel de renta de los países -tal y como se muestra en los gráficos 4 y 5, para los años 1996 y 2006-, es positiva pero débil. De hecho, las correlaciones existentes entre ambas variables son muy bajas y no significativas. Este resultado se encuentra en línea con los encontrados en otros estudios -Solomon, 2005, para el caso canadiense, por ejemplo-. En otro trabajo Pérez-Forniés, Gadea y Pardos, 2004, observan que a lo largo del tiempo, la importancia de la relación entre renta y gasto en defensa se ha ido diluyendo y depende, en gran medida, de la estrategia de los países de la Alianza. Cappelen, Gleditsch y Bjerkhlot, 1984, encuentran igualmente una relación débil, en el mejor de los casos entre las dos variables. Desde esta perspectiva, el argumento del “dividendo de la paz” cobraría fuerza, de forma que la asignación de recursos hacia otros usos distintos de los militares sería una forma de incrementar el crecimiento económico<sup>5</sup>. Sin embargo, al considerar el crecimiento de ambas variables -y no sus niveles-, la correlación se eleva y se muestra significativa -0,78 con un nivel de significación del 95%-, lo cual resta validez al argumento expuesto.

Si, por último, se considera el nivel del gasto en defensa -tanto en años previos, como el contemporáneo- frente al crecimiento económico, la situación cambia drásticamente, ya que la correlación es significativa pero negativa<sup>6</sup>, lo cual implica, de nuevo

5 Sin embargo, un aspecto a considerar se refiere a la dirección de la causalidad existente entre la renta y el gasto en defensa, ya que como argumentan algunos autores se muestra en numerosos casos un efecto de endogeneidad importante, por lo que la direccionalidad de la relación no está clara -Solomon, 2005-.

6 La correlación entre el nivel de gasto en defensa respecto del PIB en 1996 frente al crecimiento del PIB entre 1996 y 2006 es de -0,49 y, la existente entre el nivel de gasto en defensa de 2006 frente al crecimiento del PIB entre 1996 y 2006 es de -0,21. Ambas correlaciones son significativas al 95%.

el que el dividendo de la paz sea un argumento relevante en la reasignación de recursos de manera más adecuada. En definitiva, esta relación no está exenta de problemas, tal y como exponen Dunne, Smith y Willenbockel, 2005, ya que el gasto en defensa posee un efecto positivo sobre el output en el caso en que exista un nivel de amenaza elevado, y negativo en caso contrario, lo cual da idea de la dificultad existente en la cuantificación de este tipo de relación, tanto en lo relativo a la dirección de los efectos, como en lo tocante a su intensidad y signo. De hecho, Kollias, Mylonidis y Paleologou, 2007, exponen la existencia de un efecto de feedback entre ambas variables, mostrando la existencia de diferencias entre el corto y el largo plazo en lo relativo a sus efectos temporales.

#### IV. DETERMINANTES DEL GASTO EN DEFENSA DE LOS PAÍSES DE LA OTAN: ANÁLISIS A TRAVÉS DE DATOS DE PANEL DINÁMICOS

El estudio de los determinantes del gasto en defensa ha sido abordado a través del uso de distintas herramientas estadísticas y econométricas. En una gran parte de los casos, se ha utilizado el análisis de series temporales a través de diferentes técnicas<sup>7</sup>, como los casos de Smith, 1980, que estudia una función de demanda para el Reino Unido y la compara con otra para Francia, o Solomon, 2005, que analiza el caso canadiense. En otros casos, se han aplicado ecuaciones simultáneas o sistemas de ecuaciones, para el estudio de un conjunto elevado de países –Dudley y Montmarquette, 1981- o para comparar situaciones de pares de países, como las de los EEUU y Japón –Okamura, 1991-. Desde hace pocos años se vienen utilizando técnicas de datos de panel como es el caso de Dunne y Perlo-Freeman, 2003, que estudian los determinantes del gasto en defensa para países en desarrollo a través del uso de paneles dinámicos, o de Alonso y Martínez, 2007, que analizan el caso de los países europeos desde los años setenta.

En este trabajo se estima un modelo de datos de panel dinámico con la siguiente especificación:

$$GD_{it} = \theta_{i,t-1}^\alpha X_i^\beta e^{\eta_i} e^{\gamma_t} \quad (5)$$

Donde el subíndice  $i=1,2,\dots,N$  representa la unidad de análisis, siendo en este caso los países pertenecientes a la OTAN, y el subíndice  $t=1,2,\dots,T$  representa un momento determinado del tiempo.  $GD_{it}$  es el gasto en defensa del país  $i$  en el momento  $t$ .

Asumiendo que el gasto en defensa es un proceso continuo –sujeto a inercias-, la inversión en defensa dependerá de aquella realizada en el año anterior ( $GD_{i,t-1}$ ). A su vez,  $\eta_i$  recoge las variables invariantes a lo largo del tiempo que influyen en dicha inversión, mientras que  $\gamma_t$  captura las variaciones en el tiempo y  $X_{it}$  es un conjunto

---

<sup>7</sup> Véase el Cuadro 1 para una descripción de algunos trabajos y las técnicas utilizadas en ellos.

de otras variables explicativas. Tomando logaritmos en la ecuación (5), se obtiene la siguiente expresión:

$$GD_{i,t} = \alpha GD_{i,t-1} + \beta X_{i,t} + \eta_i + \gamma_t + v_i \quad (6)$$

Dada la especificación dinámica del modelo, resulta necesario considerar una serie de cuestiones. En primer lugar, las variables explicativas ( $X_{it}$ ) deben ser estrictamente exógenas. Sin embargo, puede ser que muestren endogeneidad o estén predeterminadas, debido a la inclusión de variables como *spill-in* y el tamaño de las fuerzas armadas. Estas variables explicativas podrían determinarse de manera simultánea con las decisiones de gasto en defensa. En este caso,  $X_{it}$  estaría correlacionada con  $v_{it}$  y perturbaciones anteriores, aunque no existiría correlación con  $v_{i,t+1}$  y perturbaciones posteriores. En segundo lugar, existe un problema de autocorrelación impuesto por la introducción de la variable dependiente retardada un periodo. Esta variable es predeterminada al depender de perturbaciones pasadas. Por lo tanto, aún no estando correlacionada  $GD_{i,t-1}$  con  $v_{it}$ , sí lo estaría con  $v_{i,t-1}$  y con perturbaciones anteriores. Finalmente, es preciso considerar que podría existir una heterogeneidad no observable a nivel de país; es decir, pueden existir efectos individuales derivados de las características de cada uno de los países<sup>8</sup>.

En este contexto, Arellano y Bond, 1991, proponen la estimación por medio del método generalizado de los momentos (GMM) en primeras diferencias para datos de panel dinámicos. Mediante esta transformación se eliminan los efectos individuales ( $\eta_i$ ), controlando, así, la heterogeneidad inobservable. Igualmente, el problema de la endogeneidad quedaría solucionado al incluir como instrumentos todos los retardos posibles de los regresores para eliminar posibles correlaciones. Aplicando dicha transformación en la ecuación (6), se obtiene la siguiente expresión:

$$\Delta GD_{i,t} = \alpha \Delta GD_{i,t-1} + \beta \Delta X_{i,t} + \Delta v_i \quad (7)$$

No obstante, esta transformación, ofrece resultados poco satisfactorios debido a que, en numerosas ocasiones, las series son altamente autorregresivas (Blundell, Bond y Weidmeijer, 2000 y Bond, 2002). Por ello, Arellano y Bover, 1995 y Blundell y Bond, 1998, proponen la extensión del estimador GMM combinando la ecuación en diferencias con la ecuación original en niveles –estimador *system* GMM-. En estas ecuaciones, tanto las variables predeterminadas como las variables endógenas en niveles se instrumentan con retardos de sus primeras diferencias. Por tanto, los instrumentos empleados en la regresión en niveles son los retardos de las diferencias de las variables explicativas y los instrumentos empleados en la ecuación en diferencias son las variables en niveles. De esta manera, se controlan los efectos específicos –heterogeneidad inobservable- y los problemas de correlación entre las variables explicativas, tanto predeterminadas como endógenas.

8 Por todo lo anterior, la estimación por MCO presentaría un sesgo importante debido a la correlación de las variables independientes con los efectos individuales específicos, obteniéndose un estimador sesgado tanto si los efectos individuales son fijos como si son aleatorios.



Debido a las ventajas que este método presenta frente al estimador GMM en diferencias, las regresiones se estimarán por medio de *system GMM*. Para evaluar la validez del modelo definido en este trabajo, se llevarán a cabo diferentes tests en cada una de las estimaciones<sup>9</sup>.

Por lo que se refiere a la variable a explicar, la más habitual es el gasto en defensa en volumen absoluto –Kollias, 2004, Solomon, 2005, Alonso y Martínez, 2007-, la cual aproxima el grado de actividad militar de un país. Bien es cierto, que en otras ocasiones se trata de explicar el gasto en términos per cápita, aunque suele ser más habitual en los modelos de votante mediano, tal y como exponen Murdoch y Sandler, 1984. Igualmente, se ha utilizado el gasto en defensa relativizado por el tamaño de la economía, esto es como porcentaje del PIB –Kollias, Mylonidis y Paleologou, 2007-. En definitiva no existe unanimidad en la variable que aproxima de forma más adecuada la demanda de defensa de un país. Por ello, se van a realizar dos estimaciones diferentes, utilizando tanto el gasto en defensa en volumen absoluto, como su porcentaje con relación al producto.

Las variables explicativas que se incluyen en las estimaciones son las siguientes<sup>10</sup>:

1.- El gasto en defensa retardado un período, lo cual permite conocer la relevancia del *incrementalismo* existente en la determinación del gasto entre períodos y, por tanto, el grado de inercia de la burocracia de los países. El signo esperado en esta variable es positivo.

2.- El producto per capita de los países. La consideración de esta variable trata de aportar nueva evidencia acerca de su capacidad explicativa sobre el gasto en defensa –puesta en duda en numerosos trabajos, tal y como se ha expuesto anteriormente- y, conocer si el bien defensa es normal o no respecto de la renta. En este caso se espera que el tamaño del coeficiente no sea muy elevado pero si significativo y positivo.

3.- El nivel de precios relativos o indicador de la inflación militar. En este caso se ha utilizado el cociente entre los precios de producción industrial y el índice de precios al consumo de los países. Se ha creído más adecuado utilizar los precios industriales que el deflactor del PIB, debido a que éste último incluye bienes de

---

9 En primer lugar, se obtendrá el test de Arellano y Bond para las autocorrelaciones de primer y segundo orden de los residuos ( $AR(1)$ ,  $AR(2)$ ). Si no existe un problema de autocorrelación en las series, los residuos deberían caracterizarse por una correlación negativa de primer orden y por una ausencia de correlación de segundo orden. En segundo lugar, se llevará a cabo el test de Hansen para comprobar la validez de los instrumentos, es decir, si se están imponiendo excesivas restricciones. No rechazar la hipótesis nula indicaría que los instrumentos son válidos y, en consecuencia, que la especificación del modelo es también válida. Por último, se llevará a cabo la estimación en dos etapas ya que ofrece estimadores robustos y eficientes.

10 La cuantificación de las variables utilizadas es la siguiente: El PIB y el gasto en defensa se expresan en millones de US \$ a precios y tipo de cambio constantes de 2000; la población en miles de personas; el número de miembros de las FFAA en miles de militares. Los datos se han obtenido del Banco Mundial, OTAN y estadísticas de los países.

consumo alejados de la demanda militar, mientras que una gran parte de de esta demanda –y cada vez de manera más intensa-, requiere de la industria y, particularmente de sectores de alta tecnología, para mantener su capacidad operativa. Por otro lado, la inclusión de los precios relativos permite aproximar la elasticidad precio de la demanda de defensa. Obviamente, se espera que esta variable muestre un signo negativo.

4.- La primera de las variables de corte estratégico consideradas es el tamaño de las fuerzas armadas –en volumen absoluto-, de manera que poseer unas fuerzas armadas de elevado tamaño implica un mayor gasto en defensa, por lo cual el signo esperado ha de ser positivo.

5.- El efecto de *spill-in* capta la posibilidad de comportamientos de *free rider* de los países. Esta variable se ha definido como el gasto en defensa de los países excepto el de cada país *i*, respecto del gasto total de los países de la Alianza. En el caso de que se observasen comportamientos de *free rider*, el signo sería negativo, moviéndose por tanto, el país en cuestión en sentido contrario al del conjunto de los países aliados.

6.- La variable relativa a la posición geoestratégica de los países recoge el *riesgo* asociado a ésta. Para ello, se ha utilizado el número de kilómetros de frontera compartida con países no miembros de la Alianza. En este caso el signo esperado es positivo, ya que a mayor proporción de frontera no compartida con países aliados, mayor es el riesgo de conflictos, lo cual induciría un gasto en defensa más elevado.

7.- La última variable incluida hace referencia a aspectos netamente institucionales. Se ha optado por considerar los datos de los indicadores institucionales disponibles en el Banco Mundial y elaborados por Kaufmann et al (2006). Concretamente, de los seis indicadores que componen las medidas de gobernabilidad<sup>11</sup>, se ha incluido en el estudio el denominado voz y rendición de cuentas. Este indicador, mide la capacidad que tienen los ciudadanos de un país para participar en la elección de un gobierno, la libertad de expresión, la libre asociación y la independencia de los medios de comunicación.

Los resultados de las estimaciones que se exponen en el cuadro 2, muestran que los dos modelos estimados, tanto el que se refiere al volumen absoluto de gasto en defensa, como el que explica el gasto en relación al PIB, cumplen los requisitos del test de Hansen y los tests de Arellano y Bond para las autocorrelaciones de primer y segundo orden de los residuos (AR(1), AR(2)), lo cual indica que los instrumentos utilizados son válidos y que no hay problemas de autocorrelación.

---

11 El valor de este indicador oscila entre -2.5 y +2.5, representando los valores más altos las mejores posiciones. Estos datos se encuentran disponibles en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/home.htm>

Cuadro 2.- Estimaciones de la demanda de gasto en defensa

	GD/PIB		GD	
GD <sub>t-1</sub>	0.789	(0.031)***	1.041	<b>(0.018)***</b>
PIBpc	0.005	(0.001)***	0.002	<b>(0.013)</b>
PRECIOS	-0.007	(0.003)**	-0.008	<b>(0.003)**</b>
FFAA's	0.014	(0.008)*	0.077	<b>(0.024)***</b>
SPILL	-0.102	(0.018)***	-0.121	<b>(0.034)***</b>
RIESGO	0.018	(0.015)	0.003	<b>(0.007)</b>
DEMOCRACIA	-0.106	(0.012)***	-0.112	<b>(0.038)***</b>
CONSTANTE	1.389	(0.292)***	1.748	<b>(0.493)***</b>
<i>Test de Hansen</i>	21.77	(0.029)	17.49	<b>(0.045)</b>
<i>Test Arellano-Bond para AR(1)</i>	-2.28	(0.023)**	-2.02	<b>(0.042)**</b>
<i>Test Arellano-Bond para AR(2)</i>	-0.03	(0.976)	-0.59	<b>(0.553)</b>
<i>Número de observaciones</i>	250		250	
<i>Número de grupos</i>	25		25	

Errores estándar entre paréntesis. \*\*\* significativo al 1%, \*\* significativo al 5% y \* significativo al 10%

En línea con los argumentos expuestos por Byers y Peel, 1989, el mejor estimador de la demanda de defensa es el gasto realizado en períodos anteriores. Así, en las dos estimaciones realizadas, esta variable muestra el coeficiente más elevado y es altamente significativo, superando la elasticidad unitaria cuando se refiere a la explicación del volumen absoluto de gasto. El grado de inercia de las políticas de gasto en defensa es, por tanto, muy elevado sin posibilidades de cambios importantes en períodos reducidos de tiempo.

Por otro lado, la única variable que muestra resultados claramente distintos en las dos estimaciones es el PIBpc. Si bien los coeficientes son reducidos, no se obtiene significatividad en la estimación del gasto en niveles<sup>12</sup>. Este resultado no es sorprendente, ya que en distintos trabajos se ha llegado a conclusiones que imprimen de una elevada ambigüedad al papel que juega la renta en la determinación del gasto en defensa, desde comportarse como un bien de lujo en los años 70 –Dudley y Montmarquette, 1981-, hasta perder gran parte de su relevancia durante los 90 –Pérez-Fornies, Gadea y Pardos, 2004-, circunscrita a determinados países, normalmente desarrollados.

12 Aunque la variable utilizada finalmente ha sido el PIB per cápita, se han realizado también las estimaciones con el PIB en niveles y los resultados son prácticamente idénticos.

El comportamiento de los precios relativos es totalmente coherente con los resultados esperados. Así, el signo del coeficiente es negativo y se muestra significativo, con un tamaño del efecto reducido y muy similar en ambas estimaciones. Este resultado está de acuerdo con el obtenido por Solomon, 2005, que muestra la existencia de diferenciales de precios entre bienes civiles y militares. No obstante, debido a que el indicador utilizado es una aproximación a la inflación militar, los resultados hay que tomarlos con ciertas precauciones. Por ello se hace necesario la estimación de índices de precios que recojan los bienes y servicios relacionados más estrictamente con el ámbito de la defensa.

Por lo que respecta al tamaño de las fuerzas armadas, el coeficiente es positivo y significativo en ambas estimaciones, aunque de mayor tamaño en el caso de la estimación del gasto en volumen absoluto. Ello es debido a que se ha tomado también el valor absoluto de las fuerzas armadas en la estimación. El resultado obtenido por Alonso y Martínez, 2007, relativo a esta variable es también de tamaño reducido en comparación con la importancia de otras variables. Este concepto de gasto del presupuesto de defensa de los países se puede considerar en buena parte como dado debido a dos factores: el volumen de efectivos no varía de manera sustancial más que en el largo plazo y, el coste de los mismos crece lentamente –al menos en el caso de los países europeos, como muestra el gráfico 3-.

El comportamiento de los países con relación al gasto en defensa del conjunto se recoge a través de la variable *spill-in*. Como puede observarse, es una variable altamente significativa y muestra signo negativo. De acuerdo con este resultado, cada país trata de apoyarse en el gasto del resto de los miembros de la Alianza, observándose un efecto de *free rider*. Por consiguiente, existe un efecto sustitución del gasto en defensa del país *i* por el del conjunto. Este hecho es especialmente claro en el gasto efectuado por los países europeos frente a los americanos y, particularmente frente a los EEUU, tal y como muestra el gráfico 2. Los resultados obtenidos por Murdoch y Sandler, 1984, observan ese comportamiento para algunos países europeos de la Alianza. Otros trabajos obtienen resultados diferentes, como Alonso y Martínez, 2007, que muestran un cierto grado de complementariedad en los gastos de los países europeos de la OTAN y los EEUU. Sin embargo, la consideración de un período de tiempo muy amplio en este último trabajo -1975-2005-, sin tomar en cuenta los cambios estratégicos de la Alianza a lo largo del tiempo que implican modificaciones en el gasto en defensa de los países -Sandler y Murdoch, 2000-, supone que puede haber sesgos en los resultados sobreestimando este efecto.

La variable que aproxima el riesgo por la posición de los países en términos de fronteras compartidas con los Aliados no es significativa en ninguna de las dos estimaciones. La dificultad, ya comentada, para aproximar este aspecto puede ser lo que explique este resultado<sup>13</sup>. No obstante, ha de considerarse que una gran parte de los

---

13 Además, esta variable es la única que no incluye variación temporal, lo cual puede influir en su falta de significatividad.

países de la Alianza poseen fronteras comunes con otros socios, lo cual reduce el papel que puede jugar esta variable, a lo cual se une la reducción de la presión durante los años noventa sobre las fronteras debida a la caída del muro y la disolución del Pacto de Varsovia.

El último aspecto considerado está relacionado con factores de corte institucional. Los resultados muestran claramente que cuanto más consolidada está una democracia y mayor es la capacidad de la sociedad para influir en las decisiones políticas y sociales, menor es el gasto en defensa –Yildirim y Sezgin, 2005-. Este aspecto es especialmente relevante en el caso europeo en el cual existe una clara posición de las sociedades a no permitir elevaciones del gasto relacionado con la defensa.

## V. CONCLUSIONES

Como ha podido observarse a lo largo del texto, los factores explicativos del gasto en defensa de los países de la OTAN son múltiples y, en algunos casos de compleja aproximación. Adicionalmente, los problemas de información a los que es necesario enfrentarse son elevados y la fiabilidad de la misma no es satisfactoria en muchas ocasiones. Sin embargo, es posible derivar algunas conclusiones importantes que se obtienen del análisis realizado. Así, a fin de reforzar los resultados del mismo, se ha optado por estimar tanto el gasto en defensa en términos absolutos, como el relativo al producto bruto de los países. Los principales resultados pueden resumirse como sigue:

En primer lugar, existe una distinta concepción de la defensa entre los socios de las dos orillas del Atlántico, lo cual se observa claramente en la evolución de los gastos en defensa que realizan y en el tipo de políticas de intervención internacionales que llevan a cabo.

En segundo lugar, los aspectos económicos vinculados a la demanda del gasto en defensa muestran, por una parte, la importante inercia que los países imprimen al gasto militar, resultado de la impopularidad social del mismo y de los compromisos de largo plazo adquiridos y, por otra, que los precios relativos de la defensa son un determinante importante de su demanda, aunque hayan sido un factor poco utilizado en los estudios de este tipo, debido a la complejidad en su aproximación empírica.

Adicionalmente, la renta, se ha mostrado como un factor relativamente débil en la explicación del gasto en defensa, particularmente en el caso de la explicación del volumen absoluto de la misma, lo cual implica la trayectoria crecientemente divergente existente entre ambas variables.

Por lo que respecta a los aspectos de corte militar y estratégico, el tamaño de las fuerzas armadas de los países explica una proporción de la demanda, si bien se muestra reducida debido, en parte, a la existencia de un efecto de sustitución del gasto en defensa de unos países por el de otros –*spill-in*–.

Finalmente, el factor político posee un peso muy importante en la explicación de la demanda de gasto en defensa, lo cual indica la necesidad de que los estudios económicos incluyan variables de corte institucional que permitan contextualizar aspectos de difícil explicación económica si se abstrae del ámbito político concreto.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, M.A. y MARTÍNEZ, A. (2007) “Los determinantes del gasto militar en los países europeos de la Alianza Atlántica: Un estudio a través de un modelo de datos de panel para el período 1975-2005”, *IX Reunión de Economía Mundial*, Madrid.
- ARELLANO, M., BOND, S. (1991), ‘Some tests of specification for panel data’, *Journal of Econometrics*, 59, 87-97.
- ARELLANO, M., BOVER, O. (1995), ‘Another look at the instrumental variable estimation of error-components models’, *Journal of Econometrics*, 68(1), 29-51.
- BENIOT, E. (1978) “Growth and defense in developing countries”, *Economic Development and Cultural Change*, 26 (2), pp. 271-280.
- BERNAUER, T., KOUBI, V. y ERNST, F. (2006) “Does neutrality make a difference? Explaining patterns of Swiss defense spending in 1975-2001”, *CIS Working Paper*, 27, 2006.
- BLUNDELL, R., BOND, S. (1998), ‘Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models’, *Journal of Econometrics*, 87(1), 115-143.
- BLUNDELL, R., BOND, S., WEIDMEIJER, F. (2000), ‘Estimation in dynamic panel data models: improving on the performance of the standard GMM estimators’, *Institute for Fiscal Studies*, WP 12/00.
- BOND, S. (2002) ‘Dynamic panel data models: a guide to microdata methods and practice’, *Institute for Fiscal Studies*, WP 09/02.
- BYERS, J.D. y PEEL, D.A. (1989) “The determinants of arms expenditures of NATO and the Warsaw Pact: some further evidence”, *Journal of Peace Research*, 26 (1), pp. 69-77.
- CAPPELEN, A., GLEDITSCH, N.P. y BJERKHOLT, O. (1984) “Military spending and economic growth in the OECD countries”, *Journal of Peace Research*, 21 (4), pp. 361-373.
- DUDLEY, L. y MONTMARQUETTE, C. (1981) “The demand for military expenditures: An international comparison”, *Public Choice*, 37 (1), pp. 5-31.
- DUNNE, J.P. y PERLO-FREEMAN, S. (2003) “The demand for military expending in developing countries: A dynamic panel analysis”, *Defence and Peace Economics*, 14, (6), pp. 461-474.

- DUNNE, J.P., SMITH, R. y WILLENBOCKEL, D. (2005) "Models of military expenditure and growth: A critical review". *Defence and Peace Economics*, 16, pp: 449-461.
- FRITZ-ABMUS, D. y ZIMMERMANN, K. (1990) "West German demand for defence spending", en *The economics of defence spending: an international survey*, Hartley, K. y Sandler, T., Londres y Nueva York, Routledge, pp. 118-147.
- HURTLEY, K. y SANDLER, T. (2001) "Introduction", en *The Economics of Defence*, Hurtley, K. y Sandler, T (Eds.), vol. 1, pp. 13-36.
- KAMLET, M.S. y MOWERY, D.C. (1987) "Influences of executive and congressional budgetary priorities 1955-1981", *American Political Science Review*, 81, pp. 155-178.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A., MASTRUZZI, M. (2006), 'Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006', *World Bank Policy Research Working Paper*, WP 4280.
- KOLLIAS, C. (2004) "The Greek-Turkish rapprochement, the underlying military tension and the Greek defense spending", *Turkish Studies*, 5 (1), pp. 99-116.
- KOLLIAS, C, MYLONIDIS, N. y PALEOLOGOU, S. (2007) "A panel data analysis of the nexus between defence spending and growth in the European Union", *Defence and Peace Economics*, 18 (1), pp. 75-85.
- LINDSTROM, G. (2005) "EU-US burdensharing: who does what?", *Chaillot Paper*, 82.
- MARKOWSKI, S. y TANI, M. (2005) "Defence Expenditure, spill-ins and threats in Asia-Pacific 1985-2001", *Defence and Security Analysis*, 21, (3), pp. 243-265.
- MAYER, T.H. (1986) "Arms races and war initiation: Some alternatives to the Intriligator-Brito model", *Journal of Conflict Resolution*, 30 (1), pp. 3-28.
- MCGUIRE, M.C. (1982) "U.S. assistance, Israeli allocation, and the arms race in the Middle East", *Journal of Conflict Resolution*, 26 (2), pp. 199-235.
- MURDOCH, J.C. y SANDLER, T. (1984) "Complementarity, free riding, and the military expenditures of NATO allies", *Journal of Public Economics*, 25 (1-2), pp. 83-101.
- OKAMURA, M. (1991) "Estimating the impact of the Soviet Union threat on the United States-Japan alliance: A demand system approach", *Review of Economics and Statistics*, LXXIII (2), pp. 200-207.
- OLSON, M. y ZECKHAUSER, R. (1966) "An economic theory of alliances", *Review of Economic Statistics*, 48, pp. 266-274.
- PÉREZ-FORNIÉS, C., GADEA, M.D. y PARDOS, E. (2004) "Gasto en defensa y renta en los países de la Alianza Atlántica", *Hacienda Pública Española*, (170), 3, pp. 137-153.

- RATTINGER, H. (1975) "Armaments detente and bureaucracy: The case of the arms race in Europe", *Journal of Conflict Resolution*, (19), 571-595.
- RICHARDSON, L.F. (1960) *Arms and insecurity: A mathematical study of causes and origins of war*. Boxwood, Pittsburgh Press.
- SANDLER, T. y FORBES, J.F. (1980) "Burden sharing, strategy, and the design of NATO", *Economic Inquiry*, XVIII, pp. 425-444.
- SANDLER, T. y MURDOCH, J. (2000) "On Sharing NATO Defence Burdens in the 1990s and Beyond", *Fiscal Studies* 21(3), pp. 297-327.
- SMITH, R.P. (1989) "Models of military expenditure", *Journal of Applied Econometrics*, 4 (4), pp. 354-359.
- SOLOMON, B. (2005) "The demand for Canadian defence expenditures", *Defence and Peace Economics*, 16 (3), pp. 171-189.
- THROSBY, D. y WITHERS, G.A. (2001) "Individual preferences and the demand for military expenditure", *Defence and Peace Economics*, 12, pp. 87-102.
- WEST, L.R. (1992) "Determinants of military expenditure in developing countries: review of academic research", *World Bank Discussion Papers*, 185, pp. 113-145.
- YILDIRIM, J. y SEZGIN, S. (2005) "Democracy and military expenditure: a cross country evidence", *Transition Studies Review*, 12 (1), pp. 93-100.





*Rafael Calduch Cervera*

*Catedrático de Relaciones Internacionales  
Universidad Complutense*

## IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LAS POLÍTICAS DE DE- FENSA: ESTUDIO COMPA- RADO

La crisis financiera internacional ha condicionado el presupuesto que las principales potencias destinan a la defensa, lo que puede tener una repercusión importante en el diseño de las políticas de defensa y seguridad a medio plazo. El presente artículo analiza con detalle la evolución del gasto en defensa en los países de nuestro entorno geopolítico.

Políticas de defensa, OTAN, gasto en defensa, crisis financiera, Unión Europea

*The international financial crisis has conditioned the amount of public budget assigned to national defence in world principal economic and military powers. This tendency may have a serious impact in the design of defence policies in the medium term. This article analyzes in detail the evolution of defence expenditures in our geopolitic environment.*

*Defence policies, NATO, defence expenditure, financial crisis, European Union*

## I. LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN LAS POLÍTICAS NACIONALES DE DEFENSA

**E**n la actual coyuntura mundial, el análisis comparado entre las políticas de defensa de algunas de las principales potencias mundiales, debe realizarse en el marco general de la crisis internacional que se desencadenó en 2008. Descendiendo al terreno concreto de sus orígenes y evolución, debemos distinguir claramente los antecedentes, el desencadenante, los efectos y las políticas anticrisis elaboradas por los gobiernos y los organismos internacionales.

Respecto de los orígenes, se está abriendo paso la teoría de que en los primeros años del siglo XXI los grandes inversores internacionales se movieron en un entorno de crecientes incertidumbres sobre la evolución futura de los mercados de productos básicos, como el petróleo y el gas natural, las materias primas y los minerales raros.

Estas incertidumbres estaban inducidas parcialmente por un incremento en la demanda de las potencias emergentes como Brasil, India o China, pero sobre todo el principal factor de incremento del precio se debió a una creciente especulación en los mercados de futuros, ya que la producción de la mayoría de recursos energéticos y materias primas no experimentó reducciones tan drásticas que justificaran el espectacular aumento de los precios en los mercados mundiales.

Como demuestran los datos del mercado de petróleo, la demanda petrolífera de Estados Unidos, que experimentó un incremento desde los 16 millones de barriles diarios de principios de los 90, hasta el entorno de los 21 millones en 2005-2007, equivalente al aumento en un 30 % del consumo, antes de la reducción provocada por la crisis económica. Por su parte la producción de los países OPEP durante el mismo período aumentó en un 37 % y la de los países no OPEP en un 21 %, resultando una producción mundial total de 73,5 millones de barriles diarios. Resulta evidente que el incremento del precio del petróleo desde los 45-47 \$ hasta los 110 \$ durante esas dos décadas no respondía sólo a la dinámica entre la oferta y la demanda, incluso considerando la inflación media mundial de ese período.<sup>1</sup>

Paralelamente en algunos países como Estados Unidos, Reino Unido o España se desarrolló una importante especulación en el mercado inmobiliario que tuvo como efecto directo un incremento de los créditos hipotecarios asumidos por las familias y una sobrevaloración de los activos de la banca nacional.

Ambas tendencias exigieron una constante expansión del sistema crediticio, nacional e internacional, que sólo podía mantenerse ignorando las ratios de solvencia y liquidez mínimas de las entidades financieras, lo que fue alimentado por los interesados informes de las agencias de calificación. Parte de esta demanda crediticia se generó con productos financieros cada vez más complejos y volátiles, que permitieron a la banca multinacional seguir concediéndose préstamos por vías indirectas y difícilmente controlables por las autoridades monetarias nacionales (Reserva Federal USA y bancos centrales) o internacionales (Banco Central Europeo; Fondo Monetario Internacional).<sup>2</sup>

En este contexto internacional, la quiebra de Lehman Brothers el 15 de Septiembre de 2008 desencadenó una crisis financiera en la economía norteamericana, que se propagó por el resto del sistema financiero mundial provocando, a medio plazo, un proceso de recesión económica y el afloramiento del excesivo endeudamiento, tanto público como privado, en el que habían incurrido algunas de las principales potencias económicas.

En 2008 el grado de endeudamiento público de los países de la OCDE variaba mucho. Junto a países fuertemente endeudados como Japón (180,7% PIB); Grecia (110,6% PIB); Italia (98 % PIB) o Bélgica (90 % PIB), otros mantenían un endeudamiento moderado, como Irlanda (28 % PIB); Corea del Sur (29 % PIB); España (33,7 % PIB); Alemania (39,5 % PIB); Estados Unidos (40,1 % PIB) o Francia (53,4 % PIB).<sup>3</sup>

---

1 WILLIAMS, J.R.- *Oil Price History and Analysis*. <http://www.wtrg.com/prices.htm> (consultado 01/08/2011)

2 WHITE, L- H.- *Housing Finance and the 2008 Financial Crisis*.- CATO Institute. August, 2009. <http://www.downsizinggovernment.org/hud/housing-finance-2008-financial-crisis> (consultado 01/08/2011)

3 Datos obtenidos de la OCDE. Véase: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV\\_](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_)

El impacto de la crisis financiera y las políticas adoptadas por los gobiernos marcaron claramente las diferencias en la solvencia y credibilidad a corto plazo de las economías de los países, generando nuevos movimientos especulativos en los mercados internacionales de valores y de deuda. En tan sólo dos años las cuentas públicas de muchos de los países solventes se vieron seriamente afectadas por unos déficits públicos crecientes.

Uno de los principales efectos de la crisis económica ha sido la revisión de las políticas económicas, tanto fiscales como financieras, que venían aplicando los gobiernos de esas grandes potencias internacionales. El aval financiero que los gobiernos concedieron en los primeros meses a sus bancos para evitar el colapso económico, unido a la recesión económica de 2009 y 2010, generaron unos déficits presupuestarios difíciles de cubrir con la emisión de deuda pública en unos mercados internacionales saturados de papel y con unas incertidumbres crecientes sobre la solvencia de muchas economías que tan sólo unos meses antes eran consideradas sólidas y fiables.

En efecto, en tan sólo un año el déficit público de países como Irlanda (14,3 % PIB); Grecia (13,5 % PIB); Reino Unido (11,3 % PIB); España (11,2 % PIB) o Estados Unidos (11 % PIB), superó la barrera del 10 % alertando a los mercados mundiales sobre las dificultades futuras que podrían encontrar las economías de estos países para hacer frente a la creciente deuda pública que estaban emitiendo.

Estas inciertas expectativas internacionales se agudizaron por el impacto que la recesión económica provocó en el sector privado, con una reducción de la actividad productiva, un aumento del desempleo y de la morosidad hipotecaria de las familias, una apreciable caída de los ingresos públicos por impuestos y una falta de liquidez por la reducción del crédito bancario.

Desde 2010, para contener los incrementos de déficit y deuda pública, los gobiernos vienen aplicando diversas medidas para ajustar los presupuestos, lo que está dificultando la recuperación económica a corto plazo.

Al investigar el impacto que la crisis económica ha tenido en el gasto mundial de defensa, en contra de lo que podría esperarse, se aprecia la continuidad de una tendencia expansiva iniciada antes de 2008. Según las estadísticas publicadas por el *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) entre 2005 y 2011 el gasto en defensa a precios constantes de 2010 aumentó en todas las regiones del mundo salvo en Europa, destacando entre los países los casos de Arabia Saudí, China y Estados Unidos. (Ver tablas nº 1 y 2)

Tabla nº 1 - Gasto Militar por regiones  
(miles millones \$USA a precios constantes 2010)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
<b>1336</b>	<b>1380</b>	<b>1431</b>	<b>1507</b>	<b>1607</b>	<b>1623</b>	<b>1625</b>	<b>Total Mundial</b>
<b>22,7</b>	<b>23,6</b>	<b>24,6</b>	<b>27,8</b>	<b>28,6</b>	<b>29,6</b>	<b>32,2</b>	<b>África</b>
7,3	7,3	8,0	9,4	10	10,5	13,1	Norte de África
15,3	16,3	16,6	18,4	18,6	19,1	19,1	África Subsahariana
<b>631</b>	<b>644</b>	<b>664</b>	<b>714</b>	<b>767</b>	<b>791</b>	<b>780</b>	<b>Américas</b>
579	588	605	650	701	721,4	712,7	América del Norte
4,7	5,0	5,6	5,7	6,2	6,3	6,5	América Central y Caribe
47,2	51,0	53,5	58,6	60,3	63,6	61,1	América del Sur
<b>236</b>	<b>249</b>	<b>267</b>	<b>283</b>	<b>317</b>	<b>322</b>	<b>330</b>	<b>Asia y Oceanía</b>
1,2	1,4	1,9	1,9	1,8	2,0	2,2	Asia Central
173	185	201	212	236	240	250	Asia Oriental
41,4	41,9	42,6	47,1	54,5	54,8	53,0	Asia del Sur
19,8	20,9	22,2	22,9	24,6	24,9	24,6	Oceanía
<b>356</b>	<b>365</b>	<b>373</b>	<b>384</b>	<b>392</b>	<b>375</b>	<b>376</b>	<b>Europa</b>
287	289	290	296	303	289	283	Europa Occidental
47,9	53,4	58,9	64,9	66,4	65,5	72,1	Europa Oriental
21,7	22,3	23,7	22,4	21,9	21,0	20,5	Europa Central
<b>90,5</b>	<b>97,7</b>	<b>103</b>	<b>99</b>	<b>103</b>	<b>105</b>	<b>106</b>	<b>Oriente Medio</b>

Fuente: SIPRI <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/worldreg2011>

Tabla nº 2 – 10 Países con mayor gasto militar en 2011

Clasificación 2011 (2010)	País	Gasto en Millardos \$USA a tipos de cambio de mercado	Cambio porcentual 2010-2011	Cambio porcentual 202-2011	Porcentaje del PIB (estimado)
1 (1)	Estados Unidos	711	-1,2	59	4,7
2 (2)	China	143 (estimado)	6,7	170	2,0 (estimado)
3 (5)	Rusia	71,9 (estimado)	9,3	79	3,9 (estimado)
4 (3)	Reino Unido	62,7	-0,4	18	2,6
5 (4)	Francia	62,5	-1,4	-0,6	2,3
6 (6)	Japón	59,3	0	-2,5	1
7 (9)	India	48,9	-4,9	66	2,6
8 (7)	Arabia Saudí	48,5	2,2	90	8,7
9 (8)	Alemania	46,7 (estimado)	-3,5	-3,7	1,3 (estimado)
10 (11)	Brasil	35,4	-8,3	19	1,5
	<b>Mundial</b>	<b>1.738</b>	<b>0,3</b>	<b>42</b>	<b>2,5</b>

Fuente: SIPRI (11 Octubre 2012) <http://www.sipri.org/research/armaments/milex>

El análisis de estos datos nos revela tres importantes hechos:

1.- Que a nivel mundial el impacto de la crisis económica no ha sido costado por los presupuestos defensa, ya que muchos gobiernos han considerado prioritario el mantenimiento de la seguridad nacional a otras políticas y han recurrido al gasto en defensa como un instrumento económico anticrisis;

2.- A diferencia del resto del mundo, en Europa una parte del coste de la crisis se ha repercutido directamente en los presupuestos de defensa con la finalidad de reducir el déficit público. Francia constituye la excepción más destacada de esta tendencia;

3.- La singularidad del caso europeo demuestra que los fundamentos políticos y culturales sobre los que descansan las políticas de defensa en Europa son claramente distintos de los que imperan en Estados Unidos y el resto del mundo.<sup>4</sup>

A la luz de estos hechos cabe preguntarse si el modelo europeo de políticas de defensa, en el que se aprecia una decisiva influencia de la seguridad cooperativa generada por la integración de la UE, responde a la tendencia futura que imperará en el sistema político internacional o, como sostuvo Robert Kagan, corresponde a una herencia de la guerra fría en la que buena parte del coste económico de la defensa europea corrió a cargo de las dos superpotencias (Estados Unidos y la Unión Soviética), fenómeno que no se producirá durante la próxima década.

Cualquiera que sea la respuesta a esta interrogante, lo cierto es que incluso las potencias que han mantenido el aumento en sus presupuestos militares, se han visto obligadas a moderarlos y a revisar sus doctrinas estratégicas para la próxima década. Ello evidentemente no sólo está afectando a los programas de adquisición de material militar y a la disponibilidad de personal (militar y civil) de los ejércitos, sino que también incidirá en la operatividad de las unidades y en el compromiso para futuras misiones internacionales de pacificación.

## 2. EL CASO DE ESTADOS UNIDOS

De nuevo en este terreno la experiencia de Estados Unidos marca en buena medida la evolución previsible en la industria internacional de este sector. En los debates presupuestarios entre el Departamento de Defensa (DoD) y el Congreso para los años

---

4 El Gobierno alemán en el presupuesto de defensa para 2012 ascenderá a 31.680 millones de € con una reducción a 30.430 millones de € en 2015.

[http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NYvBCsIwEET\\_aDeBCqU3SoDoJL3Ye-kvbEFaapKybevHjTQ7OwDvMY\\_CJpdEe5K1QinbDEaeFuvkDczg8vFLmskKgSG9xTDn-g035WBouKTirFRaFCz1YSw55YtmoyczFAK05Km15p9Y\\_-tre7aS6npjXXfsA9hPMPWnFFxQ!!/](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NYvBCsIwEET_aDeBCqU3SoDoJL3Ye-kvbEFaapKybevHjTQ7OwDvMY_CJpdEe5K1QinbDEaeFuvkDczg8vFLmskKgSG9xTDn-g035WBouKTirFRaFCz1YSw55YtmoyczFAK05Km15p9Y_-tre7aS6npjXXfsA9hPMPWnFFxQ!!/) (consultado el 01/08/2011)

El Reino Unido tiene previsto reducir su presupuesto de defensa entre 2010 y 2015 en un 8,5% en términos reales.

<http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/Organisation/KeyFactsAboutDefence/DefenceSpending.htm> (consultado el 01/08/2011)

El Gobierno italiano aprobó en Mayo de 2010 una reducción del 10% del presupuesto de defensa inicialmente aprobado por un total de 14.280 millones de € y que ya incluía una reducción del 0,4% respecto del presupuesto de 2009. Para el año 2011 se contempla una reducción del gasto operativo y de mantenimiento de un 20%.

<http://www.defensenews.com/story.php?i=4645413> (consultado el 01/08/2011)

La excepción a esta tendencia de recortes en el gasto de defensa la constituye Francia que tiene previsto aumentar su gasto en defensa en 2.600 millones de € entre 2010 y 2013.

<http://ambafrance-us.org/spip.php?article1751&xtor=AL-13>

fiscales 2011 y 2012, se estableció muy claramente la necesidad de un reequilibrio de la fuerza (*rebalancing of force*) y una adquisición asumible financieramente (*acquisition affordability*) mediante la reforma de los procedimientos de adquisición y mantenimiento de material militar, incluida la revisión de programas de I+D en fase de desarrollo, para optimizarlos presupuestariamente.

Ambos criterios tienen una incidencia directa sobre la actividad de la industria de defensa, ya que un reequilibrio de la fuerza implica una distribución diferente de las unidades así como del material utilizado por éstas, es decir la prioridad de unos programas de armamento y el abandono o sustitución de otros. Al mismo tiempo, la adopción de sistemas de adquisición y mantenimiento del material militar más eficientes supone una mayor competencia entre los proveedores, un control más riguroso sobre los criterios de productividad y rentabilidad de los programas aprobados, incluidos los posibles retornos, y una mayor penalización del DoD a los incumplimientos de las cláusulas de contratación por las empresas proveedoras de material y servicios, incluyendo el abandono definitivo de los planes de adquisición. (Ver tabla nº 3)

Tabla nº 3.– Situación de los Programas de Armamento propuesta por el DOD en los presupuestos del año fiscal 2011

Programas de armamento reducidos o cancelados por el DoD	Situación en 2011
F-35 Joint Strike Fighter (JSF) Extra Engine	Pendiente de continuidad
C-17 Globemaster Strategic Airlift Aircraft	Cancelado
Next Generation (CG(X)) Cruiser	Cancelado
Third Generation Infrared Surveillance (3GIRS)	Cancelado
Net-Enabled Command Capability (NECC)	Cancelado
Command Ship Replacement (LCC---R)	Demorado a 2015
Expeditionary Fighting Vehicle (EFV)	Cancelado
F-35B Short Take-Off/Vertical Landing (STOVL) Joint Strike Fighter (JSF)	Pendiente de continuidad
SLAMRAAM Surface-to-Air Missile	Reducido
Non-Line-of-Sight Launch System	Propuesta de cancelación
EP-X Manned Airborn Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance Aircraft	Propuesta de cancelación
SM-2 Block IIIB Missile	Propuesta de cancelación

Fuente: **Olson, L.-** *Fiscal Year 2012. Defense Spending Request Briefing Book.*  
[http://www.armscontrolcenter.org/policy/securityspending/Fiscal\\_Year\\_2012.pdf](http://www.armscontrolcenter.org/policy/securityspending/Fiscal_Year_2012.pdf)



En el *Memorandum del 3 de Noviembre de 2010*,<sup>5</sup> el Subsecretario de Defensa establecía las medidas de optimización económica y de control del crecimiento de costes que deberían aplicar los directores de todos los departamentos y las agencias del DoD. En particular establecía cinco categorías de medidas:

A.- Disponibilidad de material asequible financieramente y control del crecimiento del coste

B.- Incentivar la productividad y la innovación industrial

C.- Promover la competencia real entre los proveedores

D.- Mejorar la tramitación en los servicios de adquisición

E.- Reducir los procesos no productivos y la burocracia

Destacan las medidas destinadas a incentivar la productividad y la innovación en la industria de defensa con la finalidad de alcanzar una competencia real entre los contratistas:

1.- Recompensa a los contratistas con cadenas de suministro eficaces y sistemas indirectos de gestión del gasto;

2.- Incremento de los tipos de contrato de precio fijo que incentive el objetivo firme (*Fixed-Price Incentive Firm Target –FPIFT*) respecto de los contratos de precio fijado en firme (*Firm-Fixed-Price*) para los programas por encima de 100 millones de \$ de la *Acquisition Category ID (ACAT I)* y una revisión de los contratos superiores a esta cantidad para el resto de niveles de ACAT, generalizando los contratos con un techo del 120 % y una ratio compartida del 50/50;

3.- Ajuste de los libramientos de pago para incentivar el rendimiento;

4.- Extensión del programa piloto de la US Navy para convertirlo en un Programa Superior de Concesión de Incentivos (*Superior Supplier Incentive Program*);

5.- Revigorizar la investigación de la industria independiente y el desarrollo y protección de la tecnología básica de defensa;

6.- Presentación de una estrategia competitiva de adquisición para cada etapa del programa;

7.- Remover obstáculos a la competitividad;

8.- Incrementar el papel dinámico de las pequeñas empresas en la competencia por el mercado de la defensa.

---

<sup>5</sup> Under Secretary of Defense.- *Implementation Directive for Better Buying Power – Obtaining Greater Efficiency and Productivity in Defense Spending* (03 Noviembre 2010).

[http://www.ndia.org/Advocacy/Resources/Documents/LegislativeAlerts/Implementation\\_Directive\\_6Nov2010.pdf](http://www.ndia.org/Advocacy/Resources/Documents/LegislativeAlerts/Implementation_Directive_6Nov2010.pdf) (Consultado 03/08/2011)

Como se puede apreciar, el DoD ha iniciado una amplia reforma de su política de promoción y adquisición del material de defensa cuyos efectos todavía no pueden ser evaluados definitivamente pero que, tomando en cuenta los antecedentes históricos de este tipo de reformas, tendrá un impacto decisivo en la reorganización de la industria de defensa de Estados Unidos durante los próximos años.

### 3. EL CASO DE LAS PRINCIPALES POTENCIAS EUROPEAS

La opción europea de reducir el gasto de defensa para contribuir a la reducción del excesivo endeudamiento de las economías, ha inducido a los gobiernos de sus principales potencias a llevar a cabo una revisión de las condiciones para los programas de armamento ya aprobados, una demora durante los próximos años de la ejecución de nuevos programas, incluso con la cancelación de algunos de ellos, y a estimular la producción conjunta con otros países.

Naturalmente estos recortes presupuestarios en defensa debían compatibilizarse con las prioridades estratégicas aprobadas, aunque en el caso del Reino Unido impuso la publicación en 2010 de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional que vino a sustituir a la aprobada tan sólo dos años antes.

#### 3.1 Reino Unido

El Gobierno conservador de David Cameron decidió reducir el presupuesto de defensa en un 8 % a través de importantes ajustes en el personal y los planes de adquisición de material. Tales recortes deberán sin embargo garantizar los dos objetivos estratégicos considerados esenciales: el mantenimiento del despliegue en Afganistán y la creación de una defensa equilibrada para 2020.

Los ajustes contemplados suponen un ahorro de 20.000 millones de libras esterlinas. Para ello se prevé reducir las tropas en 17.000 hombres (7.000 en el Ejército de Tierra, 5.000 en la Marina y otros 5.000 en la Fuerza Aérea) hasta 2015 junto con una reducción de 25.000 en el personal de la defensa civil.

En cuanto a los recortes en los programas de adquisición y mantenimiento de material militar se ha decidido:<sup>6</sup>

- 1.- Reducir el número de cabezas nucleares, manteniendo los actuales *Trident SLBM*;

---

6 HM Government.- *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review* (2010); págs. 21 a 27. <http://www.analisisinternacional.eu/archivo/viejos/doc14.pdf>

UK Ministry of Defence.- *Equipment, Support and Technology for UK Defence and Security: A Consultation Paper*.- [http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/F4ACE80C-BFD7-463D-99A6-2B46098BB0C4/0/cm7989\\_Eqpt\\_supp\\_tech\\_ukdef.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/F4ACE80C-BFD7-463D-99A6-2B46098BB0C4/0/cm7989_Eqpt_supp_tech_ukdef.pdf) (Consultados 03/08/2011)

- 2.- Retirada de tropas de bases en el extranjero, especialmente los 20.000 hombres establecidos en Alemania para el año 2020;
- 3.- Demorar el desmantelamiento de los submarinos nucleares de la clase *Vanguard*
- 4.- Retirada progresiva de los *Nimrod MRA4* y los *Harrier* junto con una reducción de las flotas de *Tornados*, lo que permitirá el cierre de tres bases aéreas;
- 5.- Reducción del número de portaaviones y modernización de sus estructuras para hacerlos interoperables con aviones tipo *Joint Strike Fighter*;
- 6.- Sustitución de los destructores tipo 42 por los del tipo 45;
- 7.- Concentración de las unidades en un número de bases más reducido que permita la venta de las bases clausuradas;
- 8.- Reducción del número de tanques y artillería pesada;
- 9.- Renegociación de los contratos con la industria de defensa.

### 3.2 Francia

Como consecuencia del *Libro Blanco de la Defensa*, en 2009 se aprobó la *Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense*.<sup>7</sup> En este texto legal se establece un gasto de defensa para todo el período de 185.000 millones de € (calculados a precios de 2008) de los que 102.000 millones de € irán destinados a la adquisición de material militar.<sup>8</sup>

A pesar de los ajustes presupuestarios anunciados por el gobierno francés, los planes de adquisición de material se mantuvieron por el Ministro Hervé Morin mediante las previsiones de un incremento de los ingresos hasta el año 2013 en 2.600 millones de € debido a la venta de inmuebles y las bandas de frecuencia en telecomunicaciones asignadas a defensa y no utilizadas.

En consecuencia el impacto de los recortes sobre el presupuesto de equipamiento inicialmente previsto se estima que no superará los 1.300 millones de €, permitiendo así mantener los principales programas como el avión de combate *Rafale* (Dassault); la participación y adquisición del A-400M; las *Fragatas Europeas Multimisiones* (FREMM); los submarinos nucleares de ataque de la clase *Suffren*; el sistema avanzado de infantería de combate o el *Equipamiento integrado y de comunicaciones del infante* (FELIN). En cambio se ha considerado posponer el desarrollo del *Mirage 2000D* y la

---

7 El texto de la ley puede consultarse en: <http://mjp.univ-perp.fr/defense/lpm2009.htm> (consultado 04/08/2011)

8 *Annuaire Statistique de la Défense 2010-2012*

<http://www.defense.gouv.fr/content/download/133340/1317464/file/ANNUAIRE%20Stat2010-2011.zip> (consultado 04/08/2011)

adquisición del *Avión de Transporte Cisterna Multifunción A-330*. En términos generales, el impacto de las limitaciones presupuestarias francesas en defensa afectará menos a su industria que en los casos británico y alemán.

### 3.3 Alemania

En el caso alemán los recortes presupuestarios están inducidos no tanto por la crisis económica que debe situar el déficit presupuestario por debajo del 3% del PIB, de acuerdo con los criterios de convergencia, cuanto por la reorganización profunda que está experimentando la *Bundeswehr* en su proceso de transformación en un ejército profesional.<sup>9</sup>

El informe elaborado por la Comisión creada por la Canciller Angela Merkel recomendaba reducir el presupuesto de 2010 en 450 millones de €, para alcanzar la cifra de 31.000 millones de €, de los que 250 millones de € corresponderían al recorte de programas en desarrollo o de adquisición de materia militar.

Entre sus recomendaciones se señalaban:

a).-Una capacidad operativa del Ejército de Tierra de 6 Brigadas, integradas por 6 batallones, más una Brigada Paracaidista destinada a operaciones especiales, junto con dos Estados Mayores de dirección y control de estas Brigadas operativas;

b).-Una reducción del personal de las FAS de 252.000 a 165.000 hombres de los que 7.500 hombres serían voluntarios y 157.000 personal profesional. El servicio voluntario se establece por un período de 23 meses, con una fase inicial de prueba de 6 meses. Finalmente y tras los cambios realizados por el Parlamento se contempla un objetivo de fuerza para el 2013 de 185.000 hombres compuesto de 170.000 profesionales y 15.000 voluntarios;

c).- Entre los recortes en material destacan los relativos al programa del *A-400M* y de los helicópteros *NH-90* y *Tigre*, junto con la suspensión temporal del pedido de 37 *Eurofighters*, un 25% de los 400 vehículos armados *Puma* y el sistema de *misiles de defensa MEADS*.<sup>10</sup>

## 4. CONCLUSIONES

1ª La crisis económica internacional, aunque de origen financiero ha terminado afectando al crecimiento de las economías occidentales y, a medio plazo, ha generado respuestas diferenciadas entre los diversos países y regiones respecto de las prioridades de respuesta a la necesaria reducción del déficit presupuestario y el endeudamiento público.

9 Dado que la legislación federal establece el reclutamiento obligatorio como fórmula para el cumplimiento ciudadano de la obligación de defensa del país, por lo que la instauración del modelo de ejército profesional requeriría una modificación constitucional, para evitar este escollo legal el gobierno alemán ha dejado en suspenso la aplicación de esta normativa sin derogarla formalmente.

10 The Global Financial Crisis...”.- *op. cit.* pp. 47-50.

2ª Las principales potencias europeas, a diferencia de la tendencia mundial, han optado por realizar reducciones significativas en su gasto de defensa mediante la reducción del personal, civil y militar, y de programas de adquisición de armamento. Sin duda, ello terminará afectando a su capacidad operativa a medio plazo. El caso de Francia es la excepción.

3ª Estas reducciones en el presupuesto de defensa de las potencias europeas obligará a sus industrias de defensa a buscar alternativas siguiendo cuatro líneas básicas de planificación: a) potenciar la internacionalización, bien mediante la producción conjunta de material avanzado y/o potenciando las exportaciones a terceros países; b) reforzar la standarización y modularidad del material; c) incrementar los retornos en la adquisición de material y d) desarrollar aplicaciones civiles de los programas de investigación o de producción de material militar.

## BIBLIOGRAFÍA

- BUFFOTOT, P.- “Endettement et défense. Les conséquences de la crise de l’endettement sur la défense”.- *Défense et Stratégie*; nº 29 (Eté 2010); págs. 16-28 <http://mjp.univ-perp.fr/defense/ds29.pdf> (consultado 06/08/2011)
- CROTTY, J.- “Structural Causes of the Global Financial Crisis: A Critical Assessment of the ‘New Financial Architecture’”.- *Economics Department Working Paper Series*,. nº 16 (2008); 61págs. [http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=econ\\_workingpaper](http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=econ_workingpaper) (02/08/2011)
- ENERGY INTERNATIONAL AGENCY.- *Annual Energy Outlook with Projections to 2035*.- [http://www.eia.gov/forecasts/aeo/pdf/0383\(2011\).pdf](http://www.eia.gov/forecasts/aeo/pdf/0383(2011).pdf) (consultado el 02/08/2011)
- KAGAN, R.- *Poder y debilidad*.- Madrid. Taurus. 2003
- NATIONAL INSTITUTE FOR DEFENSE STUDIES.- “The Global Financial Crisis and International Security: Impacts on Defense Budgets of Major Countries”.- *East Asian Strategic Review 2011*; pp. 10-55. [http://www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/pdf/2011/east-asian\\_e2011\\_01.pdf](http://www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/pdf/2011/east-asian_e2011_01.pdf) (consultado el 02/08/2011)
- ROSE, A. K.; SPIEGEL, M. M.- “Cross-Country Causes and Consequences of the 2008 Crisis: Early Warning”.- *Federal Reserve Bank of San Francisco. Working Papers Series*, nº 17 (July, 2009); 53 págs. <http://www.frbsf.org/publications/economics/papers/2009/wp09-17bk.pdf> (consultado 02/08/2011)
- SIPRI.- *Background Paper on SIPRI Military Expenditure Data 2010* (2011)

- TAYLOR, J.B.- “The Financial Crisis and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong”.- BANK OF CANADA.- *A Festschrift in Honour of David Dodge*.- November, 2008; 18 págs. <http://www.nvieg.net/teaching/taylor1.pdf> (consultado 02/08/2011)
- WATTS, B.- *The US Defense Industrial Base: Past , Present and Future*.- Washington. Center for Strategic and Budgetary Assessments. 2008. [http://www.csbaonline.org/4Publications/PubLibrary/R.20081015.\\_The\\_US\\_Defense\\_In/R.20081015.\\_The\\_US\\_Defense\\_In.pdf](http://www.csbaonline.org/4Publications/PubLibrary/R.20081015._The_US_Defense_In/R.20081015._The_US_Defense_In.pdf) (Consultado 03/08/2011)



*Kathleen Reedy*

*Doctora en Antropología Social por la Universidad de Edimburgo*

## CONSEJOS Y ANCIANOS: ¿DEFEN- DIENDO LA TRADICIÓN O PRIVANDO A LA POBLA- CIÓN DE SUS DERECHOS?\*

La expansión actual de las shuras financiadas por ASOP (Programa Afgano de Acción Social) constituye la única conexión que el pueblo tiene con Gobiernos de Distrito y Provinciales que ocupan personas por designación política, ya que apenas hay, cuando los hay, Consejos de Distrito cuyos miembros hayan sido elegidos. Sin embargo, aunque proceden de un grupo inicial de candidatos seleccionados a propuesta de la Comunidad, son en última instancia nombrados por el Gobierno y no elegidos, tanto como difícil es cambiarlos una vez ocupan su puesto. También hay numerosas acusaciones de corruptela contra ancianos, de los que dicen que trabajan para o con la insurgencia, y que ejercen favoritismos con los fondos para el desarrollo. En algunos distritos, hay más pueblos que miembros de la shura, por lo que puede que varios pueblos tengan que depender de un solo hombre para representarlos a todos; en estos casos,

---

\* Las opiniones vertidas en este documento son exclusivamente las de su autora. No representan las opiniones del ejército de los EE.UU., del Mando de Adiestramiento y Doctrina (TRADOC) o de su Human Terrain System (HTS). Los datos para este documento se recopilaron a través de entrevistas que su autora realizó a civiles y funcionarios afganos, durante los 15 meses que estuvo desplegada en Afganistán, en las provincias de Khost, Paktika y Paktiya, entre 2010 y 2011. El más sincero agradecimiento a los muchos militares, civiles y afganos por su apoyo y hospitalidad.

NdT: El HTS es un programa del TRADOC del ejército estadounidense que, junto a la Fuerza, despliega antropólogos, sociólogos, politólogos, filólogos y expertos regionales para proporcionar a los comandantes y al personal militar una mejor comprensión de la población local y de las potenciales reacciones de ésta, a fin de mejorar la eficacia operacional de la fuerza, de salvar vidas y de reducir, en la medida de lo posible, potenciales conflictos civiles y militares.

incluso si uno no es propenso a favoritismos, no puede estar presente en todos los lugares a la vez para poder conocer íntimamente sus necesidades. Este sistema hace que muchos afganos se sientan privados de sus derechos por carecer de representación adecuada en las administraciones locales. Las generaciones más jóvenes se ven particularmente afectadas, porque incluso en situaciones donde los miembros de la shura no son corruptos, existe una significativa brecha generacional que deja a los hombres más jóvenes la sensación que los mayores ni entienden adecuadamente sus necesidades, ni los representan. La porción de la población que se siente más abandonada y está más resentida por ello es la de hombres en edad militar, que son también los más proclives a integrarse en las redes de la insurgencia. Los intentos de las fuerzas de la coalición de presentarse como fuerzas culturalmente sensibles a la hora de apoyar y ayudar a financiar estas shuras sólo exacerbaban las tensiones entre los propios afganos y generan animadversión hacia las fuerzas extranjeras. Aunque bien intencionado, el hecho de continuar ampliando el sistema de shuras no constituye sino un pobre sustituto de la celebración de comicios para contar con Consejos de Distrito elegidos, por lo que debe hacerse todo lo posible para alentar al Gobierno afgano a que avance en esa dirección.

*Estados Unidos, Afganistán, Coalición Internacional, conflicto, estructura social, gobernabilidad*

The currently expanding paid ASOP (Afghan Social Outreach Programme) shuras are the only connection people have to an otherwise appointed district and provincial government as there are few if any elected District Councils. However, though they come from an initial pool of candidates put forth by the community, they are ultimately still selected by the government rather than elected and hard to change once they gain a seat. There are also numerous accusations of elders being corrupt, working for or with insurgents, and playing favourites with development money. In some Districts, there are more villages than shura members, so several villages may have to rely on one man to represent them all—even if he is not prone to playing favourites, he cannot be present in all places at once to intimately understand their needs. This system leaves many Afghans feeling disenfranchised as they fail to have adequate representation in the local government system. Younger generations are particularly affected, because even in situations where shura members are not corrupt, there is a significant generation gap that leaves younger men feeling that the older ones do not understand or accurately represent their needs. The portion of the population that feels the most left behind and is most resentful is military-aged males, who are also most likely to be drawn into insurgent networks. Coalition Forces' attempts to be culturally sensitive in supporting and helping to fund these shuras only exacerbates the tensions between Afghans and generates ill-will towards foreign forces. Though well-intentioned, continuing to expand the shura system is a poor substitute for rolling out elected District Councils and every effort should be made to encourage the Afghan Government to proceed with the latter.

*United States, Afghanistan, International Coalition, conflict, social structure, governance*



## INTRODUCCIÓN

La representatividad y los mecanismos de rendición de cuentas son dos de los desafíos más importantes a los que se enfrenta el sistema político en Afganistán. Aunque la cámara baja del Parlamento y el Presidente son teóricamente elegidos, el proceso de votación se ha forjado sobre la base de un fraude, primero presunto y luego real, un proceso de votación que además ha resultado deslegitimado por una eficaz intimidación llevada a cabo por la insurgencia y que retuvo en casa a muchos potenciales votantes. A niveles más locales, provinciales y de distrito, el problema de la representatividad se hace mayor, ya que tanto los gobernadores provinciales como los vice-gobernadores de distrito son cargos de designación política, con nombramientos realizados directamente desde Kabul. Una población que no está satisfecha con sus líderes locales no tiene mecanismo inmediato alguno (es decir, derecho a voto) de exigir responsabilidades, por lo que los Gobernadores Provinciales y los Vice-Gobernadores de Distrito actúan más como representantes del Gobierno Central (Gobierno de la República Islámica de Afganistán) que como representantes del pueblo. Para equilibrar esto, el Gobierno creó los Consejos Provinciales y los Consejos de Distrito, que son elegidos por el pueblo y a los que se supone que tienen alguna influencia sobre aquellos asuntos que son de su competencia. Sobre el papel, es un buen sistema, pero en la práctica, los Consejos Provinciales tienen poco o ningún poder real<sup>1</sup> (la mayoría de la población entrevistada ni siquiera sabía de su existencia), y por ello, al igual que

---

<sup>1</sup> Brahimi, L. and T. Pickering. *Afghanistan: Negotiating Peace*. New York: Century Foundation Press. 2011. P. 30; Shurkin, M. *Subnational Government in Afghanistan*. Rand. 2011. Pp. 7-8.

los políticos en Kabul, la Wolesi Jirga<sup>2</sup> e incluso algunas provincias defienden que en estos momentos el esfuerzo debiera centrarse más en el Gobierno central que en las administraciones locales<sup>3</sup>. En la mayoría de los Distritos todavía no se han elegido sus Consejos. Incluso en aquéllos que lo hicieron, hay una creciente desconfianza en la fiabilidad. En la eficacia, de las elecciones como medio de selección de aquéllos debido a la alta incidencia de fraude electoral en el pasado.

## PRIMEROS INTENTOS: LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE DESARROLLO

La solución temporal a la desconexión entre la población y los funcionarios del Gobierno en el Distrito la ha proporcionado el desarrollo de una serie de shuras. Inicialmente, estas reuniones de ancianos de las aldeas (*mashraan*<sup>4</sup>, *mashar*<sup>5</sup> en singular) eran bastante informales, con mayores que se autoproclamaban tales o que eran elegidos por shuras más pequeñas dentro de sus aldeas para llevar las necesidades de éstas ante el Vicegobernador de Distrito. En algunos casos, las shuras tenían un carácter completamente extraoficial y sólo acudían al Centro del Distrito cuando ya habían tomado una decisión sobre algo que sólo necesitaba ser ratificado. Las aldeas contaban a menudo con varias shuras, unas centradas en la resolución de controversias y otras como parte de instituciones más formales como los Consejos Comunitarios de Desarrollo (CDC), que proporcionaban proyectos locales de desarrollo aprovechando los fondos tal y como indicaba el Programa Nacional de Solidaridad (NSP), cuyo propósito declarado era no sólo mejorar la infraestructura de las aldeas, sino mejorar también las administraciones locales y los vínculos con la población<sup>6</sup>.

Sin embargo, esta iniciativa es sólo una entre muchas y como resultado de ello, las numerosas shuras e iniciativas locales terminan compitiendo entre sí por los mismos ancianos o seleccionando participantes que no son los verdaderos representantes de una zona o aldea. Ni siquiera reconocen el potencial impacto de tales shuras sobre el juego político local, favoreciendo desproporcionadamente a ciertos hombres o

---

2 NdT: Cámara baja del Parlamento afgano.

3 *An Assessment of Sub-National Governance in Afghanistan*. San Francisco: Asia Foundation. 2007. Pp. 18-20.

4 NdT: Meshrano Jirga (o asamblea de ancianos) es el nombre que recibe la cámara alta del Parlamento afgano.

5 Una edad avanzada no es suficiente para ser considerado un anciano o *mashar*. Sólo un grupo selecto de hombres en cada aldea gozan de la sabiduría, formación y equidad exigidas para ser nombrado anciano, un proceso que en teoría se desarrolla lentamente cuando la gente acude de forma continuada a un hombre para que les aconseje o resuelva sus controversias y dicho hombre demuestra ser merecedor de dicho título.

6 Programa Nacional de Solidaridad del Ministerio de Desarrollo y Rehabilitación Rural de Afganistán; véase la página <http://www.nspafghanistan.org/index.aspx>

familias y dándoles influencia más allá de la que normalmente lograrían<sup>7</sup>. Además, ha habido problemas e inconsistencias en la aplicación de los CDC debido a la poca supervisión o regulación sobre éstos. En muchas áreas de las provincias de Paktika, Paktiya y Khost, los aldeanos informaban que en sus localidades no había CDC y que si alguna vez los hubo en el pasado, éste no era el caso en la actualidad. Pero esto no resulta extraño ya que no es raro que los funcionarios del Gobierno originarios de un Distrito en otra Provincia admitan que allí donde debieran tener 40 shuras sólo tenían 15. Allí donde hay shuras, se suponen que las comunidades han de contribuir con el 10% de cada proyecto, lo que rara vez sucede<sup>8</sup>. El éxito se produce allí donde los CDC operan como se espera de ellos<sup>9</sup>, aunque no está claro el impacto que su labor pueda tener a largo plazo sobre el desarrollo de las administraciones locales, su implicación con el Gobierno o su influencia en el equilibrio de poder y juego político locales.

En cualquier caso, el sistema ni es sostenible, por depender de la financiación de donantes, ni obliga necesariamente a un compromiso político local, dado que una gran parte de los fondos se entregan a través de las ONG. A pesar de que técnicamente está dirigido por el Ministerio de Desarrollo y Rehabilitación Rural, la implicación del Gobierno Central o su supervisión del proceso no se produce con regularidad y su acción está más orientada hacia las aldeas que hacia los Distritos, siendo con las ONG las relaciones más habituales. El poder financiero se descentraliza mucho y más que alentar el eventual desarrollo de apoyo para un Afganistán unido bajo el liderazgo de un Gobierno central, genera condiciones en las que el aislamiento a nivel de aldea permanece como lo más característico de la situación. Todo lo que una aldea tiene que hacer para obtener los fondos deseados es montar un espectáculo cuando llegue una ONG; una práctica con la que están muy familiarizados en este momento. Aunque estoy de acuerdo en que la devolución del poder es esencial para el desarrollo de un Gobierno legítimo en Afganistán, las aldeas, especialmente en las zonas montañosas, constituyen una base demasiado estrecha y remota sobre la que construir la administración. Los Distritos ofrecen un mejor nivel de operación, porque teóricamente son lo suficientemente pequeños como para llegar a la mayoría de la gente y lo suficientemente grandes como para tener funcionarios y ser verdaderamente la imagen del Gobierno. Un Gobierno de Distrito responsable, eficaz, con su propio presupuesto, permitiría que la población participara en las decisiones que afectan a sus vidas manteniéndose vinculado a un sistema político más amplio. Suponiendo, por supuesto, que la población local involucrada es representativa de la comunidad.

---

7 Miakhel, S. and N. Coburn. *Many Shuras Do Not a Government Make: International Community Engagement with Local Councils in Afghanistan*. United States Institute of Peace. 7 de septiembre de 2010.

8 Brick, J. *The Political Economy of Customary Village Organizations in Rural Afghanistan*. Washington, D.C.: Annual Meeting of the Central Eurasian Studies Society. Septiembre de 2008. Pp.11-12. <http://www.bu.edu/aia/brick.pdf>

9 "Government Takes a Seat: USAID funding has provided a community with the opportunity to interact with the local government," *USAID*. 14 de noviembre de 2011.

## LAS SHURAS DEL PROGRAMA DE ACCIÓN SOCIAL PARA AFGANISTÁN

Reconociendo algunos de estos problemas, la shura y el proceso local de toma de decisiones se están formalizando, centralizando y normalizando. El Programa de Acción Social para Afganistán (ASOP) ha existido durante algún tiempo, pero sólo ahora empieza a expandirse más allá del estadio piloto<sup>10</sup>. Este programa está patrocinado por USAID<sup>11</sup> y crea una shura consultiva oficial en el Distrito. Los miembros de este Consejo son generalmente los mismos ancianos que antes estaban involucrados en la interacción con el Gobierno, aunque ahora ostentan funciones oficiales y reciben un estipendio de \$120 al mes para cubrir viajes y otros gastos. Estas shuras tienen generalmente entre 25 y 35 miembros y se dividen en tres áreas de responsabilidad: desarrollo, seguridad y resolución local de controversias. A diferencia de los CDC, por ser un grupo central que aborda todos los aspectos importantes de las administraciones locales (y no sólo los de desarrollo), la shura, sobre el papel, hace más por crear una relación que funcione entre la población de un Distrito y el Gobierno y obliga a las personas a verse como un Distrito y no simplemente como una aldea. Debido a lo reciente de la creación de muchas de estas shuras, habrá que esperar para ver cómo operarán en el tiempo las dinámicas entre éstas y los Vice-Gobernadores de Distrito y los miembros de los Tashkil (funcionarios).

Continuando con los CDC y con lo que a menudo es visto como necesidades perentorias de las comunidades, la shura ostentará el mayor poder de decisión sobre los temas de desarrollo; parte de su tarea consiste en la elaboración de listas y de las prioridades de proyectos para el Distrito susceptibles de ser presentados para obtener financiación. Su papel en materia de seguridad parece limitarse a asegurar su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y en apoyar a las Fuerzas Nacionales Afganas de Seguridad (ANSF) y a las fuerzas de la coalición en la detención de sospechosos. Estas promesas resultan ser vacías en la mitad de las ocasiones, pero esta actitud puede cambiar gracias a los programas de vigilancia comunitaria y a las mejoras graduales en la policía. La resolución de controversias se produce casi siempre en las aldeas, pero cuando sucede en los Centros de Distrito, los miembros de la shura y el Vice-Gobernador de Distrito (o el juez, si es que hay uno en el tashkil<sup>12</sup>) son los que se ocupan de ello, según los casos. Dado que todos los miembros de la shura proceden del mismo grupo de ancianos respetables seleccionados por sus comunidades por su honestidad, sabiduría e imparcialidad, es ésta un área en la que aquéllos deberían desarrollar una autoridad local de gran entidad.

---

<sup>10</sup> Véase el Memorando de Información de la Embajada de EEUU de IPA y USAID de 5 de Julio de 2010 con información más detallada sobre los programas ASOP y de Asistencia al desarme y a la desmovilización (DDA).

<sup>11</sup> NdT: USAID, United States Agency for International Development, agencia de cooperación estadounidense.

<sup>12</sup> NdT: el término *tashkil* se refiere a la “dotación prevista” para un servicio determinado.



r: "Por supuesto que los ancianos entienden lo que todos en la aldea necesitan...bueno...más o menos. Quizás no".

Estas shuras ASOP son sólo una solución temporal que han de disolverse o integrarse en Consejos de Distrito formalmente elegidos, si es que finalmente lo son y cuando lo sean.

La ventaja de cobrar un estipendio es que el dinero (o la posibilidad de su retención) actúa como mecanismo de presión que asegura que los ancianos realmente acudan y participen con regularidad en el proceso de Gobierno. Cuando formaban shuras informales, en ocasiones resultaba problemático conseguir traerlos al Centro de Distrito. Sin embargo, y a pesar de este incentivo, incluso en las provincias donde el programa ha sido desplegado, no todos los distritos han sido capaces de generar este tipo de shuras. En algunos casos la razón está en que los propios distritos no están oficialmente reconocidos como tales y por ello no reciben fondos (por ejemplo, Gerda, Serai, Paktiya), en otros se debe a la eficaz intimidación por parte de la insurgencia y a que los aldeanos tienen miedo a ser asociados de alguna forma con el Gobierno (como ocurre, por ejemplo, en Shamal, Khost).

Allí donde se da este tipo de shuras, los ancianos llegan a ser considerados como tales tras una serie de pasos. Las aldeas seleccionan inicialmente un grupo de representantes para que vayan con el Vice-Gobernador de Distrito al Centro Provincial. Unos 200 de estos hombres se reúnen y el Vice-Gobernador de Distrito y el Gobernador de la Provincia seleccionan 35 de entre ellos para que sean miembros de la Shura. En teoría, este proceso proporciona voz a toda la población en el Distrito; puede que no se elija a los ancianos *per se*, pero dado que el grupo original procede de una selección popular, estos ancianos responden en alguna medida ante la población y actúan así mismo como intermediarios en las relaciones patrón-cliente<sup>13</sup> que se desarrollan siempre que un lugareño adquiere un cierto grado de poder. Si los aldeanos tienen un problema o necesitan un tipo concreto de proyectos de desarrollo, pueden acudir a los

13 NdT: La *clientela* o el clientelismo político es la base de las relaciones político-administrativas en Afganistán.

ancianos de su aldea o a los de una aldea próxima. Pueden visitarlos en casa y arreglar allí sus asuntos, mejor que tener que acudir al Centro de Distrito cuya función, al menos en teoría, es la de hacer que el Gobierno de la República Islámica de Afganistán llegue a todas las aldeas y haga de la Administración algo próximo y accesible. La mayoría de la gente sostiene que aunque puedan acudir personalmente para realizar cualquier gestión ante el Vice-Gobernador de Distrito, piensan que, salvo para la gestión de asuntos sin importancia como la obtención de documentos de identidad, resulta más apropiado hacerlo a través de los ancianos de la shura. Aunque hay algunos que se quejan de ello, dudan cuando se plantea la posibilidad de romper con este protocolo.

El truco consiste en que, por estar confirmados y pagados por el Gobierno Central (y por sus autoridades), una vez que los ancianos son oficialmente confirmados en el cargo no resulta fácil cambiarlos, al menos para la población en general. Los funcionarios del Gobierno tienen la última palabra en la selección de los miembros de la shura entre los del grupo inicial, contribuyendo con ello a generar un nivel más para el desarrollo de favoritismos y nepotismo. Resulta más fácil que un Gobernador, del Distrito o Provincial, cese a un anciano de lo que lo es para los aldeanos a los que se supone representan. Esto significa que los miembros de la shura responden en mayor medida, en última instancia, ante las autoridades locales del Gobierno que ante la población. El diseño de alto nivel del programa estaba basado en la asunción de que sería más fácil para la gente apoyarse en el “tradicional” sistema de ancianos que aceptar un nuevo sistema basado en los comicios, siempre y cuando se asegurara la selección de gente honesta y responsable para representar a la población. Sin embargo, a pesar de la bondad de las intenciones de los diseñadores y aunque muchos ancianos eran indudablemente honestos y trabajaban para beneficio de sus comunidades, ahí estaba el caldo de cultivo para el abuso y la corrupción.

### Los ancianos son unos ladrones

La primera vez que oí quejas sobre las shuras y el sistema de ancianos en los distritos, me sorprendió. Simplemente había preguntado cuántos ancianos tenía la aldea en la shura del distrito cuando la persona a quien entrevistaba me soltó una diatriba acusando a los ancianos de ser ladrones y de trabajar sólo en su propio beneficio, amontonando los fondos destinados a proyectos de desarrollo para la comunidad. Me quedé de piedra, aunque no sería la última vez que escuchara esos comentarios. Algunos se mostraban comprensivos con la mencionada corruptela diciendo que estos ancianos habían vivido siempre en una situación de guerra en la que habían tenido que luchar por cada pequeña ventaja para mantenerse a la cabeza. Por ello, resultaba razonable que hicieran todo lo que estuviera en sus manos para asegurarse que no les faltara de nada si la situación volviera a descontrolarse. Hubo quien consideró dicha práctica como algo común y nada sorprendente, más que exasperante. Como me dijo en una

ocasión un trabajador [nuestro] de mediana edad del turno de día, originario del Distrito de Nader Shah Kot, de la Provincia de Khost, “¿Me pregunta si los ancianos practican el favoritismo?... Hay favoritismo por todos sitios”.



2: El Vice-Gobernador de Distrito Hussein Jan durante una visita a ancianos y jóvenes del Distrito de Nader Shah Kot (con escolta de fuerzas de la coalición).

No obstante, resulta difícil saber si son acertadas las acusaciones de corrupción y de apropiación de los fondos destinados al desarrollo. Claro que hay favoritismo, ya que los ancianos harán lo que puedan para que sus aldeas reciban proyectos, en ocasiones a expensas de otras. Esta práctica no se limitaba a los ancianos y a la shura, sino que estaba extendida a los Vice-Gobernadores de Distrito, así como a figuras de ámbito provincial y nacional. La batalla contra la corruptela resulta ardua, aunque es difícil determinar cuál es su alcance o hasta qué punto las acusaciones son el producto de malentendidos. Por ejemplo, en la aldea de Mest (Distrito de Yosef Khel, de la Provincia de Paktika), los aldeanos acusaron a los ancianos de guardar para ellos los fondos de los proyectos. Los ancianos, por su parte, insistían que el Vice-Gobernador de Distrito y las fuerzas de la coalición les habían prometido dinero pero que nunca lo recibieron. Sostenían que los aldeanos no entendían ni creían que el dinero no había sido entregado por lo que pensaban que ellos lo habían sustraído. Tanto el Vice-Gobernador de Distrito como las fuerzas de la coalición habían sido objeto de relevo durante este incidente por lo que no había manera de verificar quién decía la verdad. Lo más probable es que ambos lo hicieran. De igual manera, un proyecto de pavimentación de una carretera en el distrito de Spera iba arrojando lentamente desechos en el principal valle situado a lo largo de la misma y destruyendo las pocas tierras de cultivo que la gente tiene en este montañoso distrito. Pregunté a numerosas personas en diferentes aldeas por qué no acudían a sus ancianos para que intercedieran por ellos,

y ellos insistían en que eran esos mismos ancianos los que estaban beneficiándose recibiendo sobornos por el proyecto, por lo que no estaban interesados en los problemas que pudiera tener la gente.

A menudo eran los jóvenes a los que más molestaba la exclusiva dependencia de los ancianos, en la creencia de que estos hombres mayores eran ajenos a las necesidades de una nueva generación que vivía en una era distinta que ellos. Pero estos comentarios surgían también cuando hablaba con hombres de mediana edad, que luchaban por llegar a fin de mes y alimentar a sus familias. Estos hombres estaban frustrados y enfadados, necesitando de su gobierno solidez y apoyo, pero encontrándose literalmente arrancados de cualquier medio genuino de interacción o de petición ante las autoridades locales. Un tendero rozando la treintena que vivía en el Distrito de Jusef Khel, de la Provincia de Paktika, me dijo: “tenemos ancianos que van al Vice-Gobernador de Distrito pero que no realizan un buen papel representando nuestras opiniones. Pero no tenemos derecho a acudir nosotros mismos al Vice-Gobernador de Distrito” Una posible solución para este problema sería que el Gobernador del Distrito visitara regularmente las aldeas para escuchar directamente las preocupaciones y los problemas cotidianos de los aldeanos. Por el contrario, son pocos y muy alejados entre sí los Vice-Gobernadores de Distrito que lo hacen voluntariamente y sin escolta de las fuerzas de la coalición, por lo peligroso de la perspectiva. Igualmente, los que lo hacen son muy queridos por ello.



3: “Es importante tener miembros en la shura que representen a la juventud y puedan aconsejar a los jóvenes”, decía un joven “anciano” de Mandozai, blandiendo su documento de identidad.

El salto generacional es un problema cada vez mayor en muchas zonas del país. Las culturas presentes en Afganistán, en particular la pashtun, tradicionalmente incluyen el respeto por los ancianos y sitúan la mayor parte de la autoridad en manos de los mayores. Por ello, hay muchos jóvenes que piensan que no tienen derecho a cuestionar abiertamente dicha autoridad. Sin embargo, en una sociedad que cambia a un ritmo frenético, cabe la posibilidad de que los mayores no puedan ya proporcionar la útil perspectiva que aportaban en el pasado<sup>14</sup>. Son otros los que ahora dominan la escena

14 El lento declive del sistema de autoridad de los ancianos es una característica social común en todo el mundo, en particular en aquellas zonas donde la agricultura (y con ella la consolidación de la propiedad en manos de un puñado de terratenientes más mayores) no es el pilar de la economía local.



político-económica. Muchos lamentan la lenta extinción del sistema tribal tradicional y de los patrones de autoridad y consulta que llevaba aparejados, aunque sea discutible la medida en la que este ideal existía realmente.

Algunos funcionarios han reconocido esta creciente brecha y han puesto o desean poner soluciones a la misma. En el Distrito de Mandozai, conocí a un hombre de unos treinta y tantos años que blandía un documento oficial que lo identificaba como anciano del Distrito. La suya no tenía todavía el status de shura ASOP, pero él había sido seleccionado por su aldea para representarla ante las autoridades del Distrito debido precisamente a su juventud. Él entendía mejor que otros las necesidades del resto de la aldea. De igual manera, el Gobernador del vecino Distrito de Shamal dijo que prefería una shura formada por hombres jóvenes. Defendía que eran más jóvenes y que era su futuro por el que todos trabajaban, por lo que por ello era más probable que ellos tomaran decisiones y actuaran rápidamente que los mayores, más tímidos y cautos. O como dijo un joven oficial de policía en el Distrito de Nader Shah Kot: “lo que Afganistán necesita no son ancianos, sino gente joven, con formación académica, que quiera realmente ayudar a hacer del país un lugar mejor”.

En algunos casos no es el sistema *per se* el origen del problema, sino el hecho de que los individuos no tengan la capacidad de liderazgo y la autoridad legítima de la que una vez gozaron. Están demasiado desconectados de la realidad y vacilan en exceso a la hora de actuar. Se dice que esto ocurre no sólo con los ancianos de las shuras oficiales, sino con todos los “ancianos” de cualquier aldea. En una aldea del Distrito de Shamal, pregunté a un hombre de algo más de 50 años cómo seleccionaban a los ancianos en su aldea. El se burló y replicó: “cada recién nacido es un anciano. Ya no tienen poder para hacer cumplir sus decisiones ni tienen que proceder de familias respetables”. Otro hombre mayor de una empobrecida aldea vecina dijo que su aldea ya no tenía ancianos – la gente acudía a sus vecinos si tenían problemas en lugar de apoyarse en un grupo oficial de ancianos centralizado surgido de acuerdos. Peor aún, llegué a escuchar acusaciones de corruptela contra los propios ancianos oficiales de la aldea. El caso más siniestro fue el de un hombre del Distrito de Mandozai cuyos hijos habían sido asesinados y que buscaba un arreglo a través del Juzgado de Distrito. Cuando pregunté por qué los ancianos no habían podido resolver el caso, me dijo que sus adversarios eran más ricos que él y que habían sobornado a los ancianos para que ni siquiera entraran a conocer del caso. No era la primera vez ni la única que escuché que los ancianos de las aldeas se mostraban dispuestos a recibir sobornos a pesar de las muchas tradiciones que les exigían equidad y honestidad.

Sin embargo, aunque la lenta erosión de un idílico estilo de vida puede resultar desalentadora, el impacto de estas brechas es indiscutiblemente destructivo en lo que

---

Véase Smith, K. “Farming, marketing, and changes in the authority of elders among pastoral Rendille and Ariaa,” *Journal of Cross-Cultural Gerontology* 13(4): 1998; Spencer, P. (ed). *Anthropology and the Riddle of the Sphinx: Paradoxes of Change in the Lifecourse*. London: Routledge. 1990.

se refiere a la situación de las shuras de distrito. El Gobierno Central se apoya en un grupo de hombres que no son conscientes de las necesidades de la población y que carecen de la autoridad moral y de la responsabilidad de las que gozaron en el pasado. Más que avanzar hacia un sistema de cargos electos que respondan ante la población, los políticos han puesto una vez más el poder en las manos de unos pocos individuos *selectos* con capacidad para bloquear el acceso al Gobierno a cualquier otro individuo. Aunque puede que la figura del anciano sea todavía una figura respetada, no son los representantes que la gente elegiría. Sin embargo, la insistencia de las Fuerzas de la Coalición y del Gobierno Central en el uso de ancianos en un intento de mostrarse culturalmente sensibles puede resultar contraproducente. Está claro que en algunos, incluso en muchos, distritos los ancianos no sólo no roban a sus gentes ni ejercen un favoritismo excesivo, sino que trabajan generalmente por el bien de todos. Cualquier forma de representatividad es mejor que la total ausencia de ésta. Pero las manzanas podridas puntuales y la percepción que hombres (y mujeres) jóvenes tienen de ser formalmente condenados al ostracismo por razón de su edad, pueden ser tan destructivos para la legitimidad de la shura y de cualquier Consejo de Distrito que la sustituya. Si no se cuenta con la posibilidad de elegir o cesar a los líderes locales, no se establecerá un mecanismo de exigencia de rendición de cuentas y la gente seguirá siendo privada de sus derechos a pesar de que el Gobierno diga defender todos los ideales democráticos.

Además, ello presenta potenciales repercusiones a largo plazo. Es más que probable que cuando se establezcan los Consejos de Distrito, se elija a los mismos hombres que ahora están. En algunos casos, puede ser el resultado de un buen trabajo por su parte, pero en otros no será sino la consecuencia del establecimiento por parte de las Fuerzas de la Coalición y del Gobierno Central de un arraigado y jerarquizado sistema de clientelismo político que supere cualquiera de los modelos tradicionales de igualitarismo<sup>15</sup>. Otorgando el poder financiero, en materia de seguridad y el poder judicial a un grupo selecto de hombres a los que los aldeanos ya ven como individuos que sólo buscan acaparar la protección para sí mismos, el Gobierno ha permitido que se constituyan en los únicos proveedores de trabajos y recursos. Para conseguir cualquier cosa del Gobierno, la gente corriente ha de pasar por este selecto grupo que cuenta con los “contactos” necesarios para conseguir que se haga algo. Como los sistemas políticos de todo el mundo han demostrado es muy difícil deshacerse de alguien una vez se ha hecho con las necesarias reservas de capital político y monetario. Los actores que surjan de estas luchas de poder tendrán una ventaja, e incluso si se producen elecciones, será muy difícil que la gente corriente pueda quitarles el poder. Existe el riesgo de que, en lugar de establecer un mecanismo de rendición de cuentas y generar una población responsable y comprometida, se aisle a mucha gente dándoles aún más motivos para que busquen otras alternativas al Gobierno Central.

---

15 Barfield, T. “Weapons of the not so Weak in Afghanistan: Pashtun Agrarian Structure and Tribal Organization for Times of War & Peace,” Yale University: Agrarian Studies Colloquium Series, February 2007.

## RECOMENDACIONES

Por lo tanto, las shuras, aunque proporcionan un medio para vincular a la población con el Gobierno Central, pueden restringir sus derechos en la misma medida en la que los facilitan. Hasta que haya en el nivel local un sistema de administración eficaz, elegido periódicamente por la población y que por ello responda directamente ante ésta, no habrá manera de frenar el más que probable aumento de privación de derechos a la población y la sensación de frustración que el Gobierno genera. Es más que probable que los ancianos de la shura no cedan sus cargos sin pelear, dejando a la población pocas opciones para cambiar o influir en la administración del Distrito. La solución más sostenible sería la de animar la celebración de comicios para elegir los Consejos lo antes posible, para permitir a la gente que tenga algo que decir *antes* de que demasiadas figuras locales se afiancen políticamente y puedan monopolizar el sistema. Aunque el sistema electoral existente es todavía débil y puede acabar poniendo a los mismos en el poder, al menos proporcionará a todos la oportunidad de expresar su disenso e intentar encontrar representantes que respondan mejor a sus necesidades. Con ello limitará también la influencia que los Gobernadores Provinciales y de Distrito tienen en la actualidad a la hora de seleccionar representantes y con ello combatir parte de la corruptela y el clientelismo político en ese nivel.

Además, unos comicios libres permitirían que los hombres jóvenes ocuparan cargos públicos, o al menos garantizarían que los hombres y mujeres jóvenes tuvieran la oportunidad de seleccionar personas que entiendan mejor y puedan satisfacer las necesidades de un entorno social cambiante. Mientras tanto esto ocurre, puede que garantizar que se anime a los hombres jóvenes y se les permita que sean los representantes de sus aldeas ayude a romper la brecha y prevenir algunas de las preocupaciones generacionales. Otra posibilidad de acción es animar al Gobierno a que el Vice-Gobernador de Distrito se acerque más a la población. Puede que los hombres jóvenes y de mediana edad (e incluso los más ancianos si no pertenecen oficialmente a la shura) no se sientan legitimados para acudir al Vice-Gobernador de Distrito, pero si es él el que acude a ellos, puede que se sientan más animados a interactuar con él. Si el Vice-Gobernador de Distrito visita regularmente los principales centros de población en su Distrito, incluso los más remotos, establecerá un espacio de contacto con el Gobierno Central y la población sabrá que está siendo escuchada. Pero en ausencia de un Consejo de Distrito periódicamente elegido y con un poder claramente delineado y la autoridad para tomar decisiones, cualesquiera esfuerzos para modificar el sistema resultarán fútiles. En un sistema político al que la población mira con recelo, corrupto y proclive al amiguismo, resulta esencial encontrar la manera de establecer un organismo que proporcione un verdadero mecanismo de rendición de cuentas. Aunque busque ser culturalmente sensible, apoyarse en el sistema de ancianos no es suficiente. La única manera de garantizar que la gente vea al Gobierno Central como el suyo propio es garantizar que nadie quede fuera de la participación en dicho Gobierno por el solo hecho de no ser un hombre mayor.

**BIBLIOGRAFÍA**

- BARFIELD, T. "Weapons of the not so Weak in Afghanistan: Pashtun Agrarian Structure and Tribal Organization for Times of War & Peace," Yale University: Agrarian Studies Colloquium Series, February 2007.
- BRAHIMI, L. and T. PICKERING. *Afghanistan: Negotiating Peace*. New York: Century Foundation Press. 2011. P. 30.
- BRICK, J. *The Political Economy of Customary Village Organizations in Rural Afghanistan*. Washington, D.C.: Annual Meeting of the Central Eurasian Studies Society. Septiembre de 2008. Pp.11-12. <http://www.bu.edu/aiaa/brick.pdf>
- MIAKHEL, S. and N. COBURN. *Many Shuras Do Not a Government Make: International Community Engagement with Local Councils in Afghanistan*. United States Institute of Peace. 7 de septiembre de 2010.
- SHURKIN, M. *Subnational Government in Afghanistan*. Rand. 2011. Pp. 7-8.
- SMITH, K. "Farming, marketing, and changes in the authority of elders among pastoral Rendille and Ariaa," *Journal of Cross-Cultural Gerontology* 13(4): 1998.
- SPENCER, P. (ed). *Anthropology and the Riddle of the Sphinx: Paradoxes of Change in the Lifecourse*. London: Routledge. 1990.



*Diego Navarro Bonilla*

## LECCIONES APRENDIDAS (Y POR APRENDER): METODOLOGÍAS DE APRENDIZAJE Y HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE INTELIGENCIA

Se plantea la interrelación efectiva entre inteligencia y aprovechamiento de lecciones aprendidas como forma específica de gestión del conocimiento de una organización. Se toma como principio metodológico la doctrina militar, para proponer una aplicación a diferentes ámbitos de actividad en organizaciones basadas en el aprendizaje continuo, que hace del conocimiento un activo real y estratégico. Una sistematización del estudio de casos a lo largo del tiempo, y el aprendizaje de lecciones, deben orientarse a la mejora de procesos superiores, incorporando los resultados a las capacidades de prospectiva y a la identidad corporativa basada en la experiencia compartida. Se revisan los conceptos de proyección y extrapolación y sus diferencias como formas de explotación proactiva de una situación pasada, dentro de los métodos predictivos en análisis de inteligencia. Se propone finalmente una especialización del analista de inteligencia, que contribuya al diseño y puesta en marcha de Centros de Análisis de Lecciones Aprendidas en organizaciones públicas y privadas para mejorar su competitividad.

Lecciones aprendidas, Inteligencia, Conocimiento aplicado, Historia de la guerra, Análisis de Inteligencia, Explotación de información, Gestión del conocimiento, Organizaciones inteligentes

*This paper is focused on the effective interaction between intelligence and learned lessons methodology as a specific form of knowledge management for action in an organization. Learning lessons is also proposed as a process included in the analytical and forecast capabilities by means of past exploitation. Although firstly based on the principles of military doctrine it may be applied to different areas of activity in public and private fields. A systematic study of cases in a timeline and the ways of learning should be applied to the continuous improvement of processes in all levels of a learning organization, including the own identity based on the shared experience. It is also reviewed the concepts of projection, extrapolation and forecasting and their differences as proactive forms of intelligence. A final reflection is written on the increasing opportunity of specialization for intelligence analysts to the design and implementation of Units of Analysis and exploitation of Learned Lessons in public and private organizations to improve their competitiveness.*

*Learned Lessons, Intelligence, Applied Knowledge, History of War, Intelligence Analysis, Information Exploitation, Knowledge Management, Learning Organizations.*

## I. PASADO Y FUTURO: IMPLICACIONES PARA INTELIGENCIA

La generación de nuevo conocimiento, tácito (know-how) o explícito (registrado y documentado) se sitúa en la base del proceso de aprendizaje en toda organización. También ha sido el fundamento tradicional, por acumulación, de la evolución y las revoluciones científicas como ya sentenciase Kuhn. Un aprendizaje proactivo que, a grandes rasgos, se articula en torno a tres funciones principales: observación y recopilación de experiencias, acciones para cambiar el modo de hacer las cosas e incorporación y comunicación fluida de estos cambios introducidos en una organización para que obtenga beneficios evaluables de ese aprendizaje proactivo. El arte o la ciencia, según se mire, de aprender de la experiencia del pasado de forma organizada, regulada y pragmática puede contemplarse como una contribución relativamente moderna. Sí lo es su carácter sistemático y procedimental. Lejos de constituir una práctica contemporánea, la interpretación y explotación de las lecciones hunden su razón de ser en el corazón de la Historia. Si la anterior reflexión se centrara en la historia militar, se comprobaría que la recopilación, organización y aplicación proactiva de la experiencia registrada de la guerra ha sido una práctica indisolublemente ligada a la propia evolución de la historia mundial del conflicto y a la elaboración subsiguiente de una doctrina en cada momento histórico. En su contexto, y en cada multiplicidad de causas, circunstancias, explicaciones y dimensiones.

El objetivo de estas páginas es ofrecer una serie de líneas maestras en torno a una posible metodología de lecciones aprendidas, que lidere las unidades especiales de aná-

lisis y prospectiva, dentro de organizaciones denominadas inteligentes<sup>1</sup>. Es decir, aquellas estructuras que basan gran parte de su conocimiento proactivo en la explotación del aprendizaje continuo y compartido en todos los niveles dentro de su estructura. A partir de las enseñanzas contrastadas que ofrecen los Centros Oficiales de Análisis de Lecciones Aprendidas para los Ejércitos, llegaríamos a un principio de propuesta que pudiera aplicarse a otros ámbitos y organizaciones, públicas y privadas, no únicamente de carácter militar; propiciando así la aplicación del conocimiento retrospectivo con fines estratégicos<sup>2</sup>.

¿Hasta qué punto la enseñanza de los hechos del pasado es un activo aprovechable, reutilizable o extrapolable en situaciones actuales y futuras? La acumulación sistemática de casos está en la base de los CALL (*Center for Army Lessons Learned*) instituciones centradas en la extracción de enseñanzas para el futuro, a partir de experiencias observadas y sistematizadas en las que se desarrolla una sinergia de capacidades, históricas, analíticas y documentales, en torno a ese conocimiento depurado<sup>3</sup>. Es indudable que la respuesta no siempre ha obtenido consenso entre los expertos. Brillantes historiadores militares, como Hew Strachan, han dedicado relevantes trabajos a valorar la utilidad de la historia militar y su “aplicación didáctica universal”<sup>4</sup>. Desde la misma concepción primigenia y crítica de Clausewitz (“De los ejemplos”) hasta los tratados de Liddell Hart o Fuller, llegaríamos a autores contemporáneos como Gary Sheffield<sup>5</sup> o Vincent Desportes<sup>6</sup> que relativizan las enseñanzas de la Historia a la hora de suministrar modelos pretéritos como ejemplos aparentemente pertinentes para la toma de decisiones con carácter prospectivo. De manera más específica, para el estudio no tanto de la historia de la guerra como de la inteligencia, recientes síntesis como las llevadas a cabo por Timothy Walton, han reivindicado en su selección de ejemplos históricos la trascendencia del estudio retrospectivo y su aplicación directa al aprendizaje en inteligencia<sup>7</sup>. Estudiar el pasado es el primer paso para identificar patrones de

---

1 SENGE, Peter, *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*, N. York [etc.]. Random House, 2006.

2 NAVARRO BONILLA, Diego, *Inteligencia y análisis retrospectivo: lecciones de Historia y lecturas recomendadas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012. En prensa.

3 CHUA A. y LAM Wing, “Center for army lessons learned: knowledge application process in the military”, *International Journal of Knowledge Management*, vol. 2, nº 2 abril-junio 2006, 69-82.

4 STRACHAN, Hew, *Ejércitos europeos y conducción de la guerra*, Madrid, Ejército, 1985, 27-38.

5 SHEFFIELD Gary, “Military Past, Military Present, Military Future: The Usefulness of Military History”, *Rusi Journal*, vol. 153, nº 3, 2008, 102-107.

6 DESPORTES Vincent, *Décider dans l'incertitude*, 2ª ed., París, Economica, 2007, 49-58.

7 WALTON Timothy, *Challenges in Intelligence Analysis: Lessons from 1300 BCE to the Present*, Cambridge University Press, 2010.



comportamiento en una línea temporal diacrónica<sup>8</sup>. Así es factible comprender fenómenos similares y sus manifestaciones en cada corte temporal. De ese conocimiento, se derivan incluso productos informativos específicos, como los Manuales de Área o Guías de soldados en territorio hostil<sup>9</sup>. Con la Historia, conseguimos seleccionar los hechos más relevantes. Pero, sobre todo, “reorganizarlos” y valorar su grado de aprovechamiento para orientar con eficacia futuras acciones. Con ella, fabricamos también una especial capacidad mental, orientada a superar dificultades y mejorar el grado de adaptabilidad, flexibilidad en las soluciones o “resiliencia”, mediante el uso proactivo de los estudios de casos previos<sup>10</sup>. Se contribuye de esta manera, aunque de modo parcial, a la innovación que toda organización -especialmente los ejércitos- deben llevar a cabo para afrontar los entornos y contextos cambiantes de la guerra, con una configuración organizativa de sus miembros dinámica, abierta, flexible y orientada a la adaptabilidad proactiva continuada. El interés e indudable utilidad del estudio de la historia con fines de inteligencia se orienta, más que hacia la identificación de soluciones provenientes del pasado, hacia la configuración de una mente innovadora, abierta y capaz de comprender los hechos desde múltiples dimensiones. Actuaría así la historia como un activador de esa imaginación requerida a todo buen analista de inteligencia, asunto al que nos dedicaremos siguiendo las certeras reflexiones de Stephen MARRIN a partir del estudio de la obra de John Lewis GADDIS<sup>11</sup>.

Ahí se sitúa el valor fundamental del análisis retrospectivo de los hechos para un profesional analista de inteligencia: no tanto en la creación de un listado de soluciones perfectamente adaptables, como si dispusiéramos de un libro de respuestas prescriptivas o fórmulas magistrales para situaciones que se presenten (la “solución de la escuela” de la que habla John Keegan)<sup>12</sup>. Se trata más bien de una especial configuración intelectual del analista que acumula ejemplos, observaciones y enseñanzas para incrementar sus capacidades de analogía e interrelación y lograr así una mayor creatividad en el planteamiento flexible de soluciones, más que en su aplicación rígida y directa.

---

8 NAVARRO BONILLA Diego, “Historia de la Inteligencia”, en GONZÁLEZ CUSSAC José Luis (coord.), *Inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, 215-280.

9 Recuérdese el éxito editorial que supuso en plena Guerra de Irak la reedición facsímil de las *Instructions for American Servicemen in Iraq during World War II*, United States Army, 1943. University Of Chicago Press, 2007.

10 MURRAY, Williamson, *Military adaptation in war with fear of change*, Cambridge University Press, 2011.

11 MARRIN, Stephen, “Adding value to the intelligence product”, en JOHNSON, Loch (ed.), *Handbook of Intelligence Studies*, N. York, Routledge, 2007, pp. 199-210. MARRIN, Stephen, *Improving Intelligence Analysis: Bridging The Gap Between Scholarship And Practice*, New York, Routledge, 2011.

12 KEEGAN, John, *El rostro de la batalla*, Madrid, Ejército, 1990, 31.

Cuanto más ejemplos conozca, cuanto mayor sea su nivel de comprensión de los hechos pasados, más “sensibilidad” tendrá para interrelacionar y descubrir respuestas. El estudio de la historia militar, y de su inteligencia empleada en cada momento, actúan como fuente de inspiración y factor multiplicador de las capacidades creativas e innovadoras, por analogía más que por aplicación directa, de un analista enfrentado a situaciones parecidas, incluso disímiles. Es el “estudio inteligente del pasado”, dinámico y creativo tal y como acertadamente propone José Luis Gómez Blanes a partir de su estudio comparativo de las obras de Sumida (*Decoding Clausewitz*), Duggan (*Strategic Intuition*), Jones (*The Art of War in the Western World*) y Rommel (*La infantería al ataque*)<sup>13</sup>.

No es preciso argumentar que la consideración de la historia -también la militar-, como fuente de experiencias y enseñanzas provechosas, descansa en muchos pasajes y tratados de *Re Militari* y *Re Politica* de los siglos XVI y XVII que reivindicaron el estudio de los clásicos con fines de aprendizaje. Escribía Fray Juan de Santa María, en su *Tratado de República y Policía Christiana para reyes y príncipes y para los que en el gobierno tienen sus veces*, (Lisboa, Antonio Álvarez, 1621) que era cosa muy necesaria “en los reyes para hallarse advertidos en los presentes y proveer en los por venir, porque a quien tiene siempre ante los ojos lo pasado, raras veces lo engañará el tiempo en lo por venir; y el que revolviere las historias de los pasados, hallará las novedades de los presentes y aún las verdades que los aduladores encubren”.

Revolver en ese pasado para encontrar la advertencia, la enseñanza, la lección aprendida que les hiciera prudentes y avisados y despejar así la neblina del desconocimiento presente, por fuerza se situó entre las numerosas aptitudes y capacidades del ministro juicioso, competente y hasta respetado. En nuestros días, es frecuente recuperar muchas de esas enseñanzas históricas a través de tratados, memorias y breviaros que se aplican al mundo empresarial, a la política o a cualquier esfera de actividad. Así, es fácil hallar, entre las estanterías de novedades editoriales, ejemplos de recuperación y aprovechamiento de enseñanzas en obras tan dispares como el breviario del cardenal Mazzarino para el buen gobierno político<sup>14</sup> o la identificación de las buenas prácticas de la gestión innovadora de la Compañía de Jesús<sup>15</sup>, por no hablar del sempiterno Sun Tzu y su *arte de la guerra*, continuamente reeditado y repetidamente aplicado a los negocios, al deporte y hasta las relaciones personales.

---

13 GÓMEZ BLANES, José Luis, “La auténtica revolución militar”, *Ejército*, 850, en-feb. 2012, 24-30.

14 MAZZARINO Giulio, *Breviario para políticos*, prefacio Umberto Eco, Barcelona, Random House Mondadori, 2007. Existe edición con traducción de Alejandra de Riquer, Barcelona, Acantilado, 2007.

15 LOWNEY Chris, *El liderazgo al estilo de los jesuitas: las mejores prácticas de una compañía de 450 años que cambió el mundo*, Barcelona, Verticales de bolsillo, 2008.

El perfecto militar, como el perfecto príncipe, debía acreditar prudencia, equilibrio y previsión, siendo el estudio sistemático de los buenos consejos y las malas ocasiones pasadas una de las llaves ineludibles para conseguir la excelencia en el mando y en la dirección de la *res publica*. Al menos, obviamente, desde un punto de vista teórico, pues no faltaron tampoco críticas y observaciones puestas al demasiado leer y al poco hacer.

En el XVIII, la revolución militar de los dos siglos anteriores daba paso a una concepción científica ilustrada propia en la conducción de la guerra. Con mayor fuerza se recuperaba el estudio del pasado, con una intencionalidad pragmática, no simplemente de erudición o como vana acumulación de datos. Aprender de los errores se situaba en el terreno de la máxima y la doctrina. Se posibilitó así la creación de grandes proyectos documentales en torno a los llamados depósitos de la guerra, vinculados a los incipientes Estados Mayores europeos<sup>16</sup>. Estos *Depots of Military Knowledge* fueron verdaderas bibliotecas y centros de acumulación documental especializados, que comenzaron a crecer a finales del siglo XVIII. En ellos, los militares profesionales dispondrían de grandes volúmenes de información bibliográfica, con objeto de poder llevar a cabo la reducción del pasado a enseñanzas presentes. Aprender de los éxitos y de los errores, en una suerte de acumulación masiva de ejemplos, ha continuado, hasta nuestros días, configurando un más que efectivo maridaje entre historia, ciencias de la documentación y análisis procedimental. Esta recopilación sistemática y duradera de ejemplos útiles se vinculó a las capacidades de departamentos y servicios de inteligencia que revalidaron la máxima latina de la historia como maestra de vida y experiencia. Hurgar en los orígenes de la asimetría en el combate, recuperar ejemplos válidos de cómo aprovechar las características geográficas de un territorio o incrementar el conocimiento sobre las operaciones de contrainsurgencia en una época y en un teatro de operaciones siguen propiciando numerosas contribuciones actuales<sup>17</sup>. Queda por dilucidar si, como defiende Víctor Davis Hanson, cada conflicto, cada batalla y cada enfrentamiento sería en realidad un capítulo más de una historia universal de los medios, características y modos en los que se verificó el combate desde el inicio de los tiempos. Es decir, un *continuum predecible* en la historia de la guerra, en la que sólo los elementos colaterales hubiesen evolucionado; pero no los fundamentos considerados permanentes. Con permiso del historiador británico John Keegan, recientemente fallecido, quien consideró la batalla como la unidad mínima de estudio para la historia militar, necesitada de su contexto específico, sus características particulares, su “rostro”,

---

16 NAVARRO BONILLA Diego, “Antecedentes históricos en la organización de la información y la documentación aplicada a la seguridad y la defensa de los estados”, *Anales de Documentación*, 10, 2007, 281-296.

17 BECKETT Ian F.W. y John Pimiott, *Counter-Insurgency: lessons from History*, Pen & Sword, 2011. BENSANEL Nora y OLIKER Olga, *Security Force Assistance in Afghanistan: Identifying Lessons for future efforts*, Santa Mónica, Rand Corporation, 2011.

aún cuando rechazó cualquier “lógica suprema de la guerra de carácter [o aplicación] universal”.<sup>18</sup>

En cambio, el conocimiento de las guerras pasadas sólo permite establecer parámetros amplios de lo que podemos esperar de las nuevas. La escala de la logística y la naturaleza de la tecnología cambian. Pero los motivos, las emociones y la retórica se repiten a través de los siglos. Por eso, suelen ser predecibles [...] Las comunicaciones instantáneas del siglo XXI pueden agilizar la toma de decisiones de maneras que resultaban impensables en el pasado. Los generales de hoy deben ser cautos a la hora de hacer declaraciones públicas que pueden influir en millones de personas en todo el mundo. Pero todo esto no son más que nuevas arrugas en el marchito rostro de la guerra. El explosivo improvisado contra el Humvee blindado no es más que una versión moderna de la catapulta frente a la muralla defensiva o del arcabuz frente a la cota de malla. La larga historia de la guerra sugiere que no hay una primacía establecida de la táctica defensiva u ofensiva. Ninguna ley dicta que un tipo de arma gana a otro, sólo que determinadas estrategias y tecnologías proporcionan una victoria transitoria sobre adversarios menos preparados<sup>19</sup>.

El aprendizaje de modelos, prototipos o patrones para su incorporación a procesos superiores de creación de valor en una organización se nutre de muchas otras disciplinas y áreas de estudio y conocimiento; facilitando el pensamiento crítico, transversal y multidimensional hasta alcanzar una “omnicomprensión” (muchas veces ilusoria) desde múltiples dimensiones: “La Inteligencia proactiva pretende actuar en, o modelar la realidad para poder evitar que riesgos y amenazas puedan devenir”<sup>20</sup>.

“Aunque desde siempre los Estados Mayores han intentado prever las características de los futuros conflictos, el nacimiento del TRADOC norteamericano y la extensión de este modelo a los ejércitos de otros países condujeron a la sistematización de los estudios prospectivos, decididos a definir los escenarios de empleo futuro de los Ejércitos. Intentan ampliar el análisis de conflictos pasados (la principal fuente de pensamiento militar) con el concurso de otras ciencias sociales (demografía, economía, geopolítica...) con el fin de prever las características del combate futuro y diseñar y organizar el tipo de ejércitos más apto para ellos”<sup>21</sup>.

A pesar del escaso interés académico, cuando no aversión, demostrado durante décadas por la Historia Militar en muchos países, es preciso subrayar la enorme tras-

---

18 KEEGAN, John, *El rostro de la batalla*, Madrid, Ejército, 1990, 32-33.

19 HANSON Víctor Davis, *Guerra: el origen de todo*, Madrid, Turner, 2011, 34-40.

20 SERRA DEL PINO Jordi, “Inteligencia proactiva”, *Inteligencia y seguridad: revista de análisis y prospectiva*, 10, 2011, 55-74.

21 FRÍAS SÁNCHEZ Carlos Javier, “Iraq y Afganistán: conflictos del pasado, ¿ejércitos del pasado?”, *Ejército*, 847, oct. 2011, 18.

endencia que esta especialización de la Historia ofrece para la investigación en inteligencia:

Los cursos que en la actualidad se imparten sobre Afganistán e Irak estudian los intereses geopolíticos estadounidenses en el petróleo o el síndrome de estrés post-traumático de los veteranos, en lugar del heroísmo de los marines en Faluya o las claves del éxito del general David Petraeus al sofocar la insurgencia islamista radical en Bagdad. Con estos tres ejemplos, los académicos contemporáneos quieren impartir lecciones relevantes para la actualidad al centrarse en los aspectos sociales de las guerras de Estados Unidos que tradicionalmente han sido pasados por alto. Pero olvidan que los estudiantes de hoy pueden extraer valiosas enseñanzas si aprenden por qué los americanos aterrizaron y resistieron en Normandía<sup>22</sup>.

Otra vinculación inherente a esta definición de las lecciones aprendidas es su presencia en los planes de formación de los ejércitos. No por casualidad, entre las asignaturas de las academias siempre figuró el estudio de historia militar. En el tratado de Leopoldo R. Ornstein, profesor de Historia militar en la Escuela Superior de Guerra argentina, se reservaron profundas consideraciones sobre el método de estudio, análisis y explotación de las lecciones aprendidas, ya en 1957:

“La experiencia a extraer del estudio de la Historia Militar jamás surgirá de deducciones artificiosas, sino de pruebas concretas y que constituyan verdades indudables. Esas verdades hay que buscarlas y para hallarlas es forzoso remitirse a la investigación de las causas en todo fenómeno que se analiza, especialmente en aquello que desvirtúa las reglas consagradas [...] Es en el campo de las contradicciones que aparecen con tanta frecuencia en la guerra, donde se oculta el más productivo veneno de experiencias. Esta es la razón que nos obliga a enfrentarnos indefectiblemente con el análisis comparativo de diferenciación”<sup>23</sup>.

Se habla con frecuencia del concepto clásico de revolución en los asuntos militares. En realidad, a lo largo de los siglos, se ha asistido a transformaciones determinantes en la forma de conducir, plantear o comprender la guerra y sus fundamentos. Bien por los avances tecnológicos empleados en cada época, bien por las transformaciones en las comunicaciones en tiempo real o por la formación de los mandos, cada vez más profesionales; o por una conjunción de todo ello. El estudio de cada revolución militar se asemeja a un *puzzle* progresivo y acumulativo, y a una continua generación de tipos de guerra que se superponen. Las características del conflicto en la Historia determina-

---

22 HANSON Víctor Davis, *Matanza y cultura*, Madrid, Turner; México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

23 ORSTEIN Leopoldo, *El estudio de la Historia militar: bases para una metodología*, Buenos Aires, Círculo Militar, 1957, 345.

ron el paso de una revolución militar a otra, hasta llegar a la actual “guerra asimétrica” estudiada, entre otros, por el general británico Rupert Smith en su determinante obra *The Utility of Force*. Otros expertos, como Van Creveld<sup>24</sup> o Anthony McIvor, han analizado minuciosamente la naturaleza cambiante de la guerra contemporánea hasta sentar las bases del paradigma de conflicto armado de nuestros días<sup>25</sup>. Es así cómo se avanza desde una transformación o revolución de los asuntos militares, estudiadas primero por Michael Roberts, John Keegan o Geoffrey Parker<sup>26</sup> para el caso de la Edad Moderna hasta desembocar en la contemporánea Revolución en los Asuntos Militares. De allí se pasaría a la Revolución en la Inteligencia (*RIA: Revolution in Intelligence Affairs*) propuesta en su momento por Deborah Barger<sup>27</sup> y, más recientemente, por William Lahneman<sup>28</sup>. Y la siguiente etapa sería otro tipo de transformación descrita por Carmen A. Medina:<sup>29</sup> es decir, la específicamente orientada hacia procesos que alcanzan de lleno la mente del analista; haciendo del análisis de inteligencia y del pensamiento crítico transversal una apuesta de innovación, como propugna David T. Moore<sup>30</sup>. Sea revolución o transformación, como plantearon Len Scott y R. Gerald Hughes, estamos ante un paradigma inevitable. El factor inteligencia, bien aprovechado, integralmente concebido e imaginativamente actualizado ofrece aquí sus mayores capacidades dentro de las herramientas preventivas<sup>31</sup>. Las menciones expresas en las estrategias de seguridad nacional (la española fue aprobada durante 2011) así lo corroboran.

Sin embargo, en ese *puzzle* hay piezas que se repiten, que son inherentes a todas las épocas. Considero la información una de estas constantes, imprescindibles, de-

---

24 CREVELD Martin Van, *The changing Face of War: lessons of combat, from the Marne to Iraq*, N. York, Presidio Press, 2006.

25 MCIVOR Anthony, (ed.), *Rethinking the principles of war*, Annapolis, Naval Institute Press, 2005.

26 PARKER Geoffrey, *La revolución militar: innovación militar y apogeo de Occidente 1500-1800*, Madrid, Alianza, 2002.

27 BARGER Deborah, *Toward a Revolution in Intelligence Affairs*, Santa Mónica, Rand Corporation, 2005.

28 LAHNEMAN William, *Keeping U.S Intelligence Effective: The Need for a Revolution in Intelligence Affairs*, Maryland, Scarecrow, 2011.

29 MEDINA Carmen A., “What to Do When Traditional Models fail: The Coming Revolution in Intelligence Analysis”, *Studies in Intelligence*, Vol. 46, nº 3, 2002, 23-28.

30 MOORE, David T., *Sensemaking: A structure for an Intelligence Revolution*, Washington, National Defense Intelligence College, 2011.

31 SCOTT Len y HUGHES R. Gerald, “Intelligence, Crisis and Security: Lessons from History?”, *Intelligence and National Security*, vol. 21 nº 5, 2006, 653-674. SCOTT Len y HUGHES R. Gerald, “Intelligence in the Twenty-First Century: Change and Continuity or Crisis and Transformation”, *Intelligence and National Security*, vol. 24 nº 1, 2009, 6-25.

terminantes y definitorias<sup>32</sup>. Siempre se busca la excelencia de los nuevos paradigmas, la forma novedosa de afrontar nuevos y viejos problemas. No importa el grado de innovación y cambio que introduzcan las transformaciones o las revoluciones. Porque la validez del estudio del contexto, de la ubicación en el espacio y en el tiempo y la extracción de nuevo conocimiento, seguirá manteniendo su vigencia. Un ejemplo claro es la inteligencia sociocultural<sup>33</sup>. Disponer de un conocimiento profundo de los múltiples factores históricos que han intervenido en la configuración de una lengua, una identidad o un conjunto de valores y creencias contribuye a mejorar el proceso de identificación y aprovechamiento de lecciones aprendidas para las fuerzas desplegadas.

## 2. CONCEPTO, DOCTRINA Y DEFINICIONES

En este contexto de cambios y adaptaciones a las dinámicas que impone la naturaleza cambiante de los riesgos y amenazas a la seguridad global, se retoman métodos, procedimientos y formas de refinar la calidad de la inteligencia como herramienta preventiva insustituible. Uno de ellos es el análisis de lecciones aprendidas.

Una lección aprendida es, según define el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra Español: “El conocimiento contrastado y sancionado según el nivel correspondiente, extraído del análisis de experiencias en operaciones y ejercicios, que pueda servir para mejorar la organización, preparación y empleo del Ejército”<sup>34</sup>.

La OTAN, mientras, las define como : “people, things and activities related to the act of learning from experience to achieve improvements. The idea of LL in an organization is that through a formal approach to learning, individuals and the organization can reduce the risk of repeating mistakes and improve the chance that successes are repeated. In the military context, this means reduced operational risk, lower cost and improved operational effectiveness”<sup>35</sup>.

---

32 JACKSON Peter y SCOTT Len, “The Study of Intelligence in Theory and Practice”, *Intelligence and National Security*, vol. 19, nº 2, 2004, 294-322.

33 PATTON Kerry, *Sociocultural Intelligence: A New Discipline in Intelligence Studies*, London, N. York, Continuum, 2010. DAVIS Karen D. (ed.), *Cultural Intelligence and Leadership: an introduction for Canadian Forces Leaders*, Kingston (Ontario), Canadian Defence Academy Press, 2009, IX.

34 España. Ejército de Tierra. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Procedimiento de Lecciones Aprendidas. Instrucción Técnica 02/07

35 NATO Joint Analysis and Lessons Learned Centre, *The NATO Lessons Learned Handbook*, 2ª ed., 2011; [http://www.jallc.nato.int/newsmedia/docs/Lessons\\_Learned\\_Handbook\\_2nd\\_edition.pdf](http://www.jallc.nato.int/newsmedia/docs/Lessons_Learned_Handbook_2nd_edition.pdf). Fecha de consulta: 24.01.2012

El examen sistemático de la información disponible sobre una materia incluye la evolución de sus características, fundamentos, modificaciones, constantes y analogías. Disponer de ese conocimiento básico, y actualizarlo, resulta imprescindible para elaborar una observación detallada y avanzar pronósticos y estimaciones.

El origen de una lección aprendida se sitúa en la valoración positiva y asimilación de una enseñanza, sea o no favorable a los objetivos de la organización. Si es positiva para mantener su vigencia, si es desfavorable para evitarla y proponer nuevos modos o prácticas. ¿Cuándo se puede decir que una “buena práctica” (*Best Practice*) se convierte en lección aprendida? Una buena práctica es una actividad, un método o simplemente un modo de resolver un asunto a través de un análisis; de tal modo que puede ser replicada en circunstancias análogas. La buena práctica, integrada en el conjunto de conocimientos tácitos de una organización, debe convertirse en conocimiento explícito al ser documentada e incorporada al listado de sus experiencias positivas. Requiere además actualización, validación y verificación. Debería ser regularmente sometida a un proceso de auditoría de experiencias aprendidas para acreditar que, efectivamente, sigue manteniendo su vigencia y que su incorporación al proceso de aprendizaje de la organización reporta, de manera efectiva y cuantificable, beneficios tangibles o intangibles. En suma, lo que sirvió una o n veces para una circunstancia concreta no da garantías ilimitadas de éxito en el futuro.

Ni el análisis de Inteligencia, ni el analista como perfil profesional especializado deben incorporar, entre sus múltiples herramientas, el aprovechamiento de esa base de conocimientos acumulados a lo largo del tiempo sobre las materias que interesan a la organización. Deben buscar de manera eficaz su aplicación a un futuro a corto, medio o largo plazo. Se trata de hacer de esa experiencia observada, acumulada, integrada, valorada e interpretada un repositorio de casos útiles, pertinentes y aplicables a una línea temporal futura. Porque el análisis de inteligencia y el de lecciones aprendidas convergen en un punto conducente hacia el objetivo común de generar nuevo conocimiento, que reduzca la incertidumbre de una organización y mejore su tasa de aprendizaje, continuado y compartido.

Una lección procede de la observación pormenorizada de un hecho, un resultado o un método. de ahí se extraen elementos de información aislados. La observación de estos hechos, entendidos como objetos singulares de aprendizaje (el patrón común de ataque de esquifes piratas en Puntland o las variantes de IED's en las carreteras de Helmand, Afganistán, frente a las de Herat) da paso a una recopilación, procesamiento, valoración e interrelación sistemática. Para cada incidente singularizado se genera una matriz basada en la descomposición de sus partes, características y rasgos definitorios. Se trata de aplicar un procedimiento de descripción pormenorizada de un hecho observado a través de metadatos, que actúan como campos de información (utilizando terminología de las ciencias documentales). La Doctrina OTAN propone un conjunto de metadatos para cada hecho observado, ganando en normalización a través de un lenguaje de marcado, facilidad de integración de recursos de conocimien-



to entre organizaciones. Entre ellos se sitúa: **Fecha** de la observación, **Lugar**, posición o localización, **Nombre** de la operación, ejercicio o experimento, **Fuente** de origen: observación directa, entrevista, encuesta, **Impacto**: crítico, deseable, útil, **Frecuencia** de ocurrencia: frecuente, ocasional, raro, **Niveles**: político, estratégico, operacional, táctico, etc. La lista es aún más extensa. Una vez más, las capacidades que acumulan los documentalistas, en el uso y aplicación de lenguajes de marcado de documentos basados en estándares como XML, hacen de este perfil profesional uno de los más pertinentes para desarrollar numerosas tareas en gestión y organización de información en el ámbito de la seguridad y la defensa. Esa normalización será, además, clave para definir proyectos superiores de web semántica o generación de ontologías que redunden en una mejora de capacidades informacionales de la organización<sup>36</sup>.

Las herramientas de los analistas de lecciones aprendidas incluyen estadística avanzada, simulación de escenarios y modelos matemáticos. Sin embargo, el valor añadido que aporta el trabajo de un analista de lecciones aprendidas se sitúa en su capacidad para ofrecer recomendaciones, cambios, acciones que se acoplen al nuevo aprendizaje: innovación.

Si el analista forma parte de una estructura que ha incorporado la necesidad de compartir conocimiento a través de modelos ágiles, participativos y en red, se llega a un escalón superior de sinergia, basada en la cooperación mediante aprendizaje. De ahí que herramientas de trabajo colaborativo en red como las wikis hayan demostrado su utilidad en la explotación de lecciones aprendidas generadas por analistas de inteligencia, como ha apuntado Kristan J. Wheaton, de la Mercyhurst University<sup>37</sup>.

Para concluir, una lección aprendida es, a mi juicio, un resultado deseable de la transformación sistemática de una experiencia observada en solución efectiva aplicable. Ello se consigue gracias a un proceso de analogía y comparación retrospectiva con casos similares, validación y proyección hacia el futuro para extraer nuevo conocimiento, que a su vez mejora la calidad de múltiples procesos dentro de una organización. Una lección aprendida reduce el riesgo y la incertidumbre y el coste de la ineficiencia, aumentando la eficacia. Es una suerte de aprendizaje científico del pasado, inmediato o remoto, basado en métodos sistemáticos que se orientan hacia el futuro y hacia la mejora continua. Empero, su interés no se circunscribe al ámbito de la eficacia y la eficiencia. De hecho, penetra en la cohesión interna de sus miembros y hasta en el orgullo por compartir una marca de identidad que funciona y que demuestra sus éxitos mediante el pasado compartido, aprovechado una y otra vez.

---

36 SENSO, José Antonio, “Gestión del conocimiento y tecnologías semánticas en inteligencia y defensa”, *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, nº 10, 2011, 29-53.

37 WHEATON Kristan J., *The Warning Solution: Intelligent Analysis in the Age of Information Overload*, Afcea, 2001.

### 3. ESQUEMA Y FASES DE UN MÉTODO DE ANÁLISIS DE LECCIONES APRENDIDAS

La explotación de lecciones aprendidas es un método articulado en torno a la identificación y selección de observaciones y casos. A continuación, su análisis crítico deberá propiciar la extracción de la lección aprendida y el fundamento de su utilidad singular futura. Se deben escoger hechos concretos, similares en diferentes momentos, y colocarlos en una línea temporal de evolución, para estudiarlos simultáneamente y determinar su grado de analogía o disparidad. Una vez comprobada la pertinencia de la analogía, podrá ser incorporada a la doctrina o a las normas ejemplares que guíen la decisión en circunstancias similares. Sin embargo, la búsqueda de analogías históricas ofrece frecuentemente efectos contrarios y resultados muy divergentes: reitérese lo que Clausewitz había manifestado al relativizar la la historia militar como depósito de enseñanzas: “Hay cuestiones que se repiten con frecuencia, en las que nada probaría una docena más de casos. Porque es igualmente fácil encontrar otra de casos análogos, con desenlace contrario”. Entonces, ¿qué hacer?

La búsqueda de las causas, el contexto de las circunstancias -análogas o dispares-, contribuyen decisivamente a la comprensión del fenómeno y a la deducción de la correspondiente experiencia, como señala Ornstein. El estudio comparativo de similitudes y diferencias de casos parecidos en el tiempo debe arrojar el siguiente resultado:

- A. “los casos en que a igualdad de procedimientos empleados en situaciones semejantes se obtuvieron los mismos resultados en épocas diferentes.
- B. Los casos en que “a pesar de la similitud de situaciones y procederes, se llegó a desenlaces totalmente opuestos”.

En ambos podemos obtener lecciones aprendidas, positivas o negativas.

El análisis crítico comparativo es un método basado en el estudio sistemático de lo que fue adecuado en un momento dado para concluir si puede proyectarse hacia el presente o el futuro y con qué grado de pertinencia. Comprobación y contraste de los ejemplos analizados son esenciales para determinar la “posible eficacia futura de un procedimiento verificado en un solo acontecimiento”. Y ello porque éste “debe ser sometido a repetidas experimentaciones demostrativas de que, en igualdad de condiciones, produjo también en otros casos similares idénticos resultados”. Esa comprobación teórica e intelectual descansa, por fuerza, hasta que se produzca un nuevo conflicto, en la mesa de la historia militar, “ya que en las contiendas del pasado existen numerosos ejemplos que revelan esas coincidencias, aunque guardando lógicamente las diferencias derivadas de la diversidad de épocas, causas y circunstancias

concurrentes”<sup>38</sup>. Son precisamente estas circunstancias concurrentes, aglutinadas en el “contexto situacional”, las que un analista de lecciones aprendidas debe saber identificar y valorar con precisión. Porque son los factores que alteran y hacen evolucionar un asunto hacia una u otra dirección.

Tampoco se puede olvidar que el estudio de casos es un método muy utilizado para la investigación en ciencias sociales, con especial aplicación al análisis de inteligencia. Con objeto de entresacar patrones comunes y contribuir al marcado de inferencias, como proponen Sarah Miller y Randolph Pherson (2011) al ofrecer una metodología rigurosa útil para un analista en doce capítulos, que abarcan desde el asesinato de Benazir Bhutto hasta los disturbios en Belgrado<sup>39</sup>. Las técnicas que analizan estos casos varían desde el análisis de hipótesis comparadas -que ya identificase en un trabajo clásico Robert Clark<sup>40</sup>- hasta la identificación de escenarios simples o el análisis *pre-mortem* de Heuer y Pherson<sup>41</sup>. Hans Prunckun también ha defendido esta metodología del *case study* como parte del conjunto de métodos, técnicas y conocimientos exigibles a un analista de inteligencia:

Case studies are studies of single issues or problems and can be manifested in a person, a group, an incident, or an event. It is a systemic way of examining a problem extending beyond the use of a limited number of variables by providing an in-depth investigation into the target phenomena. Case studies can be single or multiple cases and need not be solely qualitative. Instead, they can use a quantitative paradigm or a mixed approach. This type of research design is well suited to strategic intelligence projects (see, for example, the case study into the 1986 Libyan air raid by the U.S. Air Force in retaliation of terrorist bombing in Europe targeting American Interests<sup>42</sup>.

A partir de las propuestas explícitas en la doctrina oficial de la OTAN, se determinan las funciones, competencias y requerimientos exigibles a un oficial experto en lecciones aprendidas<sup>43</sup>. Así, su formación especializada se actualiza en los cursos que

---

38 ORSTEIN Leopoldo, “op cit.” 331.

39 BEEBE Sarah Miller y PHERSON Randolph H., *Cases in Intelligence Analysis: Structured Analytic Techniques in Action*, CQ Press, 2011.

40 CLARK Robert M., *Intelligence Analysis: a Target-Centric Approach*, 3ª ed., Washington, CQ-Press, 2009.

41 HEUER Richards J. y PHERSON Randolph H., *Structured Analysis Techniques for Intelligence Analysis*, Washington, CQ Press, 2010

42 PRUNCKUN Hank, *Handbook of Scientific Methods of Inquiry for Intelligence Analysis*, Maryland, Scarecrow, 2010, 57

43 Lessons Learned Policy. Bi-Strategic Command (Bi-SC) Directive 80-6. Lessons Learned. Allied Command Operations (ACO) Directive 80-1.

actualmente se ofrecen dentro del SWEDINT. Por ejemplo, el *NATO Lessons Learned Staff Officer Course* busca alcanzar estos objetivos generales y de aprendizaje:

**NATO Lessons Learned Staff Officer Course**

<http://www.forsvarsmakten.se/en/Swedish-Armed-Forces-International-Centre/Courses-at-SWEDINT/NATO-LL-SOC/>

Preparar a los oficiales expertos para gestionar un proceso de Lecciones Aprendidas en la organización; aplicando la formación, proceso, herramientas y comparación de información. El curso impartirá también conocimientos de aprendizaje organizacional, observación, obtención, técnicas básicas de análisis y la aprobación, asignación e implementación de lecciones identificadas antes de validarlas como lecciones aprendidas.

1. Introducir los principios de la gestión del conocimiento y el aprendizaje organizacional, así como el papel jugado por las lecciones aprendidas en estos principios y la teoría de la innovación y el uso de escenarios.
2. Proceso de lecciones aprendidas de la OTAN: Principios, ejemplos, herramientas, técnicas y aplicaciones.
3. Elementos de apoyo a las capacidades de lecciones aprendidas: desarrollar una comprensión de los elementos de apoyo a través de la doctrina, organización, formación, material, liderazgo, personal e interoperabilidad que permita la ejecución del proceso de lecciones aprendidas
4. Ejemplos de aplicación y proyectos prácticos

**PROPUESTA DE PROCESO DE LECCIONES APRENDIDAS (adaptada a partir del manual del NATO-JALLC)**

FASE	Cometido
1. Observación y recopilación de experiencias y prácticas	Recoger y poner a disposición de la organización las experiencias observadas. Definir genéricamente el contenido de cada observación. Se utilizará un formato normalizado disponible en cualquier momento. El resultado es un repositorio compartido de experiencias susceptibles de convertirse en Lecciones Aprendidas

2. Análisis	Estudio sistemático, descripción pormenorizada (metadatos) y fragmentación de la experiencia observada para obtener una solución a un problema similar. Diseño y elaboración de matriz de aprendizaje. Es tarea asignada a la Unidad central de Inteligencia de la organización/analistas. El jefe del departamento/área en la que se ha originado la experiencia la estudiará conjuntamente	
3. Sanción como Lección Aprendida	<p>3.1 Valoración</p> <p>3.2 Extracción de propuesta de solución</p> <p>3.3 Validación/ Sanción de la Lección Aprendida</p>	Transformación de experiencias y prácticas en lecciones aprendidas. Se contrasta la experiencia y se comprueba que ésta no es fruto de la casualidad validándola y valorando su pertinencia., Debe derivarse de todo ello una solución al problema o síntesis aprovechable para una próxima ocasión que debe ser aprobada y que otorga sanción a la Lección Aprendida. Esa experiencia analizada, sistematizada y valorada se convertirá en Lección Aprendida una vez sancionada, es decir, cuando se derivan propuestas aprobadas de solución a los problemas analizados
4. Difusión	Publicación de la lección aprendida, y puesta a disposición de la organización siguiendo el formato normalizado correspondiente	
5. Control y auditoría	<p>Verificación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. La lección aprendida se ha difundido correctamente a los órganos implicados</li> <li>b. El resultado se basa en criterios de eficiencia y eficacia, disponiendo con criterios de calidad de los recursos de información y cualificación de los intervinientes</li> <li>c. Todas las fases del ciclo se desarrollan bajo parámetros e indicadores verificables</li> <li>d. Se aplican indicadores de medición del éxito del aprendizaje de lecciones para mejorar los resultados de la organización.</li> </ul>	

#### 4. APLICACIONES A UNA ORGANIZACIÓN: PERFILES Y ESPECIALIZACIÓN PROFESIONAL

La celebración del 2º Congreso Internacional de Inteligencia (Universidad Carlos III-Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 22-24 noviembre 2010) ha permitido configurar un foro de discusión académica en España en torno a la inteligencia como disciplina científica; sobre la “cultura de inteligencia como elemento para la reflexión y la cooperación”. Una de las conclusiones se centra en la necesidad de contemplar la historia de la inteligencia desde una óptica pertinente para el objetivo de estas páginas:

El estudio de la historia de la práctica y de los servicios de inteligencia no debe ser considerada únicamente como un ejercicio de conocimiento erudito del pasado. Debe servir también para conocer el origen y la naturaleza de los actuales servicios de inteligencia, comprender mejor nuestro presente y elaborar un cuerpo de lecciones aprendidas que guíe la práctica y proyecte intervenciones futuras. El avance de los estudios históricos exige emprender, a nivel internacional, un repertorio sistemático de las múltiples fuentes de interés para estos estudios.

Conviene, en este punto, detenerse en la definición y funciones de estos centros que, en la mejor tradición de los depósitos de conocimiento militar del siglo XIX, configuran una modalidad actualizada de entornos de análisis y generación de conocimiento para la acción y la decisión. En Lisboa, opera desde hace años el *Joint Analysis and Lessons Learned Centre* (JALLC) En octubre de 2010 publicó su *Lessons Learned Handbook*, una obra de referencia para comprender los fundamentos de su actividad basada en el aprendizaje de la experiencia. Y cómo ésta llega a convertirse en palanca de cambio en modelos o prácticas manifiestamente caducos o ineficientes.

El JALLC desarrolla sus funciones de análisis conjunto de operaciones, ejercicios y experiencias para mantener un continuo suministro de lecciones aprendidas y conocimiento especializado en el seno de la Alianza Atlántica<sup>44</sup>. Ha conseguido articular una doctrina propia en torno al llamado proceso de lecciones aprendidas de la OTAN. Las capacidades analíticas se suman a las de gestión documental, gracias al mantenimiento de la *NATO Lessons Learned Database*, verdadero repositorio de interés para identificar, aprovechar y reutilizar las enseñanzas sancionadas positivamente procedentes de las operaciones en las que las fuerzas de la Alianza tienen presencia de efectivos. Esta base de datos ofrece a los usuarios una herramienta de gran potencial, basada en el análisis y en los resultados organizados, descritos y archivados, disponibles en todo momento.

---

44 *Joint Analysis Handbook*, 3ª ed. Monsanto, Lisbon, Portugal, Joint Analysis and Lessons Learned Centre 2007; [http://www.jallc.nato.int/newsmedia/docs/Joint\\_Analysis\\_Handbook\\_3rd\\_edition.pdf](http://www.jallc.nato.int/newsmedia/docs/Joint_Analysis_Handbook_3rd_edition.pdf).  
Fecha de la consulta: 21.01.2012

Estas lecciones aprendidas derivan de acciones desarrolladas, ejecutadas y resueltas, bien fueran ejercicios, operaciones o experimentos, que alcanzaron unos resultados. Éstos sería positivos o adecuados a los planteamientos iniciales o, por el contrario, negativos y completamente desviados. Entre los dos límites que marcan los extremos del éxito y del fracaso, se producen numerosos estadios intermedios por los que la experiencia ha transitado ofreciendo un caudal informativo inestimable de prácticas, métodos y soluciones. Esta realidad, que en el ámbito militar tiene una larga tradición analítica y de estudio, puede servir de base que permita su aplicación a otros entornos de actividad. Véase el mundo empresarial en el que, aprender de los errores y de los aciertos, requiere el establecimiento de un modelo preciso, una metodología bien fundamentada y una voluntad de contemplar la acumulación de lecciones como un ejercicio imprescindible para la generación de conocimiento nuevo y hacer del aprendizaje progresivo, integral y dinámico un factor atractivo para la toma de decisiones basada en modelos temporales.

¿Se puede recopilar, organizar, analizar, regular o calcular el proceso de incorporación de lecciones aprendidas en mi organización? Se puede y se debe. Es más, conscientes del valor que tiene la dinamización de perfiles profesionales que pueden readaptarse a entornos de aprovechamiento del conocimiento en organizaciones públicas o privadas, surge la siguiente pregunta: ¿Quién puede ser responsable de un programa de Análisis de Lecciones Aprendidas? ¿Qué perfil de una organización puede formar parte de esta metodología de trabajo? Cualquiera persona dentro de una organización, mientras desempeña su cometido contribuye, con sus observaciones y aportaciones críticas, a comprender acciones puntuales para ofrecer enseñanzas por analogía, estudio y superación. La participación activa configura un trabajo corporativo en red que suministra, de manera continua y natural, un conjunto de experiencias que pueden convertirse, una vez iniciado el proceso de identificación, en lecciones aprendidas. En última instancia, se trata de demostrar que, al ofrecer los empleados su propia visión de casos exitosos, aportan valor a la organización. Pero debe realizarse a través de una planificación y sistematización del aprovechamiento de los hechos del pasado, de sus observaciones y de su transformación en Lección Aprendida como categoría específica de recursos de conocimiento a disposición de la dirección estratégica de la organización.

En numerosas empresas se ha sistematizado el tradicional “buzón del empleado”, orientándose hacia una mayor participación de todos y operarios, favoreciendo una organización más transversal, horizontal y colaborativa. Sus indicaciones, propuestas y observaciones muchas veces han conseguido reducir costes en las distintas áreas de las cadenas de valor y de negocio, revalidando así la tendencia hacia el aprovechamiento transversal de capacidades de una organización en la que todos sus integrantes tienen voz e importancia por sí mismos.

Propongo que cada organización tenga su propio plan de lecciones aprendidas. Junto al de conservación de documentos vitales, el de prevención de desastres, o el plan estratégico de comunicación, las lecciones aprendidas se incorporan a los llamados

planes inteligentes. En todos ellos la información, su protección y aprovechamiento proactivo para mejorar la posición competitiva e innovadora de la organización, conforman un activo informacional de primer orden.

Así, todo empleado, convertido en un sensor de observación de buenas y malas prácticas, volcaría de forma normalizada y en un lenguaje completamente controlado su conocimiento, sus observaciones y críticas orientadas a la mejora continua. El repositorio de lecciones aprendidas se enriquecería así, gracias a la aportación de todos, con independencia de su responsabilidad en la organización, haciéndola más permeable y participativa. La incorporación de capacidades propias de la web semántica superaría la mera acumulación de experiencias ofreciendo un resultado de enorme interés, basado en el aprendizaje continuo y en la creación de nuevos significados para cada lección en su contexto e interrelación con las demás.

La gestión y explotación de las lecciones aprendidas quedaría encomendada a los departamentos de inteligencia de la organización. En todo el plan, debería jugar un papel esencial el profesional de archivo o documentalista, capaz de ofrecer numerosas respuestas a tareas propias de una gestión, organización y explotación de la información. Para convertir este repositorio, y todos los recursos de conocimiento tácito y explícito que maneja la institución, en un resultado con valor añadido. Cargar en el sistema integrado las experiencias resueltas de forma satisfactoria puede, en cierto modo, recordar a los grandes ficheros de jugadas de ajedrez. Allí, el estudio sistemático de los movimientos, las circunstancias y el modo en que se resolvieron, ofrece una acumulación de lecciones aprendidas de enorme trascendencia para el refinamiento de la próxima jugada.

Las tareas de estos analistas de lecciones aprendidas, como trabajadores del conocimiento retrospectivo, especializado y sectorial de áreas muy específicas dentro de la organización, responden a una sistematización muy precisa, que alcanza un alto grado de eficiencia y eficacia cuando los resultados de su trabajo se aplican a procesos superiores de decisión y de explotación proactiva.

## 5. ANÁLISIS Y PROSPECTIVA: EN TORNO AL CONCEPTO DE PROYECCIÓN Y EXTRAPOLACIÓN

¿En qué medida un hecho del pasado observado, identificado y analizado, incorporado incluso a nuestro repositorio de lecciones aprendidas, puede ofrecer una respuesta acertada a un problema, presente o futuro? Esta reflexión conduce directamente hacia las técnicas de predicción y prospectiva, bajo el paraguas de los denominados estudios de futuro. A este respecto es oportuno recuperar la reflexión que, sobre los conceptos de extrapolación, proyección y predicción, plasmó Robert M. Clark en su



tratado<sup>45</sup>. Como subraya, “el valor de una predicción descansa en la valoración de las fuerzas que configurarán los hechos futuros y en el modelo del objetivo”. Junto a la extrapolación, los otros dos enfoques prospectivos son la proyección y la predicción.

Una extrapolación es una afirmación de lo que se espera que ocurrirá, basada únicamente en observaciones del pasado. En principio, podría pensarse que el estudio sistemático de la historia de la inteligencia, la observación paciente de los hechos y su estudio formalizado, ofrecerían un cuadro aproximado de lo que podría suceder. No obstante, como indica Clark, la extrapolación pura y dura es el método predictivo más simple y también el más conservador. También el más limitado y peligroso. Generalmente es útil en el corto plazo Mientras se asuma que las fuerzas (las circunstancias concurrentes que se mencionaban arriba) que actúan sobre el objetivo no cambian de forma rápida, sino gradual, con inercia. Algo que, naturalmente, requiere siempre muchos matices.

La proyección, por el contrario, es más fiable: abarca un periodo más amplio y se basa en un principio esencial: las fuerzas que han venido actuando sobre un hecho en el pasado y hasta la fecha, cambiarán irremediamente en un futuro, próximo o lejano. La proyección incluye dos técnicas de análisis, ambas de carácter cualitativo: sintético/analítica y el razonamiento probabilístico. Es aquí donde la generación de alternativas y de escenarios de evolución futura de un hecho se torna una tarea fundamental para el trabajo del analista. Y también donde tiene sentido la aplicación de técnicas del árbol y redes de influencia, así como la correlación y la regresión, la estimación de probabilidad y el análisis sensitivo.

Finalmente, la prospectiva trata de dar respuesta predictiva a la evolución de un acontecimiento en el futuro. Teniendo en cuenta especialmente las fuerzas dinámicas (no las estáticas como la inercia) que, inadvertidamente, actúan sobre el modelo. Es decir: los factores determinantes que actuarán para modificar en uno u otro sentido la realidad de un hecho. La prospectiva dibuja, como se suele decir, futuros. Además, la prospectiva requiere herramientas analíticas y perfiles profesionales (analistas) que comprendan un mismo problema desde disciplinas diversas y complementarias; y desde una perspectiva transversal y crítica, no lineal. Llegados a este punto, no parece superfluo incluir las tres reflexiones finales que Clark realiza respecto a la prospectiva: 1. No predice el futuro, pero puede someter la incertidumbre a niveles probabilísticamente razonables. 2. La prospectiva fallará si no incorpora elementos transversales (demografía, valores, formas culturales y creencias, tecnología o economía), y 3. Los “futuros alternativos”, son definidos por el juicio humano, la creatividad y la imaginación.

---

45 CLARK Robert M., “op cit.”

## CONCLUSIONES

1. Una lección aprendida es un tipo de conocimiento generado como resultado de una metodología basada en la observación sistemática de hechos retrospectivos con fines de mejora continua y de aprendizaje. No es una mera acumulación erudita de ejemplos útiles, ni una garantía de soluciones rígidas y aplicables sin más. Su validez contrastada obliga a que se oriente de forma inevitable hacia la acción, en forma de cambio en el modo de hacer las cosas y a la mejora de numerosos procesos dentro de una organización. Es, por tanto, una palanca de innovación y creatividad para la mejora a través del conocimiento y análisis.
2. Es, asimismo, parte fundamental de los subsistemas de información y gestión del conocimiento que se incorporan al capital intelectual de la organización y contribuyen de manera inequívoca a robustecer su aprendizaje organizacional. Elaborarlas y, sobre todo, compartirlas internamente y defenderlas (comunicarlas) hace más fuerte a una organización.
3. Toda organización, con independencia de su estructura (jerárquica, horizontal, en red), de sus fines, sus flujos de información o funciones, incrementa sus niveles de mejora, innovación, competitividad y posicionamiento al diseñar y ejecutar su propio plan de lecciones aprendidas incorporando a expertos del análisis.
4. La vinculación del análisis de lecciones aprendidas con el de inteligencia sitúa a sus profesionales en una posición privilegiada para desempeñar numerosas tareas que hacen del estudio retrospectivo una mejora competitiva por vía de aprendizaje sistemático de sus aciertos y errores.
5. El tradicional aprovechamiento del conocimiento tácito y explícito, dentro de una organización, da paso a una sinergia de áreas y acciones basadas en la información. Así, la interacción entre el archivo de la organización (custodio y garante de su memoria institucional, sus derechos y su posición), el departamento de inteligencia competitiva y los expertos en lecciones aprendidas refuerzan las capacidades de mejora continua y compartida de los tipos de conocimiento generado, acumulado, organizado, valorado, analizado y explotado.
6. Considero una apuesta de futuro la incorporación de unidades de análisis de lecciones aprendidas a organizaciones públicas y privadas para alcanzar sus fines y objetivos, basándose en el registro continuo, normalizado y actualizado de sus experiencias, transformadas en conocimiento de utilidad contrastada.
7. La sinergia entre planes y subsistemas de información, en una misma organización, refuerza su nivel de competitividad e innovación, al tiempo que otorga mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los riesgos, peligros, amenazas y oportunidades que surjan. El plan de lecciones aprendidas debe ser uno

de los subsistemas más activos en los objetivos de “resiliencia” y adaptabilidad organizativa.

8. Finalmente, la organización inteligente que desarrolla su propio subsistema de lecciones aprendidas refuerza la identidad corporativa, al subrayar el valor de la experiencia común y la superación de toda la entidad, no sólo a través de los éxitos disfrutados por todos sus miembros; sino, lo que es aún más importante, a través de los fallos con fines de mejora continua y compartida. Todos los departamentos, divisiones y unidades que configuran la organización encuentran así, en la gestión de lecciones aprendidas, un elemento aglutinador más de la propia cultura y valores de la organización. La lección aprendida refuerza la identidad y el orgullo de la superación por el esfuerzo continuo y conocimiento especializado. Algo que los departamentos de comunicación institucional también pueden aprovechar para sus objetivos de refuerzo de marca corporativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALLIED COMMAND OPERATIONS (ACO) Directive 80-1. Lessons Learned Policy.
- BARGER Deborah, *Toward a Revolution in Intelligence Affairs*, Santa Mónica, Rand Corporation, 2005.
- BEEBE Sarah Miller y PHERSON Randolph H., *Cases in Intelligence Analysis: Structured Analytic Techniques in Action*, CQ Press, 2011.
- BECKETT Ian F.W. y John PIMIOTT, *Counter-Insurgency: lessons from History*, Pen & Sword, 2011. BENSAHEL Nora y OLIKER Olga, *Security Force Assistance in Afghanistan: Identifying Lessons for future efforts*, Santa Mónica, Rand Corporation, 2011.
- BI-STRATEGIC COMMAND (Bi-SC) Directive 80-6. Lessons Learned
- CHUA A. y LAM Wing, “Center for army lessons learned: knowledge application process in the military”, *International Journal of Knowledge Management*, vol. 2, nº 2 abril-junio 2006, p. 69-82.
- CLARK Robert M., *Intelligence Analysis: a Target-Centric Approach*, 3ª ed., Washington, CQPress, 2009.
- CREVELD Martin Van, *The changing Face of War: lessons of combat, from the Marne to Iraq*, N. York, Presidio Press, 2006.

- DAVIS Karen D. (ed.), *Cultural Intelligence and Leadership: an introduction for Canadian Forces Leaders*, Kingston (Ontario), Canadian Defence Academy Press, 2009.
- DESPORTES Vincent, *Décider dans l'incertitude*, 2ª ed., París, Economica, 2007, p. 49-58.
- FRÍAS SÁNCHEZ Carlos Javier, "Iraq y Afganistán: conflictos del pasado, ¿ejércitos del pasado?", *Ejército*, 847, oct. 2011, p. 18.
- GÓMEZ BLANES, José Luis, "La auténtica revolución militar", *Ejército*, 850, en-feb. 2012, p. 24-30.
- HANSON Víctor Davis, *Matanza y cultura*, Madrid, Turner; México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- HANSON Víctor Davis, *Guerra: el origen de todo*, Madrid, Turner, 2011, p. 34-40.
- HEUER Richards J. y PHERSON Randolph H., *Structured Analysis Techniques for Intelligence Analysis*, Washington, CQ Press, 2010.
- JACKSON Peter y SCOTT Len, "The Study of Intelligence in Theory and Practice", *Intelligence and National Security*, vol. 19, nº 2, 2004, p. 294-322.
- JOINT Analysis and Lessons Learned Centre. *Joint Analysis Handbook*, 3ª ed. *Monsanto, Lisbon, Portugal, 2007*; [http://www.jallc.nato.int/newsmedia/docs/Joint\\_Analysis\\_Handbook\\_3rd\\_edition.pdf](http://www.jallc.nato.int/newsmedia/docs/Joint_Analysis_Handbook_3rd_edition.pdf). Fecha de la consulta: 21.01.2012
- KEEGAN , John, *El rostro de la batalla*, Madrid, Ejército, 1990.
- LAHNEMAN William, *Keeping U.S Intelligence Effective: The Need for a Revolution in Intelligence Affairs*, Maryland, Scarecrow, 2011.
- LOWNEY Chris, *El liderazgo al estilo de los jesuitas: las mejores prácticas de una compañía de 450 años que cambió el mundo*, Barcelona, Verticales de bolsillo, 2008.
- MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA. España. Ejército de Tierra. Procedimiento de Lecciones Aprendidas. Instrucción Técnica 02/07
- MARRIN, Stephen, "Adding value to the intelligence product", en JOHNSON, Loch (ed.), *Handbook of Intelligence Studies*, N. York, Routledge, 2007, p. 199-210.
- MARRIN, Stephen, *Improving Intelligence Analysis: Bridging The Gap Between Scholarship And Practice*, New York, Routledge, 2011.
- MAZZARINO Giulio, *Breviario para políticos*, prefacio Umberto Eco, Barcelona, Random House Mondadori, 2007. Existe edición con traducción de Alejandra de Riquer, Barcelona, Acantilado, 2007.

- MCIVOR Anthony, (ed.), *Rethinking the principles of war*, Annapolis, Naval Institute Press, 2005.
- MEDINA Carmen A., “What to Do When Traditional Models fail: The Coming Revolution in Intelligence Analysis”, *Studies in Intelligence*, Vol. 46, nº 3, 2002, p. 23-28.
- MOORE, David T., *Sensemaking: A structure for an Intelligence Revolution*, Washington, National Defense Intelligence College, 2011.
- MURRAY, Williamson, *Military adaptation in war with fear of change*, Cambridge University Press, 2011.
- NATO Joint Analysis and Lessons Learned Centre, *The NATO Lessons Learned Handbook*, 2ª ed., 2011; [http://www.jallc.nato.int/newsmedia/docs/Lessons\\_Learned\\_Handbook\\_2nd\\_edition.pdf](http://www.jallc.nato.int/newsmedia/docs/Lessons_Learned_Handbook_2nd_edition.pdf). Fecha de consulta: 24.01.2012
- NAVARRO BONILLA Diego, “Antecedentes históricos en la organización de la información y la documentación aplicada a la seguridad y la defensa de los estados”, *Anales de Documentación*, 10, 2007, p. 281-296.
- NAVARRO BONILLA, Diego, *Inteligencia y análisis retrospectivo: lecciones de Historia y lecturas recomendadas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012. En prensa.
- NAVARRO BONILLA Diego, “Historia de la Inteligencia”, en GONZÁLEZ CUS-SAC José Luis (coord.), *Inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, p. 215-280.
- ORSTEIN Leopoldo, *El estudio de la Historia militar: bases para una metodología*, Buenos Aires, Círculo Militar, 1957.
- PARKER Geoffrey, *La revolución militar: innovación militar y apogeo de Occidente 1500-1800*, Madrid, Alianza, 2002.
- PATTON Kerry, *Sociocultural Intelligence: A New Discipline in Intelligence Studies*, London, N. York, Continuum, 2010.
- PRUNCKUN Hank, *Handbook of Scientific Methods of Inquiry for Intelligence Analysis*, Maryland, Scarecrow, 2010.
- SCOTT Len y HUGHES R. Gerald, “Intelligence, Crisis and Security: Lessons from History?”, *Intelligence and National Security*, vol. 21 nº 5, 2006, p. 653-674.
- SCOTT Len y HUGHES R. Gerald, “Intelligence in the Twenty-First Century: Change and Continuity or Crisis and Transformation”, *Intelligence and National Security*, vol. 24 nº 1, 2009, p. 6-25.
- SENGE, Peter, *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*, N. York [etc.]. Random House, 2006.

- SENSO, José Antonio, “Gestión del conocimiento y tecnologías semánticas en inteligencia y defensa”, *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, nº 10, 2011, p. 29-53.
- SERRA del Pino Jordi, “Inteligencia proactiva”, *Inteligencia y seguridad: revista de análisis y prospectiva*, 10, 2011, p. 55-74.
- SHEFFIELD Gary, “Military Past, Military Present, Military Future: The Usefulness of Military History”, *Rusi Journal*, vol. 153, nº 3, 2008, p. 102-107.
- STRACHAN, Hew, *Ejércitos europeos y conducción de la guerra*, Madrid, Ejército, 1985, p. 27-38.
- WALTON Timothy, *Challenges in Intelligence Analysis: Lessons from 1300 BCE to the Present*, Cambridge University Press, 2010.
- WHEATON Kristan J., *The Warning Solution: Intelligent Analysis in the Age of Information Overload*, Afcea, 2001.



*Luis Joyanes Aguilar*

*Catedrático de Lenguajes y Sistemas Informáticos*

*Escuela de Ingeniería y Arquitectura*

*Universidad Pontificia de Salamanca*

## COMPUTACIÓN EN LA NUBE

### NOTAS PARA UNA ESTRATEGIA ESPAÑOLA EN *CLOUD COMPUTING*

Nube, o Computación en la Nube (términos para definir *Cloud Computing*)\*, es un concepto tecnológico (*buzzwords*) cada vez más utilizado. Las organizaciones ven en esta tecnología la solución a muchos problemas, económicos o de infraestructuras tecnológicas.

La adopción de la computación en la nube (**SaaS, PaaS e IaaS**) está creciendo a gran velocidad y los modelos de entrega o despliegue de la nube (**privada, pública, híbrida y comunitaria**) ofrecidos por multitud de proveedores, **se han hecho** habituales en la terminología de las estrategias empresariales o centros de investigación

En este artículo se pretende analizar estos modelos, *casi* estándares en la industria; sus ventajas e inconvenientes y la problemática de la computación en la nube: **seguridad, protección de datos y privacidad**.

Estados Unidos ha publicado ya su estrategia federal para la adopción de *cloud computing*; la Unión Europea trabaja en una estrategia similar.

---

\* La traducción al español se está haciendo de dos formas: “computación en nube” y “computación en la nube” o bien “informática en nube” o “informática en la nube”. No hay unanimidad y en España y Latinoamérica se utilizan ambos indistintamente. Sí hay unanimidad al considerar el término en organizaciones y empresas y medios de comunicación para representar en términos simples el nuevo modelo.

España debe sumarse a ese esfuerzo, hacia una estrategia europea. Se revisan en este trabajo las principales *estrategias*, y se proponen ideas para la necesaria implantación de la adopción de la nube por organizaciones, empresas y administraciones públicas.

agenda digital, *cloud computing*, IaaS, PaaS, SaaS, privacidad, protección de datos, seguridad.

*Cloud Computing is one of the technological terms (buzzwords) most repeated in social media. Companies and organizations are seeing this technology in solving many problems, especially economic but also technological infrastructure.*

*The adoption of the services cloud computing (SaaS, PaaS and IaaS) are growing rapidly and models of delivery or deployment of the cloud (private, public, hybrid and community) offered by an endless supply of providers are beginning to be common in the terminology of business strategies and research centers.*

*This article aims to analyze in addition to the above models is almost standard in the industry, their advantages and disadvantages with the problems brought about by cloud computing: security, data protection and privacy.*

*United States has already published a federal strategy for the adoption of cloud computing; the European Union works in a similar strategy. Spain needs to work in the same direction, framed in that future European strategy. We review the strategies of U.S. and EU, and propose some ideas for the necessary implementation of a strategy for cloud adoption by organizations and enterprises.*

*digital agenda , cloud computing, IaaS, PaaS, SaaS, privacy, data protection, security*



## I. ¿CÓMO HA LLEGADO CLOUD COMPUTING?

Casi todas las grandes empresas del sector TIC (tecnologías de la información y comunicación) han lanzado estrategias de *cloud computing* para la década. De igual modo, las principales operadoras de telecomunicaciones e internet, que son *per se* empresas de la nube.

Otros sectores, mientras, migran gradualmente.

Entre 2008 y 2009, surgió el nuevo paradigma tecnológico de la Nube, con todas sus tecnologías asociadas que, al poco tiempo, despegó con su llegada al gran público. Dos grandes cabeceras económicas mundiales, *Business Week* y *The Economist*, ya preveían en 2008 el advenimiento de esta arquitectura, y analizaron con detalle la computación en nube y su impacto en las corporaciones<sup>1</sup>.

Estamos ante un cambio disruptivo, al que los departamentos de TI han de enfrentarse. Los directivos deben considerar el modo de adquirir y distribuir información en este entorno, protegiendo al mismo tiempo los intereses de la compañía. Las empresas innovadoras deben tomar ventaja de estos nuevos recursos y reinventarse en sus mercados. Aquellas que no lo consigan se pueden quedar rápidamente desactualizadas y, tal vez, fuera del negocio.

Sin embargo, *la computación en nube nos traerá grandes interrogantes y algunos problemas en asuntos controvertidos, como la protección de datos y la privacidad de los usuarios*. Otra pregunta planteada por analistas sociales y tecnológicos es *si desaparecerá el ordenador tal como hoy lo conocemos. O si será sustituido por el teléfono móvil, tabletas electrónicas, o por otros dispositivos*.

---

1 JOYANES, Luis . *Icade*, nº 76, enero-abril, 2009, p.96

***¿Morirá el PC? ¿Morirá la Web? ¿Entramos en la era Post-PC?, como, entre otros, anunciaba el genial Steve Jobs.***

Los datos y aplicaciones se reparten en nubes de máquinas, cientos de miles de servidores de computadores pertenecientes a los gigantes de Internet. Poco a poco, se extiende a cientos de grandes empresas, universidades, administraciones, que desean tener sus propios centros de datos a disposición de sus empleados, investigadores o doctorandos<sup>4</sup>. Las nubes de servidores han favorecido que el correo electrónico pueda ser leído y archivado a distancia en servidores. también es posible subir y descargar fotografías y video , o escuchar música en ‘*audiostreaming*’. O, en la gestión *empresarial*, utilizar un programa de software de CRM (gestión de relaciones con los clientes), ambos servicios previo pago de una cuota.

Por último mencionar algunas de las innovaciones tecnológicas asociadas a la “Nube”, que producirán transformaciones sociales, además del impredecible cambio tecnológico: la ***Web en tiempo real, la geolocalización, la realidad aumentada*** la llegada de la ***telefonía móvil LTE de cuarta generación (4G)***, las tecnologías inalámbricas , códigos ***QR (Bidi), NFC, RFID***, sensores inalámbricos, los estándares USB, Bluetooth e implantación de redes inalámbricas *Wifi* y *WiMax*, que están configurando la ***Internet de las cosas***.

## 2. DEFINICIÓN DE CLOUD COMPUTING

No sólo es una frase de moda un ‘*buzzword*’. es un término que representa un nuevo modelo de informática, tenido por muchos analistas por una innovación tan relevante como lo fue internet en su momento. Además, es el mejor sinónimo de la propia Web. *Cloud Computing* es la evolución de un conjunto de tecnologías que afectan al enfoque de las organizaciones y empresas en la construcción de sus infraestructuras de TI. Al igual que ha sucedido con la evolución de la Web, con la Web 2.0 y la Web Semántica, la computación en nube no incorpora nuevas tecnologías. Se han unido tecnologías potentes e innovadoras, para construir este nuevo modelo y arquitectura de la Web.

Reese plantea que, “si bien Internet es un fundamento necesario, la nube es algo más que Internet. Es aquel lugar donde utilizar tecnología cuando se necesita, mientras se necesite, ni un minuto más”. No se instala nada en su escritorio, ni se paga por la tecnología cuando no se utiliza.

La nube puede ser infraestructura o software, es decir, puede ser una aplicación a la que se accede a través del escritorio y se ejecuta inmediatamente tras su descarga, o

---

2 GOMEZ, Lee y BULEY, Taylor (2009). “The PC is Dead” en *Forbes*, 28 de diciembre de 2009

3 ANDERSON, Chris (2010). “The Web is dead. Long live the internet” en *Wired* (ediciones en USA, Gran Bretaña e Italia), Octubre 2010, Gran Bretaña, pp. 125-131.

4 *Op. Cit.*, pp. 95-III.

bien un servidor al que se invoca cuando se necesita. En la práctica, la informática en nube proporciona un servicio de *software* o *hardware*.

No existe una definición aceptada universalmente; sin embargo, existen organismos internacionales cuyos objetivos son la estandarización de Tecnologías de la Información y, en particular, de *Cloud Computing*. Uno de los organismos más reconocidos es el National Institute of Standards and Technology (**NIST**)<sup>5</sup> y su Information Technology Laboratory, que define la computación en nube (*cloud computing*)<sup>6</sup> como:

“Un modelo que permite el acceso bajo demanda a través de la Red a un conjunto compartido de recursos de computación configurables (redes, servidores, almacenamiento, aplicaciones y servicios) que se pueden aprovisionar rápidamente con el mínimo esfuerzo de gestión o interacción del proveedor del servicio”

La nube es un conjunto de *hardware* y *software*, almacenamiento, servicios e interfaces que facilitan la entrada de la información como un servicio. El mundo de la nube tiene un gran número de actores o participantes. Los grupos de intereses del mundo de la computación en nube son: los *vendedores o proveedores*: proporcionan las aplicaciones y facilitan las tecnologías, infraestructura, plataformas y la información correspondiente; los *socios de los proveedores*: crean *servicios* para la nube, ofreciendo servicios a los clientes; los *líderes de negocios*: evalúan los servicios de la nube para implantarlos en sus organizaciones y empresas; los *usuarios finales* utilizan los servicios de la nube, gratuitamente o con una tarifa.

Los servicios de la nube deben ser distribuidos (*multi-tenancy*); es decir, empresas diferentes comparten los mismos recursos fundamentales. Por esta razón las empresas comienzan a encontrar nuevos valores, facilitando la eliminación de las complejas restricciones que supone el entorno informático tradicional; incluyendo espacio, tiempo, energía y costes.

## 2.2. Características de *cloud computing*

El modelo de la nube, según NIST, se compone de cinco características esenciales, tres modelos de servicio y cuatro modelos de despliegue. Las características fundamentales son:

---

<sup>5</sup> El NIST es una Agencia del Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Dentro del NIST, el Computer Security Resource Center (CSRC) se encarga de los estándares de las Tecnologías de la Información y, en concreto, de Cloud Computing

<sup>6</sup> En octubre de 2009, Peter Mell y Tim Grance, investigadores del NIST publicaron la norma (*draft*) de la definición de *cloud computing* y una guía del mismo, realizada en colaboración con la industria y el gobierno y titulada: “Effectively and Securely Using the Cloud Computing Paradigm” y que puede ser descargada en el sitio oficial del NIST : <http://csrc.nist.gov/groups/SN/cloud-computing/cloud-computing-v25.ppt>

**Autoservicio bajo demanda.** Un consumidor puede proveerse unilateralmente de tiempo de servidor y almacenamiento en red, a medida que lo necesite; sin requerir interacción humana con el proveedor del servicio.

- **Acceso ubicuo a la Red.** Se realiza mediante mecanismos estándares, que promueven el uso por plataformas de clientes delgados (teléfonos móviles, computadoras portátiles, PDAs, tabletas).
- **Distribución de recursos independientes de la posición.** Los recursos de computación del proveedor son agrupados (*“pooled”*) para servir a múltiples consumidores utilizando un modelo multi-distribuido (*“multitenant”*) con diferentes recursos físicos y virtuales asignados y reasignados dinámicamente conforme a la demanda del consumidor. Existe una sensación de independencia de la posición, de modo que el cliente, normalmente, no tiene control ni conocimiento sobre la posición exacta de los recursos proporcionados. Pero podría especificarla a un nivel más alto de abstracción (país, región geográfica o centro de datos). Ejemplos de recursos incluyen almacenamiento, procesamiento, memoria, ancho de banda de la red y máquinas virtuales.
- **Elasticidad rápida.** Las funcionalidades (*“capabilities”*) se pueden proporcionar de modo rápido y elástico, en algunos casos automáticamente. Sus características de aprovisionamiento dan la sensación de ser ilimitadas y pueden adquirirse en cualquier cantidad o momento.
- **Servicio medido.** Los sistemas de computación en la nube controlan y optimizan automáticamente el uso de recursos, potenciando la capacidad de medición en un nivel de abstracción apropiado al tipo de servicio (almacenamiento, procesamiento, ancho de banda y cuentas activas de usuario). El uso de recursos puede ser monitorizado, controlado e informado, proporcionando transparencia para el proveedor y para el consumidor.

### 3. MODELOS DE LA NUBE

El NIST clasifica los modelos de la computación en nube en dos grandes categorías:

- **Modelos de despliegue.** Se refieren a la posición (localización) y administración (gestión) de la infraestructura de la nube (Pública, Privada, Comunitaria, Híbrida)
- **Modelos de servicio.** Se refieren a los servicios específicos a los que se puede acceder en una plataforma de *computación en la nube* (Software, Plataforma e Infraestructura como Servicios).

Estas tecnologías ofrecen tres *modelos de servicios*:

1. **Software.** Al usuario se le ofrece la capacidad de que las aplicaciones suministradas se desenvuelvan en una infraestructura de la *nube*, siendo las aplicaciones accesibles a través de un navegador web, como en el correo electrónico Web. Posiblemente, este es el ejemplo más representativo, por lo extendido, de este modelo de servicio. El usuario carece de cualquier control sobre la infraestructura o sobre las propias aplicaciones, excepción hecha de las posibles configuraciones de usuario o personalizaciones que se le permitan.
2. **Plataforma.** Al usuario se le permite desplegar aplicaciones propias (adquiridas o desarrolladas por el propio usuario) en la infraestructura de la *nube* de su proveedor, que ofrece la plataforma de desarrollo y las herramientas de programación. En este caso, el usuario mantiene el control de la aplicación, aunque no de toda la infraestructura subyacente.
3. **Infraestructura.** El proveedor ofrece recursos como capacidad de procesamiento, de almacenamiento o comunicaciones, que el usuario puede utilizar para ejecutar cualquier *software*; desde sistemas operativos hasta aplicaciones.

Los modelos de despliegue de las infraestructuras y servicios de la nube se clasifican en las siguientes categorías:

1. **Nube privada.** Los servicios no son ofrecidos al público en general. La infraestructura es íntegramente gestionada por una organización.
2. **Nube pública.** La infraestructura es operada por un proveedor que ofrece servicios al público en general.
3. **Nube híbrida.** Resultado de la combinación de dos o más *nubes* individuales que pueden ser privadas, compartidas o públicas. Permite enviar datos o aplicaciones entre ellas.
4. **Nube comunitaria** (*communiy*). Ha sido organizada para servir a una función o propósito común. Es preciso compartir objetivos comunes (misión, políticas, seguridad). Puede ser administrada bien por las organizaciones constituyentes, bien por terceras partes. Este modelo es el definido por el NIST, aunque la mayoría de organizaciones, proveedores y usuarios de la nube aceptan los tres modelos de despliegue: pública, privada e híbrida

## 5. MODELO DE NEGOCIOS EN LA NUBE

Está totalmente enfocado hacia las características clave de la computación en nube, realizado para potenciar sus conceptos (tecnologías y modelos de ingresos). Los modelos de negocios se pueden aplicar por igual a proveedores y consumidores de la nube. El

de proveedores se basa en el desarrollo de tecnologías y soluciones facilitadoras de la nube; incluye las siguientes soluciones<sup>7</sup>:

- *Los servicios de la nube* proporcionan la red e infraestructuras de computación mediante plataformas y soluciones. Los proveedores de servicios y soluciones de la nube son similares, y permiten desarrollar y proporcionar servicios y soluciones de la nube desde la perspectiva de los consumidores. Los proveedores de servicios de la nube incluyen organizaciones que operan con centros de datos propios y apoyados en servicios de virtualización. Los proveedores son variados y tienen gran implantación, aprovechando sus centros de datos y de su experiencia en alojamiento de datos y aplicaciones.
- *Proveedor de servicios de plataformas de la nube.* Proporcionan plataformas basadas en la nube, hospedados en entornos de sistemas e infraestructuras específicos, para que los desarrolladores puedan acceder a la plataforma, desarrollar una nueva aplicación de negocios y alojarlas en la plataforma basada en la nube.
- *Proveedores de tecnologías.* Desarrollan las herramientas y tecnologías que facilitan que la nube se establezca y se proporcione a los consumidores de recursos proporcionados por la nube. Ofrecen un amplio rango de herramientas, tecnologías, sistemas operativos para facilitar el despliegue de nubes públicas, privadas, híbridas y comunitarias.
- *Proveedores de soluciones.* Desarrollan aplicaciones o *suites* completas, para conseguir un amplio mercado de consumidores de la nube (otras operadoras de telefonía e internet)
- *Modelos de negocio para consumidores.* Estas empresas aplican conceptos de la nube a sus estrategias de negocios.

Ofrecen soluciones para gestión empresarial.

## 5. LA NUBE MÓVIL: PRESENTE Y FUTURO

La computación en la nube móvil (o la nube móvil) se refiere a un modelo de procesamiento que se realiza en la nube. Los datos se guardan en la nube y el acceso se realiza mediante un dispositivo móvil que actúa como terminal de presentación o pantalla. Aunque el dispositivo móvil puede ser muy variado, suele referirse al teléfono inteligente (Smartphone). La facilidad de transporte y el tamaño de las tabletas ha hecho que sean estos dos terminales los más considerados al hablar de la nube móvil.

---

7 Eric A. Marks, Bob Lozano. *Executive's Guide to Cloud Computing*. New Jersey : Wiley, 2010. (pp.82-83).

La nube móvil requiere una conexión fiable a la mayor velocidad de acceso posible y un buen ancho de banda (al menos teléfonos de generación 3G tales con protocolos HSDPA, HSUPA o HSPA+ o de cuarta generación, 4G, LT), un dispositivo móvil con acceso a Internet) y un navegador adaptado al dispositivo. Los servicios en la nube móvil experimentarán un enorme crecimiento en los próximos años.

Evidentemente, se enfrenta a grandes retos y oportunidades en el corto plazo. Las redes 3G y las ya inminentes 4G no tienen capacidad infinita. Además de la saturación, los operadores de telefonía y proveedores de contenidos se enfrentan a una necesaria y creciente especialización, y a la generación de nuevas líneas de negocio por la necesidad ineludible de implantar innovaciones tecnológicas eficientes y rentables.

Actualmente, es asunto clave en la nube móvil la sincronización<sup>8</sup>, que permite a los usuarios enviar mensajes, realizar llamadas, acceder a todo tipo de contenidos con múltiples dispositivos y plataformas. Los servicios de música en streaming o de almacenamiento en la nube, y ya realizan estas tareas de sincronización. No solo con dispositivos, sino incluso con redes sociales.

El servicio de sincronización que ha revolucionado el mercado, llevando el consumo al gran público, es la plataforma *iCloud* de Apple. Aquí, puede subirse cualquier dato a la nube desde un dispositivo. Automáticamente, la nube lo sincroniza y lo pone al alcance de todos los dispositivos de la familia Apple, lo que hasta ahora no era posible en abierto. Otro ejemplo son los populares servicios de mensajería instantánea para móviles, que permiten enviar texto, fotografías, vídeos, audio...y que funcionan desde cualquier dispositivo o sistema operativo móvil.

En resumen, se trata de integrar la computación en la nube con la computación móvil en un nuevo término conocido como la nube móvil. La inteligencia de las computadoras, las aplicaciones y los datos están en la nube. Antes, sólo se guardaban en el disco duro de cada ordenador personal.

Gran parte del futuro empresarial pasa por la nube móvil.

## 6. LA SEGURIDAD: ¿UNA DEBILIDAD DE LA NUBE?

En una primera impresión, la abstracción del hardware que trae consigo la nube da la sensación de que el nivel de seguridad es inferior al de los modelos tradicionales. En algunos modelos de la nube, se pierde el control de seguridad sobre dichos servicios. Sin embargo, si las políticas de seguridad del proveedor están bien definidas, y el cliente las ejecuta fielmente, trabajar en la nube supondrá una mejora en la seguridad

---

<sup>8</sup> Son numerosas las señales que apuestan a la sincronización como una de las características ya decisivas en la nube. Citemos un caso concreto. HTC, uno de los grandes fabricantes de teléfonos celulares y tabletas, compró en agosto de 2011, la compañía Dashwire, conocida por su plataforma de sincronización Dashworks, con la finalidad evidente de potenciar sus servicios de sincronización

El usuario no sabe exactamente dónde está almacenada la información, mientras que en la computación tradicional sí. Trasladar toda la información a la nube significa “*confiar la seguridad a terceros*”, lo que puede ser motivo de preocupación. Así, se plantean preguntas clave en la estrategia de seguridad en la nube:

- ¿dónde estarán desplegados los datos?
- ¿con qué protección?
- ¿quién es responsable de ellos?

Los grandes proveedores tienen respuesta clara para la tercera pregunta: el responsable de los datos es el cliente. IBM llama a este tipo de seguridad “*Secure by design*” (seguridad personalizada). El concepto pretende que el entorno sea el resultado de la interacción entre proveedor y receptor de servicios.

La seguridad tiene que partir del cliente. Cuando una empresa quiere llevar sus datos a la nube, debe especificar sus preferencias. Conociéndolas, el proveedor diseña un servicio específico para la empresa.

Una de las críticas más negativas a La Nube es la relativa a la seguridad y el control de los datos. Aparentemente, las Organizaciones tienen un control más rígido sobre los datos almacenados en su propia infraestructura que si los traslada a la nube. Por otro lado, es necesario considerar los requerimientos legales. La nube puede ser incluso más segura que un centro de datos tradicional, si bien el método de reforzar la seguridad de la información si es radicalmente distinto.

La computación en nube tiene características específicas que requieren evaluación de los riesgos en áreas como integridad, recuperación y privacidad de los datos, así como en asuntos legales en áreas como normativa de regulación y Auditoría de los Sistemas de Seguridad de la Información.

La evaluación de riesgos y la revisión de la seguridad en la nube deben considerar en primer lugar las opciones de despliegue de la nube (pública, privada e híbrida) y modelos de entrega de servicios (SaaS, PaaS, IaaS). Estrechamente relacionados con los modelos anteriores, están los procesos relacionados con la virtualización y almacenamiento en los centros de datos. Como sucede en el Plan General de Seguridad de la Información, ninguna lista de controles de seguridad podrá cubrir todas las circunstancias, pero se deberá adoptar un enfoque basado en riesgos para moverse o migrar a la nube y seleccionar las opciones de seguridad. Los activos de despliegue en la nube se agrupan en dos grandes bloques: los datos y las aplicaciones.

## 7. OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA NUBE

El desarrollo del software seguro se basa en la aplicación de principios de diseño de software seguro que forman los principios fundamentales del aseguramien-



to del software. El aseguramiento del software se define<sup>9</sup> como: “los fundamentos que permiten tener confianza justificada de que el software debe tener todas las propiedades requeridas para asegurar que, cuando se ejecute, deberá operar de modo fiable, aun con fallos intencionales. Esto significa que debe ser capaz de resistir tantos ataques como sea posible, contener los daños y recuperar un nivel de ejecución normal.

Los principios que soportan el aseguramiento de los sistemas de información en la nube son similares a los establecidos para las Tecnologías de la Información, pero con las características de la Nube. Se consideran los siguientes: **confidencialidad, integridad** y **disponibilidad** (la Triada de la Seguridad); los principios complementarios son: autenticación, autorización, auditoría, responsabilidad (*accountability*) y privacidad.

### 7.1. Confidencialidad

Se refiere a la prevención de divulgación (revelación), intencionada o no, de información no autorizada.

La pérdida de la confidencialidad se puede producir de muchas formas. Algunos elementos de telecomunicaciones utilizados para garantizarla son:

- Protocolos de seguridad de redes
- Verificación de claves
- Cifrado (encriptación) de datos

En la nube, confidencialidad es la protección de datos durante la transferencia entre entidades. Una política de confidencialidad define los requisitos para asegurarla, previniendo la divulgación no autorizada de la información. Se debe especificar qué información o datos se pueden intercambiar. Los temas relacionados con la confidencialidad incluyen: derechos de propiedad intelectual, control de acceso, cifrado, inferencia, anonimato y canales de cobertura y análisis de tráfico.

### 7.2. Integridad

Es la garantía de que el mensaje enviado es recibido, de que no ha sido alterado. Esta integridad de los datos se debe garantizar en el tránsito y almacenamiento. También deben especificarse los medios de recuperación, a partir de errores detectados (borrados, inserciones o modificaciones). Estos incluyen políticas de control de acceso, quién puede transmitir y recibir datos, y qué información puede ser intercambiada.

Asimismo, es muy importante asegurar la integridad de sus datos. La confidencialidad no implica integridad, los datos pueden ser cifrados con propósitos de confidencialidad, pero el usuario puede carecer de un mecanismo para verificar su integridad. El cifrado

---

9 Software Security Assurance Report

sólo es suficiente para la confidencialidad. La integridad precisa también el uso de códigos de mensajes de autenticación.

El aspecto de la integridad de los datos es especialmente significativo en aplicaciones de almacenamiento en modelos IaaS.

Por otra parte, existen costes asociados a las transferencias cuando se mueven los datos hacia o desde la nube, así como la utilización de las redes, esencialmente los anchos de banda. El cliente querrá verificar que los datos permanecen en la nube, sin tener que descargar y volver a subirlos.

### 7.3. Disponibilidad

Cuando se ha conseguido mantener la confidencialidad y la integridad, se debe asegurar la disponibilidad de sus datos. La *disponibilidad* asegura el acceso fiable y a tiempo por el personal apropiado. Garantiza que los sistemas funcionen adecuadamente.

En definitiva, la disponibilidad alude a los elementos que crean fiabilidad y estabilidad en redes y sistemas. Asegura que la conectividad es accesible cuando se necesita y permite a los usuarios autorizados acceder a la red o sistemas.

Las amenazas a la disponibilidad incluyen intentos maliciosos para controlar, destruir o dañar recursos de computación y denegar acceso legítimo al sistema.

Una primera amenaza son los ataques en la red, como la denegación de servicio DoD (Denial-of-service) Otra es la propia disponibilidad del proveedor de servicios. Ningún proveedor garantiza la disponibilidad completa.

Los requisitos de disponibilidad deben garantizar que los recursos de computación estén disponibles, a los usuarios autorizados, cuando sean necesarios.

Los términos opuestos a confidencialidad, integridad y disponibilidad son la divulgación (revelación), alteración y destrucción.

Una tarea difícil de evaluar en disponibilidad es asegurar que los proveedores de almacenamiento en la nube permanecerán en el sector en el futuro; es un factor difícil de medir, por lo que debemos recurrir a proveedores solventes.

### Consideraciones prácticas

Estos tres principios deben quedar reflejados en el contrato de servicios (SLA). Los acuerdos a nivel de servicios han evolucionado desde posiciones débiles. Pero consideramos que los grandes proveedores garantizarán el cumplimiento de cada SLA.

## 8. LA SEGURIDAD COMO SERVICIO (SecaaS)

La organización Cloud Security Alliance (CSA) publicó en 2011 un informe anunciando un grupo de trabajo denominado “Consejo de Seguridad como Servicio”. Además, definía las categorías de seguridad consideradas servicios. Su propósito es identificar las definiciones de la Seguridad como Servicio y sus medios, para clasificar los diferentes tipos de seguridad como servicios y orientar a las organizaciones en la ejecución de buenas prácticas.

CSA clasifica los servicios de seguridad en las siguientes categorías:

- Gestión de identidades y acceso
- Prevención de pérdida de datos
- Seguridad en la Web
- Seguridad para el correo electrónico
- Evaluación de la seguridad
- Gestión de intrusiones
- Seguridad de la información y gestión de eventos
- Cifrado
- Continuidad del negocio y recuperación de desastres
- Red de seguridad

## 9. PROTECCIÓN DE DATOS EN LA NUBE

En la Unión Europea, la Directiva 1995/46/EC<sup>10</sup>, dedicada a la **protección de datos**, [https://www.privacyinternational.org/article/privacidad-y-proteccion-de-datos-en-la-uni%C3%B3n-europea\\_-\\_ftn12](https://www.privacyinternational.org/article/privacidad-y-proteccion-de-datos-en-la-uni%C3%B3n-europea_-_ftn12) define los fundamentos de la protección de datos personales que los Estados Miembros de la UE deben trasladar a su legislación. Las disposiciones de la Directiva pueden ser invocadas en los tribunales nacionales contra las normas de protección de datos de los Estados Miembros, y derogar las normas que incumplan las directivas. En España, los organismos que protegen los datos personales y la privacidad son la Agencia Española de Protección de Datos y el Instituto INTECO.

---

<sup>10</sup> Portal de síntesis de la legislación de la Unión Europea: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/data\\_protection/l14012\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/data_protection/l14012_es.htm)

Según la guía para empresas de Inteco<sup>11</sup>: “*El ciclo de vida de los datos procesados en la nube es el siguiente:*

- **Los datos son preparados para adaptarse a la nube, cambiando su formato o creando un fichero con toda la información necesaria.**
- **Los datos “viajan” a la nube a través de una conexión a Internet, mediante un correo electrónico, una aplicación específica o transfiriendo a la nube la copia de seguridad.**
- **Los datos son procesados en la nube, desde su almacenamiento hasta el cálculo de complejas operaciones matemáticas. Pueden almacenarse en copias de seguridad en la nube para facilitar futuros accesos.**
- **Los datos finales “viajan” de vuelta al usuario. Una vez terminado el procesamiento, deben volver al usuario con el valor añadido de la información generada en la nube. Al abandonar la organización, los datos pueden constituir un riesgo para la privacidad: Cualquier malintencionado podría interceptarlos mientras son transferidos. En todo caso, son almacenados y procesados en una infraestructura informática ajena al control del usuario”.**

Los mecanismos para minimizar estos riesgos de privacidad son muy sencillos. Antes de migrar los datos a la nube, conviene preguntarse: “Es necesario que todos los datos de la organización pasen a la nube?”. La guía Inteco menciona el caso de una empresa encargada de tramitar nóminas que decide utilizar servicios en la nube. Esta empresa tiene bases de datos de miles de trabajadores con información personal. Inteco recomienda no transferir datos sensibles a la nube, recomendando claves con correspondencia real en archivos depositados en servidores de la empresa.

La protección de datos y la privacidad son clave para operar en la nube. Las leyes, nacionales e internacionales, deben primar sobre cualquier otra consideración en los tratos acordados con los proveedores. Dado que la protección de datos está recogida en casi todas las legislaciones occidentales, nos centraremos en los problemas que plantea la privacidad en el uso de la nube y la necesidad de regularla; así como en las políticas imperantes.

---

<sup>11</sup> Observatorio de la Seguridad de la Información, *Guía para empresas: seguridad y privacidad del cloud computing*. León (España): INTECO. 2011.(observatorio.inteco.es; www.inteco.es). INTECO es el Instituto español de las Tecnologías de las Comunicaciones con sede en León y entre cuyos objetivos fundamentales es velar y ayudar a empresas, fundamentalmente PYMES, en sus políticas de seguridad y su implementación

## 10 PRIVACIDAD E IMPACTO EN LA NUBE

Un área muy afectada por la computación en nube es la privacidad (intimidad en español). La mayoría de los legisladores, también los distribuidores de soluciones de la nube, proporcionan normas para su protección. El impacto es tal, que un posible robo de identidad de la empresa puede producir no sólo la pérdida de la privacidad de la organización, sino un gran daño en su imagen y reputación. A corto plazo puede afectar a los resultados económicos; pero, a la larga, puede producir pérdidas de credibilidad, confianza y publicidad negativa.

En muchas ocasiones, la responsabilidad de controles de privacidad corresponde al departamento de TI. Pero son las unidades de negocio las que deben velar por su protección. Se debe estandarizar los procesos aplicados a la computación en nube, y o incumplimientos de la privacidad de la organización y de sus empleados.

El concepto privacidad –intimidad- varía entre países, culturas y jurisdicciones.

La privacidad<sup>12</sup> se define como Información de identificación personal (PII, Personally Identifiable Information) y se refiere a la recopilación, uso, divulgación, almacenamiento y destrucción de datos personales. Se vincula al cumplimiento de la normativa legal y a la transparencia en el empleo de los datos personales. No existe consenso acerca de qué constituyen los datos personales. Consideraremos las definiciones de organismos internacionales relevantes.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE define la privacidad como: Cualquier información relativa a un individuo identificable o identificado (relativo a datos); una persona identificable es aquella que puede ser identificada, directa o indirectamente, en particular por referencia a un número de identificación o uno o más factores específicos a su identidad física, psicológica, mental, económica, cultural o social<sup>13</sup>.

Existen opiniones divergentes sobre los responsables de la seguridad y privacidad. Suele asignarse a los proveedores de los servicios de la nube la responsabilidad mediante acuerdos contractuales como los de nivel de servicio (SLA); sin embargo, la empresa responsable de los datos no puede transferir su responsabilidad. A efectos jurídicos, los responsables de fallos en la seguridad cae en la organización propietaria o gestora de los datos. Esta situación se produce incluso si el usuario carece de capacidad técnica para asegurar los requisitos contractuales con el proveedor de servicios de la nube.

---

12 La Real Academia Española, , define privacidad como. “. Ámbito de la vida privada que se tiene derecho a proteger de cualquier intromisión” (www.rae.es).

13 [www.oecd.org/document/18/0,3343,en\\_2649\\_34255\\_1815186\\_1\\_1\\_1\\_1,00](http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00)

La experiencia ha demostrado que los fallos en la seguridad y privacidad de los datos tienen un efecto en cascada<sup>14</sup>. Cuando una organización pierde el control de la información personal de los usuarios, éstos son los responsables (directa o indirectamente) de los daños posteriores. Se producen diferentes efectos: robo de identidad, invasión de la privacidad o solicitud no deseada.

Continuamente, aparecen nuevos y desconocidos riesgos. Por tanto, la protección de la privacidad es muy compleja en la nube y se enfrenta a grandes retos, si bien la privacidad puede ser protegida con igual o mayor garantía en los datos y aplicaciones alojados en la nube.

## II. PRINCIPIOS DE PRIVACIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea es una de las organizaciones internacionales más preocupadas por la protección de la privacidad en Internet. Por esta razón, ha definido principios protectores del individuo, que se encuentran entre los más avanzados del mundo. Una transferencia de información, desde la UE hacia otro país, queda anulada si se comprueba que no existen protecciones personales equivalentes en el receptor. Los principios de privacidad más sobresalientes de la unión Europea son los siguientes<sup>15</sup>:

- Los datos deben ser recopilados o coleccionados de acuerdo con las leyes
- La información recogida sobre una persona no puede ser divulgada a otras organizaciones o personas, a menos que sea autorizada por la ley o por consentimiento expreso del interesado.
- Los registros de datos personales deben ser precisos y actualizados
- Las personas tienen derecho a corregir los errores contenidos en sus datos
- Los datos deben ser utilizados sólo para los propósitos con los que fueron coleccionados y se deben utilizar solo por un periodo razonable de tiempo.
- Las personas tienen derecho a recibir un informe sobre la información que se tiene sobre ellas.
- La transmisión de información personal a lugares donde no se pueda asegurar una protección de datos equivalente a la existente en la UE se debe prohibir.

Las políticas de privacidad están enmarcadas dentro de la Directiva de la Unión Europea (EU Directive 95/46/EC) que regula la protección de las personas respecto

---

14 *Ibid*, p. 150

15 En el sitio Web oficial de la unión Europea [http://europa.eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/index_es.htm) podrá consultar las políticas de protección de datos y privacidad vigentes. Si quiere acceder a información legal le recomendamos utilice el buscador EUR-Lex en [http://eur-lex.europa.eu/RECH\\_menu.do?ihmlang=es](http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do?ihmlang=es)

al procesamiento de datos personales y al movimiento libre de tales datos (Directiva EU). Una proposición clave de la directiva de la UE es la restricción en la transferencia de datos personales fuera de la Unión Europea (o aquellos designados por la Unión Europea como países con estándares de protección de datos similares). El objetivo del regulador es prevenir a las organizaciones de que contravienen las reglas de privacidad transfiriendo datos a lugares donde no estén protegidos legalmente. Por esta razón, las organizaciones deben considerar las soluciones de la computación en nube con sumo cuidado, preocupándose de conocer previamente a la firma del contrato si los países donde van a residir sus datos están avalados por la Unión Europea y tienen leyes parecidas.

La directiva de la UE, cuyas actualizaciones se reflejan en el calendario de la Agenda Digital Europea, contiene diferentes principios para permitir la transferencia de datos; destacamos los siguientes:

- El interesado ha dado su consentimiento sin ambigüedad a la transferencia propuesta
- La transferencia es necesaria para el desempeño de un contrato entre el interesado y el controlador o la implementación de medidas precontractuales tomadas en función de la respuesta del interesado.
- La transferencia es necesaria para la conclusión o desempeño de un contrato concluido, según las necesidades del interesado, entre el controlador y una tercera parte.
- La transferencia es necesaria o se requiere legalmente en interés público o para el establecimiento, ejercicio o defensa de reclamaciones legales.
- La transferencia es necesaria para proteger los intereses vitales del interesado.

## 12. RIESGOS Y AMENAZAS EN CLOUD COMPUTING

La publicación del NIST (*National Institute of Standards and Technologies*) «*Guidelines on Security and Privacy in Public Cloud Computing*» pone de manifiesto, además de la actualidad de este nuevo modelo para la distribución de servicios y aplicaciones, la necesidad de difundir buenas prácticas de seguridad. Este no es el único documento que refleja la creciente preocupación por la seguridad en estas plataformas, como se refleja en informes de otras entidades de referencia.

El informe “*Riesgos y amenazas en el Cloud Computing*” realizado por INTECO<sup>16</sup> resume algunos de estos documentos con el propósito de facilitar una visión general

---

<sup>16</sup> INTECO [www.inteco.es](http://www.inteco.es). Este informe de INTECO se preparó en base a la publicación de ENISA (Agencia Europea de Seguridad) **Seguridad y resistencia en las nubes de la Administración Pública**. ENISA: [www.enisa.europa.eu/](http://www.enisa.europa.eu/)

de amenazas, riesgos y aspectos claves en la seguridad en *cloud*. Este informe describe las infraestructuras y servicios *cloud*, analizando los distintos elementos que han de tenerse en cuenta para su seguridad, según los criterios y estándares internacionales. Las preocupaciones que derivan de estos informes se centran en la **gestión de los datos**, fundamentalmente en su propiedad y forma de operarlos y tratarlos. Con el análisis realizado en este informe, se obtiene una visión global de esta problemática y se extraen conclusiones comunes a todos los puntos de vista.

La **seguridad y la propiedad de los datos** es uno de los aspectos clave. Los informes muestran una gran preocupación por la propiedad y el tratamiento de los datos dado que estas infraestructuras pueden gestionarlos en múltiples países lo que puede generar conflictos en cuanto al marco legal en el que son tratados. También se plantea que estos entornos, al manejar gran cantidad de datos, pueden ser objeto de fugas de información, ya sean intencionadas o fortuitas.

El **cumplimiento normativo** también es uno de los pilares de la seguridad en entornos *cloud*. En este caso, el problema se presenta debido a la falta de transparencia de estas infraestructuras, por lo que es recomendable que el suscriptor del servicio se informe claramente de cómo se gestiona el entorno.

Para la creación de un servicio *cloud*, interviene una multitud de softwares de distintos proveedores. Al ser **entornos complejos, hay que vigilar** las posibles vulnerabilidades del mismo e implantar procedimientos de parcheado. Otro de los aspectos considerados importantes es la **identidad y el control de acceso**. Por lo general, la mayoría de las infraestructuras son compartidas por múltiples empresas o usuarios y su mala definición puede provocar accesos no autorizados a datos confidenciales. La definición de una buena política de identidad y control de acceso, basado en el mínimo privilegio, es esencial en entornos *cloud*.

Por último, los **contratos de acuerdo de servicio (SLA) son aquí un denominador común**. Todas las recomendaciones indican que deben ser revisados y creados específicamente, detallando los controles, normativas, medidas de protección, plazos de recuperación del servicio. ENISA, la agencia de seguridad de la Unión Europea, ha publicado recientemente una normativa específica para contratos en la nube.

### 13. EL CLOUD COMPUTING EN LA CASA BLANCA

El portal tecnológico *ReadWriteWeb*<sup>17</sup> publicó un informe sobre la iniciativa la *Casa Blanca* apoyando al *Cloud Computing*. Vivek Kundra, asesor tecnológico de Barak Obama, presentó ante el Congreso, en julio de 2010, el *cloud computing* como algo esencial en la infraestructura tecnológica del Gobierno.

---

17 *ReadWriteWeb.com*, 05/07/2010



Kundra insistió en cuatro puntos:

- La computación gubernamental está desfasada
- Los centros de datos federados ya suman más de 1.000. El mercado privado ahorra usando plataformas de *cloud computing* privadas, híbridas y servicios públicos.
- Los servicios de *cloud computing* mediante datos pueden ayudar a impulsar las políticas. Se requiere la interacción entre electores y participantes en agencias federales. La interoperabilidad entre agencias y plataformas requiere los servicios de *cloud computing* con conjuntos básicos de estándares.
- La transparencia es la capacidad de poder tener acceso a datos públicos a tiempo real.

El *cloud computing* permitirá interactuar con el gobierno federal usando los datos para generar ideas y transformar el debate sobre cuestiones de política pública. El servicio **data.gov**, basado en la nube, es un claro ejemplo. Otro servicio importante en la nube es **usaspending.gov**, que busca la máxima transparencia.

### 13.1. Estrategia de *cloud computing* de la Casa Blanca

En 2011, lanzó su estrategia federal de Cloud Computing, guía para la adopción de este modelo tecnológico en las dependencias federales. El documento<sup>18</sup>, coordinado por Kundra, define el concepto *cloud computing*, y el impacto en ahorro y niveles de servicio que producirá en la administración federal.

Es el resultado de las políticas puestas en marcha, desde 2010, orientadas a facilitar la migración de servicios en la administración norteamericana hacia la nube.

El Gobierno estadounidense exigirá a las agencias federales que utilicen servicios en la nube cuando exista una solución segura, factible y económicamente ventajosa. La estrategia indica que cada Agencia deberá ajustar sus presupuestos a la incorporación de la nube, revaluando todos los procesos que resulten ineficientes.

La estrategia señala que el Cloud Computing entrega beneficios intangibles a los ciudadanos, como: “visualizar el consumo de electricidad *online*, con la autorregulación del consumo privado; historiales médicos compartidos en diversos lugares y por distintas especialidades, etc.

---

<sup>18</sup> El documento se puede descargar en: [www.cio.com/documents/Federal-Cloud-Computing-Strategy.pdf](http://www.cio.com/documents/Federal-Cloud-Computing-Strategy.pdf)

### 13.2. Iniciativa Federal de *Cloud Computing*

En mayo de 2011, se publicó la Iniciativa Federal de Cloud Computing (FCCI). Como consecuencia, el Gobierno convocó una licitación *pública* para proveerse de servicios en la nube. La licitación afectaba a diferentes servicios:

- **EaaS** (email como servicio)
- Automatización de oficinas (software de ofimática)
- Servicios de almacenamiento en la nube (discos duros virtuales)
- Servicios profesionales

Considerando el despliegue de la nube, la licitación señala que los servicios se deben ofrecer en tres modalidades: nube privada del Gobierno Federal (Government Community Cloud), nubes privadas y públicas.

### 13.3. consideraciones prácticas para potenciar *cloud computing* en Estados Unidos

Vivek Kundra declaró<sup>19</sup>, en 2011, que la migración de los servicios federales reducirá los gastos en computación del orden de miles de millones de dólares.

El Gobierno Federal es el comprador más grande de tecnologías de la información del mundo – gasta más de 80.000 millones de dólares al año – y planea cerrar el 40 por ciento de los centros de datos -800 de de 2000- en los próximos cuatro años para reducir el presupuesto de tecnología y modernizar el modo en que se utilizan los computadores para gestionar datos y proporcionar servicios a los ciudadanos. Según Kundra, la reducción de los centros de datos forma parte de una amplia estrategia para afrontar la computación en la era Internet; el gobierno se desplaza hacia la nube, donde los usuarios utilizan aplicaciones remotas como el correo electrónico. Estos servicios en la nube pueden ser proporcionados al gobierno por agencias o empresas tecnológicas externas. Aquí, el gobierno puede ahorrar 5.000 millones de dólares anuales al reducir la necesidad de compras de hardware y software por las agencias gubernamentales. El ahorro de costes por el cierre previsto de centros de datos se estima en 3,000 millones de dólares al año;

Como muestra de ese viraje hacia la nube, casi 140.000 empleados federales se han movido al correo electrónico basado en la nube, ahorrando unos 42 millones de dólares anuales.

---

19 Steve Lohr en entrevista publicada en el New York Times el 20 de junio de 2011. <http://www.nytimes.com/2011/07/20/technology/us-to-close-800-computer-data-centers.html> [consultado el 20-07-2011].

## 14. LA ESTRATEGIA DE *CLOUD COMPUTING* DE LA UNIÓN EUROPEA

La UE aprobó, en 2010, la Agenda Digital Europea<sup>20</sup>. Una de las tendencias estratégicas contempladas era *Cloud Computing*.

En la Declaración de Granada, se reconoce a *Cloud Computing* como un sector estratégico, donde Europa tiene un gran potencial de mercado. Hay una tendencia creciente en el empleo de *cloud computing*. La Comisión Europea estima que, en 2014, los servicios de la nube generarán ingresos de casi 35.000 millones de euros.

Tras varios anuncios oficiales, se realizó en Bruselas, en 2011, una consulta para recabar información con vistas al desarrollo de una estrategia europea de *cloud computing*. La idea de la comisaria Kroes era “involucrar a los principales usuarios, para un movimiento coordinado de estandarización que soporte la interoperabilidad y portabilidad de los datos”.

El *cloud computing* constituye una importante oportunidad para la Administración Pública, ha manifestado Kroes reiteradamente.

ENISA, siguiendo con los planes para el lanzamiento de la estrategia europea de la nube, anunció en una nota de prensa el 2 de abril de 2012, la Guía para la supervisión de los contratos de computación en la nube, mediante un mejor conocimiento de los criterios de seguridad en los contratos de servicios.

## 15. CONSIDERACIONES PARA UNA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE *CLOUD COMPUTING*

La Agenda Digital Española, alineada con la estrategia de la UE, establecerá los objetivos, líneas de trabajo y medidas para impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información durante la legislatura. El Ministerio de Industria ha constituido un Grupo de Expertos de Alto Nivel para la Agenda Digital, cuya primera reunión se celebró en mayo de 2012. Debe proponer y tutelar las medidas para desarrollar la estrategia del Gobierno en telecomunicaciones y Sociedad de la Información, la Agenda Digital Española.

España partirá de unos objetivos generales, desarrollando cada uno en líneas de actuación prioritarias, plasmadas en medidas concretas. Según los últimos comunicados

---

20 La Agenda Digital Europea se publicó como conclusión de la Declaración de Granada en la reunión de ministros responsables de la Sociedad de la Información celebrada los días 18 y 19 de abril de 2010 en Granada. Esta agenda fue aprobada con posterioridad.

emitidos por Industria, las líneas de actuación prioritarios serán *smart cities* (ciudades inteligentes) y comercio electrónico.

Al igual que en la UE, proponemos que se contemple también una estrategia española para la computación en la nube, incorporando las directivas emanadas de la estrategia europea.

## 16. EL FUTURO CAMINARÁ POR LA NUBE

Los tres eventos anuales de relevancia mundial (Feria CES de Las Vegas, World Mobile Congress en Barcelona y CeBIT, feria de computación de Hannover) marcan las tendencias a seguir por organizaciones y empresas, y predicen los cambios sociales y tecnológicos que se avecinan. 2012 no ha sido una excepción. Los tres eventos se han centrado en la nube como arquitectura tecnológica dominante. De igual forma, prestigiosos informes confirman la tendencia: *cloud computing* como aglutinador de los negocios, la industria, los medios de comunicación...

Asimismo, a la nube se incorporan servicios ofrecidos por grandes empresas, además de las PYMES, su hábitat natural.

La nube de servicios y datos será utilizada por organizaciones y empresas y consumidores particulares como medio para reducir los costes de infraestructuras y mantenimiento, al trasladar parte de su hardware y software a la nube. El almacenamiento físico dejará de estar, poco a poco, en unidades privadas, pasando también a la nube.

Por otra parte, la mejora de la escalabilidad (extensión de las necesidades tecnológicas de las empresas sin pérdida de calidad), unida a la popularización de los servicios de la nube, y el uso de aplicaciones móviles y medios sociales, conducirán gradualmente hacia la plena migración.

Los tres servicios más conocidos de la nube, IaaS, PaaS y SaaS, serán ofrecidos por multitud de proveedores, que facilitarán la toma de decisiones.

Queremos destacar el cambio de mentalidad que se producirá con el almacenamiento en la nube; sitios como iCloud, Amazon Drive, Dropbox, SugarSync, SkyDrive, Box.com, Strato y el futuro Google Drive, seguirán ofreciendo soluciones para facilitar la vida a las personas, organizaciones y empresas

Los proyectos de TI en la nube deberán velar, en cualquier forma, **por la seguridad**, la elección del proveedor, la escalabilidad, la evaluación (posibilidad de realizar pruebas previas antes de la contratación), la implantación de tarifas planas, el acuerdo previo de nivel de servicios (SLA), **la protección y privacidad de los datos**.

*Cloud Computing* ha madurado, y podrá ya mantener un crecimiento constante. Las noticias relativas a la Nube no paran de aparecer y las publicaciones en prensa, radio y televisión propagan el modelo y sus principales manifestaciones. La computación en nube será, con toda probabilidad, el motor de la computación del futuro

Las tendencias predominantes serán la **movilidad** y la **ubicuidad**. Los usuarios de telefonía móvil llegarán pronto a los dos mil millones de teléfonos y cada día serán más inteligentes, y los usuarios de Internet en la década actual se espera lleguen a cinco mil millones. La gran mayoría se conectarán a la nube descargándose programas y aplicaciones web, desde cualquier lugar en cualquier momento y con cualquier dispositivo: “la ubicuidad se configurará como una utopía alcanzable gracias a Internet y la Web y, en particular, la Nube”.

En conclusión, no es que “*el futuro ya no es lo que era*”, como diría mi siempre admirado Groucho Marx, sino que ha llegado, ya está aquí y este futuro pasará por la nube que se convertirá en el centro de atención del nuevo universo digital.

## BIBLIOGRAFÍA

- BANKINTER/ACCENTURE (2010). *Cloud computing. La tercera ola de las Tecnologías de la Información*. 2010. [disponible en: [www.fundacionbankinter.org](http://www.fundacionbankinter.org)]
- CIERCO, David. (2011). *Cloud Computing. Retos y oportunidades*. FUNDACIÓN IDEAS, 2011. [disponible en: [www.fundacionideas.org](http://www.fundacionideas.org)]
- NIST. *Guidelines en Security and Privacy in Public Cloud Computing*. NIST, 2011.
- ENISA (2011). *Seguridad y resistencia en las nubes de la Administración Electrónica*. Brsuelas: Enisa, enero 2011. Traducción del documento original en inglés, por INTECO bajo la dirección de Daniele Catteddu. [disponible en [www.inteco.es](http://www.inteco.es)].
- INTECO-CERT , (2011). . *Riesgos y amenazas en cloud computing*. Marzo 2011. [disponible en [www.inteco.es](http://www.inteco.es)].
- JOYANES, Luis (2009a) “La Computación en Nube(*Cloud Computing*): El nuevo paradigma tecnológico para empresas y organizaciones en la Sociedad del Conocimiento” en *ICADE*, nº 77, enero-marzo 2009, Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- JOYANES, Luis. (2009c). *Seminario Empresa 2.0: Integración de la Web 2.0 y Cloud Computing en la empresa*. Madrid: Corenetworks [en línea: [www.corenetworks.es](http://www.corenetworks.es)].
- KRUTZ, Ronald L. y DEAN VINES, Ruseell (2010). *Cloud Security. A Comprehensive Guide to Secure Cloud Computing*. Indianapolis: Wiley.
- KUNDRA, Vivek, (2011). *Federal Cloud Computing Strategy*. Washington: The White House, february 2011.

- MARKS, Eric A. y LOZANO, Bob. (2010). *Executive's Guide Cloud computing*. New Jersey Wiley
- MATHER Tim *et al.* (2009). *Cloud Security and Privacy*. Sebastopol: O'Reilly
- NAHARI, Hadi y KRUTZ, Ronald L. (2011). *Web Commerce Security. Design and Development*. Indianapolis: Wiley.
- OBSERVATORIO DE LA SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN, (2011). *Guía para empresas: seguridad y privacidad del cloud computing*. Marzo 2011. INTECO-CERT. [disponible en [www.inteco.es](http://www.inteco.es)].
- VELTE, Anthony T. *et al* (2010). *Cloud Computing. A Practical Approach*. New York: McGraw-Hill



*José Miguel Castillo Chamorro*

*Investigador de Tecnalía*

*Profesor de la Universidad Pontificia de Salamanca (UPSAM)*

## TECNOLOGÍA Y PROSPECTIVA. UN RETO HECHO REALIDAD

La resolución de los problemas del presente incluye el estudio de sus repercusiones y el análisis de lo que puede acontecer en el futuro. Las acciones del presente influirán sin ningún género de dudas en el mañana. Desde los orígenes de la humanidad, el hombre ha sentido la necesidad de conocer el futuro pero no siempre ha contado con los mismos medios para conseguirlo. La tecnología aplicable varía conforme avanza el tiempo. En las últimas décadas vivimos en una espiral de avance tecnológico casi diario. Aunque el problema de vislumbrar el futuro es común en cualquier área, requiere una especial atención en aquellos ámbitos que presentan importantes repercusiones sociales.

En este artículo se presenta la aplicación de una nueva tecnología, que permite mejorar las técnicas clásicas de prospectiva con la intención de procesar las opiniones de un grupo de expertos con el objetivo de predecir posibles escenarios futuros.

El método y las herramientas usados están siendo validados con casos de estudio reales por el Instituto Español de Estudios Estratégicos.

*Prospectiva, escenarios, tecnología, sistemas multi-agente*

*Solving the problems of the present includes the study of their impact and the analysis of what can happen in the future. The actions of the present will, without doubt, have consequences in the future. From its origins, the man has felt the need of knowing the future; the means to try to achieve it have been changing. In the last decades we have experienced a daily technological advance spiral. Though the trouble of foreseeing the future is common to*

*any area, it deserves special attention in those fields with important social impacts. In this article is introduced the application of a new technology that allows to improve the classic prospective techniques with the purpose of processing the opinions of a group of experts with the aim of forecast possible future sceneries. The method and the tools used are being validated with real studio cases by the Instituto Español de Estudios Estratégicos.*

*Prospective, scenary, technology, multi-agent system*



## 1. INTRODUCCIÓN

**E**s preferible estar preparado para lo que pueda acontecer en el futuro que sufrir sus consecuencias sin intentar paliarlas de antemano. Debemos intentar vislumbrar el posible escenario futuro y analizar todos los elementos o factores que intervienen en el mismo con el fin de favorecer o dificultar que dicho escenario se materialice. No deberíamos olvidar que el futuro no es algo inexorable y predeterminado; el futuro está por hacer y en buena medida podemos influir en él.

El objetivo del presente artículo es presentar los resultados de una tecnología<sup>1</sup> que permite esbozar los posibles escenarios futuros antes de que se materialicen, lo que nos permitirá analizarlos y elaborar estrategias apropiadas de mitigación de riesgos. El artículo incluye una comparativa entre la predicción técnica y la prospectiva, la descripción conceptual del modelo multi-agente que da solución al problema, así como tres casos de estudio en los cuales se ha aplicado el método, la tecnología y sus herramientas asociadas.

## 2. PREDICCIÓN TÉCNICA FRENTE A PROSPECTIVA

La necesidad de prever el futuro no es nueva. El hombre siempre ha sentido la necesidad de predecir lo que va a suceder<sup>2</sup>. A día de hoy podemos resumir los diferentes

---

<sup>1</sup> CASTILLO, José Miguel. Una solución a la planificación de operaciones para la defensa basada en agentes inteligentes. Ministerio de Defensa. 2009. ISBN 978-84-9781-473-7

<sup>2</sup> MARTIN, Brian R. Foresight in Science and Technology. *Technology Analysis and Strategic Management*, 7, pp.139-68. 1995

métodos para prever el futuro en cuatro grupos principales: sobrenatural, hermenéutico, técnico y anticipativo.

Los métodos de previsión del futuro de mayor calado son la predicción técnica y los estudios anticipativos. La predicción técnica es el procedimiento más generalizado ya que se basa en modelos matemáticos que se desarrollan para extrapolar datos pasados y presentes con el objetivo de predecir resultados futuros. El estudio de tendencias permite aproximar situaciones futuras en sistemas dinámicos estables. La econometría, la demografía y la meteorología son ciencias que se pueden incluir en este grupo.

Por desgracia, los sistemas sociales no siempre se comportan de manera estable; normalmente evolucionan de manera inestable o caótica. Además, cuando una situación incluye una gran cantidad de variables diferentes y heterogéneas, la predicción técnica se vuelve compleja y difícil de manejar.

Las técnicas anticipatorias, entre las que se encuentra la Prospectiva tratan de evitar las limitaciones del uso de la predicción técnica en sistemas inestables, mediante la utilización de la opinión de un grupo de expertos<sup>3,4</sup>. La opinión del experto refleja las relaciones entre eventos o variables basadas en su experiencia personal. Las relaciones extremadamente complejas entre eventos heterogéneos son tratadas mentalmente como un todo.

Dentro del ámbito estratégico es difícil contar con la estabilidad de un sistema dinámico que genere escenarios basados en pautas predecibles, por lo que el uso de técnicas anticipatorias se revela como el más adecuado en comparación con los resultados de los modelos utilizados en la predicción técnica. Sin embargo, la ventaja que presentan las técnicas anticipatorias no excluye la posibilidad de utilización de predicción técnica en aquellos casos en los que el objeto de estudio se desarrolle dentro de un escenario estable de evolución predecible.

### 3. UNA SOLUCIÓN BASADA EN SISTEMAS MULTI-AGENTE

En esta sección, se presenta un nuevo enfoque de prospección del futuro basado en un sistema multi-agente<sup>5</sup>. El objetivo consiste en la construcción de un procedimiento, que resuelva el problema de modelar escenarios futuros desde una perspectiva diferente a la de los métodos prospectivos en los que se utilizaban complejos cálculos probabilísticos. A través de este nuevo enfoque, utilizamos posibilidades calificadas

---

3 BAS, Enric. *Prospectiva. Cómo usar el pensamiento sobre el futuro*. Ariel, 1999

4 GODET, Michel. *De l'anticipation à l'action. Manuel de prospective et de stratégie*. Dunod, 1993

5 MUCH, Richard et alii. *Intelligent Software Agents*. Prentice Hall, 1999

con etiquetas lingüísticas<sup>6</sup> en lugar de probabilidades, lo que facilita la comprensión y respuesta de los expertos que intervienen en el ejercicio. En definitiva se utilizan técnicas de lógica borrosa.

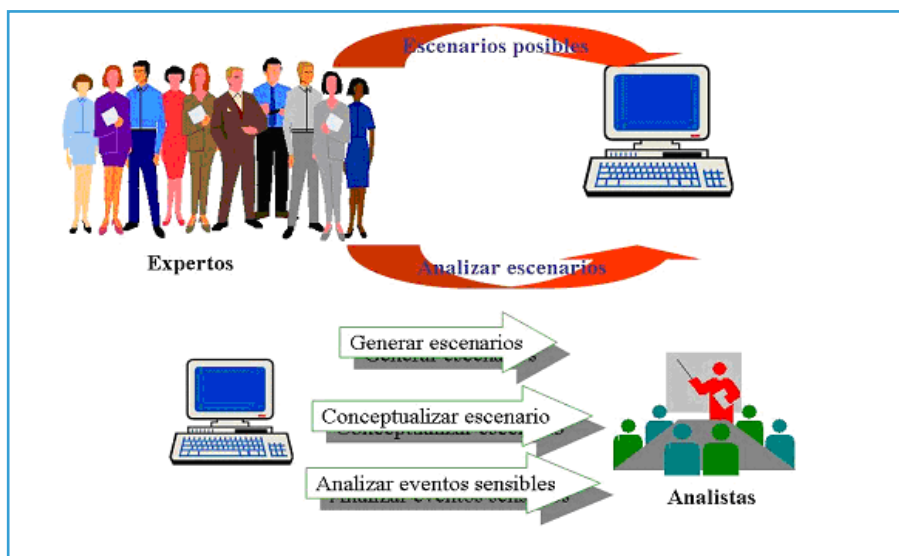


Figura 1: Visión general del proceso

A través de la metodología MECMIPLAN<sup>7</sup> se ha construido un sistema de software que permite obtener resultados en un tiempo reducido. Esta metodología describe los diferentes pasos y procedimientos para construir un desarrollo de software orientado a sistemas multi-agente que resuelva problemas de planeamiento tanto estratégico como táctico<sup>8</sup>.

En términos generales, se pretende extraer y procesar el conocimiento de los expertos de manera que el ordenador dé respuesta a posibles inferencias de ese conocimiento, facilitando a los analistas estrategias la generación y análisis de posibles escenarios futuros.

Tal y como se representa en la figura 2, el conocimiento extraído del grupo de expertos será empleado para entrenar al Agente clasificador. Posteriormente el agente clasificador podrá ser usado para generar nuevos escenarios. De esta manera, el conocimiento del grupo de expertos se transfiere al Sistema multi-agente (MAS). El agente clasificador se ha desarrollado mediante procedimientos de lógica borrosa<sup>9</sup>, ya que el ser humano usualmente se expresa mediante el uso de etiquetas lingüísticas en lugar de cifras.

6 ZADEH, Lofti A. The concept of a linguistic variable and its application to approximate reasoning, Parts 1-3. Information Sciences. 1975

7 CASTILLO, José Miguel et al. Strategic Planning: A new approach through MECIMPLAN. Proc. of the IAT Int. Conf. Honk-Kong (China). 2006

8 CASTILLO, José Miguel. Una solución a la planificación de operaciones para la defensa basada en agentes inteligentes. Ministerio de Defensa. 2009

9 SUGENO, Michio. Industrial applications of fuzzy control. Elsevier Science Pub. Co. 1985

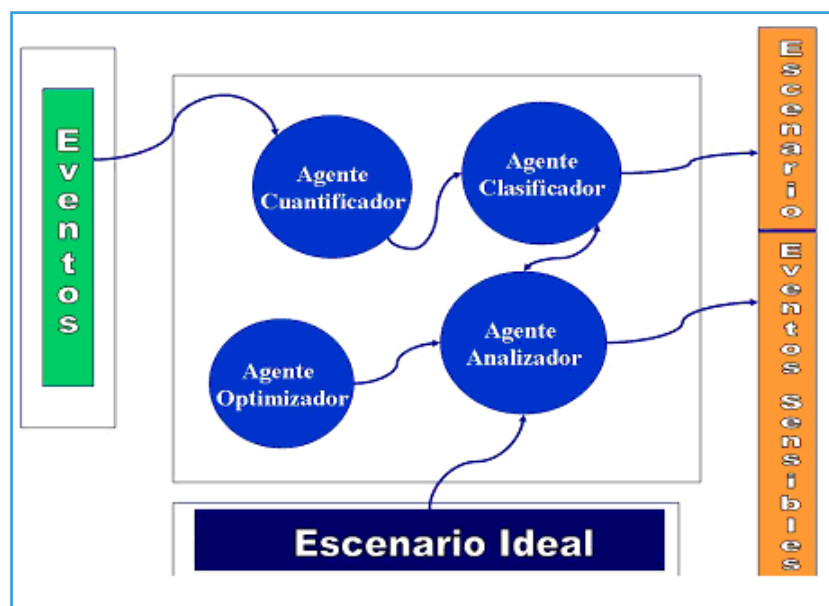


Figura 2: Modelo Conceptual

El segundo agente es útil para determinar qué eventos pueden ser influenciados con el fin de llegar al escenario deseado. Es posible que el escenario no coincida con nuestras expectativas. En este caso, el Agente analizador se encarga de buscar los eventos que deben ser influenciados con el fin de acercarse a un escenario ideal. Para la construcción del Agente analizador se utilizan procedimientos de inteligencia artificial basados en búsquedas inteligentes<sup>10</sup>.

La siguiente figura muestra el mapa de procesos que permite llevar a cabo un estudio de prospectiva. La rama superior describe los diferentes procesos que se deben desarrollar, a fin de generar escenarios futuros de acuerdo con las opiniones de un grupo de expertos. En caso de querer analizar las implicaciones del escenario generado en la rama superior, o para estudiar un escenario específico, debemos proceder con los procesos mostrados en la rama inferior de la figura, donde se estudia la influencia de acontecimientos externos que no están directamente relacionados con el escenario.

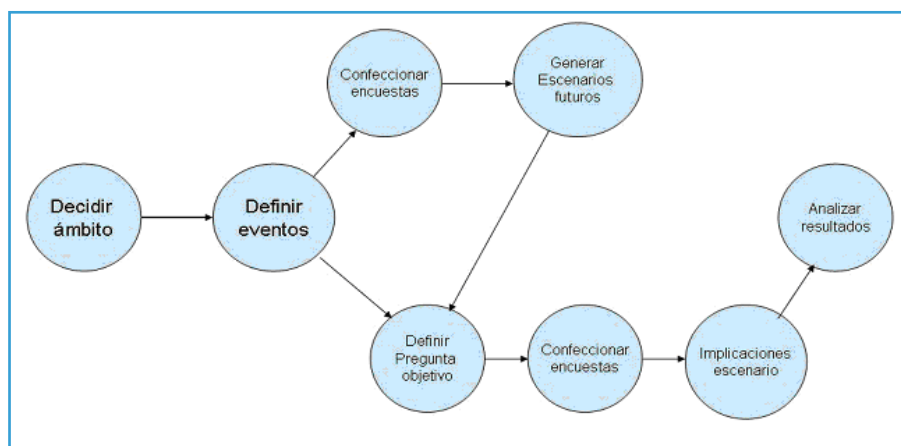


Figura 3: Mapa de procesos

<sup>10</sup> NILSSON, Nils J. Artificial Intelligence: A new synthesis. Mc-Graw Hill. 1998

## 4. CASO DE ESTUDIO o: ANÁLISIS PROSPECTIVO DE LAS MIGRACIONES EN EUROPA EN EL HORIZONTE 2015

### 4.1. Introducción

El problema que se plantea en este anexo ha sido extraído de uno de los escenarios de estudio geopolíticos para planificación estratégica planteados en la antigua Escuela de Estado Mayor del Ejército de Tierra, actual Escuela de Guerra.

Con objeto de reducir la dimensión del problema, se ha reducido el número de eventos analizados por el grupo de expertos, sin desvirtuar la naturaleza y resultados del estudio.

Se plantea la necesidad de realizar un estudio de planificación estratégica sobre el impacto de las migraciones en el equilibrio europeo en el horizonte del año 2.015.

El objeto de estudio es la obtención del escenario posible de entre un número finito y reducido de eventos. El problema se resuelve inicialmente mediante el análisis del escenario más posible mediante nuevas tecnologías, concretamente el método orientado a agentes<sup>11</sup>.

### 4.2. Descripción del escenario hipotético

Una doble presión se ejerce desde el sur y el este sobre Europa, que continua siendo polo de atracción de migraciones. En el sur, los países mediterráneos (Magreb y Turquía) y del África Sub-sahariana siguen exportando mano de obra a los países europeos, a pesar del cierre de las fronteras originando por la recesión de 1973/74. Esta presión parece no tener término; no hay ningún sustituto duradero a la migración: la expansión demográfica, el sub-empleo, la atracción del liberalismo político y cultural son factores que contribuyen a aumentar el número de emigrantes.

En el este, el gran éxodo hacia las regiones occidentales que se esperaba no ha llegado a producirse, pero las migraciones incontroladas se han intensificado. Alemania y Austria son los principales países de destino, especialmente afectadas por las concentraciones aledañas de población de origen alemán. La antigua Unión Soviética, Polonia, Chequia, Eslovaquia, Hungría y Rumanía proporcionan una cantidad ingente de emigrantes a la Alemania reunificada. Los habitantes de Rusia se dirigen también hacia Polonia y Hungría en busca de trabajo o para dedicarse a actividades comerciales locales. Ambos países reciben a su vez emigrantes rumanos.

Inicialmente, se barajaron 50 eventos relacionados con este ámbito de estudio. Tras su depuración el grupo de analistas estrategas generó una lista de los ocho más notables los cuales se exponen a continuación.

---

<sup>11</sup> CASTILLO, José Miguel et al. *Strategic Planning: A new approach through MECIMPLAN*. Proc. of the IAT Int. Conf. Honk-Kong (China). 2006

#### Sucesos

1. Se endurecen las leyes en toda la UE. para la obtención de la nacionalidad
2. La UE. se amplia a los países del Este
3. Se producen importantes disturbios raciales en ciudades europeas
4. Se reproducen las crisis financieras en el mundo
5. La natalidad en Europa se hace persistentemente negativa
6. África central sufre la más fuerte epidemia de su historia
7. Europa genera fuertes medidas de apoyo a las economías africanas
8. Tiene lugar una hambruna continua en la Federación Rusa

#### 4.3. Consulta al grupo de expertos

Una vez seleccionados los eventos, se elaboran una serie de formularios en los que se recogen distintas combinaciones. La selección de estos formularios es clave, ya que deberán recoger las situaciones más representativas, en cuanto a esas combinaciones se refiere.

Los eventos se califican por su existencia, es decir, si son o no parte integrante del escenario:

- Existe
- No existe

Para el presente estudio, los expertos califican la posibilidad de aparición de este escenario dentro de tres categorías:

- Muy posible
- Posible
- Poco posible

Para la resolución de este trabajo se han elaborado un total de 11 formularios que recogen las combinaciones más representativas como componentes de un escenario global.

El grupo de expertos está formado por 10 personas.

Los formularios se remiten al grupo de expertos, para que completen la parte inferior de los mismos, en la que se debe reflejar la posibilidad de que ocurra ese escenario global.

A continuación se describe un formulario a modo de ejemplo

Formulario 1 para la definición de escenarios

	<b>Eventos</b>	<b>Existencia</b>
1	Se endurecen las leyes en toda la UE. para la obtención de la nacionalidad	Existe
2	La UE. se amplía a los países del Este	Existe
3	Se producen importantes disturbios raciales en ciudades europeas	Existe
4	Se reproducen las crisis financieras en el mundo	Existe
5	La natalidad en Europa se hace persistentemente negativa	Existe
6	África central sufre la más fuerte epidemia de su historia	Existe
7	Europa genera fuertes medidas de apoyo a las economías africanas	Existe
8	Tiene lugar una hambruna continua en la Federación Rusa	Existe

ESCENARIO (Seleccione una opción)

POSIBILIDAD DE MATERIALIZACIÓN DEL ESCENARIO:

(Muy posible, Posible, Poco posible)

#### 4.4. Generación del módulo de inferencia borrosa

Tras la recepción del conjunto de formularios completados por el grupo de expertos, se procede a la traducción de su contenido en reglas para la creación del módulo de inferencia borrosa.

La incoherencia o disparidad de las respuestas generadas por los expertos será suavizada hacia una solución convergente, mediante el adecuado tratamiento del conjunto total de reglas.

Cabe reseñar la discrepancia en dos escenarios propuestos: aquel donde aparece exclusivamente el evento 1, que ha sido catalogado como escenario “posible” por ocho expertos; mientras que se ha considerado “poco posible” por parte de dos expertos. De manera similar, el escenario en el que aparecen los eventos 2, 4, 5, 7 y 8 ha sido considerado como “muy posible” por tres de los diez expertos, mientras que el resto lo ha calificado de “posible”.

Por consiguiente, para cada una de las situaciones se generan respectivamente dos reglas con pesos específicos diferentes, como se expresa a continuación.

Peso específico de las reglas

Cuestionario Número	Reglas	Peso
3	Si (E2, E4, E5, E7, E8) entonces Muy Posible	0,3
4	Si (E2, E4, E5, E7, E8) entonces Posible	0,7
7	Si (E1) entonces Posible	0,8
8	Si (E1) entonces Poco Posible	0,2

#### 4.5. Transmisión del conocimiento

Tras la generación de reglas y la formación del módulo de inferencia borrosa, es necesario desarrollar el agente clasificador de manera que permita la obtención de resultados, proporcionando una respuesta relativa a la posibilidad de materialización de un determinado escenario a partir de la presentación del conjunto de eventos.

El conjunto de patrones iniciales básicos se utiliza para entrenar un agente software especializado en clasificar patrones. De esta forma, ante un determinado número de patrones o eventos de entrada obtendremos la salida correspondiente que describirá el grado de posibilidad de existencia del conjunto de eventos mostrados en la entrada.

#### 4.6. Búsqueda del escenario más posible

La herramienta informática HELP desarrollada por Tecnia trabaja sobre el conocimiento de los expertos que ha sido transmitido al módulo de inferencia borrosa. Dentro de sus capacidades está la de proporcionar la relación de escenarios más posibles de entre el total de las 256 combinaciones de los 8 eventos.

Como resultado de la utilización de HELP, el escenario con mayor posibilidad de ocurrencia es aquel en el que aparecen los eventos 1 y 4, concretamente:

1. Se endurecen las leyes en toda la UE. para la obtención de la nacionalidad
2. Se reproducen las crisis financieras en el mundo

A partir de esta información, los analistas estrategas estudiarán las acciones necesarias para consolidar o impedir la formalización del posible escenario.



## 5. CASO DE ESTUDIO 1: EL FUTURO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EUROPA EN EL HORIZONTE TEMPORAL DEL DE 2020

En esta sección se presenta el proyecto que ha sido desarrollado durante el año 2010 por el Instituto Español de Estudios Estratégicos y Tecnalía.

El objetivo de este ejercicio es prever el futuro de la implantación de la Política Común de Seguridad y Defensa en el horizonte temporal del año 2020.

### 5.1. Definición del ámbito

Un grupo de analistas del Instituto Español de Estudios Estratégicos eligió el ámbito en el que se desarrolla el estudio prospectivo. En este caso particular, el objetivo consiste en prever el futuro de la Política Común de Seguridad y Defensa en el año 2020.

### 5.2. Definición de eventos

El mismo grupo de analistas, con la asistencia de un grupo de expertos de Tecnalía, definió los eventos generales relacionados con el ámbito de estudio. Se eligió la lista de eventos, prestando especial atención a la independencia entre ellos. Un número de siete eventos fueron identificados, y se enumeran a continuación:

*Evento 1:* Las opiniones públicas de los estados miembros presionan a sus gobiernos para un mayor desarrollo de la PCSD.

*Evento 2:* Se racionalizan las estructuras para potenciar el planeamiento y ejecución de las misiones de la PCSD, con un empleo integrado de las capacidades civiles y militares.

*Evento 3:* Se produce un cambio en la arquitectura de seguridad euroatlántica, consecuencia de una redefinición de los papeles de la OTAN y UE; y un cambio en la postura de actores clave como EEUU y Rusia.

*Evento 4:* La PESC se desarrolla de forma coherente de acuerdo con los instrumentos previstos en el Tratado de Lisboa.

*Evento 5:* El Consejo Europeo decide, por unanimidad, la puesta en marcha de una defensa común europea, conforme a lo establecido en el artículo 27.2 del Tratado de Lisboa.

*Evento 6:* Se alcanzan los Objetivos de Capacidades (militares y civiles) que fije la UE para sustituir a los de 2010.

*Evento 7:* La UE constituye unas fuerzas adecuadamente adiestradas y equipadas, listas para ser empleadas con flexibilidad en gestión de crisis.

### 5.3. Diseño de cuestionarios

Una vez definidos el ámbito de estudio y los eventos asociados, TecNALIA diseñó los cuestionarios que deberían ser respondidos por el grupo de expertos. El número de cuestionarios no puede ser numeroso para facilitar el proceso computacional y ha de representar toda la gama de posibles escenarios.

El grupo de expertos fue elegido por el Instituto Español de Estudios Estratégicos. Se seleccionaron 14 expertos en política internacional.

A fin de facilitar el proceso de extracción de conocimiento se desarrolló una página Web para que los expertos respondieran a los cuestionarios en línea ([www.escenarios-prospectiva.es](http://www.escenarios-prospectiva.es)).

El número de eventos identificados por el grupo de analistas es siete. En consecuencia, el número de posibles escenarios es 128. Este número es el resultado de las diferentes combinaciones de los eventos (2<sup>7</sup>). De los 128 posibles escenarios, quince fueron seleccionados como los más representativos. Cada experto expresó su opinión sobre la existencia de cada escenario en términos de posibilidad como “muy alto”, “alto”, “medio”, “bajo” y “muy bajo”. La siguiente tabla muestra las respuestas de los expertos a cada cuestionario. Cada columna contiene el número de respuestas con respecto a su calificación.

Muy Alta	0	1	0	2	2	1	0	0	0	0	1	1	1	0	2
Alta	0	1	1	4	1	2	1	5	3	0	1	1	1	3	3
Media	0	2	1	8	8	5	2	5	7	3	2	3	2	9	6
Baja	2	6	5	0	3	5	4	4	3	1	5	4	4	2	3
Muy Baja	12	4	7	0	0	1	7	0	1	10	5	5	6	0	0
Total	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14

Tabla 1. Respuestas de los expertos

Es importante destacar que la mayoría de las respuestas siguen una distribución normal en torno a un valor central.

### 5.4. Generación de escenarios futuros

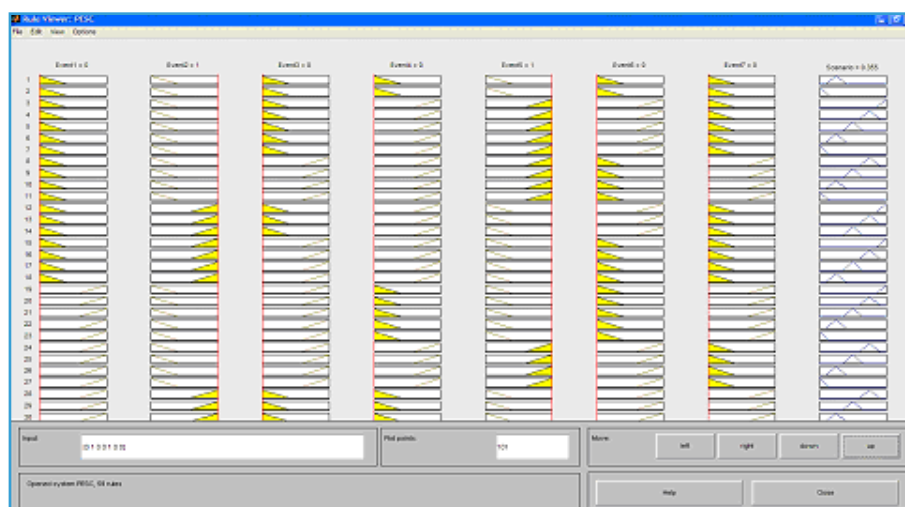


Figura 4. Reglas generadas por los expertos

El objetivo de este proceso es tratar la información de una manera lógica y formal. Por tal motivo se traducen los resultados de todos los cuestionarios a reglas lógicas. Quince cuestionarios con cinco respuestas posibles producen setenta y cinco reglas. Sin embargo, no todas las posibles reglas han sido elegidas por los expertos: sólo cincuenta nueve de setenta y cinco posibles. Estas cincuenta nueve reglas han sido identificadas como los principales elementos para ser tratados como parte del sistema multi-agente. Es decir, estas cincuenta nueve reglas serán el núcleo del agente clasificador.

Para tratar todas estas reglas se ha desarrollado un módulo de inferencia borrosa. La siguiente tabla muestra los resultados cuantitativos de cada cuestionario. La columna 'VALOR' expresa el resultado del módulo borroso para cada cuestionario.

	EV <sub>1</sub>	EV <sub>2</sub>	EV <sub>3</sub>	EV <sub>4</sub>	EV <sub>5</sub>	EV <sub>6</sub>	EV <sub>7</sub>	VALOR	POSIBILIDAD
Q <sub>1</sub>	0	0	0	0	0	0	0	0.115	Muy baja
Q <sub>2</sub>	0	0	0	1	1	1	0	0.337	Baja
Q <sub>3</sub>	0	0	1	1	1	0	1	0.266	Baja
Q <sub>4</sub>	0	1	0	1	0	1	0	0.605	Media
Q <sub>5</sub>	0	1	1	1	0	0	0	0.498	Media
Q <sub>6</sub>	1	0	1	0	0	0	1	0.443	Media
Q <sub>7</sub>	1	0	1	1	1	1	0	0.289	Baja
Q <sub>8</sub>	1	1	0	0	0	1	1	0.519	Media
Q <sub>9</sub>	1	1	1	0	0	0	0	0.486	Media
Q <sub>10</sub>	1	1	1	1	1	1	1	0.227	Baja
Q <sub>11</sub>	0	0	0	0	1	1	1	0.335	Baja
Q <sub>12</sub>	0	1	0	0	1	0	0	0.355	Baja
Q <sub>13</sub>	1	0	0	1	1	1	0	0.326	Baja
Q <sub>14</sub>	1	1	0	1	0	1	0	0.515	Media
Q <sub>15</sub>	0	1	1	0	0	0	1	0.530	Media

Tabla 2. Resultados del módulo de inferencia borrosa

Como se muestra en la tabla, un escenario con ningún evento (Q<sub>1</sub>) tiene una “muy baja” posibilidad de ocurrencia. Además, un escenario en el que se producen todos los eventos (Q<sub>10</sub>) cuenta con una “baja” posibilidad de ocurrencia.

Para extrapolar los resultados del módulo de inferencia a los 128 cuestionarios posibles, una red neuronal es entrenada como parte del agente de clasificador. Según el modelo conceptual que se muestra en la figura 2, cuando se presenta un conjunto de eventos como entrada del modelo obtenemos la posibilidad de producir este escenario como salida. Esta salida debe ser entendida como la respuesta dada por el grupo de expertos en su conjunto para esa entrada específica.

A través de la herramienta informática HELP, se generan los escenarios con más posibilidades de ocurrir entre los 128 posibles. Se han obtenido los siguientes resultados:

- Escenarios con posibilidad muy alta: ninguno
- Escenarios con alta posibilidad: 7
- Escenarios con posibilidad media: 57
- Escenarios con baja posibilidad: 56
- Escenarios con posibilidad muy baja: 8

	Ev1	Ev2	Ev3	Ev4	Ev5	Ev6	Ev7
Escenario 1							
Escenario 2							
Escenario 3							
Escenario 4							
Escenario 5							
Escenario 6							
Escenario 7							

Tabla 3. Escenarios de alta posibilidad

Podemos deducir de la tabla de escenarios de alta posibilidad que los sucesos 2 y 4 estarán presentes en cualquiera de los escenarios más posibles. Por lo tanto, podemos afirmar que, en opinión del grupo de expertos, los acontecimientos 2 y 4 estarán presentes en el horizonte temporal del año 2020. Es decir,

- Evento 2: Se racionalizan las estructuras para potenciar el planeamiento y ejecución de las misiones de la PCSD, con un empleo integrado de las capacidades civiles y militares.
- Evento 4: La PESC se desarrolla de forma coherente de acuerdo con los instrumentos previstos en el Tratado de Lisboa.

## 6. CASO DE ESTUDIO 2: HACIA UNA DEFENSA COMÚN EUROPEA EN EL HORIZONTE TEMPORAL DEL 2020

### 6.1. Introducción

En el año 2011, a iniciativa del Instituto Español de Estudios Estratégicos, se planteó la realización de un estudio de prospectiva para el análisis de la “Defensa común Europea en el Horizonte del año 2020”.

El estudio es consecuencia del ejercicio de prospectiva realizado en el año 2010 y del interés estratégico que este asunto despierta.

Para la realización del proyecto se aplicaron tecnologías novedosas que van desde la consulta a expertos on-line a través de Internet, la elaboración de las opiniones de los expertos mediante técnicas borrosas, hasta la generación de los escenarios más posibles basada en el análisis de patrones.

Tecnalia jugó un importante papel en este estudio, como socio tecnológico encargado de aportar el conocimiento de las nuevas tecnologías para la realización del estudio de prospectiva.

## 6.2. Selección de eventos

Los analistas del Instituto seleccionaron los eventos más característicos que pueden definir el escenario futuro que encamine la definición de una defensa común europea.

La elección de los eventos juega un importante papel dentro del estudio.

Los eventos han de ser independientes unos de otros y deben ser un número reducido de manera que permitan generar un número de escenarios computacionalmente manejable.

Los analistas del IEEE decidieron que los eventos representativos de este ámbito, los cuales se detallan a continuación:

*Evento 1:* El Consejo Europeo decide por unanimidad la puesta en marcha de una defensa común europea, conforme a lo establecido en el artículo 42.2 del Tratado de la Unión Europea de Lisboa.

*Evento 2:* La UE establece una nueva estructura única cívico-militar de planeamiento estratégico de operaciones y misiones PCSD, incrementando la coherencia entre las cuestiones civiles y militares, al ser ese el valor añadido específico de la Unión.

*Evento 3:* La Unión Europea tiene capacidad de cumplir el nivel de ambición establecido por la “Declaración del Consejo sobre refuerzo de capacidades” de 2008, para sus operaciones militares PCSD.

*Evento 4:* Se completan con éxito las principales iniciativas en marcha, en el ámbito de las capacidades militares, tomando como referencia el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) aprobado por la EDA en julio de 2008.

*Evento 5:* En base a criterios operativos y de eficiencia económica, se llevan a cabo los proyectos de desarrollo y optimización de las capacidades militares de la UE, explorando la puesta en común de los esfuerzos, la especialización y la compartición de costes.

*Evento 6:* Se logra una base industrial y tecnológica de la defensa en Europa (EDTIB) capaz de responder a los requerimientos de los estados miembros de la UE y de apoyar la PCSD, en base a la estrategia establecida por la EDA en mayo de 2007.

*Evento 7:* De acuerdo con el “Objetivo de Capacidades Civiles 2010”, se mejora la capacidad de la UE de anticiparse, reaccionar, planear y ejecutar sus misiones civiles, para asegurar que se despliegan rápida, y eficazmente.

### 6.3. Selección de cuestionarios

Tras la selección de los eventos que podrían formar parte del futuro escenario, es necesario confeccionar los cuestionarios que deberán ser contestados por los expertos.

El número de escenarios posibles asociados a siete eventos asciende a un total de 128.

No es viable presentar 128 cuestionarios a los expertos pretendiendo abarcar todo el espacio de escenarios posibles. Por tal motivo, es necesario seleccionar aquellos escenarios más representativos en virtud de la relevancia de los eventos que contienen.

En TECNALIA se realizó la selección atendiendo a la información suministrada por los analistas del IEEE y en virtud de la importancia de los eventos.

El proceso de selección es minucioso, y pretende abarcar todo el espacio de posibles escenarios eligiendo los más representativos. Teniendo en cuenta que un exceso de cuestionarios cansaría al experto, condicionando la calidad de sus respuestas. Por otro lado, un número escaso de los mismos podría dejar sin representación en la consulta a un determinado espacio de escenarios. Inicialmente, se propusieron treinta cuestionarios al IEEE, atendiendo a la disponibilidad en la participación de los expertos a instancias del Instituto, se redujo el número de cuestionarios a veinte. Los cuales abarcaban desde un escenario en el que no se produjera ninguno de los eventos hasta el que contiene a todos ellos.

### 6.4. Selección del grupo de expertos

El IEEE seleccionó a los expertos con profundo conocimiento en el ámbito en el que se desarrolla el estudio.

La selección del grupo de expertos es una actividad crítica dentro del desarrollo del proyecto. Dos son las premisas fundamentales a la hora de formar el grupo de expertos. La primera, el grado de experiencia, que influye directamente en la fiabilidad de la respuesta. La segunda, el número de expertos que formarán al grupo. Con respecto a la primera, el IEEE seleccionó a los expertos en virtud de su conocimiento y experiencia en el tema de estudio. En este caso se consideró que la respuesta de cada uno de los expertos tenía el mismo peso o credibilidad. No ha sido por tanto necesario ponderar las respuestas de los expertos, circunstancia que el método basado en agentes permite. Con respecto al número de expertos que forman el grupo, se considera que el número mínimo adecuado es quince. Un número menor podría dar, según el caso, una información insuficiente en la consulta, mientras que un número excesivo podría dar respuestas redundantes además de complicar la comunicación y control de plazos de respuesta de los componentes del grupo.

### 6.5. Consulta a los expertos

TECNALIA ha desarrollado un entorno web para la consulta on-line a los expertos. Son innumerables las ventajas que presenta este sistema, entre las que se encuentran la comodidad del experto para responder desde cualquier punto con conexión a la red y la recepción inmediata de sus respuestas para su posterior procesamiento.

El sistema utilizado consiste en remitir por correo electrónico de manera individual a cada experto un enlace web a través del cual el experto accede a los cuestionarios de manera personalizada.

### 6.6. Elaboración de los datos

Una vez respondidos los cuestionarios, se procede por parte de Tecnalía a analizar los datos recibidos con el objetivo de convertirlos en información que permita generar escenarios futuros.

En el estudio de los datos, se establecen cuatro etapas claramente diferenciadas:

- Agrupación de respuestas alrededor a la mediana
- Variedad de respuesta de los expertos
- Generación de las reglas de las que emanan los escenarios futuros
- Ponderación de las reglas

La siguiente figura recoge en una hoja de cálculo las respuestas a los cuestionarios por parte del grupo de expertos.

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Muy Alta	0	3	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alta	0	5	4	3	11	4	6	2	2	2	0	2	2	2	1	3	1	1	0	0
Media	1	6	11	11	4	7	7	1	4	6	7	8	8	6	6	6	7	7	6	6
Muy Baja	3	4	1	3	3	7	5	8	7	7	4	5	4	5	7	9	5	5	2	2
Total	15	1	2	0	0	0	3	6	6	8	8	4	8	8	8	7	8	8	9	11

La primera comprobación de la bondad del método consiste en analizar la tendencia de las respuestas alrededor de un valor central. La tendencia en la respuesta suele seguir una distribución normal.

Una distribución diferente en la que no existiese este tipo de agrupación supondría que la pregunta puede tener una interpretación ambigua o que no esté bien formulada.

Como puede observarse en la anterior figura, las respuestas a la mayoría de los cuestionarios se agrupan alrededor de un valor central, con excepción de los cuestionarios 19 y 20. En estos cuestionarios la mayoría de las respuestas se agrupan entre los valores Media y Muy Baja.

El primer paso para procesar los datos consiste en convertir las respuestas de los expertos en reglas. El conjunto de eventos que componen el posible escenario forman el antecedente de la regla, mientras que la posibilidad de que este escenario se materialice es el correspondiente consecuente. Por cada uno de los cuestionarios habrá cinco posibles respuestas.

A partir de los veinte cuestionarios y teniendo en cuenta sus cinco posibles respuestas, se obtendrá un total de cien reglas.

### 6.7 Obtención de información

El método basado en agentes<sup>12</sup> utiliza la opinión de los expertos suministrada individualmente para fundirla con el resto de las opiniones del grupo con posterioridad. Aquellas reglas o escenarios seleccionados por un mayor número de expertos recibirán un coeficiente de ponderación mayor.

El módulo de inferencia borrosa nos permite cuantificar la respuesta del conjunto de expertos con respecto a cada uno de los veinte cuestionarios. Al estar ponderadas las reglas que describen cada escenario, los valores cuantificados que se obtienen se expresan de manera relativa al conjunto total de escenarios reflejados en los cuestionarios. De esta manera una determinada regla tendrá más incidencia cuanto mayor sea el número de expertos que la han seleccionado y se cuantificara de manera relativa al total de reglas.

Los valores cuantificados obtenidos para cada cuestionario tras la creación del módulo de inferencia borrosa, se expresan en la siguiente tabla:

	EV1	EV2	EV3	EV4	EV5	EV6	EV7	VALOR	CALIFICACIÓN
Cuestionario1	0	0	0	0	0	0	0	0.151	Baja
Cuestionario2	0	0	0	0	1	1	0	0.538	Media
Cuestionario3	0	0	1	0	0	0	0	0.529	Media
Cuestionario4	0	0	1	1	1	0	0	0.5	Media
Cuestionario5	0	1	0	1	0	0	0	0.624	Media (Alta)
Cuestionario6	0	1	0	1	1	1	0	0.469	Media
Cuestionario7	0	1	1	1	1	0	1	0.504	Media
Cuestionario8	1	0	0	1	0	1	0	0.328	Baja
Cuestionario9	1	0	1	0	0	0	0	0.345	Baja

12 CASTILLO, José Miguel. Una solución a la planificación de operaciones para la defensa basada en agentes inteligentes. Ministerio de Defensa. 2009



Cuestionario10	I	O	I	O	O	I	I	0.379	Media
Cuestionario11	I	O	I	I	I	O	O	0.332	Baja
Cuestionario12	I	I	O	O	O	O	I	0.411	Media
Cuestionario13	I	I	O	O	I	O	O	0.41	Media
Cuestionario14	I	I	O	O	I	I	I	0.377	Media
Cuestionario15	I	I	O	I	O	I	O	0.348	Baja
Cuestionario16	I	I	I	O	O	O	O	0.403	Media
Cuestionario17	I	I	I	O	I	O	I	0.362	Baja
Cuestionario18	I	I	I	I	O	O	O	0.362	Baja
Cuestionario19	I	I	I	I	O	I	I	0.332	Baja
Cuestionario20	I	I	I	I	I	I	I	0.286	Baja

o: Evento no existe en el escenario

i: Evento existe en el escenario

## 6.7. Obtención de escenarios posibles

Tras el análisis de la información con el sistema asistido por ordenador se han obtenido los siguientes resultados:

- Escenarios con posibilidad Muy Alta de ocurrencia: NINGUNO
- Escenarios con posibilidad Alta de ocurrencia: 43
- Escenarios con posibilidad Media de ocurrencia: 85
- Escenarios con posibilidad Baja de ocurrencia: NINGUNO
- Escenarios con posibilidad Muy Baja de ocurrencia: NINGUNO

La herramienta HELP proporciona el listado de escenarios ordenados de mayor a menor posibilidad de ocurrencia. Dentro del conjunto de escenarios con Alta posibilidad a continuación se muestra el que HELP señala como más posible.

### Solucion 1

Evento 3: La Unión Europea tiene capacidad de cumplir el nivel de ambición establecido por la Declaración del Consejo sobre refuerzo de capacidades de 2008, para sus operaciones militares PCSD.

Evento 4: Se completan con éxito las principales iniciativas en marcha, en el ámbito de las capacidades militares, tomando como referencia el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) aprobado por la EDA en julio de 2008.

Evento 5: En función criterios operativos y de eficiencia económica, se llevan a cabo los proyectos de desarrollo y optimización de las capacidades militares de la UE, explorando la puesta en común de los esfuerzos, la especialización y la compartición de costes.

Evento 6: Se logra una base industrial y tecnológica de la defensa en Europa (EDTIB) capaz de responder a los requerimientos de los estados miembros de la UE y de apoyar la PCSD, a partir de la estrategia establecida por la EDA, en mayo de 2007.

Evento 7: De acuerdo con el Objetivo de Capacidades Civiles 2010, se mejora la capacidad de la UE de anticiparse, reaccionar, planear y ejecutar sus misiones civiles, para asegurar que se despliegan rápida y eficazmente.

## 7. CONCLUSIÓN

En este artículo se presenta la idea de usar el análisis prospectivo de escenarios para prever posibles situaciones futuras especialmente de crisis o riesgo. El uso de una herramienta tecnológica sencilla y aplicable para el apoyo a la realización de estudios estratégicos facilita la elaboración y análisis de la información en corto espacio de tiempo. En el presente artículo se han detallado los procesos para obtener información de un grupo de expertos humanos con objeto de crear posibles escenarios futuros. Un proceso similar se puede utilizar para analizar la implicación de los posibles escenarios en relación con otros no relacionados.

El uso de una tecnología que permite evitar complejos métodos estadísticos, así como el desarrollo de la herramienta informática HELP que apoya el análisis de escenarios, facilita la repetición del estudio prospectivo si el escenario varía o si nuevos eventos surgen inesperadamente.

Por otra parte, al comparar el presente trabajo con los métodos clásicos se pueden enumerar las siguientes ventajas:

- Un uso natural de las etiquetas lingüísticas en lugar de probabilidad para definir la posibilidad o intensidad de los acontecimientos.

- El logro de un criterio común del grupo de expertos, sin necesidad de utilizar el método Delphi<sup>13,14</sup>.
- El estudio de las implicaciones del escenario futuro a través de un análisis de los eventos que deben ser modificados con el fin de obtener un escenario ideal.

Por último, se ha puesto de manifiesto la aplicabilidad de esta tecnología con el desarrollo de tres casos de estudio reales.

Es importante remarcar la necesidad de realizar un seguimiento periódico al escenario futuro diseñado, ya que el devenir de los acontecimientos puede variar el conjunto de eventos que influyen en el escenario. Por tal motivo, es aconsejable realizar una revisión de los estudios prospectivos de escenarios futuros, al menos con periodicidad bianual.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAS, Enric. *Prospectiva. Cómo usar el pensamiento sobre el futuro*. Ariel, 1999
- CASTILLO, José Miguel. *Una solución a la planificación de operaciones para la defensa basada en agentes inteligentes*. Ministerio de Defensa. 2009. ISBN 978-84-9781-473-7
- CASTILLO, José Miguel et al. *Strategic Planning: A new approach through MECIMPLAN*. Proc. of the IAT Int. Conf. Honk-Kong (China). 2006
- DALKEY, Norman .C. *Méthode Delphi*. Dunod. 1975
- DURFEE, Edmund et ali. *Integrating Multiagent Coordination with Reactive Plan Execution*. Proceedings of the ACM Conference on Autonomous Agents (Agents-01), pages 149-150, June. 2001
- GODET, Michel. *De l'anticipation à l'action. Manuel de prospective et de stratégie*. Dunod. 1993
- MARTIN, Brian R. *Foresight in Science and Technology. Technology Analysis and Strategic Management*, 7, pp.139-68. 1995
- MUCH, Richard et ali. *Intelligent Software Agents*. Prentice Hall. 1999
- NILSSON, Nils J. *Artificial Intelligence: A new synthesis*. Mc-Graw Hill. 1998
- SUGENO, Michio. *Industrial applications of fuzzy control*. Elsevier Science Pub. Co. 1985

---

<sup>13</sup> TUROFF, Murray. The Past, Present and future of Delphi. Futura journal. Helsinki, 2009

<sup>14</sup> DALKEY, Norman C. Méthode Delphi. Dunod. 1975

TUROFF, Murray. *The Past, Present and future of Delphi*. Futura journal. Helsinki, 2009

ZADEH, Lofti A. *The concept of a linguistic variable and its application to approximate reasoning*, Parts 1-3. Information Sciences. 1975



*José Martín y Pérez de Nanclares*

*Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca*

## **SEGURIDAD Y ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: LA CRECIENTE RELEVAN- CIA DE LA DIMENSIÓN EX- TERIOR DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA\***

En este artículo, se analiza la evolución de la seguridad y defensa de la Unión Europea, desde los tratados constitutivos hasta la actualidad. El papel desempeñado por la OTAN en la incorporación de la seguridad y defensa al proceso de integración, la caída del bloque soviético y la desaparición de la amenaza militar de la guerra fría, son algunos de los aspectos abordados.

El logro de una paz duradera fue una de las aspiraciones que impulsó la formación de las Comunidades Europeas. Finalmente, con el Tratado de Lisboa, la seguridad y defensa común han pasado a formar parte del marco jurídico de la Unión Europea.

El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia es uno de los mecanismos que desarrolla la cooperación y los esfuerzos comunes en el ámbito de la seguridad continental.

.....

\* Este trabajo se inserta dentro de un proyecto de investigación más amplio financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (DER2009-13679) y del que el firmante de este trabajo es su investigador principal.

Unión europea, Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, Tratado de Lisboa, seguridad y defensa común

*The evolution of common security and defence in the European Union is analyzed in this article, from the constituent treaties to the present. The role played by NATO during the incorporation of security and defence to the European integration process, as well as the fall of the Soviet block, with the disappearance of the militar menace brought about by the Cold War, are some of the aspects raised in this article.*

*The achievement of a permanent peace was one of the main reasons that impulsed the formation of the European Communities. Finally, with the adoption of the Treaty of Lisbon, common security and defence have been fully incorporated to the legal frame of the European Union.*

*The European Area of Freedom, Security and Defence has become a key mechanism in the development of a continental security.*

*European Union, European Area of Freedom, security and Justice, Treaty of Lisbon, common defence and security*

## I. ASPECTOS GENERALES: EL PERMANENTE ANHELO DE INCLUIR LAS CUESTIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA AGENDA DE LA UE

Desde el premonitorio rechazo de la Asamblea Nacional de Francia al fallido Tratado por el que se intentaba crear la *Comunidad Europea de Defensa* en 1954 hasta hoy el anhelo de una defensa común europea ha estado siempre presente en el proceso de integración europea. Sin embargo, en nuestro continente integración europea y defensa colectiva han discurrido hasta la pasada década por caminos diferentes y sin intersección alguna entre ellos. Ciertamente, el objetivo último de las tres Comunidades Europeas creadas por los Tratados de París (1952) y Roma (1957) concernía indirectamente al ámbito militar; no en vano consistía precisamente en lograr una paz duradera en Europa encauzando la enquistada ‘cuestión franco-alemana’<sup>1</sup>. Pero la articulación de la seguridad colectiva en Europa se ha hecho sobre todo en torno a la Alianza Atlántica (OTAN) y, en mucha menor medida, a la Unión Europea Occidental (UEO); de hecho, en el ADN de la UEO ha estado, desde su mismo origen en octubre de 1954 hasta su defunción por inanición en 2010, la renuncia a disponer de una estructura militar propia, quedando ésta bajo el paraguas de la OTAN.

---

<sup>1</sup> Es bien conocida la afirmación recogida en la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 en la que se establecía que “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto; se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”. Y ello exigía que “la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada” mediante un proceso de integración que “sentará las bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz”.

Sin embargo, el nuevo contexto, derivado del desmoronamiento del ‘bloque del Este’ y con él la desaparición de la amenaza militar real que entrañaba la ‘guerra fría’, labró las condiciones necesarias para buscar una convergencia de aquellos dos caminos sin intersección y poder aspirar a ir introduciendo la seguridad y la defensa en la agenda de la Unión Europea (UE). El Tratado de Maastricht (1992) desbrozó el terreno de manera efectiva<sup>2</sup> y, una vez sedimentada la cuestión a través de las inapreciables reformas en la materia en las estaciones intermedias de Ámsterdam (1997) y Niza (2001)<sup>3</sup>, ha sido el Tratado de Lisboa (2007) el que ha traído consigo un nuevo marco jurídico que permite a la UE desarrollar una cierta política de defensa propia dentro del marco de la *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC).

Pero lo cierto es que en la actualidad la cuestión de la seguridad en la UE trasciende con creces a la regulación de la PESC<sup>4</sup>. La internacionalización del fenómeno del

2 Como escribió Esther Barbé, el Tratado de Maastricht fue “el punto de encuentro de dos procesos que durante largos años se habían mantenido formalmente alejados: la construcción europea y las instituciones de seguridad y defensa”; BARBÉ, Esther: *La seguridad en la nueva Europa*, Catarata, Madrid, 1995, p. 157. En efecto, es el Tratado de Maastricht el que, sobre el germen de la modesta *Cooperación Política Europea* del Acta Única Europea (1986), colocó por primera vez a la entonces Comunidad Europea en la agenda de la defensa europea. Se hizo de manera más programática (‘podría conducir’) que jurídica y, como ha demostrado la realidad posterior, más en el plano de las intenciones que en el de las realidades. Se articula además de manera aún muy nebulosa ya que el programa en tres fases hacia esa defensa europea estaba aún muy desdibujado; y, continuando con la metáfora empleada por Esther Barbé en la obra citada a propósito del ‘triángulo de la seguridad europea’, la UEO seguía manteniendo un ‘papel bisagra’ (vinculación a la OTAN para los asuntos militares y base para la actuación defensiva de la Unión) que no termina de hacer posible una verdadera política defensiva propia de la UE. Véase igualmente HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: “Del ‘Informe Davignon’ a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Una evolución más aparente que real”, en ALDECOA LUZARRAGA, Francisco (coord.), *Los tratados de Roma en su cincuenta aniversario: perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 1249-1276.

3 Entre la amplia literatura existente sobre la situación de la PESC antes del Tratado de Lisboa puede verse los trabajos de BARBÉ, Esther: “Evolución, presente y perspectivas futuras de la Unión Europea y de la Política de Seguridad y Defensa Común”, en PALOMARES LERMAN, Gustavo (ed.), *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 23-40; FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: “La política europea de seguridad y defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* 2003, núm. 11, pp. 10-26; GARCÍA PÉREZ, Rafael: *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, UNED e Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2003; GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto: “La política europea de seguridad y defensa después de Niza”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2001, núm. 9, pp. 197-240; HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: “La política europea de seguridad y defensa”, en RAMÓN CHORNET, Consuelo (coord.), *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 79-130.

4 No es momento de detenernos en la interesante cuestión conceptual sobre el alcance de la noción de ‘seguridad colectiva’ y su diferenciación de otros conceptos afines ya que adoptaremos un concepto amplio. Resulta, con todo, de interés la lectura del reciente trabajo de ORAKHELASHVILI, Alexander: *Collective Security*, Oxford University Press, Oxford, 2011, especialmente pp. 4-21 (‘Essence and Definition of Collective Security’). Siguen siendo también muy útil las reflexiones conceptuales que Esther BARBÉ hacía en su citada obra, *op. cit.* pp. 23-60.



terrorismo y su consolidación como una amenaza duradera tras los sucesos del 11S ampliaron la panorámica de las exigencias de seguridad colectiva en un nuevo mundo globalizado del que Europa queda ya lejos de su epicentro. Igualmente, la desaparición de las fronteras entre los Estados miembros en el seno de un ‘mercado único’ ha exigido la adopción de medidas compensatorias de seguridad en aspectos como el control las fronteras exteriores (para combatir la inmigración irregular) o la cooperación policial y judicial en materia penal (para luchar contra la delincuencia transfronteriza). Y será precisamente a esta dimensión ajena a la política de defensa en sentido propio a la que pretendemos dedicar las siguientes reflexiones, concretamente a lo que se ha dado en denominar *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* —en adelante, ELSJ— (II), dentro del cual su dimensión exterior está cobrando en los últimos tiempos una relevancia creciente (III) que justifica conceder cierta atención a las principales acciones desplegadas por la Unión en la materia (IV) para a la postre intentar calibrar adecuadamente sus deficiencias y potencialidades (V).

## II. LA CUESTIÓN DE LA SEGURIDAD EN LA UE: ALGO MÁS QUE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

### 1. La seguridad en el seno de la PESC: hacia una política común de seguridad y defensa

El nuevo marco jurídico de la Unión que ha establecido el Tratado de Lisboa en relación con la PESC (arts. 21 a 46 TUE) no sólo impulsa la puesta en marcha de una política diplomática más eficiente con figuras como la Alta Representante o el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)<sup>5</sup>, sino que también despeja buena parte de los obstáculos existentes anteriormente para el desarrollo de una verdadera política de defensa propia en el seno de la Unión (ej. actualización de los objetivos de las misiones Petersberg, creación de una Agencia Europea de Defensa). Así, por lo que específicamente respecta a la defensa, los tratados constitutivos se refieren a una Política *Común* de Seguridad y Defensa (PCSD) —hasta entonces se hablaba más genéricamente de Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)— con al menos tres elementos de particular relevancia. En primer lugar, se constata una combinación entre unos objetivos ambiciosos (art. 3.5. y 21 TUE) y una articulación muy modesta<sup>6</sup>. En segundo

5 Véase, entre la ya abundante bibliografía existente al respecto, la reciente obra colectiva coordinada por Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

6 La regulación concreta de la PESC está revestida de tal grado de peculiaridades institucionales (preeminencia del Consejo Europeo y uso de la unanimidad, exclusión de los controles *ex ante* y *ex post* usuales), exclusiones normativas (no adopción de actos legislativos) y restricciones competenciales (mantenimiento del papel predominante de los Estados) que en el fondo desde un punto de vista material podría llegar a hablarse de un (imaginario) pilar de inspiración intergubernamental dentro de una Unión que por lo demás ejercita sus competencias al “modo comunitario” de manera (casi)

lugar, se incluye una interesante *cláusula de asistencia mutua*, en virtud de la cual si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio “los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas (art. 42.7 TUE)<sup>7</sup>. Y, en tercer lugar, la defensa se considera un ámbito para la potencial puesta en marcha de cooperaciones reforzadas y se regula además una posible cooperación estructurada permanente<sup>8</sup>.

En cualquier caso, por lo que aquí nos interesa, el Tratado de Lisboa ha abierto nuevos horizontes para la seguridad y la defensa europea en el marco general de la acción exterior de la Unión<sup>9</sup>. Ahora bien, la cuestiones de seguridad colectiva no se limitan a las establecidas en el marco de la PESC. También fuera de él existen al menos dos ámbitos añadidos de gran relevancia y potencialidad.

## 2. La seguridad más allá de la PESC: la relevancia creciente del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

En efecto, los tratados constitutivos prevén fuera del marco de la PESC otras importantes previsiones que también afectan a la seguridad colectiva y que en realidad encuentran su raíz última en el deseo de combatir el terrorismo internacional u otras

---

plena. Así nos pronunciamos con anterioridad en nuestro “Estudio preliminar”, en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José y URREA CORRES, Mariola: *Tratado de Lisboa — Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Marcial Pons, 2ª ed., Madrid, 2010, pp. 17-66, en p. 33. Véase *in extenso* en este sentido GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto: “Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión en el Tratado de Lisboa”, en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.), *El Tratado de Lisboa — La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 393-403.

7 Véase, por ejemplo, el estudio de RUBIO GARCÍA, Dolores: *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la solidaridad y la defensa en la Unión Europea*, Documento de trabajo 57/2011, Fundación Alternativas-IEEE, Madrid, 2011.

8 *Vid.* Protocolo núm. 10 sobre la cooperación estructurada permanente establecida en el artículo 42 TUE. Para profundizar en la caracterización, alcance y problemática de estos mecanismos de flexibilidad nos remitimos al trabajo de URREA CORRES, Mariola: “La política (común) de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa: la eficacia como objetivo, la flexibilidad como instrumento y la ambición como propuesta de futuro”, *Revista Europea de Derecho Europeo* 2010, núm. 13, pp. 91-120. Más en concreto sobre el peculiar instrumento de la cooperación estructurada permanente puede verse RUIZ CAMPILLO, Xira y BARROSO CORTÉS, Francisco: *La cooperación estructurada permanente: propuestas para España*, Documento de Trabajo 37/2009, Fundación Alternativas, Madrid, 2009; BISCOP, Sven y COELMONT, Jo: “Permanent Structured Cooperation for Effective Armed Forces”, *Security Brief*, núm. 9, The Royal Institute for International Relations, Bruselas, 2009.

9 Véase, por todos, las seis contribuciones recogidas en la obra colectiva *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia-Ministerio de Defensa 145, Madrid, 2010. Para una mirada hacia el futuro, cfr. PERRUCHE, Jean Paul: “Los nuevos horizontes de la defensa europea”, IEEE Documento de Trabajo 2/2011 de 11 de octubre de 2011, pp. 6-13.

amenazas a la seguridad *interna* de la Unión. Éstas se sitúan básicamente en dos ámbitos fundamentales, uno primero que se encuentra a caballo entre la PESC y la acción exterior clásica de la Unión y un segundo ámbito que conforma todo un sector normativo con entidad propia. En concreto, la primera de las previsiones citadas se refiere a la *cláusula de solidaridad* (art. 222 TFUE) y se ubica en el título dedicado a la acción exterior (título VII de la Parte V del TFUE) en lugar de en el consagrado a la defensa (título V). Encuentra su origen en la conciencia posterior al IIS de intentar aunar medios y esfuerzos en la lucha contra el terrorismo internacional y prevé que la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano<sup>10</sup>. Tiene, por tanto, una inspiración más amplia que la defensa en sentido estricto, pero su repercusión en ésta es también evidente desde el mismo momento en que el Tratado hace mención explícita a la obligación de la Unión de movilizar todos los instrumentos de que disponga, “incluidos los militares puestos a disposición por los Estados”.

Por otro lado, un segundo ámbito de regulación de la seguridad fuera de la PESC y de la acción exterior tradicional es el ya citado ELSJ. De hecho, en la actualidad, uno de los objetivos principales de la Unión es “ofrecer a los ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de lucha contra la delincuencia” (art. 3.2 TUE). Y para su consecución, la Unión dispone actualmente de una amplia competencia de carácter compartido con los Estados miembros (art. 4.2 j TFUE) que permite adoptar las medidas necesarias para desarrollar no sólo las políticas de controles de fronteras, inmigración, asilo o cooperación judicial civil, sino también una intensa cooperación policial y judicial en materia penal (arts. 67 a 89 TFUE)<sup>11</sup>. No en vano, al albur de la progresiva incorporación de las competencias estatales en esta delicada materia sobre asuntos de interior y justicia al redil comunitario, la Unión ha ido aprobando durante las últimas tres décadas una amplísimo elenco normativo de muy

10 Cfr. RUBIO GARCÍA, Dolores: *op. cit.* (*Las cláusulas de ...*).

11 La cuestión relativa a la regulación del ELSJ tras el Tratado de Lisboa la hemos tratado con detalle en nuestro trabajo anterior “El nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Lisboa”, *Revista de las Cortes Generales* 2007, núms. 70-71-72, pp. 85-125. Véase, igualmente, DIAZ BARRADO, Cástor M.: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa”, en *ib.* y FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (coord.), *El Tratado de Lisboa — Análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 81-96; VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa”, en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.), *El Tratado de Lisboa — La salida a la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 417-435. En otros lenguas pueden consultarse los relevantes trabajos de PEERS, Steve: *EU Justice and Home Affairs Law*, 3ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2011; *ib.*: “Mission accomplished? EU Justice and Home Affairs law after the Treaty of Lisbon”, *Common Market Law Review* 2011, pp. 661-693; KADDOUS, Christine: “Un nouveau cadre pour la dimension externe de l’espace de liberté, de sécurité et de justice”, en *ib.* y DONY, Marianne (coords.), *D’Amsterdam à Lisbonne — Dix ans d’espace de liberté, de sécurité et de justice*, Heilbing & Lichtenhahn, 2010, pp. 61-79.

variada índole<sup>12</sup>. Piénsese que con las múltiples acciones desplegadas por la Unión al amparo de los sucesivos Programas de Tampere (1999-2004)<sup>13</sup>, La Haya (2005-2009)<sup>14</sup> y Estocolmo (2010-2014)<sup>15</sup> —y sus correspondientes Planes de Acción<sup>16</sup>— se ha ido tejiendo una compleja telaraña normativa cuyos efectos se irradian de manera muy intensa en los ordenamientos nacionales en materias estrechamente ligadas con el concepto de soberanía.

El aspecto fundamental a subrayar es que, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se ha cerrado un largo proceso que, a diferencia de lo ocurrido con la PESC, concluye con la plena ‘comunitarización’ (competencial, institucional y normativa) de esta materia<sup>17</sup>. Por tanto, como en todas las demás competencias de la Unión, esta acción tiene una acción interior (en relación con los Estados miembros), pero también proyecta una acción exterior.

---

12 Probablemente convenga recordar que esta incorporación de las competencias en asuntos de interior y justicia al ámbito de actuación material de la Unión se ha hecho a través de sucesivos métodos de muy dispar naturaleza e intensidad competencial. Primero fue por vía jurisprudencial, de manera que el Tribunal de Justicia fue dotando a las normas del mercado interior de una *vis expansiva* que afectaba a cuestiones como los visados o la posición jurídica de determinados nacionales de Estados terceros no miembros de la Unión. A continuación, se celebraron *extra muros* de los tratados constitutivos acuerdos internacionales que, como era el caso de los de Schengen o Dublín, regulaban mediante mecanismos de Derecho Internacional aspectos relacionados con el control externo de las fronteras o la determinación del Estado responsable del examen de las demandas de asilo para las que la entonces Comunidad Europea carecía de competencia propia. Posteriormente, como también ocurrió con la PESC, se hizo ya sobre la base de la intergubernamentalidad que introdujo el Tratado de Maastricht, esto es, en un pilar extracomunitario sobre los asuntos de interior y justicia. Más adelante, con el Tratado de Ámsterdam, se recondujo parte de esa materia (las cuestiones de inmigración, visados y asilo) al método comunitario, dejando aún en el pilar extracomunitario los aspectos del ELAJ más ligados al concepto de soberanía nacional (cooperación policial y judicial en materia penal). Y finalmente el Tratado de Lisboa creó para todas las cuestiones del ELSJ un marco jurídico-institucional que, a diferencia de lo que todavía ocurre con la PESC, resulta perfectamente equiparable al existente al de cualquier otra materia competencial de la Unión.

13 Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999.

14 Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 4 y 5 de noviembre de 2004.

15 Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 1 y 2 de diciembre de 2009.

16 COM (2005) 184 final de 10.5.2005 (Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia); COM (2010) 171 final de 20.4.2010 (Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos).

17 Las limitaciones y deficiencias que, con todo, pueden detectarse aún en la regulación actual del ELSJ han sido tratadas de manera exhaustiva por ZAPATER DUQUE, Esther: “La dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Programa de Estocolmo: el reto de la integración y de la coherencia”, en PI LLORENS, Montserrat y ZAPATER DUQUE, Esther (coords.), *¿Hacia una Europa de las personas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia?*, Marcial Pons, Madrid, pp. 19-44; LIROLA DELGADO, Isabel: “La cooperación judicial en materia penal en el Tratado de Lisboa: ¿Un doble proceso de comunitarización y consolidación a costa de posibles frenos y fragmentaciones?”, *Revista General de Derecho Europeo* 2008, núm. 16, <http://www.iustel.com>.

No obstante, hasta hace no mucho tiempo la dimensión exterior de este ELSJ había permanecido siempre en un segundo plano, de forma que las relaciones con países terceros o la participación en las tareas de otras organizaciones internacionales relacionadas con la materia seguían en lo fundamental en manos de los Estados miembros. Además, cuando los tratados constitutivos preveían competencias para celebrar acuerdos internacionales por la Unión pervivía la dualidad de bases jurídicas, procedimientos decisorios y mecanismos de control político y judicial, según el acuerdo internacional en cuestión recayera sobre una materia situada en el pilar comunitario (visados, inmigración, asilo) o en el pilar extracomunitario (cooperación policial y judicial en materia penal). Esto constituía en la práctica un serio obstáculo para lograr una acción eficaz, coordinada y coherente que el Tratado de Lisboa permite superar.

### III. LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA: NUEVO ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA UNIÓN

#### 1. La inseparabilidad de las dimensiones interna y externa del ELSJ: la necesaria acción externa de la Unión en el ELSJ

En este nuevo marco normativo post-Lisboa tanto el Programa de Estocolmo como su Plan de Acción consideran la acción exterior del ELSJ como una prioridad de la Unión<sup>18</sup>. En realidad, si hay alguna conclusión clara que se pueda extraer en la actualidad de la actuación de la Unión en el ámbito del ELSJ es que las dimensiones interior y exterior del mismo se encuentran ya indisolublemente unidas<sup>19</sup>. Es más, la dimensión externa es un imprescindible elemento instrumental para lograr en la dimensión interna los objetivos del ELSJ; sin una acción exterior de la Unión coherente y coordinada resulta del todo punto imposible conseguir una acción eficaz dentro de las fronteras de los Estados miembros de la Unión.

Ello es así por tres motivos fundamentales. En primer lugar porque, de idéntica forma a lo que ocurre en el resto de atribuciones de competencia encomendadas a la Unión, todas las políticas comunitarias tienen una dimensión externa propia que el Tribunal de Justicia ha reconocido a través de su asentada doctrina *in foro interno in*

18 Para un acercamiento legal a esta dimensión externa del ELSJ puede verse el interesante trabajo de CREMONA, Marise: “EU External Action in the JHA Domain — A Legal Perspective”, en *ib*, MONAR, Jörg y POLI, Sara (eds.), *The External Dimension of the European Union’s Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang, Bruselas, 2011, pp. 77-115.

19 En este sentido, véase en la doctrina FLAESCH-MOUGIN, Catherine (ed.), *Union Européenne et sécurité: aspects internes et externes*, Bruylant, Bruselas, 2009; SANTOS VARA, Juan: “The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice in the Lisbon Treaty”, *European Law Journal* 2008, pp. 577-597.

*foro externo*<sup>20</sup>. Pero, en segundo lugar, esta indisolubilidad de las dimensiones interna y externa se manifiesta de forma mucho más evidente en el concreto ámbito del ELSJ debido a que, por propia definición de la materia a regular, las medidas adoptadas en el ámbito interno de la Unión ya poseen *per se* una cierta dimensión exterior que afecta a países terceros. Además, en tercer lugar, existen a mayor abundamiento acciones concretas que en sí mismas son manifestación palmaria de esa dimensión exterior propia; piénsese, por ejemplo, en los acuerdos de readmisión, los acuerdos de cooperación judicial o incluso los acuerdos de transferencia de datos con países terceros.

Merece la pena, por tanto, detenerse brevemente en delimitar el alcance jurídico de la competencia externa de la Unión en esta materia.

## 2. La competencia externa de la Unión en el ámbito del ELSJ: el fructífero juego de las competencias externas expresas e implícitas

Como ya se ha indicado, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se ha logrado la plena ‘comunitarización’ de todo el ELSJ, de forma que la competencia compartida que posee actualmente la Unión en este ámbito no difiere de la que dispone en otras materias como el mercado interior, el medio ambiente o la protección de los consumidores. En consonancia con ello, la acción exterior de la Unión en el marco del ELSJ se rige, a diferencia de lo que ocurre con la PESC, por las mismas reglas generales aplicables a cualquier otra competencia compartida de la Unión. Por tanto, resumiendo brevemente el complejo régimen de competencias externas existente en el Derecho de la Unión en vigor, puede hablarse de dos mecanismos fundamentales para que la Unión pueda intervenir en el ámbito internacional con el objetivo de lograr las exigencias de seguridad previstas en el ELSJ.

Por un lado, conforme a la previsión general existente en la materia, la Unión podrá celebrar acuerdos internacionales “cuando así lo prevean los tratados” (art. 216.1 TFUE); y, en este sentido, existen competencias exteriores *ad hoc* para celebrar acuerdos internacionales con terceros países para la readmisión de inmigrantes en situación irregular (art. 79.3 TFUE)<sup>21</sup> o para regular el asilo y la protección subsidiaria (art. 78.2 g TFUE)<sup>22</sup>. Por otro lado, de conformidad con la clásica jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las competencias implícitas, ahora ‘juridificada’ por los tratados cons-

20 *Vid. infra*, II, 2.

21 Se trata, en concreto, de la posibilidad de “celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros”. Esta base competencial no es, en realidad, una novedad del Tratado de Lisboa. Fue el Tratado de Ámsterdam el que la introdujo (antiguo art. 63.3 b TCE).

22 La Unión dispone, así, de competencia para adoptar “medidas relativas a un sistema europeo común de asilo” que incluyan “la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal”.

titutivos (art. 216.1 TFUE)<sup>23</sup>, la Unión ostenta también competencia para celebrar un acuerdo internacional con países terceros u organizaciones internacionales cuando resulte necesario para alcanzar alguno de los objetivos establecidos en la política para la consecución del ELSJ, cuando esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión dictado al amparo del ELSJ o cuando pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas<sup>24</sup>. Esta modalidad de intervención exterior ha cobrado mayor relevancia tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa porque, una vez desaparecida la atribución competencial expresa existente antes en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal que conformaba el llamado tercer pilar (antiguos artículos 24 y 38 TUE), será también la competencia implícita sobre la que se basarán en el futuro los acuerdos internacionales en esa importante materia.

Llegados a este extremo, corresponde plantearse el alcance real que ha tenido la acción exterior de la Unión con base en estas posibilidades de intervención.

#### IV. LA ACTUACIÓN RECIENTE DE LA UNIÓN EN LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA: PREOCUPACIÓN POR EL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

##### 1. La dimensión exterior de las cuestiones de control de fronteras, inmigración y asilo: el protagonismo de los acuerdos de readmisión y de FRONTEX

La acción exterior de la Unión en esta materia ha tenido como ámbito más afianzado de actuación la lucha contra la inmigración irregular y, sin duda, son los denominados *acuerdos de readmisión* los que constituyen su espina dorsal<sup>25</sup>. En un primer momento, cuando no existía aún una competencia *ad hoc* para su celebración, simplemente consistían en una cláusula en la materia que se insertaba en el marco de un

23 Esta construcción jurisprudencial se condensa en la doctrina del paralelismo o *in foro interno in foro externo* que se formuló en la sentencia de 31 de marzo de 1971, *Comisión c. Consejo* (22/70, *Rec.*, p. 273), apdo. 16; sentencia de 14 de julio de 1976, *Kramer* (3, 4 y 6/76, *Rec.*, p. 1279), apdos. 20 y 33. Posteriormente, esta doctrina fue completada por los dictámenes 1/76, de 26 de abril de 1977, apdo. 3 y 1/94, de 15 de diciembre de 1994, apdo. 95.

24 No es momento de detenerse en la discusión doctrinal a propósito de si este tipo de competencia exterior implícita de la Unión en materia de ELSJ tiene naturaleza de competencia compartida o exclusiva. Baste recordar aquí que la tesis de la competencia exclusiva en este ámbito del ELSJ se ve claramente erosionada por el Protocolo núm. 23 sobre relaciones exteriores de los Estados miembros con respecto al cruce de fronteras exteriores y por la Declaración núm. 36 relativa al artículo 218 sobre la negociación y celebración de acuerdos internacionales por los Estados miembros en relación con el ELSJ.

25 Cfr., por ejemplo, ARENAS HIDALGO, Nuria: “Los acuerdos de readmisión de inmigrantes en situación irregular. Diez años de política europea de readmisión a debate”, *Cuadernos Europeos de Deusto* 2010, núm. 43, pp. 53-90.

acuerdo internacional de otra índole, normalmente un acuerdo mixto de cooperación<sup>26</sup>. A continuación, se dio una fase intermedia en la que, a pesar de la existencia de una atribución de competencia *ad hoc*, se siguió introduciendo ese mismo tipo de cláusulas en convenios internacionales, si bien se hacía con la referencia explícita a que se negociaría en el futuro un acuerdo específico sobre la cuestión. Y, finalmente, se han celebrado ya más de una decena de acuerdos de readmisión en sentido propio<sup>27</sup>; y existe en la actualidad mandato negociador a favor de la Comisión en al menos media docena más de casos<sup>28</sup>.

Este tipo de acuerdos han planteado en la práctica una profunda polémica doctrinal. Desde un punto de vista político, no siempre queda clara la estrategia política que ha conducido a la selección de países con los que se han celebrado. Tampoco se termina de comprender cómo el Consejo ha podido aprobar un mandato de negociación con determinados países sin tener antes la constatación cierta de que como mínimo resultaría posible iniciar dichas negociaciones<sup>29</sup>. Por otro lado, desde una perspectiva jurídica, afloran también serios interrogantes. Estos se plasman por ejemplo a propósito de la falta de justificación del cumplimiento de las exigencias del principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE y Protocolo 2) o en relación con la posible violación de las exigencias del principio de cooperación leal (art. 4.3 TFUE) en los supuestos en los que los Estados miembros siguen negociando convenios propios con los mismos países terceros para los que la Comisión dispone ya de mandato negociador. Con todo, probablemente las dudas jurídicas más profundas derivan sobre todo de la compatibilidad de este tipo de convenios con los compromisos internacionales asumidos por la Unión y por los Estados miembros en materia de asilo y derechos humanos<sup>30</sup>.

---

26 Esta última fue la forma que se empleó básicamente en los acuerdos de finales de la década de los noventa con algunos países de Europa oriental y el Cáucaso. Es, en concreto, el caso de las cláusulas contenidas en los acuerdos internacionales con Rusia (DO L 327 de 28.11.1997), Ucrania (DO L 49 de 19.12.1998), Moldavia (DO L 181 de 24.6.1998), Armenia (DO L 239 de 9.9.1999), Azerbaiyán (DO L 246 de 17.9.1999), Georgia (DO L 205 de 4.8.1999) o Uzbekistán (DO L 352 de 30.12.2002).

27 Se han celebrado tales acuerdos con Hong Kong (DO L 17 de 24.1.2004), Macao (DO L 143 de 30.4.2004), Sri Lanka (DO L 124 de 17.5.2005), Albania (DO L 124 de 17.5.2005), Rusia (DO L 129 de 17.5.2007), Ucrania (DO L 332 de 18.12.2007), Moldova (DO L 334 de 19.12.2007), Macedonia (DO L 334 de 19.12.2007), Montenegro (DO L 334 de 19.12.2007), Serbia (DO L 334 de 19.12.2007), Bosnia y Herzegovina (DO L 334 de 19.12.2007), Pakistán (DO L 287 de 4.11.2010) y Georgia (DO L 52 de 25.2.2011).

28 Se trata de los mandatos de negociación con Marruecos, Turquía, Cabo Verde, Bielorrusia, China y Argelia.

29 Existen, en efecto, casos en los que el Consejo encomendó a la Comisión esta tarea y después no fue posible ni siquiera abrir las negociaciones con esos países. Ha ocurrido con China y Argelia.

30 A este respecto resultan especialmente relevantes el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), el Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo de Nueva York (1967), así como la propia Carta de Derechos Fundamentales de la Unión que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa tiene carácter jurídicamente vinculante (art. 6.1 TUE)



En parecido orden de cosas, la agencia FRONTEX, creada en 2007 para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión<sup>31</sup>, ha celebrado también acuerdos internacionales con diversos Estados<sup>32</sup> y organizaciones internacionales<sup>33</sup> con el objetivo de mejorar el control de las fronteras exteriores de la Unión y combatir mejor la llegada de inmigrantes irregulares al territorio de la Unión. Estos acuerdos —denominados en realidad ‘acuerdos de trabajo’— plantean también dudas jurídicas de entidad que afectan incluso a la posibilidad misma de que una agencia de la Unión sea en realidad competente para celebrar acuerdos de esta naturaleza. No obstante, desde un punto de vista operativo, dan cobertura a unas acciones que han demostrado utilidad práctica.

## 2. La dimensión exterior de las cuestiones sobre cooperación policial y judicial en materia penal: la problemática de algunos acuerdos internacionales en materia de terrorismo

Por lo que afecta a la cooperación policial y judicial en materia penal, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se había desplegado ya una intensa acción exterior con base en la atribución de competencia *ad hoc* que existía en el marco intergubernamental que marcaba el antiguo tercer pilar<sup>34</sup>. Se celebraron, por ejemplo, acuerdos internacionales sobre extradición y asistencia judicial en materia penal con países terceros como Estados Unidos<sup>35</sup>, acuerdos para la extensión del acervo Schengen a Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein<sup>36</sup>, acuerdos sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada con una decena de países terceros<sup>37</sup> o acuerdos sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de

31 Reglamento (CE) nº 2007/2004, del Consejo, de 26 de octubre de 2004, DO L 349 de 25.II.2004.

32 Tales acuerdos, denominados ‘acuerdos de trabajo’, con países de Europa oriental (Rusia, Ucrania, Croacia, Georgia, Bielorrusia, Serbia, Albania, Montenegro y Macedonia), África (Cabo Verde) o América del Norte (Estados Unidos y Canadá)

33 Es el caso de los acuerdos con organizaciones internacionales terceras (Organización Internacional para las Migraciones) o con otras agencias de la propia Unión Europea (Europol, Agencia de Derechos Humanos, Agencia Europea de Seguridad Marítima, etc.).

34 En nuestra doctrina, véase, por todos, MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen: *Los acuerdos internacionales de la Unión Europea en el tercer pilar*, Thomson-Civitas, Madrid, 2009. Desde una perspectiva más política que jurídica, MISILEGAS, Valsamis: “The External Dimension of EU Action in Criminal Matters”, *European Foreign Affairs Review* 2997, núm. 12, pp. 457-487.

35 DO L 181 de 19.7.2003. Cfr. BUJOSA VADELL, Lorenzo: “Acuerdos de extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre extradición y asistencia judicial en materia penal”, *Revista General de Derecho Europeo* 2004, núm. 3 (<http://www.iustel.com>).

36 DO L 26 de 29.I.2004, DO L 292 de 21.IX.2006, DO L 53 de 27.2.2008 y DO L 83 de 26.3.2008.

37 Se celebraron con Noruega (DO L 362 de 9.II.2004), Macedonia (DO L 94 de 13.4.2005), Bosnia (DO L 324 de 27.IX.2004), Ucrania (DO L 172 de 5.7.2005), Rumanía (DO L 118 de 5.5.2005), Bulgaria (DO L 118 de 5.5.2005), Croacia (DO L 116 de 29.4.2006), Islandia (DO L 184 de 6.7.2006), Estados Unidos (DO L 115 de 3.5.2007) y Suiza (DO L 181 de 10.7.2008).

pasajeros (PNR) por las compañías aéreas<sup>38</sup>. No eran muchos acuerdos pero sí afectaban a cuestiones muy sensibles para los Estados y los ciudadanos.

Tras la reforma de Lisboa, obviamente esta actividad se ha materializado sobre la nueva base jurídica y se han celebrado ya varios tratados internacionales en la materia que en general no han planteado mayor dificultad. Estos han servido, por ejemplo, para continuar extendiendo el acervo Schengen a Estados no miembros de la Unión<sup>39</sup> o para regular cuestiones de cooperación judicial penal<sup>40</sup>. Sin embargo, el acuerdo más problemático de estos acuerdos ha sido el celebrado con Estados Unidos para regular la transferencia de datos de mensajería financiera<sup>41</sup>, el llamado acuerdo SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial*). En relación con él, el Parlamento Europeo ha expresado — a nuestro entender, con bastante razón— muy serias críticas a propósito de su compatibilidad con irrenunciables exigencias europeas en materia de derechos humanos<sup>42</sup>. Críticas de las que tampoco queda exenta la dimensión interior de la lucha contra el terrorismo dentro de la UE, pese a que en el fondo sea de las más garantistas del mundo<sup>43</sup>.

En este mismo orden de cosas, del mismo modo visto en el apartado anterior, también las agencias de la Unión con competencia en la materia han celebrado acuerdos internacionales de variado contenido. Es el caso, sobre todo, de los acuerdos operati-

---

38 DO L 204 de 4.8.2007. Cfr. ZAPATER DUQUE, Esther: “La cooperación entre la Unión Europea y los Estados Unidos en materia de terrorismo: El acuerdo sobre el tratamiento y transferencia de datos de pasajeros de la Unión Europea en vuelos con origen o destino a EEUU”, *Revista General de Derecho Europeo* 2004, núm. 5 (<http://www.iustel.com>).

39 Así se ha hecho tanto para Islandia y Noruega (DO L 353 de 31.12.1009) como para Suiza y Liechtenstein (DO L 160 de 18.6.2011).

40 Es el caso del acuerdo internacional celebrado con Japón (DO L 39 de 12.2.2010).

41 DO L 195 de 27.7.2010.

42 Resoluciones del Parlamento Europeo de 2006 (DO C303E de 13.12.2006) y de 2007 (DO C 287E de 29.11.2007). Cfr. MONAR, Jörg: “The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and Its Implications”, *European Foreign Affairs Review* 2010, pp. 143-151. La lectura de estas Resoluciones del Parlamento Europeo traen forzosamente al recuerdo la posición igualmente beligerante que esta institución de la Unión mantuvo años atrás en relación con los Acuerdos PNR para la transferencia de datos de los viajeros de vuelos con destino a Estados Unidos (*vid. supra*). Recuérdese que el Parlamento logró que el Tribunal de Justicia llegara a anular ese acuerdo obligando a la Unión a negociar uno nuevo; sentencia de 30 de mayo de 2006, *Parlamento Europeo c. Comisión y Consejo* (C-317/04 y C-318/04, *Rec.*, p. I-47221). Una visión general sobre la evolución de las relaciones de la UE con Estados Unidos en esta materia se encuentra en el trabajo de LIRORA DELGADO, Isabel: “Terrorismo y cooperación penal: ¿un contexto más favorable para los derechos humanos en las relaciones transatlánticas?”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, UPV, Bilbao, 2010, pp. 363-394.

43 Sobre esta cuestión nos remitimos al trabajo de MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena: “Terrorismo y derechos humanos en la Unión Europea y en el Consejo de Europa: ¿marcos de referencia mundial?”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, UPV, Bilbao, 2010, pp. 395-426.

vos de *Europol* con países terceros<sup>44</sup> y con *Interpol*<sup>45</sup> o de los acuerdos de *Eurojust* con diversos países europeos y extraeuropeos<sup>46</sup>.

Por último, en relación con las organizaciones internacionales, la participación de la UE en la Conferencia de Revisión de la Corte Penal Internacional de 2010 marca probablemente un hito en esta materia que no puede pasar desapercibido<sup>47</sup>.

## V. CONSIDERACIONES FINALES: POTENCIALIDADES Y DEFICIENCIAS

A la hora de afrontar cualquier valoración de la materia no cabe duda que, de entrada, el Tratado de Lisboa contiene avances muy sustanciales en cuestiones propias del ELSJ. Muy superiores a las existentes en la PESC. Ha reconducido todo el tratamiento de la cooperación policial y judicial en materia penal hacia el redil institucional comunitario en lugar de mantenerlo en el ámbito de la mera cooperación intergubernamental; es decir, refuerza la posición de la Comisión (iniciativa legislativa y poder de vigilancia), del Parlamento Europeo (participación decisiva en el procedimiento de toma de decisiones) y del Tribunal de Justicia (control de legalidad y de cumplimiento), en detrimento del Consejo (representación de los Estados). Ha ampliado sustancialmente las competencias de la Unión en la materia (posibilidad de adoptar una verdadera *política común* en materia de inmigración y asilo). Ha democratizado el proceso decisorio (introducción del llamado procedimiento legislativo ordinario con poder de codecisión entre Parlamento Europeo y Consejo), a la par que ha agilizado también la toma de decisiones (mayoría cualificada en lugar de unanimidad). Y podría añadirse un largo etcétera que incluiría, entre otros aspectos, un refuerzo de los mecanismos de garantía de los derechos fundamentales a través del carácter jurídicamente vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 6.1 TUE) y de la futura adhesión de la Unión al CEDH (art. 6.2 TUE), actualmente objeto de negociación avanzada.

Sin embargo, al descender a enjuiciar la concreta acción exterior de la Unión en el marco del ELSJ el resultado no será ya tan satisfactorio. En realidad, dependerá

44 Así se ha hecho con países de nuestro continente como Islandia, Noruega, Suiza, Croacia, Bosnia Herzegovina, Albania o Serbia, pero también con países no europeos como Estados Unidos, Canadá o Australia.

45 No publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea.

46 Se han celebrado con países europeos como Noruega, Islandia, Croacia o Suiza. Pero también con otros países extraeuropeos como Estados Unidos.

47 Cfr. JIMÉNEZ CORTÉS, Claudia: “La participación de la UE en la Conferencia de Revisión de la Corte Penal Internacional de 2010: un ejemplo de sus limitaciones a la hora de luchar contra la impunidad de los crímenes internacionales”, en PI LLORENS, Montserrat y ZAPATER DUQUE, Esther: *op. cit.* (*¿Hacia una Europa de las personas...*), pp. 187-210.

del prisma que se escoja para observar los acuerdos celebrados por la Unión. De este modo, la valoración final variará notablemente según el enfoque se acerque más a criterios de eficacia y oportunidad o se incline por el contrario hacia criterios de escrupulosidad en la protección de los derechos humanos y el respeto de los principios del *Estado de Derecho*. Parece claro que, desde la primera perspectiva, la acción exterior de la Unión en el marco del ELSJ contiene grandes potencialidades y, como ya apuntábamos al inicio de este trabajo, resulta un instrumento imprescindible para conseguir los objetivos *internos* del ELSJ. Difícilmente podrá lograrse una política común de la Unión en inmigración y asilo o conseguir una lucha efectiva contra el terrorismo internacional o la delincuencia transfronteriza sin una correlativa acción exterior de la Unión. Es más, difícilmente puede entenderse ya la ‘seguridad colectiva’ en la UE sin considerar la dimensión exterior del ELSJ. Las acciones empleadas están además dotadas de la flexibilidad recomendable en este peculiar ámbito exterior; tanto en la forma como en el fondo. Así, por ejemplo, se ha aceptado sin mayor discusión que las agencias de la Unión celebren acuerdos internacionales con países terceros cuando muy difícilmente se puede aceptar que dispongan de subjetividad internacional. Igualmente, no ha sido un obstáculo el que determinados acuerdos contengan importantes restricciones de derechos y libertades en aras de lograr una mayor seguridad. Se ha permitido, verbigracia, que, bajo el objetivo de lucha contra el terrorismo internacional, se contraigan compromisos internacionales con países terceros como Estados Unidos, que realmente están —como poco— al límite de la conculcación de algunos derechos fundamentales de obligado cumplimiento por la Unión; y el de la protección de datos personales no es el menor de ellos.

No obstante, a nuestro juicio, esta acción exterior adolece de al menos dos deficiencias de cierta entidad. Por un lado, el objetivo de lograr dotar a la acción exterior en materia de inmigración de un ‘enfoque global’, que permita buscar un cierto equilibrio entre la lucha contra la inmigración irregular y el objetivo de lograr en los países de origen una efectividad y coherencia de las políticas de la Unión sobre cooperación al desarrollo, ha sido un rotundo fracaso; como también lo han sido el pomposo instrumento de las ‘asociaciones de movilidad’. Por otro lado, tampoco puede considerarse que se haya conseguido la vieja aspiración de todo *Estado de Derecho* de lograr un equilibrio entre los dos polos que dentro del ELSJ — no por casualidad se denomina así (Libertad y Seguridad)— conforman el inseparable binomio libertad-seguridad; y recuérdese que el *Estado de Derecho* es uno de los valores fundamentales sobre los que se asienta la Unión (art. 2 TUE). La seguridad ha fagocitado (casi) por completo a la libertad; es decir, la inmensa mayoría de las acciones del ELSJ —y muy particularmente en su dimensión exterior— se inspiran en consideraciones de seguridad<sup>48</sup>. En realidad, la agenda exterior del ELSJ se ha cimentado casi por completo en consideraciones de seguridad relegando las consideraciones de libertad y justicia a un segundo

---

48 Para acreditar esta afirmación nos remitimos a nuestra contribución “El desequilibrio entre libertad y seguridad”, en *Informe sobre el estado del proceso de integración europeo*, Marcial Pons- Fundación Alternativas, Madrid, 2011, pp. 89-100. En ella analizamos detalladamente las acciones concretas adoptadas por la Unión en este ámbito durante 2010 y 2011.

plano<sup>49</sup>. Ciertamente, en situaciones de amenazas extremas puede resultar necesario un cierto incremento de las exigencias de seguridad. Pero del IIS —y, en nuestro caso particular, del IIM—nos separan ya dos lustros y tanto los Estados miembros como la propia Unión persisten en mantener en vigor normas claramente restrictivas de aspectos íntimamente ligados con la libertad, respecto a las que además es muy dudosa su efectividad; y para cerciorarse de ello basta transitar por cualquiera de nuestros aeropuertos. En realidad, seguridad y compromiso con los principios irrenunciables del *Estado de Derecho* no son objetivos contradictorios. Antes al contrario, es precisamente el respeto de estos principios lo que crea las condiciones más adecuadas para una seguridad efectiva en el largo plazo. Y el Tratado de Lisboa confiere instrumentos suficientes para hacerlo realidad... si realmente existe voluntad política para ello.

## BIBLIOGRAFÍA

ALDECOA LUZÁRRAGA, F: (coor).

ARENAS HIDALGO, Nuria: “Los acuerdos de readmisión de inmigrantes en situación irregular. Diez años de política europea de readmisión a debate”, *Cuadernos Europeos de Deusto* 2010, núm. 43, pp. 53-90.

BALZACQ, Thierry (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs — Governance, Neighbours, Security*, Palgrave MacMillan, Basikstoke, 2010 (

BARBÉ, Esther: “Evolución, presente y perspectivas futuras de la Unión Europea y de la Política de Seguridad y Defensa Común”, en PALOMARES LERMAN, Gustavo (ed.), *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 23-40;

BARBÉ, Esther: *La seguridad en la nueva Europa*, Catarata, Madrid, 1995, p. 157.

BISCOP, Sven y COELMONT, Jo: “Permanent Structured Cooperation for Effective Armed Forces”, *Security Brief*, núm. 9, The Royal Institute for International Relations, Bruselas, 2009.

BUJOSA VADELL, Lorenzo: “Acuerdos de extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre extradición y asistencia judicial en materia penal”, *Revista General de Derecho Europeo* 2004, núm. 3 (<http://www.iustel.com>).

---

<sup>49</sup> No faltan estudios doctrinales que, desde una perspectiva netamente politológica, reconducen la acción exterior en el ámbito del ELSJ a una agenda europea fundamentada de modo evidente en la seguridad; BALZACQ, Thierry (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs — Governance, Neighbours, Security*, Palgrave MacMillan, Basikstoke, 2010 (con numerosas referencias doctrinales en pp. 249-276); y WOLFF, Sarah, WICHMANN, Nicole y MOUNIER, Gregory (eds.), *The External Dimension of Justice and Home Affairs — A Different Security Agenda for the European Union?*, Routledge, Londres, 2010.

- CREMONA, Marise: “EU External Action in the JHA Domain — A Legal Perspective”, en *ib.*, MONAR, Jörg y POLI, Sara (eds.), *The External Dimension of the European Union’s Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang, Bruselas, 2011, pp. 77-115.
- DIAZ BARRADO, Cástor M.: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa”, en *ib.* y FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (coord.), *El Tratado de Lisboa — Análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 81-96;
- FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: “La política europea de seguridad y defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* 2003, núm. 11, pp. 10-26;
- FLAESCH-MOUGIN, Catherine (ed.), *Union Européenne et sécurité: aspects internes et externes*, Bruylant, Bruselas, 2009; SANTOS VARA, Juan: “The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice in the Lisbon Treaty”, *European Law Journal* 2008, pp. 577-597.
- GARCÍA PÉREZ, Rafael: *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, UNED e Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2003
- GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto: “La política europea de seguridad y defensa después de Niza”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2001, núm. 9, pp. 197-240;
- GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto: “Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión en el Tratado de Lisboa”, en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.), *El Tratado de Lisboa — La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 393-403.
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: “Del ‘Informe Davignon’ a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Una evolución más aparente que real”, en ALDECOA LUZARRAGA, Francisco (coord.), *Los tratados de Roma en su cincuenta aniversario: perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 1249-1276.
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: “La política europea de seguridad y defensa”, en RAMÓN CHORNET, Consuelo (coord.), *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 79-130.
- JIMÉNEZ CORTÉS, Claudia: “La participación de la UE en la Conferencia de Revisión de la Corte Penal Internacional de 2010: un ejemplo de sus limitaciones a la hora de luchar contra la impunidad de los crímenes internacionales”, en PILLORENS, Montserrat y ZAPATER DUQUE, Esther (coords.), *¿Hacia una Europa de las personas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia?*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 187-210.

- KADDOUS, Christine: “Un nouveau cadre pour la dimension externe de l’espace de liberté, de sécurité et de justice”, en *ib.* y DONY, Marianne (coords.), *D’Amsterdam à Lisbonne — Dix ans d’espace de liberté, de sécurité et de justice*, Heilbing & Lichtenhahn, 2010, pp. 61-79.
- LIROLA DELGADO, Isabel: “La cooperación judicial en materia penal en el Tratado de Lisboa: ¿Un doble proceso de comunitarización y consolidación a costa de posibles frenos y fragmentaciones?”, *Revista General de Derecho Europeo* 2008, núm. 16, <http://www.iustel.com>.
- LIROLA DELGADO, Isabel: “Terrorismo y cooperación penal: ¿un contexto más favorable para los derechos humanos en las relaciones transatlánticas?”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, UPV, Bilbao, 2010, pp. 363-394.
- MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena: “Terrorismo y derechos humanos en la Unión Europea y en el Consejo de Europa: ¿marcos de referencia mundial?”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, UPV, Bilbao, 2010, pp. 395-426.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J: “El nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Lisboa”, *Revista de las Cortes Generales* 2007, núms. 70-71-72, pp. 85-125.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José y URREA CORRES, Mariola: *Tratado de Lisboa — Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Marcial Pons, 2ª ed., Madrid, 2010, pp. 17-66,
- MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen: *Los acuerdos internacionales de la Unión Europea en el tercer pilar*, Thomson-Civitas, Madrid, 2009.
- MISILEGAS, Valsamis: “The External Dimension of EU Action in Criminal Matters”, *European Foreign Affairs Review* 2007, núm. 12, pp. 457-487.
- MONAR, Jörg: “The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and Its Implications”, *European Foreign Affairs Review* 2010, pp. 143-151.
- MOUNIER, Gregory (eds.), *The External Dimension of Justice and Home Affairs — A Different Security Agenda for the European Union?*, Routledge, Londres, 2010.
- ORAKHELASHVILI, Alexander: *Collective Security*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 4-21
- PEERS, Steve: *EU Justice and Home Affairs Law*, 3ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2011; *ib.*: “Mission accomplished? EU Justice and Home Affairs law after the Treaty of Lisbon”, *Common Market Law Review* 2011, pp. 661-693;

- PERRUCHE, Jean Paul: “Los nuevos horizontes de la defensa europea”, IEEE Documento de Trabajo 2/2011 de 11 de octubre de 2011, pp. 6-13.
- RUBIO GARCÍA, Dolores: *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la solidaridad y la defensa en la Unión Europea*, Documento de trabajo 57/2011, Fundación Alternativas-IEEE, Madrid, 2011.
- RUIZ CAMPILLO, Xira y BARROSO CORTÉS, Francisco: *La cooperación estructurada permanente: propuestas para España*, Documento de Trabajo 37/2009, Fundación Alternativas, Madrid, 2009;
- URREA CORRES, Mariola: “La política (común) de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa: la eficacia como objetivo, la flexibilidad como instrumento y la ambición como propuesta de futuro”, *Revista Europea de Derecho Europeo* 2010, núm. 13, pp. 91-120.
- VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa”, en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.), *El Tratado de Lisboa — La salida a la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 417-435.
- VV. AA. *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia-Ministerio de Defensa 145, Madrid, 2010.
- ZAPATER DUQUE, Esther: “La dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Programa de Estocolmo: el reto de la integración y de la coherencia”, en PI LLORENS, Montserrat y ZAPATER DUQUE, Esther (coords.), *¿Hacia una Europea de las personas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia?*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 19-44;





*Mariola Urrea*

*Profesora de Derecho Internacional Público*

*Universidad de la Rioja*

## EL CONTROL DE FRONTERAS EXTERIORES COMO INSTRUMENTO PARA LA SEGURIDAD: UNA APROXIMACIÓN AL NUEVO MARCO JURÍDICO DE FRONTEX

El presente trabajo aborda un análisis jurídico del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, surgido del Tratado de Lisboa. De su aplicación y configuración, destaca la evolución de las competencias, de la Unión y de los Estados miembros, en cuanto al control de las fronteras exteriores europeas. En este trabajo, se considera que el Espacio Europeo ha demostrado su eficacia para el control de la llegada de inmigrantes a suelo europeo. Dada la utilidad de estos mecanismos legales de los que se ha dotado la UE, es de esperar que, en los próximos años, su desarrollo jurídico permita corregir algunas de las disfunciones que se han evidenciado hasta el momento.

Un efectivo control de los límites exteriores europeos redundará en una mayor seguridad, para los Estados miembros y para la Unión en su conjunto.

Unión Europea, Tratado de Lisboa, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, FRONTEX

*This work deals with a juridical analysis of the European Area of Freedom, Security and Justice, arisen from the Treaty of Lisbon. Of its application and configuration, stands out the evolution of the competences of the Union and the member states, related to the control of the European external borders. In this work it is considered that the European Area has proved its effectiveness for the control of the arrival of the immigrants to European floor. Considering the usefulness of these legal mechanisms given to the EU it is to be hoped that in the next years its legal development will allow to correct some of the disfunctions showed so far.*

*An effective management of the European external borders redounds to the greater security to the member states and the Union as a whole.*

*European Union, Treaty of Lisbon, European Area of Freedom, Security and Justice, Frontex*

## I. INTRODUCCIÓN

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión, conocida como FRONTEX, comenzó a operar en 2005. La Unión Europea se dotaba así de un instrumento de naturaleza eminentemente técnica a través del cual se garantizaba la cooperación y asistencia técnica entre los servicios de control de fronteras de los Estados, así como la creación de programas de intercambio y transferencia de tecnología especialmente en lo que afecta a las fronteras marítimas<sup>1</sup>. La utilidad de un instrumento como FRONTEX está fuera de discusión por muchas razones. Algunas de ellas nos remiten a la lectura de la propia *Estrategia Española de Seguridad*<sup>2</sup>, en la que queda debidamente acreditado cómo los desequilibrios demográficos<sup>3</sup> son potenciadores del riesgo, a la par que los flujos migratorios no controlados<sup>4</sup> tienen claras implicaciones

---

1 Para una primera aproximación al estudio de FRONTEX nos remitimos a nuestro trabajo “Control de fronteras exteriores y seguridad interna en la Unión Europea: la puesta en marcha de Frontex”, en ALDECOA LUZARRAGA, F./SOBRINO HEREDIA, J.M. (coords.), *Migraciones y desarrollo: II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 469-482. Más recientemente, RIJPMA, J.J.: “Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?”, *Real Instituto Elcano*, ARI, núm. 69, 2010.

2 El texto puede consultarse en <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/DoD9A8EB-17Do-45A5-ADFF-46A8AF4C2931/0/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf>.

3 *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, en pp. 34-37.

4 *Estrategia Española de Seguridad. Cit.*, en pp. 70-73.

para la seguridad<sup>5</sup>. Para hacer frente a tales riesgos, la misma Estrategia Española de Seguridad propone, entre otras líneas de acción<sup>6</sup>, hacer más eficaz el control y vigilancia de los accesos a las fronteras exteriores españolas que son parte integrante de los límites exteriores de la Unión Europea.

Desde este planteamiento, debemos tener presente que la creación de FRONTEX como un instrumento más en apoyo de la labor de control y vigilancia de fronteras ha sido posible gracias a una atribución progresiva de competencias de los Estados, también de España, a favor de la Unión Europea. Se trata de un dilatado y continuo proceso de «comunitarización» —no exento de dificultades<sup>7</sup>— abordado a través de las reformas de los Tratados acontecidas principalmente en Ámsterdam, Niza y Lisboa; hasta consolidar el diseño de un auténtico Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión<sup>8</sup>.

Teniendo presente todos estos elementos, el propósito de nuestro trabajo no es otro que analizar el conjunto de capacidades de las que dispone en la actualidad FRONTEX como un instrumento en materia de gestión de fronteras exteriores. Abordaremos, pues, las competencias de FRONTEX (II) y lo haremos con la perspectiva puesta en la sustancial reforma que el nuevo Reglamento 1168/2011 ha provocado en la reglamentación jurídica originariamente adoptada<sup>9</sup>. No obviaremos, en este recorrido por FRONTEX, su dimensión exterior y, por ello, su capacidad para celebrar

---

5 Nos referimos, en los términos que detalla la *Estrategia Española de Seguridad*, a la conflictividad social; la aparición de guetos urbanos; la explotación económica de los inmigrantes por parte de organizaciones criminales; la desestabilización de ciertos sectores productivos de la economía nacional; la radicalización extremista y de carácter identitario, o la presencia de personas de otros países, sin datos sobre su verdadera identidad ni nacionalidad, sin que pueda cuantificarse su número real y cuyas actividades pueden ser difíciles de controlar.

6 *Estrategia Española de Seguridad. Cit.*, en pp. 71-72.

7 Sin entrar en más detalles, téngase en cuenta que la progresiva erosión de políticas de corte intergubernamental como la originaria Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior hasta su parcial conversión en el Título IV del ya superado TCE dedicado a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas (artículos 61-69 del TCE) exigió, entre otras garantías para los Estados, su exclusión del control del Tribunal de Justicia. Para más detalle sobre este aspecto véase URREA CORRES, M.: “El Espacio de libertad, seguridad y justicia y la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: hacia una jurisdicción flexible”, *Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*, núm. 23, 2003, pp. 65-101.

8 Para profundizar sobre esta cuestión nos permitimos remitir al lector a MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “El espacio de libertad, seguridad y justicia”, en MÉNDEZ DE VIGO, I. (coord.), *¿Qué fue de la Constitución europea? —El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Planeta, Madrid, 2007, pp. 163-172.

9 Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) núm. 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 304, de 22.11.2011).

acuerdos con terceros Estados cuya naturaleza jurídica —alejada sensiblemente de los acuerdos internacionales— plantea algunos interrogantes de interés que no están del todo resueltos (III).

Una vez planteados todos estos elementos, conduciremos nuestra atención al estudio de algunas disposiciones jurídicas que han profundizado en algunas de las competencias de FRONTEX. Se trata, en este caso, de indicar aquellos problemas jurídicos que ha suscitado la cooperación operativa en la vigilancia de fronteras exteriores coordinada por FRONTEX y para ello nos serviremos de la norma que avala las operaciones de vigilancia marítima de fronteras exteriores (IV). Se trata de un instrumento jurídico que no ha podido evitar la polémica en la que se han visto envueltas la Comisión y el Parlamento Europeo con motivo del procedimiento seguido para su adopción, pero cuyos avances son indiscutibles en lo que respecta a la consolidación de las normas que impone el Derecho internacional respecto de las operaciones desarrolladas en las fronteras marítimas (IV.1), así como en el establecimiento de directrices que disciplinen el modo de hacer y la atribución de responsabilidad a los Estados en el marco de operaciones de búsqueda, salvamento y desembarco de personas en el mar coordinadas por FRONTEX (IV.2). El presente trabajo incorpora unas reflexiones finales elaboradas a modo de conclusión que pueden ayudarnos a valorar la importancia de contar con un buen marco jurídico que haga posible un funcionamiento eficaz de FRONTEX, a la par que riguroso con el respeto de las normas de derecho internacional y, especialmente, con aquellas que regulan los derechos fundamentales de las personas sobre las que recae todo control en materia de fronteras exteriores (V).

## II. LAS COMPETENCIAS DE FRONTEX PARA EL CONTROL DE FRONTERAS A LA LUZ DEL NUEVO REGLAMENTO: EL COMPROMISO CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL RESPETO AL DERECHO INTERNACIONAL

El Consejo de la Unión Europea aprobó, el 26 de octubre de 2004, el Reglamento que permitió la creación de FRONTEX<sup>10</sup>. El funcionamiento de esta Agencia no se hizo

---

<sup>10</sup> Reglamento 2007/2004/CE del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 349, de 25.11.2004, pp. 1-11). El citado Reglamento fue objeto de un recurso de anulación planteado por el Reino Unido que el Tribunal de Justicia desestimó en sentencia de 18 de diciembre de 2007. Véase el comentario que sobre la citada sentencia elaboró GARCÍA GUTIÉRREZ, L.: “TJCE – Sentencia de 18.12.2007, Reino Unido/Consejo, C-77/2005. Creación de la agencia FRONTEX – Validez – Exclusión del Reino Unido – Acervo y Protocolo de Schengen”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 34, 2009, pp. 1083-1093.

efectivo, sin embargo, hasta el mes de octubre de 2005<sup>11</sup>. Una vez pasado un tiempo prudencial desde la puesta en marcha de FRONTEX y habiéndose planteado las oportunas evaluaciones<sup>12</sup>, el Reglamento FRONTEX ha sido objeto de una profunda reforma mediante el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo aprobado el 25 de octubre<sup>13</sup>. Se trata, a juicio de la propia Comisión, de una reforma necesaria para asegurar un funcionamiento correcto y bien definido de la Agencia en los próximos años aclarando el mandato de la misma y remediando las deficiencias detectadas hasta el momento<sup>14</sup>. Algunas de estas deficiencias en el funcionamiento de FRONTEX están íntimamente vinculadas con la forma de actuar de la Agencia y su adecuación al Derecho Internacional y, más concretamente, su compromiso con el respeto de los Derechos Humanos. El silencio que sobre la materia mantuvo el Reglamento originario de FRONTEX requería una subsanación expresa. En esta clave deben ser leídas las múltiples referencias que el nuevo Reglamento acumula en torno al compromiso de la Agencia con el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional pertinente<sup>15</sup>. De todas ellas, merece una mención especial el compromiso de la Agencia para cumplir sus competidos “dentro del pleno respeto del Derecho de la Unión pertinente, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; del Derecho internacional pertinente, incluida la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (...) de las obligaciones relativas al acceso a la protección internacional, en especial, el principio de no devolución (...)”<sup>16</sup>. También debe ser destacado positivamente la obligación asumida por la Agencia de elaborar un Código de Conducta aplicable a todas las operaciones que coordine en el que se establecerán los “procedimientos destinados a garantizar los principios del Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales, prestando especial atención a los menores no acompañados y a las personas vulnerables, así como a quienes tratan de

11 Decisión 2005/358, de 26 de abril por la que se establece la sede la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión europea (DO L 144, de 4.05.2005, p. 13).

12 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX* (COM (2008) 67 final, de 13 de febrero).

13 DO L 304, de 22.11.2011.

14 Con carácter previo a la presentación de la propuesta de modificación del Reglamento FRONTEX resulta interesante conocer el parecer del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 29 y 30 de octubre de 2009, así como la posición del Parlamento Europeo prevista en la Resolución 2008/2157 (INI) de 18 de diciembre de 2008 sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX y el sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR).

15 Referencias que se contienen en los considerandos 18 y 29 del Reglamento 1168/2011, así como en artículo 1, apartado 2, párrafo 2º; artículo 2, letra b), apartado 1 bis); artículo 2 bis); artículo 5, párrafo 1º; artículo 9, 1 ter; artículo 14 y artículo 26 bis.

16 Artículo 1 apartado 2, párrafo 2º del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

obtener protección internacional”<sup>17</sup>. De la misma forma, debe ser destacada la voluntad de FRONTEX con la elaboración, desarrollo y aplicación de su *Estrategia en materia de derechos fundamentales*, así como la previsión de establecer un mecanismo eficaz para controlar el respeto de los citados derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia<sup>18</sup>.

Teniendo presente este compromiso, ahora ya expreso, con el respeto al Derecho Internacional y la protección de los Derechos Fundamentales, el nuevo Reglamento FRONTEX fortalece las competencias que la Agencia venía desarrollando con el propósito de lograr el objetivo para el que ésta fue creada<sup>19</sup>. Veamos en qué términos aparecen reguladas. En primer lugar, FRONTEX tiene asignada la función de coordinar la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores<sup>20</sup>. En este sentido la Agencia es el organismo encargado de examinar, aprobar y, en su caso, coordinar las propuestas de operaciones conjuntas, incluidas las solicitudes de los Estados miembros relacionadas con situaciones que exijan una asistencia operativa y técnica reforzada, especialmente en casos de presiones específicas y desproporcionadas. La propia Agencia podrá, también, iniciar y realizar operaciones conjuntas y proyectos piloto en colaboración con los Estados miembros interesados y con el acuerdo de los Estados de acogida<sup>21</sup>. A este respecto, FRONTEX podrá poner

---

17 Nuevo artículo 2 bis del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo tras la redacción del Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

18 Según prevé el nuevo artículo 26 bis del Reglamento de FRONTEX se procederá a la creación de un Foro Consultivo para asistir al Director ejecutivo y al consejo de administración en asuntos relativos a los derechos fundamentales. En dicho Foro estará invitada la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Agencia de Derechos Fundamentales, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y a otras organizaciones pertinentes. El citado Foro será consultado para los ulteriores desarrollos y aplicación de la estrategia en materia de derechos fundamentales, sobre el Código de Conducta y sobre los programas troncales de formación a los que hace mención el propio Reglamento FRONTEX.

19 El nuevo artículo 1.2 del Reglamento de FRONTEX declara, a este respecto, que “teniendo en cuenta que el control y la vigilancia de las fronteras exteriores competen a los Estados miembros, la Agencia, en su calidad de organismo de la Unión tal y como se define en artículo 15, y de conformidad con el artículo 19 del presente Reglamento, facilitará y hará más eficaz la aplicación de las disposiciones de la Unión Europea existentes y futuras en materia de gestión de las fronteras exteriores, en particular del Código de fronteras de Schengen establecido en virtud del Reglamento (CE) 526/2006. Para ello asegurará la coordinación de las actuaciones de los Estados miembros para aplicar dichas disposiciones, contribuyendo así a la eficacia, calidad y uniformidad del control de las personas y de la vigilancia de las fronteras exteriores de los Estados miembros”.

20 Artículo 3 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

21 Resulta especialmente interesante el nuevo Artículo 3 bis del Reglamento FRONTEX en el que se detallan los Aspectos organizativos de las operaciones conjuntas y los proyectos pilotos y, más concretamente, la obligación de diseñar un plan operativo para que indique los aspectos organizativos con suficiente antelación al inicio previsto de dicha operación conjunta o proyecto piloto.

su equipo técnico a disposición de los Estados miembros que participen en operaciones conjuntas o en los proyectos piloto. La Agencia, podrá poner fin a las operaciones conjuntas y los proyectos piloto, si ya no se dan las condiciones para llevar a cabo dichas operaciones. La Agencia financiará o cofinanciará las operaciones conjuntas y los proyectos piloto mediante subvenciones procedentes de su presupuesto. Asimismo evaluará los resultados de dichas operaciones transmitiendo los oportunos informes de evaluación al Consejo de Administración de FRONTEX. Una novedad importante de la nueva reglamentación jurídica tienen que ver con la capacidad de la Agencia para crear un contingente de agentes de la guardia de fronteras bajo la denominación de equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras, para su posible despliegue durante las operaciones conjuntas y los proyectos piloto<sup>22</sup>.

En segundo lugar, FRONTEX tiene competencia para proporcionar a los agentes que formen parte de los equipos europeos de la guardia de fronteras la formación avanzada pertinente para sus funciones y competencia. La propia Agencia tomará las medidas necesarias para garantizar que, con carácter previo a su participación en actividades operativas, todos los agentes de la guardia de fronteras y otro personal de los Estados miembros que participen en los equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras, “hayan recibido formación en el Derecho de la Unión y el Derecho internacional pertinentes, en particular en lo que se refiere a los derechos fundamentales y el acceso a la protección internacional, así como a las directrices relativas a la identificación de las personas en busca de protección, para dirigir las hacia las instancias adecuadas”<sup>23</sup>. Asimismo, la Agencia irá desarrollando materias troncales comunes para la formación de los agentes de la guardia de fronteras y ofrecerá una formación en el nivel europeo para los formadores de los agentes de las guardias de fronteras de los Estados miembros, incluidas las materias de derechos fundamentales, protección internacional y Derecho marítimo.

En tercer lugar, FRONTEX está facultada para realizar análisis de riesgos. Para ello elaborará un modo común de análisis integrado de riesgos que luego aplicará con carácter general o específico y cuyos resultados serán presentados al Consejo y a la Comisión. FRONTEX podrá evaluar, previa consulta al Estado miembro afectado, su capacidad de hacer frente a los futuros retos, incluidas las amenazas y presiones presentes y futuras en las fronteras exteriores de la Unión Europea, en particular en lo que se refiere a los Estados miembros que se enfrentan a presiones específicas y desproporcionadas. Con este propósito, la Agencia podrá evaluar el equipo y los recursos de los

---

22 Nuevo artículo 3 apartado 1 *ter* del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que aporta el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.* Véase, en lo que respecta a la composición y despliegue de tales equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras los nuevos artículos 3 *ter* y *quater*.

23 Artículo 5 del Reglamento núm. 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*



Estados miembros en materia de control fronterizo. Los Estados miembros ofrecerán a la Agencia la información necesaria sobre la situación y las posibles amenazas en las fronteras exteriores<sup>24</sup>.

En cuarto lugar, FRONTEX supervisará de forma proactiva y contribuirá a la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores cuyos resultados deben ser transmitidos a la Comisión y a los Estados miembros<sup>25</sup>.

En quinto lugar, FRONTEX está capacitada para ofrecer ayuda a Estados miembros que se enfrenten a presiones específicas y proporcionadas y a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores<sup>26</sup>. Esta ayuda puede consistir en una *labor de coordinación* mediante la asistencia en toda materia relacionada con la coordinación entre dos o más Estados miembros a fin de solucionar los problemas registrados en las fronteras exteriores, en una *labor asistencial* mediante el envío de sus expertos con su propio equipo técnico de control y vigilancia para que colaboren durante el tiempo necesario con las autoridades competentes de los Estados miembros afectados, O incluso en una *labor prestacional*, desplegando agentes de la guardia de fronteras de los equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras<sup>27</sup>.

En sexto lugar, FRONTEX facilitará la asistencia necesaria para la organización de operaciones de retorno conjuntas de los Estados miembros y, previa solicitud de los Estados miembros participantes, garantizará la coordinación o la organización de dichas operaciones conjuntas, incluidas las relativas a la contratación de aeronaves para los fines de dichas operaciones, ateniéndose a la política de la Unión en la materia<sup>28</sup> y sin valorar la pertinencia de las decisiones de retorno. La Agencia elabo-

---

24 Artículo 4 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

25 Artículo 6 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

26 En relación con esta función, el Reglamento FRONTEX sufrió una modificación temprana con el propósito de establecer un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras capaz de otorgar asistencia técnica y operativa rápida, necesarias para que FRONTEX pudiera hacer frente a situaciones como la llegada a determinados puntos de las fronteras exteriores de un gran número de nacionales de países terceros que intenten entrar clandestinamente en la Unión Europea. Reglamento 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 por el que se establece un mecanismo de creación de equipos de intervención rápida en fronteras y que modifica el Reglamento 1007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados (“Reglamento RABIT”); DO L 199 de 31.07.2007, pp. 30-39).

27 Artículo 8 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

28 Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

rá un Código de Conducta para el retorno de nacionales de terceros países que se encuentren en situación de estancia ilegal, que se aplicará en todas las operaciones de retorno conjuntas coordinadas por la Agencia y en el que se especificarán procedimientos normalizados que han de simplificar la organización de las operaciones de retorno y garantizar que el retorno discurra de forma humanitaria y con pleno respeto de los derechos fundamentales. Será la propia Agencia la que cooperará con las autoridades de terceros países, a fin de determinar las mejores prácticas en materia de obtención de títulos de viaje y expulsión de nacionales en situación de estancia ilegal<sup>29</sup>.

### III. LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE FRONTEX: SU CAPACIDAD PARA FORMALIZAR ACUERDOS CON TERCEROS ESTADOS

Con el propósito de garantizar el cumplimiento de sus funciones, el Reglamento FRONTEX previó originariamente que la citada Agencia articulará la oportuna cooperación con Europol. El nuevo Reglamento amplía dicha colaboración a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y otras agencias y órganos de la Unión, así como a organizaciones internacionales competentes<sup>30</sup>. La Agencia también deberá facilitar la cooperación operativa entre los Estados miembros y los terceros países en el marco de la política de relaciones exteriores de la Unión<sup>31</sup>. Para hacer efectivo el mandato contemplado en el presente precepto, el Consejo de Administración de FRONTEX adoptó, el 1 de septiembre de 2006, una Decisión<sup>32</sup> en virtud de la cual se precisa el procedimiento para negociar y concluir acuerdos con terceros Estados y organizaciones internacional<sup>33</sup>.

---

29 Artículo 9 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

30 Artículo 13 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

31 Artículo 14 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

32 La Decisión a la que hacemos mención puede ser consultada en [http://www.frontex.europa.eu/minutes\\_and\\_decisions/decisions/page5.html](http://www.frontex.europa.eu/minutes_and_decisions/decisions/page5.html). Sólo veinte días después de la aprobación de dicha Decisión, el Consejo de Administración de FRONTEX autorizó al Director Ejecutivo la negociación de una cooperación operativa entre la Agencia y Croacia.

33 El citado procedimiento, disponible en la página web de FRONTEX, se articula básicamente de la forma siguiente. El Director Ejecutivo de la Agencia es el encargado de presentar un borrador de mandato al Consejo de Administración en el que se incluirán las directrices de negociación. Para ello, la Agencia consultará a los Estados miembros y a la Comisión. Una vez aprobado el mandato por el Consejo de Administración, el Director Ejecutivo negocia con las autoridades del país tercero o, en su caso, con la organización internacional. Una vez logrado el acuerdo, y tras ser nuevamente consul-

De lo dicho, se plantean dos interrogantes que corresponde aclarar. Uno es el relativo a la subjetividad internacional de FRONTEX y otro es el que se refiere a la naturaleza jurídica de los acuerdos que FRONTEX puede celebrar. En relación con la subjetividad internacional, no albergamos duda alguna sobre el hecho de que, al ser FRONTEX una agencia de la Unión, es decir, un órgano gobernado por el derecho público europeo, creado por derecho derivado con el fin de acometer una tarea muy específica de carácter, técnico científico o de gestión en el marco de la Unión Europea, dispone de personalidad jurídica propia. Pero carece por completo de subjetividad internacional y, por consiguiente, no dispone de capacidad para celebrar tratados internacionales, por lo que podemos concluir que el Reglamento FRONTEX no puede referirse a acuerdos internacionales sino a acuerdos de trabajo —también llamados operacionales o acuerdos técnicos— con *organismos* de los Estados como es el caso, por regla general, de los Servicios de Guardias de Fronteras o con el Ministerio del Interior.

En ejercicio de la competencia que FRONTEX tiene atribuida, la Agencia ha celebrado acuerdos de esta naturaleza con una pluralidad de Estados e, incluso, con algunas Agencias internacionales<sup>34</sup>. Entre los acuerdos celebrados con Estados, señalamos los concluidos con Rusia, Ucrania, Croacia, Moldavia, Bielorrusia, Georgia, Serbia, Albania Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Macedonia y Cabo Verde. También los ha firmado, aunque resulte ciertamente extraño<sup>35</sup>, con Estados Unidos y Canadá. FRONTEX tiene mandato para abrir negociaciones con Turquía, Libia, Marruecos, Senegal, Mauritania, Brasil, Nigeria y Egipto<sup>36</sup>.

Renunciando en estos momentos a abordar un análisis en profundidad, sí parece oportuno apuntar dos aspectos que los hacen especialmente interesantes como objeto de estudio. El primero tiene que ver con el hecho de que tales acuerdos de trabajo no se publican. Su existencia se conoce bien a través de las oportunas notas de prensa, que FRONTEX ofrece con ocasión de su firma, bien de las indicaciones que se constatan en los Informes anuales que realiza la Agencia. Más allá de las razones de seguridad que, en ocasiones, pueden condicionar el acceso al contenido de tales acuerdos, no

---

tada la Comisión, el Director Ejecutivo lo trasladará al Consejo de Administración quien ofrecerá la versión definitiva del miembro. Corresponde la firma al Director Ejecutivo.

34 En un lugar destacado se sitúa los acuerdos de FRONTEX con INTERPOL. Se trata, de unos acuerdos que el propio Reglamento FRONTEX ya anunciaba en su artículo 13. No obstante, FRONTEX también ha logrado acuerdos con ACNUR, Europol, con la Organización Internacional para las Migraciones, con la Agencia Europea de Seguridad Marítima, con la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca y con la Agencia Europea de Derechos Fundamentales.

35 La extrañeza puede venir por tratar de Estados que la propia Agencia no califica entre el grupo de Estados prioritarios que son, a saber, los Estados candidatos a la adhesión, los países de vecindad y, finalmente, los de origen y tránsito de inmigración ilegal. Véase [www.frontex.europa.eu/external\\_relations/](http://www.frontex.europa.eu/external_relations/)

36 Sobre la importancia que la Unión Europea concede a la celebración de tales acuerdos véase el documento de la Comisión *Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del mediterráneo meridional*, en COM (2011) 292, de 24 de mayo de 2011.

parece aceptable resignarse a que el secreto sea la regla de funcionamiento general en FRONTEX.

El segundo de los aspectos interesantes tiene que ver con el contenido material de estos acuerdos de trabajo que determinan la cooperación de FRONTEX con cualquier Estado en el marco de aquellas competencias que ésta tiene atribuidas en su Reglamento. No es fácil abordar este aspecto si, como hemos señalado, tales acuerdos no son generalmente publicados. Pero, teniendo como referencia las propias funciones que la Agencia tiene asignadas, los acuerdos que celebre con terceros Estados para hacerlas efectivas incorporarán, en todo caso, un compromiso en materia de intercambio de información. Más allá de este compromiso, existen acuerdos que prevén la cooperación en materia de análisis de riesgos, otros sobre la cooperación de las autoridades de terceros países en materia de investigación sobre control y vigilancia de fronteras, la cooperación en materia de formación o en operaciones conjuntas de retorno.

Junto a estos acuerdos de trabajo, formalizados por FRONTEX y terceros Estados, no se puede olvidar que los miembros de la Unión Europea pueden (y, en ocasiones, deben) celebrar también los suyos con los mismos terceros Estados, para poder articular mecanismos de cooperación. La ausencia de personalidad jurídica de FRONTEX y la necesidad de patrullar en aguas soberanas de otros Estados, derivada de las operaciones conjuntas, hace imprescindible que los Estados miembros celebren acuerdos con terceros Estados. En el caso de España, podemos citar los concluidos con Marruecos, Senegal, Mauritania, Cabo Verde, Gambia, Guinea y Guinea Bissau. De todos ellos, únicamente el celebrado con Cabo Verde, el 21 de febrero de 2008, ha sido objeto de publicación casi dos meses después de su entrada en vigor<sup>37</sup> lo que nos ha facilitado el conocimiento de su contenido.

#### IV. REFORZANDO LAS COMPETENCIAS DE FRONTEX: LAS OPERACIONES DE VIGILANCIA DE FRONTERAS MARÍTIMAS

La Unión Europea quiso otorgarle a FRONTEX capacidad para actuar más allá de las aguas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados miembros<sup>38</sup>. Se

37 El *Acuerdo entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre vigilancia conjunta de los Espacios Marítimos bajo soberanía y jurisdicción de Cabo Verde* entró en vigor el 3 de abril de 2009 y se publicó en el BOE el 5 de junio de 2009. Véase, BOE núm. 136, de 5 de junio de 2009, pp. 47545-47548. Ello no impidió, sin embargo, que España y Cabo Verde realizaran operaciones de patrullaje conjuntas con medios navales y aéreos españoles en aguas de soberanía de un Estado tercero desde marzo de 2007 al amparo de un Memorando de cooperación celebrado por el Ministerio del Interior y un Protocolo de colaboración entre los Ministerios de Defensa de España y Cabo Verde.

38 De hecho, como acertadamente ha puesto de manifiesto Gabriela OANTA, “las disposiciones del Código de Fronteras Schengen no contemplan la posibilidad para esta Agencia europea [FRONTEX]

trataba, en suma, de establecer un mecanismo que permitiera que las operaciones en las fronteras marítimas coordinadas por FRONTEX se desarrollaran de conformidad con lo establecido en la normativa internacional y que las operaciones de salvamento y, en su caso, desembarque fueran realizadas de acuerdo a un conjunto de directrices comunes.

Con este propósito, el Consejo aprobó la Decisión 2010/252<sup>39</sup> como un instrumento que completa el Código de Fronteras Schengen<sup>40</sup> en lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por FRONTEX. La citada Decisión constata la necesidad de establecer normas complementarias para las actividades de vigilancia fronteriza efectuadas por unidades marítimas o aéreas de un Estado miembro en la frontera marítima de otros Estados miembros en el contexto de la cooperación operativa coordinada por la Agencia. Para lograrlo se plantea dos grandes objetivos. El primero, tiene que ver con el establecimiento de una serie de normas que deberá respetar FRONTEX en calidad de coordinador de aquellas operaciones conjuntas celebradas en las fronteras marítimas (Anexo Parte I). El segundo objetivo no es otro que establecer una serie de directrices (no vinculantes) respecto de las situaciones de búsqueda y salvamento de las personas que se encuentren en peligro y de los supuestos de desembarco de las personas interceptadas o rescatadas durante las operaciones coordinadas por FRONTEX (Anexo Parte II). Veamos, con más detalle, el alcance y contenido de unas y otras.

---

de llevar a cabo operaciones para la interceptación y desembarco. Y a la luz de la práctica ya existente a respecto se ha podido constatar que, para que realmente estas operaciones alcancen sus objetivos, es preciso que FRONTEX pueda actuar más allá de las aguas que se encuentren bajo la soberanía o la jurisdicción de los Estados miembros, es decir, en el alta mar e incluso en las aguas territoriales de terceros estados”; en OANTA, G.A.: “Desarrollos jurídicos controvertidos en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en el marco FRONTEX. A propósito de la Decisión 2010/252/UE”, en *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Colección Escuela Diplomática, núm. 17, 2011, pp. 171-196, en p. 173.

39 DO L III, de 4.05.2010. Sobre esta Decisión puede consultarse los trabajos de OANTA, G.A.: *loc. cit.* (“Desarrollos jurídicos controvertidos en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en el marco FRONTEX. ...”) pp. 171-196; MORENO LAZ, V.: “The EU Regime on Interdictions, Search and Rescue, and Disembarkation: The Frontex Guidelines for Intervention at Sea”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 25, 2010, pp. 621-635.

40 Reglamento 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen); (DO L 105, de 13 de abril de 2006). Modificado posteriormente por Reglamento 296/2008 de 10 de abril de 2008 (DO L 97, de 9.04.2008); Reglamento 81/2009, de 24 de febrero de 2009 (DO L 35, de 4.02.2009), Reglamento 810/2009, de 5 de octubre de 2009 (DO L 243, de 15.09.2009) y Reglamento 265/2010 de 5 de abril de 2010 (DO L 85, de 31.3.2010). Completa esta norma la Guía Schengen (C(2006) 5186 final, de 6 de noviembre de 2006); las reglas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras exteriores (Reglamento 1931/2006, DO L 405, de 30.12.2006) y el Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007-2013 (Decisión 574/2007/CE, DO L 144, de 6.06.2007).

## 1. Normas aplicables a las operaciones en las fronteras marítimas coordinadas por FRONTEX

Con el fin de excluir cualquier vulneración de derechos derivada de las operaciones en las fronteras marítimas coordinadas por FRONTEX, la Decisión 2010/252/UE previó un conjunto de principios a los que la Agencia quedaría sometida en aquellas operaciones cuya coordinación asuma en el marco de la vigilancia de fronteras marítimas. Los principios entroncan directamente con el Derecho Internacional y los Derechos Humanos. Es el caso, por ejemplo, del principio de no devolución, en virtud del cual no está permitido devolver a su país de origen o a otros países aquellos refugiados cuya vida corra peligro. Es verdad que tal Decisión no aportaba novedad alguna más allá de la obviedad de subrayar la subordinación de tales operaciones a normas imperativas de Derecho Internacional<sup>41</sup>. Sin embargo, esta disposición sí fue una mejora sustancial respecto a la reglamentación originaria en la medida en que puso fin a un debate jurídico que había propiciado el silencio que, al respecto, imponía el originario Reglamento FRONTEX. Un silencio que, como ya hemos señalado en otro momento de este trabajo, se ha superado de forma más que razonable en la nueva redacción que le otorga a FRONTEX el Reglamento 1168/2011<sup>42</sup>.

En la misma línea, cabe destacar la exigencia que expresamente impuso la Decisión del Consejo en torno a las necesidades “de los niños, las víctimas de la trata de seres humanos, las personas que requieran una asistencia médica urgente, las personas necesitadas de protección internacional y las que se encuentren por otros motivos en una situación especialmente vulnerable” (Anexo Parte I, apartado 1.3)<sup>43</sup>. Aspecto íntimamente vinculado con las necesidades de formación que se requiere a todos los agentes participantes en una operación como la descrita y a la que hemos hecho mención *supra*.

Nos gustaría destacar, también, la referencia que la Decisión del Consejo hace en relación a las medidas que pueden aplicarse durante la operación de vigilancia contra buques u otras embarcaciones con respecto a las que se planteen sospechas razonables de que transportan personas que tratan de eludir los controles en los pasos fronteri-

---

41 “Ninguna persona podrá ser desembarcada en un país ni entregada a sus autoridades si ello vulnera el principio de no devolución; o si existe el riesgo de que sea expulsada de tal país o repatriada a otro vulnerando dicho principio (...)”, Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010, *cit.*, Anexo Parte I, apartado 1.2.

42 *Vid.* Apartado II.

43 Una necesidad que también aparece recogida en la nueva redacción del Reglamento de FRONTEX contemplada en el artículo 2 en su apartado b) 1 bis, cuando se indica que “(...) Se atenderá a las necesidades especiales de los niños, de las víctimas de la trata de personas, de las personas que necesitan asistencia médica, de las personas que necesitan protección internacional y de otras personas vulnerables de conformidad con el Derecho de la Unión y el Derecho Internacional”.

zos<sup>44</sup>. A estos efectos, la Decisión diferencia si las medias se adoptan en *aguas territoriales y zona contigua* (punto 2.5.1), en cuyo caso será necesario la previa autorización y de conformidad con las instrucciones del estado miembro anfitrión o, en su caso, *en alta mar más allá de la zona continua* (punto 2.5.2.), en cuyo caso la autorización depende de si el pabellón del buque es de un Estado participante en la operación<sup>45</sup>. En ningún caso se menciona el procedimiento a seguir en el caso de zona económica exclusiva o, en su caso, en zona de mar territorial. Lejos de excluir la actuación de FRONTEX, parece razonable aceptar que, en dichas casos atendiendo al régimen jurídico de tales aguas se les aplicaría el mismo régimen que el mostrado en el caso de aguas territoriales y la zona contigua. También se ha regulado el supuesto en el que exista sospecha razonable de que el buque carece de nacionalidad o puede asimilarse a un buque sin nacionalidad<sup>46</sup>. En el caso de no recibir autorización del Estado del pabellón, el buque será sometido a vigilancia desde una distancia prudencial.

Para concluir, recuérdese que la Decisión del Consejo no admite la adopción de ninguna otra medida distinta a las indicadas sin la necesaria autorización del Estado del pabellón “salvo las necesarias para eliminar un peligro inminente para las vidas humanas” (Anexo Parte I, punto 2.5.2.6.).

## 2. Directrices para las situaciones de búsqueda y salvamento y para el desembarco en el contexto de operaciones en las fronteras marítimas coordinadas por FRONTEX

La Decisión 2010/252/UE establece un conjunto de directrices aplicables en dos tipos de situaciones: el caso de búsqueda y salvamento y, cuando resulte imprescindible proceder al desembarco. Ninguna de estas directrices, como ya apuntamos en otro

---

44 Se trata de las medidas siguientes: a) solicitar información y documentación sobre la propiedad, la matrícula y la travesía del buque, así como sobre la identidad, la nacionalidad y otros datos pertinentes de las personas a bordo; b) detener y abordar el buque, registrar el buque y su carga, y registrar e interrogar a las personas a bordo; c) informar a las personas a bordo de que carecen de autorización para cruzar la frontera y de que quienes guían el buque pueden ser sancionados por facilitar el viaje; d) apresar el buque y prender a las personas a bordo; ordenar al buque que altere su rumbo para salir de las aguas territoriales o la zona contigua o evitar entrar en ellas, escoltándolo o navegando junto a él hasta que tome el rumbo correcto; f) conducir el buque o las personas a bordo a un tercer país o, alternativamente, entregar el buque o las personas a bordo a las autoridades de un tercer país; g) conducir el buque o las personas a bordo al Estado miembro anfitrión o a otro Estado miembro participante en la operación; Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010, *cit.*, Parte I apartado 2.4.

45 En el primer caso, la autorización corresponderá al Estado del pabellón. En el segundo caso, se solicitará conformación de la matrícula al Estado del pabellón por los cauces oportunos y, si se confirma la nacionalidad, se solicitará al Estado de pabellón, conforme al Protocolo de Palermo.

46 En cuyo caso, la unidad participante “podrá enviar una lancha al mando de un oficial al buque sospechoso”. Si persisten las sospechas, “la unidad efectuará una inspección más completa a aborde del buque, con la mayor consideración posible”; Anexo Parte I, apartado 2.5.2.5.; Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010, *cit.*

momento, tiene carácter vinculante. Ello no obsta para que sea necesario incluirlas en los planes operativos de las operaciones conjuntas coordinadas por FRONTEX lo que, aunque no obligue jurídicamente, es obvio que sí condiciona el *modus operandi* de la operación<sup>47</sup>.

Así, por lo que respecta a las situaciones *de búsqueda y desembarco*, la norma europea establece la obligación de los Estados de prestar auxilio a las personas que se encuentren en peligro en el mar atendiendo a las disposiciones aplicables de los convenios internacionales por los que se rigen las situaciones de búsqueda y salvamento, y a los requisitos en materia de respeto de los derechos fundamentales. Además, continúa la propia Decisión 2010/252/UE, las unidades participantes en la operación prestarán auxilio a cualquier buque o persona en situación de peligro en el mar, sea cual sea la nacionalidad o la condición jurídica de tales personas o las circunstancias en las que haya sido encontrada (Anexo Parte II, punto 1.2). La Decisión también establece las directrices a seguir en el supuesto en el que se perciba que el buque se encuentra en una situación de emergencia pero las personas a bordo se niegan a aceptar dicha asistencia. En este caso, la unidad debe no sólo informar al Centro de Coordinación de Salvamento, sino que debe seguir cumplimiento su deber de auxilio “tomando todas las medidas necesarias para la seguridad de las personas afectadas y evitando al mismo tiempo actuar de algún modo que pueda agravar la situación o aumentar las probabilidades de que se produzcan muertes o lesiones” (Anexo Parte II, punto 1.4).

Finalmente, respecto a las directrices que la Decisión prevé en el supuesto *de desembarco*, la norma establece con claridad cómo debe indicarse en el plan operativo las modalidades de desembarco de las personas interceptadas o rescatadas de acuerdo con el Derecho Internacional y los acuerdos bilaterales existentes en la materia. En ningún caso puede derivarse del citado plan operativo obligaciones respecto de aquellos Estados que no participen en la operación (Anexo Parte II, punto 2.1). Además, continúa la Decisión, salvo disposición en contrario del citado plan de rescate, “convendrá dar prioridad al desembarco en el tercer país del que haya zarpado el buque en el que viajen las personas o en el tercer país por cuyas aguas territoriales o región de búsqueda y salvamento haya transitado dicho buque” (Anexo Parte II, punto 2.1).

Asimismo, en el supuesto de que tal opción resultara imposible, se ha previsto conceder prioridad al desembarco en el Estado miembro anfitrión, a menos que sea necesario actuar de otro modo para garantizar la seguridad de dichas personas. La inclusión de esta responsabilidad, siquiera subsidiaria, que recae en el Estado miembro anfitrión ha provocado cierto recelo en algunos Estados que tradicionalmente venían asumiendo esta condición en determinadas operaciones FRONTEX atendiendo a la

---

47 De la misma opinión es OANTA, G.A.: *loc. cit.* (“Desarrollos jurídicos controvertidos en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en el marco de FRONTEX...”), en p. 178.



responsabilidad que esta directriz provoca. Más allá de las dudas que pudiera plantearse en torno a la capacidad para ‘disponer’ de esta cláusula en el momento de diseñar la propia operación, me parece interesante apuntar en qué medida la previsión de una directriz como la indicada en la Decisión 2010/252/UE condiciona la viabilidad de colaboraciones FRONTEX con determinados Estados cuyas garantías en materia de cumplimiento de determinadas normas internacionales convierten en más que dudoso que la aplicación de esta directriz resulte incompatible con la idea desembarco en un país seguro, es decir, en un país donde las personas desembarcadas tengan garantizadas su integridad física, psíquica y donde se respeten sus derechos fundamentales. Así lo considera la nueva regulación de FRONTEX cuando señala: “de conformidad con el Derecho de la Unión y el Derecho internacional, ninguna persona podrá ser desembarcada en un país ni entregada a sus autoridades si ello vulnera el principio de no devolución, o si existe el riesgo de que sea expulsada de tal país o repatriada a otro vulnerando dicho principio”<sup>48</sup>.

## V. REFLEXIONES FINALES

La progresiva comunitarización de aquéllas políticas tradicionalmente vinculadas con el método intergubernamental es un proceso plenamente consolidado en la Unión Europea como demuestra la regulación jurídica del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia adoptada en el Tratado de Lisboa. En este contexto, la forma de ejercitar la competencia entre la Unión y los Estados miembros en materia de control de fronteras exteriores ha resultado eficaz y útil en relación con el flujo ordenado de inmigrantes. La utilidad de FRONTEX está fuera de discusión en la medida en que se alza —más allá de los reparos que hemos ido señalando en este trabajo— como un instrumento no sólo útil, sino también eficaz en el control de fronteras cuyo funcionamiento mejorará de forma sustancial si tenemos presente la aprobación del nuevo marco jurídico que determinará su actuación. No debemos olvidar, en los términos que señala la propia reglamentación jurídica, que “el control fronterizo en las fronteras exteriores no redundará solo en beneficio del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se realiza, sino también del conjunto de los Estados miembros que han suprimido los controles en sus fronteras interiores”<sup>49</sup>.

---

48 Véase el nuevo artículo 2 en su apartado b) 1 *bis* del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

49 Considerando 5 del Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, *cit.*

La Unión Europea debe seguir fortaleciendo los principios, las normas y las directrices que todo Estado deberá asumir en el marco de cualquier operación de control de fronteras exteriores desarrolladas de forma conjunta o bajo la coordinación de FRONTEX. Es imprescindible, por tanto, eliminar cualquier tentación por parte de los Estados de cuestionar jurídicamente el sometimiento de todas operación de esta naturaleza a la normativa internacional en materia de asilo, refugio y protección de derechos humanos. La regulación aportada a este respecto por la Decisión 2010/252/UE del Consejo, así como la insistencia que al respecto impone el nuevo Reglamento que regula las funciones de FRONTEX apuestan, sin duda, por la estrategia correcta.

## BIBLIOGRAFÍA

*Acuerdo entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre vigilancia conjunta de los Espacios Marítimos bajo soberanía y jurisdicción de Cabo Verde.* BOE núm. 136, de 5 de junio de 2009. pp 47545-47548

COMISIÓN EUROPEA. *Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del mediterráneo meridional*, en COM (2011) 292, de 24 de mayo de 2011.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX* (COM (2008) 67 final, de 13 de febrero).

DO L 304, de 22.II.2011.

Decisión 2005/358, de 26 de abril por la que se establece la sede de la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión europea (DO L 144, de 4.05.2005, p. 13).

Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos, Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/DoD9A8EB-17Do-45A5-ADFF-46A8AF4C2931/o/EstrategiaEspañolaDeSeguridad.pdf>

GARCÍA GUTIÉRREZ, L.: “TJCE – Sentencia de 18.12.2007, Reino Unido/Consejo, C-77/2005. Creación de la agencia FRONTEX – Validez – Exclusión del Reino Unido – Acervo y Protocolo de Schengen”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 34, 2009, pp. 1083-1093.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “El espacio de libertad, seguridad y justicia”, en MÉNDEZ DE VIGO, I. (coord.), *¿Qué fue de la Constitución europea?*

—*El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Planeta, Madrid, 2007, pp. 163-172.

MORENO LAZ, V.: “The EU Regime on Interdictions, Search and Rescue, and Disembarkation: The Frontex Guidelines for Intervention at Sea”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 25, 2010, pp. 621-635.

OANTA, G.A.: “Desarrollos jurídicos controvertidos en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en el marco FRONTEX. A propósito de la Decisión 2010/252/UE”, en *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Colección Escuela Diplomática, núm. 17, 2011, pp. 171-196

Reglamento 2007/2004/CE del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 349, de 25.II.2004, pp. I-II).

Reglamento 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen); (DO L 105, de 13 de abril de 2006).

Reglamento 296/2008 de 10 de abril de 2008 (DO L 97, de 9.04.2008);

Reglamento 81/2009, de 24 de febrero de 2009 (DO L 35, de 4.02.2009),

Reglamento 810/2009, de 5 de octubre de 2009 (DO L 243, de 15.09.2009)

Reglamento 265/2010 de 5 de abril de 2010 (DO L 85, de 31.3.2010).

Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) núm. 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 304, de 22.II.2011).

RIJPMA, J.J.: “Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?”, *Real Instituto Elcano*, ARI, núm. 69, 2010.

Resolución 2008/2157 (INI) de 18 de diciembre de 2008 sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX y el sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR).

URREA CORRES, Mariola. “Control de fronteras exteriores y seguridad interna en la Unión Europea: la puesta en marcha de Frontex”, en ALDECOA LUZARRAGA, F./SOBRINO HEREDIA, J.M. (coords.), *Migraciones y desarrollo: II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 469-482.

URREA CORRES, M.: “El Espacio de libertad, seguridad y justicia y la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: hacia una jurisdicción flexible”, *Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*, núm. 23, 2003, pp. 65-101.



*Carlos Echeverría*

*Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED*

## LA VIGENCIA DEL TERRORISMO DE AL QAIDA EN LAS TIERRAS DEL MAGREB ISLÁMICO (AQMI): EJEMPLO DE SUPERVIVENCIA Y DE ADAPTABILIDAD

El presente artículo describe cómo Al Qaida en las Tierras del Magreb Islámico (AQMI) se ha transformado en los últimos años en una de las franquicias más dinámicas y productivas en términos terroristas de Al Qaida 'Central'. Aprovechando las ventajas comparativas que ha encontrado en la franja del Sahel, AQMI es, en el otoño de 2012, uno de los actores responsables del deterioro de la situación en la región. Su proyección geográfica, su activismo terrorista en términos de atentados, su hábil gestión de la propaganda y su notable actividad en el frente financiero del terrorismo atestiguan su importancia. Su peso estratégico en el norte de Malí y sus vínculos de todo tipo con el también dinámico grupo terrorista nigeriano Boko Haram la confirman.

Al Qaida en las Tierras del Magreb Islámico (AQMI); Argelia; Boko Haram; Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC); Libia; Magreb; Malí; Mauritania; Níger; Nigeria; Revueltas árabes; Sahel; Secuestros; Tráficos ilícitos; Terrorismo yihadista salafista.

*This article describes the way in which Al Qaida in the Lands of the Islamic Maghreb (AQIM) has become in recent years one of the most dynamic and productive terrorists branches of Al Qaida 'Central'. AQIM has profited the comparative advantages it finds in the Sahel strip. In fact, AQIM is, in Autumn 2012, one among the actors that have provoked a deep deterioration*

*of the security situation in the region. AQIM's geographical projection, its terrorist effort in terms of attacks, its wise employment of propaganda, and its deeply performed financial activities, confirm its relevance. In addition, AQIM's strategic influence in Northern Mali and its numerous links with the also active Nigerian terrorist group Boko Haram do confirm its protagonism.*

*Algeria; Al Qaida in the Lands of Islamic Maghreb (AQIM); Arab revolts; Boko Haram; Illicit trafficking; Jihadist Salafist terrorism; Libya; Maghreb; Mauritania; Mali; Niger; Nigeria; Sahel; Salafist Group for Preaching and Combat (SGPC).*

## I. INTRODUCCIÓN

La organización terrorista Al Qaida en las Tierras del Magreb Islámico (en adelante, AQMI) sigue afirmando su proyección global, escapando a los límites territoriales de Argelia que la vieron nacer como tal en enero de 2007 al suceder al Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), mostrando su sofisticación en términos de propaganda -con su Instituto de Comunicación “Al Andalus” produciendo vídeos sobre su propio campo de batalla - también sobre otros adoptados como es el nigeriano- o creando un sólido sector financiero apoyado en actividades propias del bandidismo y de la delincuencia organizada (secuestros, aprovechamiento del tráfico de drogas y de otros tráficos ilícitos en el Sahel) que se transforman en capítulos de la acciones terrorista, cuando son realizadas con el objetivo de alimentar el frente de combate yihadista.<sup>1</sup>

Lo hasta ahora dicho sirve de presentación y de justificación del objeto de estudio en términos de hipótesis de trabajo para dar respuesta a una opinión cada vez más asentada que considera que la disminución del número de atentados reivindicados o adjudicables a AQMI, incluso en el escenario argelino, y la cada vez más escasa distancia entre las actividades económicas de AQMI y lo que podríamos calificar de *gran bandidismo*, aproximan a la organización al mundo delincencial alejándole progresivamente del ámbito del terrorismo. La propia naturaleza del terrorismo yihadista salafista, por un lado, y el volátil entorno en el que este se mueve hoy para el caso de AQMI, en el Magreb y particularmente en el Sahel, por otro, permiten explicar sus

---

<sup>1</sup> Sobre la importancia de los tráficos ilícitos de todo tipo en esta zona de África véase DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea: *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada* Barcelona, Ariel, 2010, pp. 411-413.

manifestaciones tan particulares. AQMI sigue siendo un grupo terrorista y su activismo tiene plena vigencia. Independientemente de que parezca estar desarrollando actividades “mafiosas”, abandonando la amenaza terrorista y entrando en el riesgo delincencial.

Cuando AQMI ejecutó una intensa campaña de atentados suicidas, en 2007 y 2008, nadie dudaba que representaba una verdadera amenaza para la seguridad de Argelia y de su entorno. El paso del tiempo, y la relativa ralentización de los ataques, ha llevado a algunos a certificar su declive. En nuestro análisis, nos proponemos demostrar que su imparable expansión territorial, su vigencia en términos de actor terrorista, a pesar del entorno hostil; y, particularmente, a su intensa, sofisticada y fructífera actividad económica y financiera, hacen de AQMI una peligrosa amenaza. Por otro lado, que no actúe en suelo europeo, o sus problemas internos en términos de aparentes luchas por el liderazgo y escisiones, en nada cambian esta situación: actúa contra los europeos en suelo magrebí y saheliano, fiel a la idea del campo de batalla universal de los yihadistas, y sus divisiones y escisiones no hacen sino diversificar aún más el alcance de sus tentáculos terroristas.

## 2. UN AMBICIOSO MARCO GEOGRÁFICO DE ACTUACIÓN

El Sahel es una vasta extensión de territorio africano que, en su proyección más ambiciosa, conecta Mauritania en el oeste con Eritrea en el este.<sup>2</sup> El Sahel que nos interesa a efectos de nuestro estudio sobre la amenaza terrorista que AQMI representa es la parte occidental de la franja, cubriendo la totalidad de Mauritania, las fronteras del territorio del Sáhara Occidental, el sur profundo argelino y libio, las regiones septentrionales de Malí y Níger, y, ya en sus límites, regiones occidentales de Chad y, hacia el sur, la conexión con Burkina Faso y con el norte de Nigeria.

Es en la parte occidental donde, a lo largo de la pasada década, se comenzaron a producir de manera cada vez más reiterada acciones terroristas, fueran los secuestros de occidentales en 2003 en el sur de Argelia, por el GSPC; golpes terroristas frecuentes por parte del mismo GSPC en Mauritania y en el norte de Malí a partir de 2005. La intensificación de ataques, en forma de atentados y emboscadas, en los siguientes años ha llevado a la Unión Europea (UE) a aprobar una *Estrategia Común para el Sahel* en marzo de 2011, y llevaba al Coordinador Antiterrorista de la UE a destacar la peligrosidad de la expansión de dicha amenaza en África y, en particular, en Mauritania, Malí y Níger.<sup>3</sup>

---

2 Unidad de Coordinación de la Guardia Civil-Centro de Análisis y Prospectiva (CAP): *Indicadores: Sahel* Madrid, CAP-GC, agosto 2011.

3 Sobre la *Estrategia Común* véase *Council of the European Union 2076th Foreign Affairs* en [www.eu-un.europa.eu/articulos/es/article\\_10849\\_es.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articulos/es/article_10849_es.htm) y sobre la intervención del Coordinador Antiterrorista de la UE véase “Recent Highlights in Terrorist Activity” *Combating Terrorism Center at West Point CTC Sentinel* Vol. 4, nº 10, octubre 2011, p. 26.



Organizado AQMI en “katibas” o falanges, la franja saheliana que nos interesa es el campo de actuación de Yahia Abu Amar Abid Hammadu (alias Abdel Hamid Abu Zeid), que actúa entre el sur de Túnez y Argelia y el norte de Níger y se denomina “Tarik Ben Ziyad”, y la de Mokhtar Belmokhtar (alias Khaled Abu El Abbas), que actúa en Mauritania, el sur de Argelia y el norte de Malí y es conocida como la “Al Mulathimin”. Muchas veces, se insiste en que existen diferencias substanciales entre una “katiba” y otra de estas dos que son las más destacadas y mediatizadas, pero a las que se pueden añadir otras como la dirigida por Yahia Djuadi: la de Abu Zeid es presentada como más “terrorista” y la de Belmokhtar como más “delincuencial” marcando ya una primera diferenciación, que creemos pernicioso, entre “terroristas” y “bandidos”. Tal análisis se basa en la supuestamente mayor crueldad de Abu Zeid, quien no ha dudado en asesinar a dos rehenes, un británico en 2009 y un francés en 2010, al no someterse los Gobiernos de Londres y de París a sus exigencias, no sólo económicas. Frente a dicho perfil, el de Belmokhtar es presentado como más volcado en obtener ganancias económicas, dejando en segundo plano las exigencias políticas (terroristas), pero nadie debería olvidar que la falange de Belmokhtar ha protagonizado sangrientas acciones precisamente en la zona en la que la presión puramente terrorista del GSPC, primero, y de AQMI, después, es más visible, con emboscadas y atentados varios en Mauritania, en Malí y en Argelia. Por otro lado, la falange de Abu Zeid no surgió de la nada. En 2003, como parte del GSPC, se desplazó de su zona de actuación en el noreste de Argelia hacia el Sahel ante la intensa presión a la que la sometían las autoridades argelinas.<sup>4</sup>

La tesis de la supuesta rivalidad entre ambos líderes y, en consecuencia, del debilitamiento de AQMI en la región que preocuparía a su emir, Abdelmalek Drukdal (alias Abu Musab Abdel Wadud), quien observaría dicho deterioro del combate en el frente meridional desde su refugio en el lejano norte argelino, olvida la naturaleza misma de la región saheliana. Su enorme extensión y las dificultades propias de una zona desértica hacen de ella un campo de batalla muy distinto al de la montañosa Cabilia argelina donde combate Drukdal, con un triángulo Bumerdés-Buira-Tizi Uzu donde se ejecuta la lucha armada en términos clásicos contra policías, gendarmes, militares o guardias comunales.<sup>5</sup> En el volátil Sahel, donde desde siempre se han concentrado tráfico ilícitos varios, y donde la escasa población está formada por comunidades Tuareg enfrentadas a los gobiernos de Malí y de Níger y divididas entre sí, AQMI tiene que ocupar mucho tiempo en fijar alianzas, echar pulsos para asentarse en determinadas zonas y, de paso, seguir con su labor puramente terrorista; es decir, hostigar a las fuerzas argelinas, mauritanas o malienses y entrenar a terroristas de orígenes diversos en

4 PORTER, Geoff D.: “The Impact of Bin Ladin’s Death on AQIM in North Africa” *CTC Sentinel* Número Especial, mayo 2011, p. 11.

5 A título de ejemplo, ocho terroristas de AQMI eran eliminados en la región de Bumerdés en las dos primeras semanas de febrero, y a ellos se añadían cinco más el 20 del mismo mes. Véase “Cinq autres éléments de l’ex GSPC abattus à Boumerdès” *El Watan* 21 febrero 2012, en [www.elwatan.org](http://www.elwatan.org).

sus campos móviles.<sup>6</sup> Conviene destacar aquí la habilidad de AQMI para hacer frente a estas dificultades, incluidas las derivadas de la necesidad de fijar vínculos con grupos de Tuareg divididos entre los que tienen que asegurarse fidelidades que impidan filtraciones a las autoridades y su localización: contrasta por ejemplo la rapidez con la que uno de los hijos prófugos de Muammar El Gadafi fue delatado por círculos de Tuareg que lo entregaron a las autoridades del Consejo Nacional de Transición (CNT), y ello a pesar de haber presumido siempre su padre de los vínculos con esta comunidad: AQMI, en cambio, tenía en su poder a principios de 2012 a trece rehenes extranjeros en territorio de los Tuareg donde los oculta y negocia rescates por ellos desde hace años.

Este último punto es importante porque, si bien en su pulso con las autoridades de los países en los que actúan estas les ponen cada vez más dificultades para poder entrenar mejor a sus terroristas – el Mando Militar de Coordinación creado por Argelia en septiembre de 2010 con base en Tammanrasset comienza a ser eficaz aproximando las respuestas en un marco subregional –, lo cierto es que si observamos el progresivo debilitamiento de Mauritania en los últimos años o la dinamización del terrorismo de Boko Haram en el norte de Nigeria entre 2011 y 2012, podemos considerar que el activismo terrorista de esta organización sigue siendo importante aunque desde fuera de la región pueda pasar desapercibido. Es indudable que la adaptación de los terroristas de AQMI al terreno es una realidad que hace más difícil combatirles con eficacia.<sup>7</sup>

### 3. AQMI Y LOS ATENTADOS

Si los precedentes de AQMI son el Grupo Islámico Armado (GIA) y el GSPC argelinos, y el modelo a seguir Al Qaida como tal, las fidelizaciones del GSPC a esta última en 2003, 2005 y la definitiva del 11 de septiembre de 2006, su transformación en AQMI en enero de 2007 y la historia de la organización desde entonces no hace sino confirmar lo comprometido por los terroristas: se han convertido en dignos representantes de la casa matriz en una zona geográfica cada vez más amplia, buscada no sólo en términos tácticos sino obedeciendo también al afán expansionista y universalista de Al Qaida.<sup>8</sup>

---

6 ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “El terrorismo yihadista a las puertas de España: los campos de entrenamiento en el Sahel” *Análisis del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES) nº 20*, 5 julio 2007, en [www.gees.org](http://www.gees.org).

7 El 15 de septiembre de 2011 un enfrentamiento entre militares de Níger y AQMI se saldaba con un soldado y tres terroristas muertos y el 20 de diciembre AQMI secuestraba a un policía mauritano en la frontera con Malí, en dos acciones tipo de las que con frecuencia se repiten en estos tres países. Véanse “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 10, octubre 2011, p. 26, y Vol. 5, nº 1, enero 2012, p. 27.

8 Geoff D. Porter consideraba ya en mayo de 2011, al analizar el impacto de la desaparición de Bin Laden en el yihadismo salafista global, que el probable acceso de Ayman Al Zawahiri al liderazgo de Al Qaida supondría un espaldarazo para AQMI, y ello porque el egipcio se había mostrado tradicionalmente más cercano a los magrebíes que Bin Laden. Aparte de este argumento, el analista estadouni-

Quienes insisten últimamente en la debilidad de Al Qaida o en la de AQMI la argumentan en que sus atentados no se producen con la frecuencia de otro tiempo, en que ni una ni otra son capaces de golpear en suelo occidental, en que los atentados que sí logran llevar a término son menos letales; o en que ambos líderes, Ayman Al Zawihiri y Abdelmalek Drukdel, sufren contestaciones internas y de falta de carisma. En realidad ambos coinciden hoy en su papel de inspiradores y estimuladores del mantenimiento de una maquinaria terrorista lista para actuar, en la instrumentalización de actividades como los secuestros de occidentales para ello y en la necesidad de reforzarse mutuamente y de no olvidar el legado del desaparecido Osama Bin Laden. Muestran pues su voluntad de seguir combatiendo, aprovechan actividades ilícitas varias (secuestros) para ello, como hacen los Talibán con las drogas en Afganistán o Al Shabab con la piratería en Somalia, dotando a tales actividades de un barniz “halal” (permitido por el Islam) por ejecutarse para apoyar la causa del Yihad guerrero y no para lucrarse. Finalmente, ambos alimentan también, a través de vídeos y de mensajes en audio distribuidos por las múltiples páginas yihadistas, la siempre necesaria propaganda de cara a dar a conocer su esfuerzo guerrero, por un lado, y a atraerse más adeptos por otro.

Dos aseveraciones que se escuchan con frecuencia requieren un análisis desde la perspectiva de la valoración del esfuerzo terrorista: una presenta el desplazamiento del activismo de AQMI hacia el sur, hacia el Sahel, como una muestra de su debilitamiento progresivo, y la otra y derivada en buena medida de la anterior, constata que el proceso de declive se hace irreversible para AQMI ante el riesgo de poder diluirse en un espacio inmenso como es el Sahel en el que existe además el riesgo, por la tentación, de acabar convirtiéndose en un grupo de simples bandidos.<sup>9</sup> En cuanto al desplazamiento del activismo hacia el sur este tuvo indudablemente lugar en el marco de un mayor esfuerzo por parte de las Fuerzas Armadas y de Seguridad argelinas, que iban dificultando progresivamente las actividades del GSPC en la franja norte tal y como vimos anteriormente para el caso de la “katiba” de Abu Zeid en 2003, pero desde la perspectiva de los terroristas dicha proyección fue presentada de inmediato como una bendición al permitirles la apertura de nuevos campos de batalla. Fieles a su visión universalista este era un paso obligado, y se extendería con el tiempo a Mauritania, a Malí, a Níger o incluso a Nigeria. Es significativo que la presencia de nigerianos y de nigerinos en los campos de entrenamiento del GSPC, primero, y de AQMI, después, se haya venido detectando desde antiguo.<sup>10</sup> Por otro lado, la apertura del frente saheliano no implicaba

---

dense añade otros dos que confirmarían dicha proximidad: la virulencia de Al Zawahiri contra Francia, por un lado, y su dedicación al esfuerzo financiador en Al Qaida en el que vería la especialización “financiera” de AQMI, que trataremos en el siguiente epígrafe, como particularmente atractiva. Véase PORTER, G. D.: *op cit* p. 11.

9 Sobre el debilitamiento de AQMI en Argelia véase CRISTIANI, Dario y FABIANI, Riccardo: *Al Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM): Implications for Algeria's Regional and International Relations* Roma, Istituto Affari Internazionali IAI Working Paper 11/07, abril 2011, p. 11.

10 ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “El terrorismo yihadista a las puertas de España *op cit*.”

para los terroristas la desatención del frente norte y antes y después de la creación de AQMI se han hecho esfuerzos terroristas importantes visibles en términos de atentados (incluyendo los suicidas a partir de 2007) y de emboscadas en diversos lugares de la franja septentrional del país hasta hoy. Además, la presión de las autoridades argelinas contra AQMI en el norte, incluyendo sus fuentes de financiación, han venido obligando a los terroristas a buscarse esta en el sur del país y en la franja del Sahel.<sup>11</sup>

AQMI podía pues atentar con suicidas en Argelia en julio y diciembre de 2007, en sus atentados más emblemáticos y manifestándose como una de las franquicias más vitalizadas de Al Qaida, extender su activismo a Túnez – con el entrenamiento de terroristas tunecinos en suelo argelino y su entrada a Túnez, en diciembre de 2006; o secuestrar a dos turistas austriacos en el sur del país en marzo de 2008 – y someter a una importante presión al Estado mauritano, que había comenzado simbólicamente el GSPC con una matanza de militares en Lemgheity en junio de 2005. Desde su aparición, AQMI centró su activismo en Mauritania, el eslabón débil en términos de seguridad de todo el Magreb, con atentados y secuestros que acabó expulsando de su suelo, y es ejemplo cargado de simbolismo, a la emblemática competición deportiva de los infieles: el Rally Dakar.<sup>12</sup> El secuestro de tres cooperantes españoles en la muy frecuentada carretera entre Nuadibú y Nuakchott, en noviembre de 2009, sería poco después un buen indicador tanto de la explotación de dicha debilidad como de la voluntad de AQMI de actuar por esta vía y de las redes logísticas con las que cuentan en la región. Dos de los tres cooperantes permanecerían en manos de AQMI hasta agosto de 2010, y en septiembre de ese año los terroristas capturaban a siete trabajadores de empresas francesas en Níger, cuatro de los cuales siguen aún en manos de los terroristas dos años después. En este tiempo se han producido más secuestros – en Argelia, en Malí o en Níger – y 2012 comenzaba con 13 rehenes extranjeros en manos de AQMI, la cifra más alta alcanzada y que sólo se vio superada por los 32 occidentales capturados por el GSPC en 2003.<sup>13</sup> Incluso el atentado yihadista que dejaba 17 muertos el 28 de abril de 2011 en el Café “Argana” de Marrakech no era asumido por AQMI en términos de coherencia con su estrategia negociadora con Francia para la liberación de cuatro rehenes franceses en su poder: 8 de los 17 muertos en Marrakech eran turistas franceses, y aunque AQMI negó la autoría se felicitó por la realización de tal atentado y animó a sus seguidores a emular dicha hazaña, y tan sólo dos días antes del atentado AQMI había amenazado al Estado marroquí para que siguiera excarcelando presos yihadistas siguiendo la estela de las medidas de gracia aplicadas por Mohamed VI poco antes.<sup>14</sup>

---

11 LEBOVICH, Andrew: “AQIM Returns in Force in Northern Algeria” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 9, septiembre 2011, p. 11.

12 ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “The Recent Terrorist Activities in Sahel-Sahara Area” *African Journal for the Prevention and Combating of Terrorism (African Center for the Study and Research on Terrorism of the African Union, Algiers)* Vol. 1, nº 1, junio 2010, pp. 29-31.

13 ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “La industria del secuestro en el escenario africano” *Ejército* nº 850, enero-febrero 2012, pp. 114-115.

14 PORTER, G. D.: *op cit* p. 12.

Entrando ya en el supuesto declive de AQMI en 2011 veremos que este no fue tal, habiendo al menos en una parte de ese año una concentración importante de atentados en suelo argelino en los meses centrales, coincidiendo con el momento álgido de las revueltas árabes que se iniciaran en el otoño de 2010 e incluyendo entre esas el escenario de guerra civil en Libia. En abril de ese año se produjeron seis atentados en suelo argelino dirigidos contra el Ejército y contra la Gendarmería Nacional, produciéndose 42 muertos y múltiples heridos; en mayo fueron ya 18 los atentados, entre ellos uno de calidad al “estilo Al Qaida” que fue el asalto contra un cuartel en Azazga, en la Cabilia, en el que el saldo fue de 21 muertos y 66 heridos. Poco después, entre julio y agosto, coincidiendo con el Ramadán como momento tradicionalmente propicio para el Yihad guerrero como ya lo consideraba en los noventa el sanguinario GIA, se produjeron también acciones al “estilo Al Qaida” con los cuatro ataques suicidas de entre los 23 producidos y por la calidad de algunos de los objetivos buscados. El 17 de julio AQMI atacaba una comisaría en Bordj Menaïel matando a dos personas; el 14 de agosto AQMI atentaba contra otra provocando 33 heridos; el 19 morían tres civiles en un choque en Tizi Uzu, capital de la Cabilia; y el 26 de agosto se producía el peor atentado en mucho tiempo y el más próximo al ‘modus operandi’ de Al Qaida: 18 personas morían en el doble ataque suicida realizado contra la Academia Interejércitos de Cherchell (AMIA), 16 de ellas militares y de entre ellas dos oficiales sirios que allí se encontraban siguiendo un curso de formación. Este era uno de los objetivos difíciles más importantes buscados en los últimos años, y vale por sí sólo para ilustrar que el activismo terrorista está vigente. Es destacable además, aparte de tratarse de una instalación emblemática de las Fuerzas Armadas argelinas mundialmente conocida por los cursos y visitas que en ella se realizan, que fue este un doble atentado realizado en la zona occidental del país, una región que se ha ido viendo liberada de un activismo terrorista que en los años noventa fue especialmente intenso en ella. En términos regionales, el atentado contra la AMIA coincidía en el mismo día con otro ataque también suicida y también emblemático: el de Boko Haram contra la sede de diversas agencias especializadas de la ONU en Abuja, que provocó en el momento 18 muertos, y ello después de haber atacado, con otro suicida y también en Abuja, el Cuartel General de la Policía Federal el 16 de junio matando a dos personas.<sup>15</sup> También en clave transfronteriza, el 5 de julio AQMI atacaba una base militar mauritana en Bassiknou huyendo después los terroristas a Malí.<sup>16</sup> La intensa utilización de artefactos explosivos improvisados (IDE, en sus siglas en inglés) en esos meses de 2011, que mostraban la amplia disponibilidad de material en manos de los terroristas, permitía deducir además que parte de este podía proceder de los arsenales libios vaciados en el contexto de la guerra civil entonces en su apogeo.<sup>17</sup> Por otro lado, la Embajada de los EEUU en Argel advertía el 16 de septiembre de la amenaza que podría representar

15 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 9, septiembre 2011, p. 19, y sobre el atentado contra la sede policial en Abuja véase “Recent Highlights ...” Vol. 4, nº 7, julio 2011, p. 23.

16 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 8, agosto 2011, p. 21.

17 LEBOVICH, A.: *op cit* p. 11.

la adquisición por parte de AQMI de capacidades antiaéreas procedentes de Libia.<sup>18</sup> El descubrimiento de nacionales nigerianos, miembros de Boko Haram, y chadianos, entrenados en campamentos de AQMI en el verano de 2011, o el incremento de la actividad terrorista y delincriminal en el Sahel en las mismas fechas, llevaba a reforzar las tesis de la creciente conexión entre AQMI y Boko Haram, por un lado, y a certificar que la guerra en Libia estaba reforzando a la amenaza localizada en la franja africana.<sup>19</sup> Sobre esto último, meses después el Ministro británico de Asuntos Exteriores, William Hague, advertía el 28 de noviembre sobre el riesgo de que mercenarios que habían combatido en Libia pudieran pasar a engrosar las filas de AQMI.<sup>20</sup> Un año después de realizarse dichas declaraciones la situación en el norte de Malí, notablemente deteriorada desde que las autoridades de Bamako perdieran el control sobre el territorio en los primeros meses de 2012, ha llevado al Consejo de Seguridad de la ONU a aprobar, por unanimidad y el 12 de octubre de este año, la Resolución 2071 que abre la posibilidad de una intervención militar internacional que permita a las autoridades nacionales recuperarlo.<sup>21</sup>

Una de las grandes dificultades para visualizar el activismo terrorista de AQMI en el Sahel es la complejidad de la región, pues su presencia y sus acciones se solapan con otras preexistentes y de tanta o mayor complejidad que la suya. La actitud levantisca de las poblaciones de los Tuareg en el norte de Malí o de Níger viene de atrás, y la superposición ahora de AQMI – y su escisión el Movimiento para la Unidad del Islam y el Yihad en el África Occidental (MUJAO, en sus siglas en francés) – en la zona lleva a muchos bien a relacionar ambas o bien a intentar separarlas de forma radical.<sup>22</sup> Lo mismo ocurre con dicho escenario preexistente y la posible influencia o no del conflicto generado en Libia en febrero de 2011, una guerra civil en la que la presencia de elementos Tuareg tradicionalmente apoyados por Gadafi y la desestabilización generada por la guerra en sí y por la terminación de esta ha llevado a relacionar en términos de causa-efecto la desestabilización en Malí en los primeros meses de 2012 con los acontecimientos producidos en Libia. En realidad también podría relacionarse el agravamiento de la situación de seguridad en el Sahel en general, y en Malí en particular, con la sequía que desde hace meses azota a toda la región y que hace prever que doce millones de personas necesitarán ayuda de emergencia en los próximos meses. Con

---

18 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 10, octubre 2011, p. 26.

19 Véase “AQMI et Boko Haram: la filiation confirmée” *El Watan* 27 enero 2012, en [www.elwatan.org](http://www.elwatan.org).

20 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 5, nº 1, enero 2012, p. 25.

21 Véase ECHEVERRÍA, C.: “¿Estamos cerca de una intervención militar en el norte de Malí?” *Atenea Digital*, 31 octubre 2012, en [www.revistatenea.es](http://www.revistatenea.es).

22 En febrero de 2012 se hablaba en el norte de Malí de la cuarta gran revuelta de los Tuareg, animada por los ex combatientes que habían ido regresando bien armados desde Libia, por la sequía de los meses precedentes y dinamizada también por el papel desestabilizador jugado en los últimos años por AQMI, y más recientemente por el MUJAO, en la franja septentrional del país, convertida de hecho en un verdadero erial en materia de seguridad. Véase “Malí. Los tuareg asaltan ciudades del norte” *El País* 19 enero 2012, p. 6.

todo ello queremos decir que las razones no faltan para hacer del Sahel una zona muy vulnerable, pero lo va a ser aún mucho más debido al activismo de AQMI, tanto por el secuestro de occidentales como por la expansión de su mensaje de radicalización que tan bien ha prendido, entre otras zonas, en el atribulado norte nigeriano de la mano de Boko Haram.

#### 4. AQMI Y LA PROPAGANDA, PROPIA Y AJENA

El 7 de julio de 2011, a los dos meses de la eliminación de Bin Laden, el Instituto de Comunicación “Al Andalus” hacía pública una entrevista en audio del jeque Abu Ubaidah Yussef Al Annabi, miembro del Consejo de la Sharía de AQMI, en el que este juraba fidelidad a Al Zawahiri como nuevo emir de Al Qaida.<sup>23</sup> El 3 de agosto un vídeo de AQMI daba fe, como es habitual cada cierto tiempo, de diversos ataques realizados por sus miembros contra militares y policías de los países en los que actúan, pero incluía también un interesante contenido al transmitir unas declaraciones del emir Drukdel, y del emir de Al Qaida, Al Zawahiri, en las que ambos opinaban sobre cuestiones candentes como las revueltas árabes y la necesidad de comprometerse con el Yihad guerrero que preconizan. Hemos de destacar también que el mensaje enviado por el emir Drukdel al Gobierno francés, en noviembre de 2010, indicándole que la negociación de la liberación de los rehenes franceses en manos de AQMI debería de hacerla directamente con Osama Bin Laden quería mostrar de nuevo, y con esta fórmula surrealista, su fidelidad y su proximidad al líder de Al Qaida y a la red de redes terrorista.<sup>24</sup>

De forma creciente las grabaciones realizadas por AQMI se han ido ocupando de Nigeria, animando a la sanguinaria ofensiva de Boko Haram para que esta consolide un frente de activismo yihadista que pueda servir también como ejemplo a ser emulado por otros en otros rincones del Islam en todo el mundo. El 13 de noviembre de 2011 el Viceministro argelino de Asuntos Exteriores denunciaba que la conexión entre AQMI y Boko Haram, visible desde antiguo en términos de propaganda, había alcanzado ya el estadio de la coordinación entre ambas.<sup>25</sup> Significativo es que dos de los atentados más importantes, ambos suicidas, cometidos por AQMI y por Boko Haram a lo largo de 2011, coincidieran en el día, el 26 de agosto, hecho este que fue mostrado en la propaganda como actos de combate sagrado en escenarios distintos: el Cuartel General de la ONU, en Abuja, y la Academia Militar de Cherchell, la AMIA, considerada esta en la reivindicación de AQMI “símbolo del poder del ANP (el Ejército Nacional Popular, denominación de las Fuerzas Armadas en Argelia) que apoya a Gadaffi”.<sup>26</sup>

23 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 8, agosto 2011, p. 22.

24 CRISTIANI, D y FABIANI, R.: *op cit* p. 4.

25 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 5, nº 1, enero 2012, p. 24.

26 Véase LEBOVICH, A.: *op cit* p. 8.

Si la propaganda tiene una finalidad esa es la de atraer adeptos, la de incorporar nuevos miembros a las filas del GSPC, primero, y a las de AQMI después. Aquí también, quienes gustan de insistir en el progresivo debilitamiento de AQMI recuerdan la petición, para ellos agónica, de Ayman Al Zawahiri al pueblo tunecino que acababa de desembarazarse del Presidente Zine El Abidine Ben Alí en enero de 2011, para que corrigiera el rumbo de sus esfuerzos incorporándose a AQMI, y la escasa respuesta que dicha invitación habría tenido.<sup>27</sup> Siempre ha sido problemático dar cifras sobre los miembros estimados de ambas organizaciones terroristas, e incluso de sus miembros y simpatizantes en Europa, pero más problemático aún es hacer estimaciones precisamente en un escenario tan volátil como es el del Sahel o el de África en general. La propia dinámica de los secuestros ha puesto de manifiesto los distintos niveles de relación de muchas personas con el entorno de los terroristas en la región del Sahel, debiendo estos aproximarse con cautela a grupos establecidos en la zona desde antiguo y fijando con ellos, y no siempre, determinadas fidelidades. Las “katibas” pueden tener un número más o menos conocido de combatientes, pero los grupos locales que se aproximan a estas, las redes terroristas preexistentes en la región – tal es el caso del nigeriano Boko Haram – y las escisiones que van apareciendo hacen muy difícil realizar una valoración en términos numéricos. La escisión de AQMI “Jamát Tawhid Wal Yihad fi Garbi” (Asamblea por el Monoteísmo y el Yihad en el Poniente, nombre que evoluciona hacia el reflejado en las susodichas siglas MUJAO) que reivindicó el secuestro de dos españoles y una italiana, el 22 de octubre de 2011 en los campos de refugiados saharauis en Rabuni, en suelo argelino, y liberados al año siguiente, es un buen ejemplo de ello.<sup>28</sup> Sobre la capacidad de AQMI para adaptarse al terreno obteniendo fidelidades podemos subrayar el hecho de que en el otoño de 2012 mantenga en su poder a nueve rehenes occidentales, y ello a pesar del seguro esfuerzo de los países de origen de estos para localizarlos, a pesar del esfuerzo de las autoridades nacionales para evitar que, pagándose rescates y haciendo otras concesiones, se siga alimentando a los terroristas, y a pesar también de la situación sobrevenida de revueltas de los Tuareg en la región y del desplazamiento masivo de poblaciones que ha alterado y mucho el marco relativamente tranquilo en que los terroristas se han movido con asiduidad en la zona.<sup>29</sup> En términos comparativos es interesante comprobar, como hacíamos anteriormente, que mientras Saif El Islam no consiguió ocultarse a pesar de la cobertura que importantes redes de los Tuareg le habrían ofrecido a él y al resto de su familia, siendo finalmente entregado a las autoridades del CNT, ni los rehenes occidentales secuestrados a partir de septiembre de 2010 ni sus secuestradores parecen haber sido vistos por nadie.

---

27 Meses después Al Zawahiri se dirigía a los libios, pidiéndoles el 11 de octubre de 2011, que adoptaran la Sharía y que desconfiaran de la Alianza Atlántica que les estaba ayudado a combatir a Gadaffi. Véase “Terrorist Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 11-12, noviembre 2011, p. 22.

28 CALVO, Erena: “Los cooperantes de Tinduf, vivos en un vídeo que han visto sus familias” *El Mundo* 13 diciembre 2011, p. 18.

29 Véanse ULD DAA, Maarouf: “Éxodo de tuaregs de Malí hacia Mauritania” *Diario de Navarra* 15 febrero 2012, y SAID, Rabia: “Conflit au Nord-Mali. L’Algérie appelle au dialogue” *El Watan* 15 febrero 2012.



## 5. AQMI Y LA FINANCIACIÓN: UN FRENTE DE COMBATE EN SÍ MISMO.

Los secuestros a los que aludíamos anteriormente constituyen hoy la fuente de financiación principal de AQMI, y su intensificación en los últimos tiempos, en paralelo a ese proceso en el que el ritmo de atentados ha decaído, si bien no es desdeñable como veíamos en los meses centrales de 2011 en Argelia, ha llevado a muchos analistas a considerar que la organización terrorista está decantándose ya más por el bandidismo que por el combate terrorista como tal, o que podría hacerlo en un futuro no muy lejano.<sup>30</sup> En efecto, las estimaciones que indican que AQMI habría obtenido hasta la fecha una suma que supera los 50 millones de euros en rescates, unido al hecho de la coexistencia con tantos tráfico ilícitos que se concentran en el Sahel – incluyendo el de drogas que también está en expansión – lleva fácilmente a tal conclusión.<sup>31</sup>

Es en este punto en el que nos gustaría introducir un elemento de análisis nuevo, que tiene que ver con la instrumentalización del secuestro como herramienta de combate contra el enemigo infiel, una forma de doblegar, humillar y, de paso, extorsionar a aquellos a los que en otros frentes se les ha combatido y/o se les combate con atentados y emboscadas, en Europa, en Irak o en Afganistán. A Abu Zeid y a su “katiba” se les responsabiliza de dos asesinatos de rehenes en el contexto del pulso mantenido con el Reino Unido, para el caso del británico Edwyn Dyer, asesinado en 2009, y con Francia, con el asesinato del francés Michel Germaneau en 2010. Ambos fueron vilmente asesinados en el marco de una negociación que incluía exigencias propias de un grupo terrorista y no de un grupo delincencial que sólo quiere dinero. En el caso del rehén británico se trataba nada menos que de obtener del Gobierno de Londres la liberación del ideólogo terrorista Abu Qutada, considerado la referencia “religiosa” de Al Qaida en Europa. En las capturas más recientes de rehenes en el Sahel, en 2011, AQMI no ha dudado en asesinar a dos ciudadanos franceses y a uno alemán que se estaban resistiendo a su captura, y ello sin valorar en el momento cuán rentable hubiera sido mantener a esas personas con vida.

Llegados a este punto bueno es recordar cómo la toma pionera de 32 rehenes occidentales en 2003 por parte del GSPC ya fue considerada entonces, y lo sigue siendo hoy, como una acción puramente terrorista y no simplemente delincencial pues permitió a aquel grupo, que había surgido precisamente inspirado por Al Qaida en 1998 para racionalizar, ordenar y hacer más eficaz el terrorismo yihadista salafista cada vez más caótico del GIA, abrir un nuevo frente de combate contra sus enemigos, tanto

30 VIMEUX, Johanna: “Les dérives mafieuses d’AQMI au service du financement du terrorisme” *Défense* n° 149, enero-febrero 2011, pp. 19-20.

31 ECHEVERRÍA, C.: “Terrorism Financing: The Particular Case of Al Qaida in the Islamic Maghreb (AQIM)” *African Journal for the Prevention and Combating of Terrorism*, vol. 2, n° 1, diciembre 2011, p. 53, en [www.caert.org.dz](http://www.caert.org.dz).

el enemigo cercano (Argelia) como el enemigo lejano (el Occidente que amparaba al régimen argelino y que estaba representado simbólicamente por esas decenas de turistas). Por supuesto que los secuestros sirvieron entonces y sirven ahora para obtener dinero, pero la financiación del terrorismo tiene como finalidad la de mantener bien engrasada la maquinaria con todo tipo de medios y armamento, la de hacerse con los fondos necesarios para comprar voluntades y fidelidades y no la de asegurar el disfrute personal, diferencia esta substancial con los grupos delincuenciales que recurren al secuestro única y exclusivamente para lucrarse.

El que la práctica de los secuestros de AQMI puede haber tenido un efecto contagio en otros grupos lo ilustra el secuestro de dos trabajadores europeos – un británico y un italiano - de una constructora en el estado nigeriano de Kebbi el pasado 3 de agosto, adjudicando ellos mismos a Al Qaida su secuestro en un vídeo enviado pocos días después a los medios de comunicación.<sup>32</sup> Recordemos finalmente cómo incluso el propio emir de Al Qaida presionaba a los EEUU, en un vídeo difundido el 1 de diciembre de 2011, a través de un secuestrado, el cooperante estadounidense Warren Weinstein capturado en Pakistán, chantajeando en el mejor estilo de AQMI.<sup>33</sup>

## 6. CONCLUSIONES

Este análisis nos ha permitido profundizar en la situación actual y en las manifestaciones de un grupo terrorista yihadista salafista como es AQMI, y lo hemos hecho con la finalidad de verificar nuestra hipótesis de trabajo que pretende demostrar que ni está en declive, aunque se hayan reducido los ritmos de los atentados y quizás no reclute con tanto éxito como antes aunque esto es difícil de verificar, ni su activismo tiene por qué llevarle necesariamente a abandonar progresivamente el terrorismo para acercarse al bandidismo, a través entre otras cosas de la nefasta práctica de los secuestros de extranjeros, preferentemente occidentales.

Hemos demostrado en nuestro estudio que la elección del Sahel como campo de batalla tuvo que ver no solo con la expulsión de los terroristas de la zona útil de Argelia, en el norte, gracias a la labor policial y militar, sino también con la búsqueda de nuevos frentes de combate en el marco de la estrategia universalista de los yihadistas. Los “éxitos” logrados por los terroristas en los últimos años en Mauritania, en Nigeria o en Malí son destacables. Por otro lado, las características geográficas y sociopolíticas del Sahel obligan a los terroristas a adaptarse a él y a aplicar sus objetivos de combate en un escenario diferente a aquel que, hasta su redespiegue hacia el sur, había sido su zona

32 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 9, septiembre 2011, p. 17. Sobre el dramático desenlace de dicho secuestro y sobre los vínculos entre Boko Haram y AQMI véase ZENN, Jacob: “Boko Haram’s Dangerous Expansion into Northwest Nigeria” *CTC Sentinel* Vol. 5, nº 10, octubre 2012, p. 5.

33 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 5, nº 1, enero 2012, p. 25.

tradicional de operaciones en el norte de Argelia. El redespiegue en el Sahel marca, por último, una nueva fase en el combate de AQMI, en el que sus redes terroristas no tienen ya la fijación que el GIA o el GSPC tenían por Europa como santuario y como campo de batalla en los noventa y en parte de la década pasada, aunque en cualquier caso los países occidentales siguen siendo vulnerables frente a AQMI, principalmente ante la relativa facilidad con la que estos terroristas pueden atacar a los nacionales de dichos países o a sus intereses en la región chantajeándoles exitosamente logrando con ello rescates y liberación de presos e intentando incluso que estos aceleren su retirada de zonas de combate en territorio musulmán como puede ser el caso de Afganistán.

## BIBLIOGRAFÍA

- “AQMI et Boko Haram: la filiation confirmée” *El Watan* 27 enero 2012, en [www.elwatan.org](http://www.elwatan.org).
- CALVO, Erena: “Los cooperantes de Tinduf, vivos en un vídeo que han visto sus familias” *El Mundo* 13 diciembre 2011, p. 18.
- “Cinq autres éléments de l’ex GSPC abattus à Boumerdès” *El Watan* 21 febrero 2012, en [www.elwatan.org](http://www.elwatan.org).
- Council of the European Union 2076th Foreign Affairs* en [www.eu-un.europa.eu/articles/es/article\\_10849\\_es.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/es/article_10849_es.htm)
- CRISTIANI, Dario y FABIANI, Riccardo: *Al Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM): Implications for Algeria’s Regional and International Relations* Roma, Istituto Af-fari Internazionali IAI Working Paper 11/07, abril 2011, p. 11.
- DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea: *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada* Barcelona, Ariel, 2010, pp. 411-413.
- ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “El terrorismo yihadista a las puertas de España: los campos de entrenamiento en el Sahel” *Análisis del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES) n° 20*, 5 julio 2007, en [www.gees.org](http://www.gees.org).
- “¿Estamos cerca de una intervención militar en el norte de Malí?” *Atenea Digital*, 31 octubre 2012, en [www.revistatenea.es](http://www.revistatenea.es).
- “La industria del secuestro en el escenario africano” *Ejército* n° 850, enero-febrero 2012, pp. 114-115.
- “Terrorism Financing: The Particular Case of Al Qaida in the Islamic Maghreb (AQIM)” *African Journal for the Prevention and Combating of Terrorism*, vol. 2, n° 1, diciembre 2011, p. 53, en [www.caert.org.dz](http://www.caert.org.dz).

- "The Recent Terrorist Activities in Sahel-Sahara Area" *African Journal for the Prevention and Combating of Terrorism (African Center for the Study and Research on Terrorism of the African Union, Algiers)* Vol. 1, nº 1, junio 2010, pp. 29-31.
- LEBOVICH, Andrew: "AQIM Returns in Force in Northern Algeria" *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 9, septiembre 2011, p. 11.
- "Malí. Los tuareg asaltan ciudades del norte" *El País* 19 enero 2012, p. 6.
- PORTER, Geoff D.: "The Impact of Bin Ladin's Death on AQIM in North Africa" *CTC Sentinel* Número Especial, mayo 2011, p. 11.
- "Recent Highlights in Terrorist Activity" *Combating Terrorism Center at West Point CTC Sentinel* Vol. 4, nº 10, octubre 2011, p. 26.
- SAID, Rabia: "Conflit au Nord-Mali. L'Algérie appelle au dialogue" *El Watan* 15 febrero 2012.
- ULD DAA, Maarouf: "Éxodo de tuaregs de Malí hacia Mauritania" *Diario de Navarra* 15 febrero 2012, y
- Unidad de Coordinación de la Guardia Civil-Centro de Análisis y Prospectiva (CAP): *Indicadores: Sahel* Madrid, CAP-GC, agosto 2011.
- VIMEUX, Johanna: "Les dérives mafieuses d'AQMI au service du financement du terrorisme" *Défense* nº 149, enero-febrero 2011, pp. 19-20.
- ZENN, Jacob: "Boko Haram's Dangerous Expansion into Northwest Nigeria" *CTC Sentinel* Vol. 5, nº 10, octubre 2012, p. 5.



*M<sup>a</sup> Dolores Algora Weber*  
*Universidad CEU San Pablo*

## **LOS HERMANOS MUSULMANES DESPUÉS DE LA “REVOLUCIÓN DEL 25 DE ENERO”: DE LOS IDEALES DEL PASADO A LOS DESAFÍOS POLÍTICOS DEL PRESENTE**

En el contexto de la primavera árabe, como se ha venido a llamar a las movilizaciones sociales que tuvieron lugar a partir de 2011, las revoluciones de Túnez y Egipto marcaron el inicio de un proceso que ha transformado profundamente la realidad de muchos países árabes. En Egipto, los acontecimientos de la Plaza Tahrir, no sólo pusieron fin a la dictadura del presidente Mubarak, sino que además, permitieron el ascenso político de nuevos actores, entre los que los Hermanos Musulmanes han desempeñado un papel central. En el posterior proceso de transición, la Hermandad ha pasado a controlar la Asamblea Nacional y ha situado a su líder Mohamed Mursi en la Presidencia. El debate que tras ello se suscita gira en torno a la verdadera vocación democrática de este movimiento y su relación con el resto de las fuerzas sociales en el interior y en el exterior de Egipto. Este artículo pretende abordar estas cuestiones, partiendo de una explicación que permita conocer la evolución ideológica y política de la Hermandad, para posteriormente tratar los cambios experimentados en ésta tras el fin del régimen anterior y finalmente analizar las influencias transnacionales que de ello se han derivado y las consecuencias que se pueden esperar en las relaciones internacionales.

## Islam, Islamismo, Hermanos Musulmanes, Egipto, Primavera Árabe

*In the framework of the “Arab Spring”, as has been called the social movements that took place in 2011, the revolutions in Tunisia and Egypt were the beginning of a process that has deeply changed the life of many countries in the Arab World. In Egypt, the events happened in Tahrir Place, not only carried out the end of the Mubark’s dictatorship, but also, allowed the full political integration of new actors, among them, the Muslim Brothers play the main role. In the subsequent transitional process, the Brotherhood has achieved the control of the National Assembly and its leader, Momamed Mursi, has been situated in the Presidency. The present debate is focused on the truly democratic dimension of this movement and its relations with the other social forces inside Egypt and abroad. This paper tries to address these issues. For this purpose, it begins with an explanation about the ideological and political evolution of the Muslim Brotherhood and its internal changes caused by the end of the previous regime, after that, a final analysis on its transnational influence and the possible future international aftermaths.*

*Islam, Islamism, Muslim Brotherhood, Egypt, Arab Spring*

## INTRODUCCIÓN

**E**n 2011 tuvieron lugar una serie de movilizaciones sociales en los diferentes Estados árabes, que vinieron a conocerse como la “primavera árabe”. Sin duda, esta expresión ha pretendido asimilar el proceso histórico que se vivió en Europa a mediados del siglo XIX con lo sucedido en el mundo árabe. No conviene olvidar que aquella “primavera de los pueblos” del pasado no fue el final de una etapa, sino más bien el arranque definitivo de las transformaciones que se venían gestando en las décadas anteriores. Lejos de considerar agotada la trayectoria revolucionaria de los países árabes, partimos de la idea de que no significa más que el inicio de un largo recorrido. A pesar de la cercanía temporal de los levantamientos árabes, estos como los del siglo XIX, son ya sucesos igualmente históricos, pero no habrá una similitud completa entre sus dos desarrollos.

El mundo árabe conforma un espacio cultural que responde a una dinámica propia. Aun considerando su occidentalización, también fruto de la historia, contiene un sustrato tradicional y profundamente arraigado como árabe y además como musulmán. Por tanto, esperar los mismos resultados de lo sucedido en Europa occidental, hace casi dos siglos, implica una limitación importante a la hora de comprender el devenir de las sociedades árabes. Si las dos “primaveras” tienen algo en común, no va más allá del “despertar de los pueblos”: la demanda de acceso al poder. El resto será completamente diferente, que no significa antagónico<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> También se han querido equiparar el fin de las dictaduras árabes con lo sucedido en Europa del Este tras la caída del Muro de Berlín. No deja de ser una comparación con cierta lógica, pero es igualmente engañosa. Culturalmente, aquellos países tenían un modelo con el que identificarse: el occidental. Sin embargo, los Estados árabes deberán acometer la creación de su propio modelo. Esta

Una de las mejores manifestaciones de lo dicho fue la “Revolución del 25 de enero” de 2011 en Egipto y sus consecuencias. Los resultados de las primeras elecciones legislativas libres en este país sacaron a la luz esa realidad oculta. El proceso de transición hacia un nuevo régimen ha comenzado, pero está todavía en plena realización. En este marco, el ascenso de los Hermanos Musulmanes (*al-Ijwán al-muslimin*) como grupo dominante de la escena política, está dejando su impronta en la tarea constitucional, que deberá llevar progresivamente a una nueva fase a la sociedad egipcia.

Para poder entender que se puede esperar de los cambios en Egipto, resulta conveniente centrarse en la Hermandad Musulmana. Hace falta un estudio que permita recordar sus orígenes y aspiraciones tradicionales, así como los desafíos a los que se enfrenta en el presente. Esta nueva situación afectará tanto al perfil interno del gobierno en aquel país como al orden regional e internacional.

Antes de emprender este análisis, hay que recordar algunos de los datos geopolíticos que permiten ubicar las circunstancias egipcias; dado que, si bien lo pasado en Túnez pudo ser la chispa que hizo saltar al mundo árabe, poco tiene que ver con el contexto egipcio.

Si señalamos entre estos parámetros los que mejor pueden ayudar a encuadrar la revolución en Egipto, hay que mencionar que este país de un millón de Km cuadrados de superficie, cuenta con una población de 82,5 millones. De estos, el 43,5% es población urbana y el resto se concentra en los valles fértiles del Nilo<sup>2</sup>. Tiene una tasa de alfabetización del 66%, un 3,8% del PIB en gastos en Educación y un 2,4% del PIB en gastos en Salud. Estos indicadores sitúan a Egipto en el puesto 113 del IDH. Se añade una deuda externa acumulada del 16,2 % (2010)<sup>3</sup>; una tasa de incidencia de la pobreza del 22% (en 2008); y un paro del 9,4% (en 2009).

Egipto cuenta con una tradición parlamentaria que data del último tercio del siglo XIX, cuando el jedive Ismail creó un Consejo Consultivo de Representantes (*Majlis al-Shura*) en 1866. A partir de la creación del Protectorado Británico, el Parlamento o Asamblea del Pueblo (*Majlis al-Sha'ab*) estuvo dominado por el Partido *Wafd*, creado

---

es una aspiración histórica pendiente. A los nuevos Gobiernos corresponde la responsabilidad de asumir esta oportunidad y a los Estados ajenos al mundo árabe, la de saber asimilar y gestionar este nuevo contexto.

2 Los datos corresponden a los Índices de Desarrollo Humano (IDH) de Naciones Unidas de mayo de 2011 (son los datos más recientes al cierre de esta publicación).

<http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/EGY.html>.

La misma fuente aporta para Túnez: Una población de 10 millones de habitantes en una superficie de 163 mil Km cuadrados; una tasa de alfabetización del 77,6%; unos gastos en Educación del 7% el PIB; y un 3% en gastos de Salud. Túnez se sitúa en el puesto 94 del IDH.

3 Estos datos están obtenidos del Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/pais/egipto-republica-arabe-de>. La misma fuente para Túnez: una deuda externa del 51,1% (2010); una tasa de incidencia de la pobreza en 3,8% (en 2005) y un índice de paro 14,2% (2008).



en 1922<sup>4</sup>. En 1952, a raíz de la Revolución de los Oficiales Libres que en poco tiempo dio lugar a un régimen de partido único, el de Unión Nacional<sup>5</sup> –más tarde, la Unión Socialista Árabe- ocupó el centro de la vida política. En los años ochenta, el presidente Mubarak potenció el Partido Nacional Demócrata, siguiendo la política de su predecesor Anuar al-Sadat. Este partido desapareció con la “Revolución del 25 de enero”. El resto de formaciones han contribuido a mantener el pluripartidismo parlamentario, aparentemente democrático, de los distintos regímenes egipcios, especialmente desde mediados del siglo XX.

Además, en Egipto existen una serie de activos movimientos sociales. Entre ellos, el que ocupó un lugar destacado en la promoción de las manifestaciones en la Plaza Tahrir: *al-Kefiya* (¡Basta ya!), laico y juvenil, fundado en 2004<sup>6</sup>. Sin embargo, el de mayor peso y tradición ha sido siempre la Hermandad Musulmana, enraizado en la sociedad egipcia desde finales de los años veinte. Por primera vez participó en los comicios en 2005; como consecuencia de los últimos sucesos revolucionarios ha dado el salto definitivo para incorporarse a la vida pública como formación política. De cara al proceso electoral legislativo se dividió en distintos partidos, el mayoritario de los cuales, el Partido de la Libertad y Justicia (PLJ), ha obtenido una victoria arrasadora alcanzando casi el 50% de los votos en las elecciones parlamentarias, finalizadas en enero de 2012.

A partir de aquí, veamos cómo se ha producido esta evolución de los Hermanos Musulmanes y qué consecuencias podrán derivarse para el futuro.

## EL CAMINO RECORRIDO POR LA HERMANDAD MUSULMANA HASTA LA CREACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

### Los orígenes de la Hermandad

Pertenece a ese conjunto de corrientes que definen lo que se entiende como el “Islam político”. Para poder analizar la situación actual de la rama más importante y más

---

4 El Movimiento *Wafd*, tiene su origen en el siglo XIX, siendo el principal portavoz en las negociaciones entre egipcios y británicos que llevaron a la independencia en 1922. En las primeras elecciones parlamentarias de 1924 obtuvo una mayoría aplastante, convirtiéndose en el protagonista de la convulsa política egipcia durante las décadas siguientes. El partido fue disuelto en 1952, y refundado en 1983 con el nombre de Nuevo Partido *Wafd* y ha seguido activo en la política hasta el presente. Puede consultarse: Chatterji, Nikshoy C.: *History of Modern Middle East*. Londres, Oriental University Press, 1987. Pgs. 20-28.

5 El Partido de Unión Nacional, creado e instalado en el poder por Nasser, después se transformó en la Unión Socialista Árabe, que se disolvió en 1978. A esta formación han seguido otras, que mantienen el ideario nasserista hasta hoy en día. Puede consultarse: Chatterji, Nikshoy C.: *Opus cit*, Pgs. 251-252 y 414-417.

6 Para el papel de este movimiento y otros similares en las movilizaciones de Egipto puede consultarse: “Atalaya sociopolítica de Casa Árabe”, nº14, marzo-abril 2011, pgs.7-10.

antigua de ese Islam denominado político o islamismo moderado, nos remontamos unos años atrás, para repasar brevemente el origen de su organización e ideología.

La Cofradía de los Hermanos Musulmanes fue creada por Hasan al-Banna en la ciudad egipcia de Ismailiya en 1928. Su inspiración fueron las diferentes corrientes regeneracionistas musulmanas, en función de las que dotó a sus teorías de una dimensión política y social. Se convirtió en la organización más importante de Egipto y en parte del mundo musulmán, llegando a ser punto de referencia para los movimientos islamistas del siglo XX<sup>7</sup>.

De joven, a través de su familia, Al-Banna entró en contacto con el sufismo, corriente que ejerció en él una gran influencia. En uno de los grupos de oración conoció a Ahmad al-Sukkari, con quien fundó la Sociedad Hasaniya para la Caridad, cuyos fines eran los de preservar la moral musulmana, combatir lo prohibido y hacer frente al proselitismo cristiano. Más tarde, esta sociedad y sus metas fueron el embrión de los Hermanos Musulmanes.

Paralelamente, su apego a la tradición y su sentimiento nacionalista se vieron incrementados por la sangrienta represión que, en 1919, siguió al levantamiento contra la autoridad colonial británica, acabando con el Protectorado.

El avance del “kemalismo” en Turquía, que puso fin al califato otomano, unido a la animadversión al colonialismo británico y a la ola de secularismo a la que se sumaron las capas acomodadas de la sociedad egipcia, fueron vistos por algunos sectores como un agravio para las tradiciones y fundamentos islámicos. Fue en este contexto en el que Al-Banna decidió dar un impulso definitivo a su predicación y llamada hacia la vida islámica. Como profesor, pudo atraer a grupos de estudiantes que le siguieron en su aspiración. Se reunieron bajo un lema que perdura hasta el presente: “Alá es nuestro objetivo. El profeta nuestro líder. El Corán es nuestra ley. La *yihad* nuestro camino. Morir en el camino de Alá es nuestra mayor esperanza”.

Por tanto, los Hermanos Musulmanes surgieron como un Movimiento que aspiraba a un modelo social. Expandieron una organización en red que, progresivamente le dotó de una estructura de servicios paralela a la Administración pública. Esta planificación hizo que fueran percibidos como una amenaza a la concepción estatal del régimen durante los últimos años de la Monarquía del Rey Faruq I. No se vieron realmente implicados en asuntos políticos hasta finales de los años cuarenta. El estallido del primer conflicto árabe-israelí supuso un punto de inflexión, que los llevó a dar este paso. Al-Banna murió asesinado en 1949.

En la década de los cincuenta, durante los años calientes de la guerra fría, Said Ramadan, yerno y seguidor del fundador, mantuvo contactos con el presidente Eisenhower. Desde el exterior se percibía entonces a los Hermanos Musulmanes como el mejor instrumento para luchar contra el régimen de Nasser quién, a su vez, inició una

---

7 Martín, Javier: *Los Hermanos Musulmanes*. Madrid, Los Libros de la Catarata, 2011. Pg. 17, 19, 21-22.

campaña contraria a la Hermandad, disolviéndola en 1954. En las décadas siguientes fueron reprimidos, y pasaron la mayor parte de su trayectoria en la clandestinidad. Muchos salieron de Egipto hacia Europa, Estados Unidos o Arabia Saudí.

### La división y radicalización ideológica

Por aquella época, Sayyed al-Qutb promovió una transformación ideológica del movimiento, al sustituir los principios doctrinales originarios de Al-Banna por una serie de tesis radicales. Estas nuevas ideas abrieron las puertas para realzar el concepto de la *yihad*, entendida como el deber de la aplicación de la *sharia* o ley islámica en toda la sociedad y en el comportamiento individual de cada musulmán. A partir de ese momento comenzó el rechazo de los regímenes occidentales; también de los árabes que habían sucumbido a la occidentalización. Ello contribuyó al aislamiento social de sus miembros. Esta evolución ahondó el recelo permanente sobre los fines que perseguían los Hermanos Musulmanes y sus acciones, aumentando el hostigamiento todavía mayor. En 1966 fue ejecutado Al-Qutb, pero sus seguidores recibieron la protección de Arabia Saudí, sirviendo estos lazos para la conexión con las corrientes *wahhabíes* salafistas. Mientras tanto, en Oriente Próximo la Guerra de los Seis Días, de 1967, aportó nuevos argumentos para la radicalización.

Durante su Presidencia, Anuar al-Sadat permitió a los Hermanos Musulmanes retomar sus actividades, viendo en ello la ocasión de contrapesar los restos del nasserismo. Esto sirvió para la reorganización de la Hermandad. El fin de la clandestinidad les valió para la captación de una nueva generación de seguidores en las universidades, pero no constituyeron un partido político propio, pues no era su objetivo.

En los años ochenta cambió por completo la situación de la Cofradía, al ser vinculado el asesinato del presidente Al-Sadat con algunos de sus miembros del ala más radical, la Asociación Islámica (*al-Jama'ah al-Islamiyya*), que había evolucionado hacia el terrorismo después de la firma de los Acuerdos de Camp David<sup>8</sup>. Aunque lo normal era negar todo tipo de vinculación con el Movimiento, algunos de sus afiliados participaban en el sistema político como candidatos independientes de las diferentes formaciones autorizadas<sup>9</sup>. No obstante, la tónica del régimen de Hosni Mubarak fue la de controlar de cerca los negocios o actividades humanitarias que, a través de sus asociaciones, estaban relacionados con los Hermanos Musulmanes. A pesar de ello, no se logró frenar su penetración social. Porque, a medida que el poder de Mubarak se hacía más fuerte y corrupto, y se iba volcando hacia la diplomacia exterior, se fue olvidando

---

8 En el asesinato del presidente también participaron otros grupos, como Yihad Islámica (*al-Jihad al-Islami*), al que posteriormente se uniría Aymán al-Zawahiri, por entonces todavía miembro de los Hermanos Musulmanes. Éste pasó años en la cárcel Acusado de magnicidio. En 1998 unificó la Yihad Islámica Egipcia. Más tarde, se convirtió en la persona de confianza de Osama Bin Laden y como su sucesor ocupa la cabeza de al-Qaeda en la actualidad.

9 En las elecciones de 1984 y 1987 algunos de sus miembros participaron en los sufragios, pero en las listas de otros partidos políticos, tales como el Nuevo *Wafd* o el *al-Abrar*.

de la atención a la sociedad egipcia. Es decir, los servicios sociales gubernamentales quedaban gradualmente más lejos del alcance de las capas sociales más populares, que padecían un progresivo aumento de la penuria a medida que se enriquecían las élites cercanas al poder.

Ésta era la situación interna de Egipto. Una vez más, había que tener en cuenta el contexto regional. En aquella ocasión, fue la ola revolucionaria islámica desatada por el regreso del *ayatollah* Jomeini a Irán, tras la caída del sha Reza Pahlevi. A partir de 1980, coincidiendo además con el estallido de la Primera Guerra del Golfo entre Irán e Iraq, se inició una expansión del islamismo que penetró en poco tiempo en los países árabes. Al margen de las diferencias entre *shiíes* o *sunníes*, el ímpetu reformador acabó traduciéndose en un proceso de filiación musulmana frente a los gobiernos occidentales. La fracasada unidad perseguida por el ideal de la “nación árabe”, basada en regímenes laicos de los años cincuenta y sesenta, fue sustituida por la identidad musulmana. En otras palabras, la *umma* o comunidad musulmana emprendía un modelo propio, que aspiraba a reemplazar a los sistemas políticos de las cuatro décadas anteriores. A partir de este momento, se convertían en antagónicos los modelos islámico y secular.

En Egipto la reislamización de la sociedad no se hizo esperar. La promoción de la caridad fue la mejor herramienta de la que hicieron uso los Hermanos Musulmanes para presentar su labor como vía de recuperación de aquella pureza islámica. En aquellos años se adoptó un lema que atraería a las masas hacia la Hermandad de forma indiscutible: “El Islam es la solución”. En las décadas finales del siglo XX no hubo ningún eslogan en las campañas de los partidos políticos, tolerados en las elecciones, que pudiera competir con éste. Se convirtió en un gancho social respaldado por una auténtica solidaridad visible. Por esta razón, los Hermanos Musulmanes fueron perdiendo ese perfil que los vinculaba exclusivamente con los pobres. Cada vez más, las clases medias y parte de las élites, de forma comunitaria o independiente, fueron compenetrándose con aquel mensaje y aquella actividad. Así se entiende que, a medida que el islamismo político iba ganando adeptos, también iban aumentando las restricciones impuestas por las autoridades, y se estrechaba más aún el control de este Movimiento.

Con el paso del tiempo, el desgaste revolucionario y la actuación fundamentalista del régimen en Irán dejó mucho que desear a quienes habían sido atraídos hacia aquel ideal de extrema pureza vinculado con los *ayatollah*. Esta situación desató el debate interno en la *umma* en torno a los distintos ámbitos y grados de aplicación de la *sharia*. La diferencia que subyacía entre *shiíes* y *sunníes* fue haciéndose cada vez más patente. Ante el posible desvanecimiento de la idea de creación de un sistema islámico mundial, los sectores más radicalizados de las dos vertientes del Islam incrementaron el proselitismo. En otras palabras, entre las sociedades árabes, mayoritariamente *sunníes*, se extendió el desencanto del modelo iraní, disminuyendo notablemente su respaldo.

Por entonces, el escenario afgano, primero sumido en una guerra civil y después en pleno apogeo del régimen talibán, sirvió de marco perfecto para quienes en torno a la *yihad*, esta vez entendida como guerra santa, habían concebido la idea de la reconstrucción de un Califato Islámico. Esta aspiración atrajo a muchos de los que, desilusionados con el debilitamiento del islamismo *shií*, pasados los años de su esplendor, espe-

rababan un modelo alternativo al iraní. El ya mencionado Aymán al-Zawahiri, médico egipcio ligado en el origen de su trayectoria a los Hermanos Musulmanes, encontró en Afganistán la oportunidad para acusar abiertamente de traición al Movimiento, por rechazar el uso de la violencia en la consecución de la *yihad*. Recordemos que, en este contexto, Al-Zawahiri se convirtió en el apoyo más importante de Osama Bin Laden y la red de al-Qaeda<sup>10</sup>.

Todas estas circunstancias no dejaron ajena a la Hermandad. Por un lado, la mayoría de sus miembros se distanciaron de aquella radicalización hacia la que había evolucionado parte del islamismo político. Pero, por otro, aquel incremento de la presencia del Islam en la vida pública fue aprovechado por la Cofradía para su mayor expansión y labor entre los musulmanes moderados. En otras palabras, fue el contexto regional lo que sirvió para facilitar la concienciación social hacia el Islam. Un buen reflejo fue la generalización del uso del velo entre las mujeres y *gallabiya* (túnica) entre los hombres, si bien el asunto que había detrás de ello era mucho más profundo que la apariencia externa. El “buen musulmán” era el que respaldaba la penetración de esta otra versión del islamismo político en todos los órdenes de la vida, el resto, los defensores de la secularización del sistema, eran los elementos exógenos de una sociedad en la que el carácter nacional, el concepto de *watan* o nación, había sido remplazado por el fundamentalismo islámico.

Dicho esto, se explica cómo los Hermanos Musulmanes se vieron envueltos en aquel marco de debate y radicalización. De ello también se deduce el mantenimiento del control y represión por parte del Gobierno egipcio en los años finales de los noventa.

### El retorno a la moderación

Los atentados del 11-S fueron la oportunidad para que los Hermanos Musulmanes pudieran demostrar, tanto a la sociedad egipcia como a la internacional, su incompatibilidad con los sectores salafistas yihadistas<sup>11</sup>. Aunque en un tiempo se nutrieron de sus filas, se habían alejado de ellos. La Hermandad condenó el terrorismo internacional, tal como fue expresado entonces por su portavoz, Mohamed al-Hudaibi. Este paso supuso un nuevo punto de inflexión en su trayectoria. Se hizo más necesaria la evidencia de la distancia que los Hermanos Musulmanes deseaban mantener con aquella

---

<sup>10</sup> Sobre la posición de los Hermanos Musulmanes respecto a al-Qaeda, puede consultarse en la página web oficial el artículo de Marwan Bishara (19 de enero de 2010) <http://www.ikhwanweb.com/article.php?id=22699>.

<sup>11</sup> Dentro de los salafistas existen dos ramas, cuyas diferencias conceptuales son importantes. Los “salafistas yihadistas” admiten el uso de la violencia – yihad o guerra santa – para la expansión del Islam; los “salafistas de predicación” rechazan esta concepción. Desde que Osama Bin Laden se desvinculó de la dinastía saudí, esta división se ha hecho mucho más patente, pero doctrinalmente ambas tendencias comparten una visión rigorista de la aplicación de la *sharia*, lo que les distancia de la Hermandad Musulmana.

dinámica radical en la que había entrado el islamismo político en las dos últimas décadas. Desde entonces, sus líderes se centraron en su conciliación con los métodos pacíficos para transformar la sociedad, que no significaba la renuncia a sus principios y valores religiosos. En definitiva, se trataba de una vuelta a los orígenes ideológicos que permitiera consolidar esa confianza, que ya se había extendido en la sociedad egipcia a través de su solidaridad.

A pesar del rechazo a la violencia, los Hermanos Musulmanes nunca han condenado abiertamente la ideología y métodos de al-Qutb. Más bien los han justificado como la “resistencia” lógica a la opresión gubernamental, fruto de su connivencia con las potencias extranjeras. Sí es más evidente es el rechazo al islamismo radical, especialmente de al-Qaeda. Las posiciones concretas sobre las situaciones de Palestina o Iraq todavía dan lugar a distintas interpretaciones.

Aun con estas ambigüedades, para Mubarak la condena de los atentados del 11-S también supuso un cambio en su actitud respecto a los Hermanos Musulmanes. Resultado no sólo de su iniciativa particular, sino por el aliento procedente del exterior. Ya no se pudo ignorar o tapar a la fuerza la realidad que subyacía debajo de esa apariencia democrática. Entre otros motivos porque su arraigo entre la sociedad era tal, que su contención actuaba directamente sobre la opinión, cada vez más impopular, que los ciudadanos tenían del régimen. Este descrédito había crecido notablemente desde que se manifestara la voluntad de perpetuar la dictadura con la sucesión de Gamal Mubarak en la Presidencia<sup>12</sup>.

Por otra parte, la auténtica moderación de los Hermanos Musulmanes parecía que podría llegar a través de su visibilidad social. El encaje de estos en el juego político podría resultar una vía para la aceptación de las bases de un Estado secular, en el que tuvieran cabida. Al fin y al cabo, en aquellos momentos –2001- la aparición del Partido Justicia y Desarrollo en Turquía, demostraba la compatibilidad entre el Islam político y el sistema de partidos democrático.

Por tanto, el cambio más notable de su historia tuvo lugar al permitirse la participación de algunos candidatos independientes, con su propia identidad como Hermanos Musulmanes, en los comicios electorales de 2005. Pasaron a tener un estatus híbrido, consistente en ser tolerados, pero no legalizados. Los resultados no sirvieron para calibrar su aceptación real en la sociedad, pero al menos permitieron su representación parlamentaria: 88 diputados de 454. Esta participación no fue suficiente para acallar las críticas al régimen. Por el contrario, Mubarak se vio movido a prolongar sus medidas restrictivas, manteniendo encarcelados a un tercio de los miembros de la Hermandad, entre los que se hallaban algunos de los líderes más significativos. En el ámbito local, muchos de los diputados electos vieron limitadas sus actuaciones e incluso fueron igualmente arrestados.

---

12 La influencia que este aspecto tuvo en el estallido de la “Revolución del 25 de enero” puede consultarse en: Lampridi-Kemou, Athina: “Egipto la revolución inconclusa”, *Informe sobre las revueltas árabes*. Madrid, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo, 2011. Pp. 59 y ss.

A pesar de su integración social y su participación en el proceso electoral, durante los últimos años del régimen de Mubarak, en el plano interno la Hermandad Musulmana experimentó un debilitamiento considerable debido a sus desavenencias en la sucesión del guía espiritual. No era la primera vez que aparecían discrepancias. Pero, en esta ocasión, tuvieron como novedad su difusión en los medios de comunicación. Estas diferencias perjudicaron su imagen, dando la impresión de que se estaba produciendo un desgaste considerable en la organización interna.

Ante las elecciones de 2010, la Hermandad se sumó a los partidos que llamaban al boicot por la falta de transparencia del proceso electoral respecto a las candidaturas ajenas al Partido Nacional Democrático. Esto nuevamente afectó a las relaciones de la Hermandad con el régimen de Mubarak, al verse defraudados por esas maniobras presidenciales, que tan pronto eran propicias a su aceptación como a su marginación y persecución.<sup>13</sup>

Aunque la crisis interna se había solventado en el Movimiento antes de la “Revolución del 25 de enero”, se evidenció la existencia de diferentes grupos, que luego se saldó con la escisión en distintos partidos a la hora de concurrir a la carrera electoral una vez derrocada la dictadura.

En los últimos años, la Hermandad ha declarado con frecuencia que persigue una transformación pacífica del régimen político. Su adhesión a las manifestaciones de la Plaza Tahrir puede entenderse como una muestra de ello. Lejos de haber tenido ninguna participación en el estallido revolucionario, han sido los que han obtenido mayor provecho del fin del régimen.

### La presencia de la Hermandad en la “Revolución del 25 de enero”

Cuando se produjeron las manifestaciones de la Plaza Tahrir, fueron los Hermanos Musulmanes universitarios quienes se sumaron a las protestas desde el primer momento. No lo hicieron como miembros del Movimiento, sino como ciudadanos egipcios en contra del sistema dictatorial. En las semanas que duraron las movilizaciones, ni siquiera apelaban a la cúpula organizativa, sino que se fueron identificando en torno a nuevos líderes, jóvenes y reformistas. Finalmente, la Hermandad acabó involucrándose como tal, implicando también a sus representantes más reconocidos. No obstante, los distintos pasos que se dieron en este proceso hasta el derrocamiento definitivo de Mubarak, pusieron de manifiesto las grietas que ya existían entre ellos. Desde el principio faltó el consenso en la posición que deberían mantener. Cuando Omar Su-leiman, nombrado vicepresidente durante la “Revolución del 25 de enero”, convocó a los distintos miembros de la oposición al Gobierno, era evidente el desacuerdo entre unos jóvenes que pedían un cambio completo de régimen y los de más edad que se conformaban con las concesiones habituales hacia una mayor tolerancia.

---

<sup>13</sup> Nathan Brown: “The Muslim Brotherhood”. Carnegie Endowment for International Peace (April 13, 2011). Pg. 8.

Actualmente, la juventud universitaria vinculada a la Hermandad tiende a conceder mayor espontaneidad a la organización que otorgada por sus predecesores. Su red de conexión se vale del uso de las nuevas tecnologías. Alrededor del 70% de los visitantes egipcios de las páginas web son Hermanos Musulmanes. Rechazan la jerarquización interna en la elección de los cargos como uno de sus aspectos doctrinales. Están más próximos a entender la práctica del Islam como vivencia personal, lo que en principio facilitaría su compenetración con un sistema multipartidista, incluso en un Estado de base secular. Es obvio también que existe una brecha generacional. En ello radica el principal desafío del Movimiento y su evolución ideológica en el futuro cercano. No por ello sus ideales dejan de ser compatibles con los pilares del Islam; de hecho, muchas de las voces reformadoras se sostienen en el principio del *Iytihad*<sup>14</sup>, que sería esa capacidad de renovación y adaptación a las sociedades modernas.

Más allá de estas diferencias ideológicas, cabe señalar es que los principios doctrinales actuales del Movimiento son el resultado de la vuelta –según ellos definitiva– a su origen moderado. Estas bases no se han visto alteradas ni con su entrada en la política.

Ello ha facilitado que después de este largo camino recorrido, de cara a las primeras elecciones libres en Egipto, celebradas a finales de 2011 e inicios de 2012, los Hermanos Musulmanes constituyeran tres partidos políticos: el Partido de la Libertad y Justicia (PLJ) (*Hizb al-Huriya ua al-Adl*), recientemente creado; el Partido de Centro (*al-Wasat*), fundado en 1996 pero legalizado ahora; y el de los jóvenes, el Partido Actual de Egipto (*al-Tayyar al-Mesry*).

Las diferencias de los tres partidos creados están más localizadas en su grado de pragmatismo; en sus deseos de integración en el parlamentarismo democrático y tolerancia política, más que en su ideario. Una vez dado este paso, la expresión al uso entre los miembros de la Hermandad es “democracia islámica”, puesto que no consideran el orden del Islam sea incompatible con las demandas actuales de libertad, consulta ciudadana, igualdad de derechos y educación de la mujer o la adaptación de las tecnologías occidentales en los progresos cotidianos.

Por último, existen elementos comunes a todas las ramas de los Hermanos Musulmanes, al no ser un movimiento uniforme. Para cualquiera de ellos, por encima de su agenda política está la social, humanitaria, caritativa o educativa, que es lo que consideran que les ayudará a transformar la sociedad en ejemplar. De ello se espera la expansión del paradigma musulmán como la base de la gobernanza mundial. Según el legado de Al-Banna<sup>15</sup>, este anhelo deberá ser alcanzado de forma gradual, a través de una serie de fases pacíficas de reformas sociales y políticas.

---

14 Orti Pérez, Juan: “Islam y Democracia”, *Boletín de Información*, nº 280. Madrid, CESEDEN, 2003. Pg. 43.

15 El legado de Al-Banna se recogió en una serie de cartas que redactó para sus seguidores, que constituyen lo que se conoce como teoría del “Gradualismo”.



## ACTUALIDAD DE LOS HERMANOS MUSULMANES

### La pervivencia como Hermandad

La Hermandad Musulmana ha sobrevivido desde su fundación a los distintos regímenes y gobiernos. Pasemos a analizar algunas de las claves que le han permitido prolongar su existencia como tal a pesar de las dificultades. Ello responde a diferentes motivos.

El primero es bien conocido: su organización estructurada, muy expandida y consolidada. Como asegura Essam el-Aryam, vicepresidente del PLJ: “la Hermandad puede ser debilitada, pero siempre se recupera; puede estar enferma, pero nunca muere”<sup>16</sup>. Precisamente, los inagotables intentos de desarticularla por parte de sus detractores es lo que ha favorecido su cohesión y resistencia.

La organización de los Hermanos Musulmanes está muy jerarquizada. El máximo representante del Movimiento es el guía general o espiritual. Desde 2010, ocupa este puesto Mohamed Badia, un profesor conservador pero a su vez predispuesto a vivir en un régimen pluripartidista y plurireligioso. El nombramiento de esta autoridad se hace de manera electiva por voto secreto en el seno del Consejo de la *Shura*<sup>17</sup>, la conferencia que reúne a todos los representantes de la Hermandad, elegidos a su vez en las células locales. Se considera que, al ser un sistema consultivo y representativo, todos sus miembros deben seguir las recomendaciones del guía espiritual.

El funcionamiento nacional está estructurado desde una oficina central (Oficina General de Orientación) con sede en El Cairo, conectada con una red de numerosas filiales provinciales y locales y un conjunto de Departamentos que equivaldrían a los ministerios de un gobierno. Desde aquí, el guía espiritual (guía general), traza las líneas que debe seguir la Hermandad en todo el país y se ocupa de las relaciones internacionales. La Hermandad cuenta con sus propios tribunales de Justicia. También tiene un “servicio de Inteligencia”<sup>18</sup>.

La nutrida financiación de los Hermanos Musulmanes procede teóricamente de las donaciones de sus miembros en Egipto y en otros países árabes, pero éste es uno de los aspectos más celosamente reservados por parte de sus representantes. Las aportaciones provendrían de donaciones de particulares y fundaciones, de las actividades para la recaudación de fondos, del *zakat* o limosna –tercer pilar del Islam- y de la inversión en fondos empresariales. El Movimiento tiene estrechos lazos con los grandes bancos islámicos en todo el mundo.

---

<sup>16</sup> Al-Aryan, Essam: “Egypt: New Phase in Muslim Brotherhood”, 5 de enero de 2010, <http://www.onislam.net/english/politics/africa/418513.html>.

<sup>17</sup> Orti Pérez, Juan: Opus cit, Pag. 44.

<sup>18</sup> La fuente es Centro de Inteligencia y lucha contra el Terrorismo Meir Amit (Junio 2011).

Además de esta robusta organización, hay otros factores sociológicos que justifican su continuidad. Los Hermanos Musulmanes siempre han mantenido la identificación de la sociedad con una cultura que va más allá de la árabe propiamente dicha: la islámica. Ésta se ha extendido y consolidado como la alternativa a la cultura occidental. No se trata únicamente de una percepción religiosa, sino de una concepción de la sociedad, su organización y sus instituciones. Ello no significa obligatoriamente incompatibilidad con Occidente. Sin embargo, existen elementos que han contribuido a presentarla de esta manera, como las dictaduras árabes laicas instaladas en los Gobiernos que siguieron a la época colonial.

Las élites árabes reprodujeron los mismos esquemas de sus colonizadores, sin dar lugar a un modelo propio, que es todavía hoy la asignatura pendiente del mundo árabe-musulmán. Por ello, no debe sorprender que tras las revoluciones que las han derrocado empiecen a surgir nuevos sistemas basados en el Islam. En este contexto, la Hermandad Musulmana encuentra su lugar.

Las políticas seculares, promovidas desde arriba por los dictadores, han llevado a identificar al Islam como el auténtico cauce de oposición política, negando esta función al resto de los grupos laicos. La represión de los islamistas ha contribuido a promover esta percepción. A su vez, los gobernantes han sabido explotar el argumento para valerse del favor de las potencias occidentales, lo que ha culminado inevitablemente en esta interpretación.

Por otro lado, en el contexto político de las dictaduras mencionadas, por miedo o por comodidad, la oposición laica no había sido capaz de hacer frente a los regímenes desde el interior de la sociedad. Las críticas de los ciudadanos árabes a los gobiernos, siempre limitadas, normalmente se han emitido desde el exterior. Esto explica que a muchos sectores no islamistas las revueltas les hayan sorprendido desorganizados y sin medios de propaganda, mientras que los Hermanos Musulmanes disponían de una ideología consolidada y una estructura estable.

Por último, la fuerza de los Hermanos Musulmanes se basa en su acción social, favorecida igualmente por las circunstancias políticas. La sucesión de Gobiernos incontestables y corruptos ha determinado que la única asistencia dirigida a amplísimas capas desfavorecidas de la sociedad haya sido la caridad musulmana, en sustitución del auxilio correspondiente a los servicios públicos. Esta solidaridad ha sido un vehículo esencial para la propagación doctrinal, pero no debe identificarse como el único medio de persuasión. Los Hermanos Musulmanes cuentan con otro respaldo colectivo que no ha resultado de esa beneficencia<sup>19</sup>. Se trata del apoyo de profesionales liberales, especialmente vinculados al ámbito de la Medicina o Judicatura, así como de muchos responsables de la acción sindical. Esto demuestra que la Hermandad es percibida como un actor que representa la lucha contra la injusticia social en términos muy amplios, lo que invita a la adhesión.

---

<sup>19</sup> Lampridi-Kemou, Athina: “Los Hermanos Musulmanes: ¿una fuerza centrífuga o centrípeta?”, *Revista d’Afers Internacionals*, CIDOB, nº93-94, 2011. Pg. 6-8.

La clandestinidad del Movimiento impidió medir con precisión su capacidad de influencia en la sociedad durante mucho tiempo. A pesar de ello, a nadie le ha sorprendido el respaldo social con el que han contado, primero en las elecciones legislativas y, posteriormente, en su carrera hacia la Presidencia.

### Las alianzas en las elecciones parlamentarias

A pesar de su legalización definitiva, la Hermandad Musulmana ha seguido despertando desconfianza entre quienes no comparten su ideología. Una de las cuestiones por las que esto sucede es por la insistente tendencia a considerar que tienen una agenda oculta<sup>20</sup>. En otras palabras, que sus posiciones moderadas no son más que una fachada que ha permitido su admisión en el juego político para alcanzar el poder. Son muchos los que se mantienen en la idea de que acabarán mostrando su verdadera cara e implantando un Estado islámico basado en la *sharia*.

En este aspecto se muestra la importancia del momento político que vive Egipto, y las sociedades árabes en su conjunto. La Hermandad ha pasado de la marginación a ocupar el lugar principal de la escena política. Desde que obtuvieron una aplastante victoria en las elecciones legislativas<sup>21</sup> han sido la fuerza más influyente en la Asamblea Constituyente, responsable de la redacción de la nueva Carta Magna. Sus miembros se han encontrado en el dilema de evolucionar hacia la adopción definitiva de un sistema democrático o de un sistema fundamentalista, que significaría una involución para los derechos y libertades de la sociedad egipcia. No parece que vaya a ser ésta la opción, aunque es enorme la presión a la que se ve sometido el PLJ por los salafistas del partido *al-Nour*. No obstante, no conviene olvidar, según las distintas tendencias en mayor o menor medida radicales, las distintas posiciones internas hacia las que derivó el movimiento en décadas pasadas.

En este sentido, la existencia de una supuesta agenda oculta acercaría a los Hermanos Musulmanes a los salafistas, pero hay argumentos que invitan a descartar esta aproximación. Por ejemplo, es significativo que en las elecciones legislativas no se alinearan con ninguna fuerza islamista. Por el contrario, incluso el ala más tradicional de los Hermanos Musulmanes, concentrada en el Partido de la Libertad y Justicia, no tuvo inconveniente en situarse en la coalición de la Alianza Democrática, que compartió con el liberal Partido *Wafd*. Respecto a los otros dos partidos, el de Centro (*al-Wasat*) actuó de forma independiente y el Partido Actual de Egipto se asoció en el bloque de la Revolución Permanente con partidos que integraban un conjunto variopinto (izquierdas, coptos y sufíes). Por tanto, de estos posicionamientos no podría deducirse esa temida agenda oculta. Eso no significa que vayan a renunciar a su perfil religioso. Todo indica que los Hermanos Musulmanes arrastran los prejuicios –funda-

---

20 Nathan Brown: *Opus Cit.* Pg. 4.

21 El Partido Libertad y Justicia obtuvo el 38% de los escaños reservados a partidos políticos, seguidos del Partido *al-Nour* con el 29%. <http://www.rtve.es/noticias/20120121/hermanos-musulmanes-vencen-elecciones-legislativas-egipto/491424.shtml>.

dos o no- en los que se han visto envueltos durante años. Éste es uno de los principales retos a los que ahora se enfrentan: ganarse la confianza de la sociedad en el interior y el exterior de Egipto.

Poco se ha hablado de las relaciones entre los Hermanos Musulmanes y los alrededor de seis millones de sufíes egipcios, muchos reunidos en el Partido de la Liberación. Como en otros lugares del mundo árabe, estos lazos pueden resultar enormemente beneficiosos en la comprensión de ese Islam plural y no radical. De hecho, la influencia sufí en las áreas rurales egipcias tradicionalmente ha tenido mucho peso, lo que significaría una inclinación hacia el acercamiento de las dos tendencias. Recuérdese la importancia que ha tenido el voto rural para el éxito electoral de la Hermandad, pues han sabido captar a las clases marginales con su caridad más allá de las diferencias doctrinales entre *sunníes* y sufíes. En el mejor de los casos, en el marco de estas nuevas circunstancias de la “primavera árabe”, es posible que aflore esa madurez ideológica necesaria para conectar el islamismo político y el sufismo, lo que ha alimentado el debate intelectual, incluido el del propio Hassan al-Banna<sup>22</sup>, en las distintas sociedades musulmanas, durante años.

Entre los sectores islamistas, la superación del clientelismo propio de los distintos movimientos o ramas del Islam, hacia una posición nacionalista, representa un paso adelante hacia la consolidación de un Estado nacional y plural. Ésta es la esencia del mensaje que buena parte de los líderes de los Hermanos Musulmanes trataron de transmitir desde su incorporación a la “Revolución del 25 de enero”. Así fue mantenido durante su campaña electoral para las legislativas, que les permitió su incorporación a la dinámica de partidos políticos en coexistencia con otros laicos. Como ilustra el ejemplo anterior, van en esta misma línea los esfuerzos de Mohamed Mursi desde que ha llegado a la Presidencia de la República en junio de 2012. Éste es un aspecto importante en una sociedad que se enfrenta a una nueva realidad política, en la que no se trata de dismantelar el sistema, sino únicamente el autoritarismo. Una nueva realidad en la que las clases medias puedan acceder al poder con su propia conciencia social.

Sin embargo, en vez de este análisis, lo que predomina entre los observadores es una predisposición a confundir las posiciones de los Hermanos Musulmanes con las de los salafistas, para quienes en ningún caso hay agenda oculta. Estos son muy transparentes en sus deseos de convertir los cambios en una revolución islámica radical. En efecto, ésta es la principal tentación para los seguidores del mayoritario Partido de Libertad y Justicia: dejarse envolver en este contexto de fanatismo religioso con el paso del tiempo. Según lo expresado por Essam al-Erian durante las primeras elecciones<sup>23</sup>, el PLJ se ha distanciado de los miembros salafistas del Partido *al-Nour*. Por el contrario, llamó a la unidad de todos los Hermanos Musulmanes, dispersos en los tres partidos. Incluso

---

22 Burgat, Françoise: *El islamismo cara a cara*. Barcelona, Bellaterra, 2000. Pg.109-114.

23 Léanse las declaraciones expresadas sin ambages por Essam al-Erian, diferenciando el concepto de la *sharia* del Partido de la Libertad y Justicia, del que entiende el Partido *al-Nour*. <http://english.alarabiya.net/articles/2011/12/04/180672.html>.

tras el respaldo de los sectores más radicales en las presidenciales, se cumple la evolución hacia la moderación anunciada por la Hermandad. Como ejemplo, en medio de la polémica suscitada por el afán de monopolizar la redacción de la Constitución<sup>24</sup>, su rechazo a incluir un artículo, propuesto por los salafistas, que estipulaba la “soberanía de Alá”.

Otras circunstancias regionales podrían frenar esta inclinación hacia el radicalismo islámico. Por un lado, la desorientación por la que atraviesa el salafismo yihadista desde la muerte de Bin Laden. Parecía que las revueltas árabes habían dejado a los más extremistas sin argumentos, pero el respaldo conseguido en las urnas podría obligar a matizar en alguna medida esta conclusión. No obstante, el comportamiento notoriamente radical y los propios esfuerzos de la comunidad salafista por mantenerse aislada del conjunto social, podrán ser un freno importante a la hora de imponer sus objetivos. No librarán a la sociedad egipcia de episodios violentos, pero sí la irán dotando de pretextos para una reacción contra ellos. Si, por el contrario, se produce una progresiva integración, lo más probable es que se vayan moderando, encontrando un espacio propio entre los votantes de los Hermanos Musulmanes.

Por otra parte, no se debe perder de vista que la “Revolución del 25 de enero” tuvo marcados tintes árabes y nacionalistas. Esto hace pensar nuevamente que cualquier intento de transformar a Egipto en un Estado islámico provocará una fuerte contestación social. La Hermandad Musulmana parece haberlo comprendido así. Parece ser consciente de que se han podido aprovechar y beneficiar de un contexto que no ha sido generado por ellos mismos. Es más, ni siquiera resulta exactamente apropiado establecer esta división entre sectores laicos y religiosos. Aunque se pueda producir esta separación, no ha sido lo que caracterizó a la movilización general de la sociedad egipcia.

Se entiende así que los Hermanos Musulmanes se hayan visto presionados, durante su labor constituyente, a buscar un equilibrio entre los que movieron la revolución y los que pretenden hacerse ahora con sus resultados. En medio de esto, ellos mismos van cambiando sus ideas hacia un modelo que les permita la gobernanza de la sociedad.

### El modelo del sistema político tras el ascenso a la Presidencia

La Hermandad Musulmana dio un paso al frente al decidirse a presentar un candidato a las elecciones presidenciales. En junio de 2012, Mohamed Mursi se hizo con una victoria muy ajustada respecto a Ahmed Shafiq, ex ministro del régimen de Mubarak<sup>25</sup>. Este dato resulta representativo de lo complejo que resulta evitar la fragmentación

---

24 Abdu Hassanein, Mohamed: *Egyptian Constituent Assembly close to finalizing Constitution*, en *Asharq Alawsat*, 6 de octubre de 2012. <http://www.asharq-e.com/news.asp?section=1&id=31336>

25 Obtuvo una victoria en los comicios del 51,73% frena los 48,27% de su rival Ahmed Shafiq. <http://www.rtve.es/noticias/20120624/islamista-mursi-vencedor-elecciones-presidenciales-egipcias/539427.shtml>.

de la sociedad desde la Presidencia de la República. Se trata de crear un modelo que, sin defraudar a los votantes del islamismo, sea compatible con la otra realidad laica y progresista de Egipto.

Entre los argumentos que permiten entender la proximidad o distanciamiento entre los Hermanos Musulmanes y los salafistas, se encuentra el relacionado con el futuro sistema político. El modelo turco, musulmán y democrático, presenta una versión mucho más integradora y persuasiva que el ofrecido por los islamistas más radicales. No obstante, no se puede asumir nuevamente que será sencilla la reproducción de modelos, incluso tratándose de uno en el que la opción religiosa se hace compatible con la dinámica democrática. La trayectoria histórica del sistema político turco nada tiene que ver con la egipcia; menos aún con los Hermanos Musulmanes. De hecho, el Partido Justicia y Desarrollo, fundado por el actual primer ministro turco, Tayyeb Erdogan, en 2001, actúa sobre las bases de un Estado secular, pero no es ésta la versión de Estado a la que aspiran los seguidores de al-Banna. En Egipto existe un intenso debate, entre la concepción secular del Estado, defendida por los liberales, y la confesional de los islamistas. Anticipándose al probable triunfo electoral de estos últimos, se recurrió a la autoridad moral del gran imam de al-Azhar, Ahmed al-Tayyeb, a fin de encontrar una salida a la polémica. En un documento aceptado por todas las partes, se definió el futuro Estado como “moderno, democrático y constitucional”, que, sin embargo, deberá estar regido por la *sharia*, que lo convertiría en confesional. Según lo que asegura la Hermandad, se puede considerar que el gobierno confesional no está en contradicción con el respeto a la pluralidad religiosa. Pero es obvio que difiere notablemente del modelo turco.

Para los Hermanos Musulmanes, los valores de la comunidad tienen prioridad sobre las libertades y derechos individuales, discusión que deberá resolverse en la aplicación de la democracia. Por tanto, parte de la evolución ideológica de estos sectores tendría que llevar consigo este cambio. Hay quien observa que este principio no había sido obstáculo para la participación política en los comicios de 2005. Pero sus efectos no han sido probados en un régimen controlado por el partido de Mubarak.

Tras el fortalecimiento de la Hermandad, a raíz del amplísimo respaldo por parte de la sociedad egipcia en las elecciones legislativas, Mohamed Badie insistió<sup>26</sup> en su intención de reconciliar la doctrina islámica con los valores democráticos, refiriéndose al principio de la *shura* o consulta. Sin embargo, el panorama sigue resultando un tanto ambiguo en cuanto a sus aspiraciones respecto al cambio que esperan de la sociedad egipcia.

Esta confusión favorece las teorías conspiratorias de aquellos que mantienen sus temores que se trate sólo de un juego de palabras. De hecho, quienes lo consideran así, entienden que la flexibilidad que muestran los líderes de los Hermanos Musulmanes es únicamente una nueva etapa en la teoría del “Gradualismo”, expuesta por el propio

---

26 Halawa, Omar: “Brotherhood close to achieving its ultimate goal, says Badie” en *Egypt Independent*, 29 de diciembre de 2011. <http://www.almasryalyoum.com/en/node/574431>.

Al-Banna. En otras palabras, estaríamos ante un paso adelante en el proceso de aplicación de la *sharia* a los individuos, la familia, la sociedad y el sistema de gobierno, hasta culminar con la restauración del Califato.

A finales de noviembre de 2011, Yusuf Qaradawi<sup>27</sup>, discípulo del fundador y otro referente espiritual entre los Hermanos Musulmanes, lanzó una *fatwa* que recogía este proceso hacia la gobernanza islámica. Por sus palabras, Badie parecía haberse hecho eco de ello. Aunque no representa al Partido de la Libertad y Justicia, está entre sus ideólogos.

Los objetivos que se presentaron en el programa electoral de este partido invitan igualmente a posibles equívocos, en la interpretación de esa conjugación de Estado moderno y democrático basado en la aplicación de la *sharia*<sup>28</sup> según las orientaciones de *al-Azhar*. Esto puede afectar en un futuro a determinadas normas en el comportamiento social, pero también al sistema económico.

En resumen, de casi todo lo que expresan aquellos ligados al PLJ, se puede hacer una segunda lectura. En sus manifestaciones públicas, han mostrado indicios de avances hacia las libertades, si bien con algunos matices. A la vista de estas circunstancias, resulta complicado conocer cuál será el posicionamiento real de los Hermanos Musulmanes en el medio plazo. Los líderes más reconocidos de la Hermandad parecen haber variado su discurso con el paso de los meses. Tampoco es fácil distinguir cuándo hablan a título personal, cuándo en nombre del Movimiento. Ni calibrar el peso que pueden tener los líderes más carismáticos, o los tradicionales. Pues la división interna, a la hora de formar partidos políticos refleja una brecha generacional. Los jóvenes universitarios pertenecientes a la Hermandad coinciden en sus bases ideológicas, pero probablemente no en su realización política.

Al margen de lo que pueda deparar el porvenir político de Egipto, es innegable que, tras el triunfo en los últimos comicios parlamentarios de enero y los presidenciales de junio de 2012, los Hermanos Musulmanes han entrado en una nueva fase de su historia.

### Relación de los Hermanos Musulmanes con otras fuerzas sociales

Las Fuerzas Armadas egipcias, vinculadas tradicionalmente al poder, han tardado en asimilar la transición política, por lo que no han dejado de ser un actor inquietante superados los primeros momentos de la revolución. Si esto se puede entender así de for-

---

27 Yusuf al-Qaradawi regresó a Egipto de su exilio en Qatar en febrero de 2011. Fue uno de los miembros de los Hermanos Musulmanes que se sumó a las protestas de la Plaza Tahrir. Por entonces sus sermones llamaban a la unión de musulmanes y coptos en la lucha contra la dictadura de Mubarak. Como líder sunní posee una capacidad de influencia enorme, canalizada a través de su programa de la Cadena *Al-Yazeera*, “*al-Sharia wal-Hayat*” (La *Sharia* y la vida), de su web “*OnIslam*” y de obras como “Islam: la futura civilización”. <http://www.andrewbostom.org/blog/2011/12/09/>.

28 OnIslam and News Agencies: “Policies of Egypt’s Brotherhood (Factbox)”, Monday 05 December, 2011. <http://www.onislam.net/english/news/africa/454911-policies-of-egypts-brotherhood-factbox.html>.

ma general, mucho más si nos referimos a su relación con los Hermanos Musulmanes.

Tras el derrocamiento del presidente Mubarak, ambos constituyeron los dos actores más importantes en el escenario egipcio. El Ejército había sido el instrumento que habitualmente se había utilizado para la represión y persecución de la Hermandad, por lo que se podía prever que no iba a ser fácil el entendimiento. Sin embargo, para ambos la “Revolución del 25 de enero” supuso un giro radical en sus actitudes.

La relación de los Hermanos Musulmanes con las Fuerzas Armadas fue cambiando desde el estallido de las manifestaciones. Durante algún tiempo, coincidieron en la necesidad de un proceso de transición política rápido. Sin embargo, a lo largo de 2011, pero sobre todo una vez evidenciada la fuerza de los islamistas -no tanto de los Hermanos Musulmanes como de los salafistas-, los militares se resistieron a entregar las riendas del poder con tanta facilidad. En cualquier caso, los contactos entre el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas y la Cofradía han sido débiles todo el tiempo; o han revelado importantes diferencias en lo referente a los principios de la transición.

Durante meses, las revueltas sociales derivadas esta actitud del Ejército se vieron como un riesgo que podría haber ofrecido la ocasión para desencadenar un golpe militar, siendo los más inmediatos perdedores los Hermanos Musulmanes, al haber sido los más beneficiados en el nuevo contexto<sup>29</sup>. Por tal motivo, el Partido de la Libertad y Justicia acabó por sumarse a las duras críticas de otros grupos, vertidas sobre el papel regidor de la cúpula militar.

El ejemplo más claro de estas tensas relaciones se produjo en agosto de 2012, cuando Mursi cesó al mariscal Tantawi como jefe del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas y ministro de Defensa. El pulso entre el Gobierno y los militares se había agravado tras la disolución del Parlamento por parte del mariscal dos meses antes. La visita de la secretaria de Estado norteamericana, Hilary Clinton, fue el respaldo definitivo para que Mursi se lanzara a dar este paso<sup>30</sup>. Previsiblemente, esta medida favorecerá la disminución del poder militar y, con ello, los cambios políticos.

El distanciamiento de la cúpula militar del poder se ha entendido como un paso en la buena dirección del proceso de transición. Ello puede animar a otros sectores laicos a colaborar con el presidente de Gobierno, dado que la imposición de una nueva dictadura secular sería inviable e indeseable. La sociedad egipcia ha entendido que un retroceso hacia el sistema anterior podría tener consecuencias impredecibles, tanto para el país, como para Oriente Próximo y el Magreb.

Los cristianos coptos son el otro sector que suscita algunos interrogantes en cuanto a la relación con los Hermanos Musulmanes. La posibilidad de concurrir ya en

---

29 Saad al-Kaktatni, elegido presidente del Parlamento, el 23 de enero de 2012, tras la victoria electoral del PLJ, en su discurso de investidura agradeció al Consejo Superior de las Fuerzas Armadas el cumplimiento de su promesa al pueblo egipcio de celebrar elecciones.

30 Al-Jazeera, 16 de julio de 2012. <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/07/2012715234146640765.html>



las elecciones de 2005, propició que los sectores más jóvenes y mejor formados del Movimiento se sumaran al reconocimiento de la soberanía del pueblo, la alternancia democrática y los derechos de las minorías. Muchos cambiaron incluso su vestimenta, utilizando las de uso occidental. Este paso influyó positivamente en el acercamiento de los Hermanos Musulmanes a los cristianos coptos.

En diciembre de 2010, tuvo lugar un atentado en una iglesia de Alejandría durante la celebración de la Navidad copta. La autoría se intentó atribuir a los grupos islamistas, si bien fueron apareciendo datos confusos que apuntaban hacia una posible relación con el régimen de Mubarak. Esto fue interpretado como un intento de justificar de nuevo el control y represión de los Hermanos Musulmanes, por lo que, una vez al descubierto, se dio una solidaridad sin precedentes entre coptos y musulmanes. Cuando se produjeron las primeras manifestaciones de la Plaza Tahrir, los efectos de esta maniobra presidencial seguían muy presentes. La oposición a la dictadura acabó por consolidar una unión que constituye un hecho natural de la sociedad egipcia. Pero que, al paso del tiempo, se ha intentado manipular.

El estallido de las movilizaciones fue la ocasión para evidenciar una realidad, posible y ya existente: la relación de la Cofradía con los coptos, cuya cifra alcanza los diez millones de egipcios. Durante los inicios de la “primavera árabe” se mantuvo el tono conciliador entre ambas comunidades, asumido por los Hermanos Musulmanes. Sin embargo, no se puede negar el deterioro de la situación para los cristianos a medida que la sociedad se ha ido adentrando en el proceso de transición. La fuerza del extremismo religioso musulmán en las urnas, especialmente con el ascenso del salafismo, ha ido debilitando a la comunidad copta, víctima frecuente de la violencia.

Las aspiraciones iniciales de la comunidad cristiana, encaminadas a superar su habitual condición de ciudadanos de segunda clase, como fruto de un progreso democratizador, quedan todavía lejos de ser una realidad social. Las circunstancias, a corto plazo, siguen mostrándose ambiguas, pero no sin avances. Por ejemplo, en la redacción de la nueva Constitución, se mantendrá la *sharía* como fuente de legislación, aunque los no musulmanes –cristianos y judíos- puedan recurrir a sus propias legislaciones para los asuntos civiles. Es un rasgo contemporizador, aunque discriminatorio. Tampoco puede obviarse que, entre los consejeros presidenciales, se ha incluido a un representante copto junto a un salafista y una mujer.

El papel que ocupen militares y cristianos en la sociedad dependerá directamente de decisiones estrechamente vinculadas a la evolución de la Hermandad Musulmana.

## TRANSNACIONALISMO DE LA HERMANDAD MUSULMANA

### Los Hermanos Musulmanes en otros países árabes

La habitual persecución padecida por la Hermandad Musulmana en Egipto ha favorecido su expansión en otros países árabes. Entre otros, existen ramas en Siria, en

Jordania, en Sudán, en Argelia, en Libia, en Túnez, en Marruecos; y, en el Golfo, en Arabia Saudí, en Qatar y en Kuwait.

En estos países se han desarrollado, desde los años cuarenta, movimientos similares en cuanto a organización y objetivos. Su naturaleza y capacidad de actuación ha sido distinta, según el grado de tolerancia o represión de cada gobierno. Todos han pasado por diferentes fases. Incluso han llegado a estar integrados en las instituciones políticas. Normalmente es en el marco de las elecciones municipales en el que inician su incorporación al sistema de partidos. Porque son sus labores sociales las que les pueden garantizar un número elevado de votos. Todas estas comunidades están conectadas con el Movimiento central egipcio, especialmente en lo referente a los aspectos doctrinales, aunque son casi independientes en su actuación. A pesar de ello, mantienen lazos que permiten hablar de una dimensión internacional del Movimiento; es decir, de una Hermandad Global, que repite la organización estructurada explicada anteriormente.

Hasta aquí, el transnacionalismo de la Hermandad no es tan novedoso. Pero sí lo es en otros aspectos. El primero se refiere a las herramientas de su difusión. La “desterritorialización”<sup>31</sup> se ha visto definitivamente favorecida por las redes sociales de internet, utilizadas en las movilizaciones de Túnez y Egipto. Como consecuencia de ello, el segundo aspecto se refiere a que más allá de su presencia lo que se ha producido es un fortalecimiento de su capacidad de influencia. De hecho se empiezan a multiplicar vínculos que hasta el momento habían sido muy débiles, con otras ramas de la misma Cofradía<sup>32</sup> u otros movimientos islamistas. En este sentido son especialmente reseñables los casos de Túnez y Libia, en donde también se han producido acontecimientos, que dentro del marco revolucionario han cambiado por completo su situación.

Los Hermanos Musulmanes tunecinos se han concentrado en el Partido de al-Nahda, liderados por Rachid Ghannusi, quien ha vuelto de su exilio británico tras la caída del régimen de Ben Ali. Su posición es más extremista que la de la Hermandad en otros países.

La victoria aplastante de los islamistas en Túnez ha sido una de las situaciones más impactantes del panorama que siguió al fin de las dictaduras. Al contrario de lo esperado en Egipto, el ascenso de los Hermanos Musulmanes tunecinos no se esperaba que pudiera alcanzar las cotas que ha obtenido. Tampoco resultaba previsible el impulso obtenido por los salafistas, que a día de hoy representan uno de los mayores obstáculos para la consolidación de los cambios hacia un proceso democratizador. Ni los altos índices de formación de la sociedad tunecina, ni el nivel económico de las clases medias

---

31 Roy, Oliver: *El Islam mundializado. Los musulmanes en la era de la globalización*. Barcelona, Bellaterra, 2003. Pg.169-187.

32 Con motivo del éxito del PLJ en las elecciones, los Hermanos Musulmanes sirios enviaron una delegación a El Cairo, encabezada por Faruq Tayfur, delegado del líder de la cofradía en este país.

-a pesar de que el paro se había disparado en los últimos años- ni la cultura política del país, resultan suficientes para explicar este vuelco en la situación<sup>33</sup>.

En Libia, los Hermanos Musulmanes también fueron duramente reprimidos por el coronel Gadafi. El problema al que se tienen que enfrentar actualmente, como la sociedad libia en su conjunto, no es sólo el dilema de entrar en el juego democrático o no, sino el de construir el sistema en sí, pues el régimen anterior no estaba basado en la existencia de partidos políticos.

Los Hermanos Musulmanes libios formaron parte del Consejo Nacional de Transición que se organizó durante la guerra de 2011 para diseñar el nuevo régimen una vez derrocada la dictadura. De cara a las primeras elecciones legislativas que se han convocado desde 1969, Mohamed Sawan ha sido el aglutinador del Partido Justicia y Construcción, el cual se ha mostrado ideológicamente muy abierto a la introducción de cambios políticos en la sociedad Libia, aun siendo de perfil islamista. No obtuvo la mayoría en los comicios legislativos de julio de 2012. Con ello, se ha roto la dinámica de ascenso del islamismo producida a raíz de la “primavera árabe”.

### La relación con otros movimientos islamistas

Los Hermanos Musulmanes han respaldado algunos movimientos islamistas, entendiendo su acción como la obligada “resistencia” contra la ocupación extranjera de tierras islámicas, según se entiende en su doctrina. Éste ha sido el caso de *Hamas* en Palestina, *Hezbollah* en el Líbano o el Partido Islámico de Iraq.

La Hermandad Musulmana siempre fue el movimiento de referencia para *Hamas*, que se creó a raíz de la Intifada de Palestina en 1987. Su líder espiritual y fundador, el jeque Ahmed Yassin, perteneció a los Hermanos Musulmanes desde los años sesenta. A su vez, siempre han reconocido el derecho a la “resistencia” de los palestinos contra la presencia israelí en Oriente Próximo. Esta posición no se ha modificado en ningún momento. La Hermandad siempre ha sido abiertamente contraria a Israel. A lo largo de los años, el discurso mantenido en este sentido por la Hermandad no ha distinguido entre la ocupación civil israelí y las operaciones militares del Gobierno de Tel Aviv. Este argumento ha llevado a los Hermanos Musulmanes a justificar acciones terroristas, calificadas de actos legítimos. El caso del Movimiento *Hamas*, en el que están integrados muchos de ellos, ha sido una buena muestra de este comportamiento.

En el año 2006, a través de la Lista de Cambio y Reforma (*kaa 'mat al-taga 'ir ual-islam*), *Hamas* obtuvo una amplia victoria en las elecciones parlamentarias, que llevó a Ismail Haniya al cargo de primer ministro. La reacción internacional no se hizo esperar a pesar de la legitimidad de las elecciones: inmediatamente se bloqueó la Franja de Gaza. Poco después, la lucha fratricida entre las facciones partidarias de *Hamas* y las de *al-Fatah* provocó la ruptura con la Autoridad Nacional Palestina. Haniya proclamó

---

33 Algora Weber, M<sup>a</sup> Dolores: “Túnez busca un modelo”, *Foreign Policy en español*, 3 de agosto de 2012. <http://www.fp-es.org/tunez-busca-un-modelo-arabe>.

un autogobierno en Gaza. El deterioro de la situación fue total a partir de los ataques israelíes entre 2008 y 2009.

Más de una veintena de diputados ligados a *Hamas* han sido encarcelados por Israel, incluido el presidente del Parlamento palestino, Aziz Dweik. Los efectos de la “primavera árabe” en Egipto, respecto a esta situación se han traducido en un estrecho acercamiento entre Haniya y Badie, quien ha invitado al palestino a incorporarse a la Hermandad Musulmana Global.

Los Hermanos Musulmanes en el Líbano tienen su propia organización, la Asociación Islámica (*al-Jama'ah al-Islamiyya*). Pero también se han relacionado con el Partido de Dios (*Hezbollah*)<sup>34</sup>. La influencia de los Hermanos Musulmanes en ese movimiento resulta compleja por las circunstancias que lo rodean. Mientras la Hermandad ha atraído al ala más moderada de los islamistas libaneses, que aseguran haber disuelto su grupo armado “*al-Fajr*”, otros sectores se han visto divididos entre la fuerza de al-Qaeda y el predominio *shii* de Irán. A la primera se asocian los salafistas yihadistas de “*Fatah al-Islam*”, un grupo terrorista alimentado por los refugiados palestinos del sur del Líbano, y al segundo, *Hezbollah*. Por tanto, este país representa uno de los escenarios en los que mejor se ha manifestado la pugna entre las dos grandes ramas del Islam.

Tras la Guerra del Líbano de 2006, la influencia de *Hezbollah* en la vida libanesa fue imparable. La popularidad de su líder, Hassan Nasrallah, pasó a ser muy notoria, independientemente del credo religioso de los libaneses. Después, los ataques de Israel sobre Gaza propiciaron la conexión de Nasrallah y Haniya. En ambos casos, a la fórmula de penetración habitual –la labor social– se le sumó una concienciación ciudadana generalizada sobre su objetivo común: la resistencia contra Israel. Tras estos acontecimientos, *Hezbollah* reforzó su presencia en el Parlamento en las elecciones de 2009.

La “primavera árabe” podría sorprender con un cambio importante en el Líbano. No en cuanto al sistema político, firmemente consolidado por su perfil secular y multicultural; sino a la conducta interna, precisamente de *Hezbollah*. Todo dependerá de la evolución del resto de los movimientos islamistas en la región. El proceso puede ser complejo, porque también lo son los lazos transnacionales en la zona. Si el actual guía espiritual de los Hermanos Musulmanes egipcios logra conducir hacia la moderación al líder de *Hamas*, Haniya, las posibilidades de que estos induzcan a la misma moderación a algunos sectores libaneses serían considerables. Esto tendría efecto sobre la propia Hermandad libanesa, de por sí bastante integrada en la sociedad, y ello podría arrastrar a su vez a *Hezbollah*, por sus estrechas conexiones con los islamistas palestinos<sup>35</sup>. Si funcionase esta cadena de conexión, habría un cambio sustancial en la re-

---

34 Hamzeh, Nizar: “Lebanon’s Islamist and local politics: a new reality”, *Third World Quarterly*, Vol. 21 nº 5, 2000. Pgs 739-759.

35 “Badie meets Haniya in Cairo”, *al-Masry al-Youm* (Egypt Independent), 27 de diciembre de 2012. <http://www.almasryalyoum.com/en/node/571276>.

gión<sup>36</sup>. Aunque no conviene ser excesivamente optimista con los resultados, tampoco debe descartarse este giro político. Desde mediados de 2012, se percibe un progresivo alejamiento en los contactos directos entre Irán y *Hamas*. No obstante, el gran problema que seguirían presentando estos grupos es el desarme de sus milicias, incluso si las disuelven.

En conexión con esta posible evolución de los movimientos en Palestina y el Líbano, otro factor condicionante es el deterioro de la situación interna en Siria. *Hamas* ha establecido la sede de su delegación en el exterior en Damasco, con lo cual ya existen lazos entre el movimiento palestino y la Hermandad en este país. Pero aún más importante es el hecho de que el deterioro incide directamente sobre los lazos de Siria con Irán, pues la minoría alauí *shii* del Gobierno de Bashar al-Asad sirve de correa de transmisión para la influencia de los ayatolás. El posible triunfo de un islamismo moderado, que emergiera de la “primavera árabe”, podría frenar la soterrada injerencia iraní en el Gobierno sirio. A la espera de las circunstancias en las que derive la rebelión ciudadana siria contra el régimen, se puede pronosticar que en ellas se dirima de nuevo la batalla ideológica entre las potencias regionales.

Si se alterase radicalmente la situación de la situación siria, con el derrocamiento del actual presidente, los Hermanos Musulmanes contarían con numerosos apoyos que los catapultarían hacia el poder<sup>37</sup>. A partir de ese momento, los lazos de Siria con Irán se debilitarían y podrían ser sustituidos por Turquía. A pesar de que el modelo turco no se corresponde exactamente con las aspiraciones de la Hermandad, el recién creado Partido Libertad y Justicia egipcio ha tenido una clara inspiración en el de Erdogan. Y pudiera ser ésta la misma línea que escogieran los Hermanos Musulmanes sirios.

Sin embargo, hay que considerar igualmente el posible ascenso del salafismo, dado el respaldo de Arabia Saudí a los rebeldes. Ésta se muestra como la mejor vía para evitar que gane terreno Turquía en la hegemonía regional. En este caso, Irán perdería influencia en la región. Esto debilitaría y aislaría a *Hezbollah*, que también se ha posicionado del lado de al-Assad. Por tanto, la “primavera árabe”, paradójicamente, podría desembocar en una reislamización del mundo árabe, pero distinta a la de las décadas pasadas. De la misma forma, vendría acompañada de la recuperación del espíritu nacionalista árabe, que lo aleja de las posiciones iraníes.

---

36 Al-Qaradawi, reconocido líder de los Hermanos Musulmanes reaparecido en Egipto en medio de la “Revolución del 25 de enero”, ha fluctuado durante años entre la crítica o respaldo a *Hezbollah*. Rechaza de este movimiento la pretensión de expandir el *shismo* en los países *sunnies*, pero admira de Nasrallah su firmeza contra Israel.

37 Así es comprensible que las manifestaciones se hayan originado en la ciudad de Hama, donde se encuentra la mayor concentración de los Hermanos Musulmanes sirios y en donde ya fueron masacrados en los años ochenta. Desde que se iniciaron las manifestaciones en el país, el ex-vicepresidente de Siria, Abdel Halim Jaddam, vinculado a los Hermanos Musulmanes sirios en 2005, ha intentado promover una intervención internacional. Este dirigente, que en realidad procedía del Partido Baaz, es visto de forma muy crítica por algunos de los miembros de la Hermandad en Siria.

En Iraq, los Hermanos Musulmanes se han reunido en torno al Partido Islámico Iraquí (*Hizb al-Islami al-'araqi*), pero no se consideran parte de la Hermandad a pesar de su influencia ideológica. Al igual que pasara en Egipto con Nasser, en Iraq sufrieron la represión de Saddam Hussein durante el régimen de Baaz. El partido estuvo prohibido desde los años sesenta en adelante, lo que propició su radicalización. En 2003 volvió a la legalidad, a cambio de su colaboración con el Gobierno de transición, hasta que un año más tarde se retiró del juego político como consecuencia de los bombardeos de Faluya<sup>38</sup>. Luego, se volvió a incorporar al sistema. Tiene algunos ministros en el Gobierno de Maliki; pero, al mismo tiempo, es su principal oposición.

Tanto *Hezbollah* como los Hermanos Musulmanes egipcios explican las divisiones sectarias en Iraq por la ocupación norteamericana. Responsabilizan a los grupos radicales de la intolerancia religiosa que está destruyendo el país. Así se expresaron tras el atentado en una iglesia de Bagdad en noviembre de 2010<sup>39</sup>. El actual vicepresidente iraquí, Tareq al-Hashimi, acusado de terrorista y recientemente condenado a muerte por un tribunal iraquí, estuvo vinculado al Partido Islámico Iraquí hasta 2009. Desde 2011 vive en Ankara bajo protección del Gobierno de Erdogan, quien ya ha anunciado la negativa a su devolución.

## LAS GRANDES POTENCIAS Y LA HERMANDAD

La gran cuestión a la que se enfrenta la sociedad internacional es la falta de confianza frente al Islam político, sólo a veces justificada. Los Hermanos Musulmanes no se libran de esta desconfianza. Si bien es absolutamente cierto que en este núcleo se han gestado grupos violentos que han abrazado el terrorismo, también la Hermandad integra a multitud de musulmanes que aspiran a una transformación de la sociedad basada en la moral islámica.

La “primavera árabe” ha facilitado lo inevitable. La Hermandad Musulmana, como parte de ese islam político, se ha convertido en actor central de las relaciones con el mundo árabe. Esto hace necesario un replanteamiento de las relaciones internacionales.

A su vez, el acceso de los Hermanos Musulmanes a la toma de decisiones les obligará a matizar sus posicionamientos ideológicos, en aras del pragmatismo necesario para cualquier Gobierno en Egipto.

Por tanto, la capacidad de influencia que le ha proporcionado a la Hermandad la “primavera árabe” supone un reto, para ellos y para el resto de los actores internacio-

---

38 La cabeza visible de al-Qaeda en Iraq, Abu Musab al-Zarqawi, procedía en sus orígenes del Partido Islámico Iraquí.

39 “Solidaridad musulmana con las víctimas cristianas de Bagdad” (4 de noviembre de 2010), <http://www.webislam.com>.

nales. De la voluntad, tanto interna como externa, de entender esta nueva realidad, dependerá en gran medida el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

### Estados Unidos

Estados Unidos no entiende los cambios revolucionarios en el mundo árabe como una cuestión política, sino de seguridad internacional. Este planteamiento conlleva un riesgo en sí mismo, como posicionar a la defensiva la actitud del Gobierno norteamericano. En una visión propia del realismo político, que orienta la acción de la Casa Blanca, ningún Estado sacrifica sus intereses, pero es determinante el enfoque a la hora de gestionarlos.

Los norteamericanos han tenido relaciones diplomáticas con otros movimientos islamistas cuando estos se han incorporado al sistema político, como el caso de Marruecos, de Jordania o de Kuwait. Sin embargo, en Egipto, los contactos habían sido prácticamente inexistentes hasta el momento. Respecto a los de Hamas en Palestina, están prohibidos por ley.

El orden internacional está sujeto a que Washington entienda el ascenso de los Hermanos Musulmanes como una amenaza o una oportunidad para redefinir su presencia en Oriente Próximo.

La relación de Washington con la Hermandad Musulmana se ha visto afectada por los acontecimientos de la última década. Desde la condena de los atentados del 11-S, hasta la “primavera árabe”, el Gobierno norteamericano ha mantenido distintas actitudes, aunque la tónica general ha sido la de su reconocimiento.

Por su parte, para los Hermanos Musulmanes, los contactos con esta potencia siempre han resultado complicados, lo que explica que habitualmente hayan sido negados mientras eran únicamente un Movimiento. Gracias a la incorporación al Parlamento egipcio de algunos de sus miembros más reformistas, esta posición comenzó a cambiar en 2005.

Desde que se produjo la “Revolución del 25 de enero”, el presidente Obama ha procurado una aproximación a la Hermandad, que le ha proporcionado considerables críticas en su país. Esta política refleja el peso del criterio de seguridad por encima de cualquier otro. La inquietud de la Casa Blanca, que motiva este acercamiento, no es tanto la institucionalización del nuevo régimen egipcio, como la situación venidera que se le presenta al Estado de Israel. A partir de ahora, Estados Unidos tendrá que replantear su acción para mantener su influencia en la región. Para ello, necesitará establecer un diálogo abierto con los Hermanos Musulmanes.

En este contexto, el modelo turco aparece como la mejor fórmula para facilitar la gestión de sus relaciones en la región. Sin embargo, insistimos en que no hay garantías de que éste sea el perfil del nuevo sistema político en Egipto. Por otra parte, los levantamientos árabes han reforzado las posiciones de los palestinos, lo cual ya se ha reflejado en el fortalecimiento de los lazos internos entre *Hamas* y la Autoridad Nacional Palestina, que han servido para la solicitud de ingreso del Estado palestino en Nacio-

nes Unidas en septiembre de 2011<sup>40</sup>. El fin cada vez más probable de la Presidencia siria de Bachar al-Asad, se puede interpretar de diferentes maneras, como se comentará en la conexión con Irán.

## Israel

En Israel es donde mejor se ha reflejado la ideología de la Hermandad en la justificación de la “resistencia” del pueblo palestino, que los grupos islamistas entienden como un deber sagrado. En estos movimientos está arraigado este sentimiento. Podrán incorporarse al juego político; incluso reconocer la existencia del Estado de Israel, pero las autoridades israelíes son plenamente conscientes de que no va a desaparecer la tensión regional. Por ello, para los israelíes, el conflicto en la región es permanente.

Con el incremento de influencia islamista en los Gobiernos de la zona se presentan dos opciones. La primera, intentar alcanzar un equilibrio a través del diálogo abierto con grupos que se hayan incorporado al sistema político, de los cuales el más trascendental es el de los Hermanos Musulmanes egipcios. La segunda, la menos deseable por sus dramáticas consecuencias, sería elevar la tensión al extremo de desencadenar un conflicto armado.

De la misma forma que Israel ya ha negociado con *Hamas* y *Hezbollah*, lo puede hacer con los Hermanos Musulmanes, mucho más dispuestos a mantener una coexistencia pacífica en la región. A partir de ahora, la presencia mayoritaria de la Hermandad en el Parlamento egipcio podrá alterar la situación. Los Hermanos Musulmanes consideran nulos los acuerdos entre Egipto e Israel. Sin hacer mención explícita de los firmados en 1979, ya se han anunciado dos cuestiones que pueden derivar en cambios importantes. La primera se refiere a la voluntad de contar con un respaldo social que permita prorrogar los tratados, y la segunda, a la libertad de responder en el caso de que la parte israelí incumpla lo pactado.

No obstante, los líderes de la Hermandad se manifiestan con enorme ambigüedad en los momentos presentes. Parece que su intención es someter los tratados a una decisión parlamentaria, en vez de a un referéndum nacional, como se habían comprometido. En cualquier caso, los resultados electorales sugieren que va a variar poco la decisión final. Lo máximo que se puede esperar es una renegociación más favorable a la posición egipcia, asunto todavía por determinar hasta que se conozca el reparto de carteras en el nuevo Gobierno. Un ministro procedente del PLJ en Asuntos Exteriores puede resultar un detonador de los conflictos en el Mediterráneo Oriental.

Si se impone esta nueva política en la región, encontramos dos claros condicionantes. El primero, el peso político que los propios Hermanos Musulmanes adquieran en otros países. El segundo, la dependencia energética de Israel respecto a Egipto. A menos que sucedan otros acontecimientos trascendentes en la región, el

---

40 En octubre de 2011, Palestina ha sido admitida como Estado en la UNESCO.



Gobierno israelí tendrá que mostrarse dispuesto a realizar mayores concesiones a los palestinos.

A todo ello se suma uno de los nuevos factores a los que deberá hacer frente Israel: el cambio de estrategia que pretende implementar Estados Unidos. El presidente Obama, quien despertó nuevas expectativas en su política internacional en el discurso de El Cairo, ha tropezado con la falta de flexibilidad del primer ministro Netanyahu en su política de asentamientos<sup>41</sup>, que ha paralizado las negociaciones entre palestinos e israelíes. Este desgaste ha dañado la imagen del presidente americano, que no ha logrado consumir el Proceso de Paz. En este escenario, la Casa Blanca ha decidido convertir a los Hermanos Musulmanes en sus nuevos socios.

En definitiva, si el Gobierno de Tel Aviv fuese capaz de percibir estos cambios como oportunidad, y no como amenaza, existirían posibilidades de moderar algunas posiciones de sus vecinos.

## Europa

Los Hermanos Musulmanes están presentes en muchos Estados europeos. Europa ha sido uno de los refugios más habituales de aquellos que han huido de la represión en Egipto y en otros países. Durante los años de la guerra fría, el rechazo de los Gobiernos europeos a la política de Nasser se convirtió en un polo de atracción para muchos miembros de la Hermandad. Entre las comunidades inmigrantes, son frecuentes los grupos vinculados a este Movimiento. Siempre ha sido un objetivo de la organización mantener la moral islámica entre quienes habían abandonado las tierras del Islam. Los Hermanos Musulmanes siempre han procurado tener un perfil bajo en la vida pública, especialmente después de los atentados del 11-S, ante el temor de ser confundidos con sectores salafistas. A pesar de ello, en países como Reino Unido, Francia o Alemania existen centros importantes, indirectamente conectados con la Hermandad. No han renunciado a su aspiración pacífica de convertir la *sharia* en el patrón moral de la sociedad, pero la realidad es que la mayoría, al margen de su adoctrinamiento, convive con el sistema político como el resto de los ciudadanos.

En Europa, comparten, también participan del rechazo a Israel, por lo que algunos de sus miembros se relacionan con partidos de izquierdas que alientan campañas y acciones anti-sionistas. Lo normal es que estas personas no estén directamente vinculadas a grupos terroristas islamistas<sup>42</sup>. Están expuestos, al igual que en cualquier otro lugar, a la radicalización ideológica por la penetración que los grupos salafistas tienen también en el espacio europeo.

---

41 Algora Weber, M<sup>a</sup> Dolores: “Las negociaciones palestino-israelíes en el proceso de paz de Oriente Próximo”. Documento de opinión, 24/2011. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2011/DIEEEEO24\\_2011ProcesoPazOrienteProximo.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEEO24_2011ProcesoPazOrienteProximo.pdf).

42 La fuente procede del Centro de Inteligencia y lucha contra el Terrorismo Meir Amit (Junio 2011)

## Turquía

En el contexto de la “primavera árabe”, el presidente Erdogan aspira a convertirse en el modelo de referencia para quienes promueven cambios revolucionarios, ya sea por el prototipo que puede suponer su Partido de Justicia y Desarrollo, especialmente para los Hermanos Musulmanes, como por su actuación en el seno de un sistema democrático y secular.

Sin embargo, hay algunas cuestiones que ponen en duda la influencia turca en los nuevos regímenes árabes. El reparto del equilibrio de fuerzas en el Parlamento egipcio, inaugurado en enero de 2012 con la mayoría electoral de los Hermanos Musulmanes con 235 escaños y seguidos de *al-Nour* con 123, posibilita la redacción de una Constitución en la que la aplicación de la *sharia* tenga una cabida mucho más significativa que la reflejada en la Carta Magna turca, reformada en 2010. Es decir, Egipto puede crear un nuevo modelo que sea un polo de atracción muy superior al de Turquía, una vez recuperado el país de las agitaciones sociales. La opción turca respondería mejor a los egipcios laicos, pero estos carecen de peso específico en la vida política. En el Parlamento turco, junto al prominente grupo de los islamistas, la segunda fuerza es un partido socialdemócrata laico. Ésta no es la misma situación que la egipcia, por lo que los resultados divergerán.

Esta realidad puede afectar a las aspiraciones turcas en su política exterior hacia el mundo árabe. La actual oposición de Ankara frente a Israel es el elemento que conecta a turcos y árabes. Pero, una vez recuperado el papel de Egipto, Turquía se verá desplazada de la diplomacia regional. El Gobierno que se constituya en El Cairo podría valerse de la mediación turca en el proceso de paz de Oriente Próximo, pero se reservará el protagonismo en las negociaciones de la situación en Gaza. Especialmente ahora que estrecha sus lazos con *Hamas* y tiene la llave de los Acuerdos entre Egipto e Israel.

En cambio, las relaciones económicas de Turquía con los Gobiernos árabes pueden tener más éxito y continuidad. A pesar de las reformas internas del presidente Erdogan, este país cada vez encuentra más obstáculos para su posible adhesión a la Unión Europea. Es evidente que hasta los mismos turcos van perdiendo el interés. El mundo árabe aparece ahora como una gran oportunidad para el fortalecimiento de la economía turca, que ya ha sobrevivido airoosamente a la crisis mundial; pero que, sin duda, emprenderá unos lazos comerciales muy alejados de los prejuicios que los europeos puedan tener hacia la región.

## Irán y Arabia Saudí

El equilibrio de fuerzas entre las dos grandes potencias islámicas puede verse muy alterado por la “primavera árabe”. Aunque en apariencia se mantiene la estabilidad interna en Irán y en Arabia Saudí, a largo plazo sus consecuencias saldrán a la luz.

El año 2011 ha movido importantes asuntos internos en Irán, a pesar de que no han triunfado abiertamente las movilizaciones sociales. El régimen de Ahmedinayad ha tenido que incrementar su represión interna, por temor a una reactivación del Mo-

vimiento Verde. Allí se reúnen, desde hace dos años, las voces que con más fuerza se atreven a cuestionar el sistema islamista impuesto por la revolución jomeiní. Paulatinamente, se va haciendo evidente que se trata de un régimen sin la firmeza necesaria para resistir la embestida de los cambios revolucionarios de la región, que demandan pluralismo político y respeto a los derechos humanos. Si se añade la presión de las potencias internacionales, como consecuencia de su programa nuclear, es posible que acabe por sucumbir a corto plazo a las consecuencias de las movilizaciones protagonizadas por sus vecinos árabes. El destino de Irán y Siria han quedado todavía más estrechamente unidos en este contexto. La caída de Al-Asad supondría una pérdida irreparable para que la penetración iraní alcance sus objetivos en Oriente Próximo. Empero, en las circunstancias actuales de Siria, aquel no podría sobrevivir sin Ahmedinayad.

Arabia Saudí ejerce su influencia, tanto de forma directa como a través del Consejo de Cooperación del Golfo. Durante la “primavera árabe”, ha visto la necesidad de hacer frente, por un lado, a la influencia *shíi* en Bahrein, que frenó enviando sus propias Fuerzas Armadas, en marzo de 2011. Por otro, a la situación de Yemen, cuya desestabilización ha disparado el riesgo de que sea utilizada por el mayor enemigo de la dinastía saudí: al-Qaeda.

Las autoridades saudíes han intentado frenar el éxito revolucionario, en lo que pudiera afectar a la región del Golfo. En el resto de los países árabes los saudíes han respaldado a las monarquías, como las de Marruecos y Jordania, que de momento parecen haberse salvado de las consecuencias de las revueltas introduciendo de algunas reformas, además de la legitimidad en el poder que poseen sus monarcas.

Los resultados de las elecciones de Egipto ya apuntan a que los saudíes hayan podido respaldar a los grupos salafistas del Partido *al-Nour*. La política saudí no comparte la moderación que ha llevado a la Hermandad a integrarse en el sistema de partidos; ni ese pluralismo religioso y político, con el que pretende ganarse la confianza interna e internacional. Igualmente, las manifestaciones que, a lo largo de 2012, han protagonizado los grupos más extremistas en El Cairo o Túnez, han contado con el apoyo saudí.

La “primavera árabe” ha ocasionado el ascenso de un posible Estado competidor con la influencia saudí en el Golfo: Qatar. La retransmisión de todos los levantamientos por su cadena *Al-Yazeera*, junto a las fuertes inversiones que se realizan en aquellos países, ha proporcionado a los qataríes un liderazgo en el mundo árabe, que de alguna manera los enfrenta a Arabia Saudí. Mientras que los qataríes se han puesto a la altura de los cambios, los saudíes se han resistido a ellos. A esto hay que añadir los resultados de su financiación, que están permitiendo a muchos de los países árabes superar la crisis económica, de la que el Magreb y Oriente Próximo no se han librado. La estabilidad económica de los países en los que se han impuesto nuevos regímenes es esencial para su progreso. El Gobierno de Doha, por tanto, queda asociado a estas revoluciones al tratar de aprovechar este contexto.

Arabia Saudí y Qatar comparten intereses estratégicos en las nuevas oportunidades que han ofrecido las revoluciones, y la necesidad común de frenar la fuerza del chiísmo en el mundo árabe. Aunque quizá sea temprano para esta valoración, existen algunos

datos que sugieren un futuro distanciamiento entre ambas potencias del Golfo, si llega a debilitarse la amenaza iraní.

## CONCLUSIONES

Progresivamente se van obteniendo datos que, pronto, permitirán hacer una valoración de los cambios en Egipto y el mundo árabe, así como en la dinámica internacional.

La normalización política de los Hermanos Musulmanes ha permitido integrar al Movimiento en el juego democrático. Aunque no cabe duda de que su equilibrio y moderación será uno de los principales desafíos a los que se enfrentará la sociedad egipcia.

La Hermandad, a través de la formación política que haya constituido, tendrán que conquistar la confianza de los partidos laicos, de amplios sectores de la sociedad y de las Fuerzas Armadas. La única vía para que esto suceda será la auténtica incorporación de los valores democráticos, pluralismo y tolerancia, en su ideario político. Estableciendo también los canales que permitan su compatibilidad con la práctica del Islam.

Si se produce esta transformación, los Hermanos Musulmanes podrían ser la oportunidad de crear un modelo de gobernanza extensible a las distintas sociedades árabes del Magreb y de Oriente Próximo. Sin ese progreso doctrinal, la Hermandad quedará a merced de la influencia proveniente de los grupos salafistas. En este caso, la dictadura de Mubarak podría llegar a ser sustituida por un sistema islamista, que no ofrecerá ninguna garantía para asegurar el triunfo de la revolución de la Plaza Tahrir.

Por tanto, el desafío para este movimiento será su capacidad de evolucionar hacia un sistema político al que deberán adaptar su organización. Es pronto para saber en qué se traducirá esta nueva realidad.

Aunque sus posiciones respecto al terrorismo resultan un tanto confusas, al moverse entre lo que ellos consideran “resistencia” a la ocupación extranjera y la condena inequívoca de atentados, la Hermandad se desvincula de los sectores radicales.

En el mejor de los casos, en el corto plazo se percibirá una reislamización pacífica de los países árabes del Mediterráneo. Los Hermanos Musulmanes pertenecen al conjunto de fuerzas islamistas que están destinadas a transformar el perfil de esta región en los años venideros. Su entrada definitiva en el juego político les permitirá obtener los frutos del abandono de la violencia, que favorecerá el fortalecimiento del transnacionalismo musulmán.

No es sobre el Islam político moderado sobre el que las potencias internacionales deberían manifestar su preocupación, sino sobre las fuerzas que inspiran y promueven los movimientos radicales, como el salafismo. La dependencia energética de Occidente respecto a países con gobiernos fundamentalistas constituye un obstáculo para que,

desde el exterior del mundo árabe, se pueda contribuir a su pacífico progreso hacia la modernidad. La expansión de los movimientos radicales será inevitable mientras estén respaldados por una financiación potente. Para que la “primavera árabe” pueda dar sus frutos hacia la creación de sistemas políticos, no antagónicos con los valores democráticos, las potencias extranjeras deberían hacer frente a su propia revolución, la energética.

Otra conclusión que se desprende de este estudio es la necesidad de aplicar una visión estratégica para Oriente Próximo a largo plazo. Los cambios en el mundo árabe no significan únicamente un periodo de transición para estas sociedades. Por su trascendencia, también lo son para la política internacional en su conjunto. Estas transformaciones se han hecho desde dentro y desde abajo. Por tanto, las relaciones internacionales, en ningún caso, serán las mismas que las existentes cuando las élites ocupaban el poder.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALGORA WEBER, M<sup>a</sup> Dolores: “Las negociaciones palestino-israelíes en el proceso de paz de Oriente Próximo”. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión, 24/2011.
- “Túnez busca un modelo”, *Foreign Policy en español*, 3 de agosto de 2012. <http://www.fp-es.org/tunez-busca-un-modelo-arabe>
- BURGAT, Françoise: *El islamismo cara a cara*. Barcelona, Bellaterra, 2000.
- CASA ÁRABE, “Atalaya sociopolítica de Casa Árabe”, n<sup>o</sup>14, marzo-abril 2011.
- CHATTERJI, Nikshoy C.: *History of Modern Middle East*. Londres, Oriental University Press, 1987.
- HAMZEH, Nizar: “Lebanon’s Islamist and local politics: a new reality”, *Third World Quarterly*, Vol. 21 n<sup>o</sup> 5, 2000.
- GUTIÉRREZ DE TERÁN, Ignacio & ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *Informe sobre las revueltas árabes*. Madrid, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo, 2011.
- Lampridi-Kemou, Athina: “Egipto la revolución inconclusa”, *Informe sobre las revueltas árabes*. Madrid, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo, 2011.
- “Los Hermanos Musulmanes: ¿una fuerza centrífuga o centrípeta?”, *Revista d’Afers Internacionals*, CIDOB, n<sup>o</sup>93-94, 2011.
- MARTÍN, Javier: *Los Hermanos Musulmanes*. Madrid, Los Libros de la Catarata, 2011.
- NATHAN BROWN: “The Muslim Brotherhood”. Carnegie Endowment for International Peace (April 13, 2011).

ORTI PÉREZ, Juan: “Islam y Democracia”, *Boletín de Información*, nº 280. Madrid, CESEDEN, 2003.

ROY, Oliver: *El Islam mundializado. Los musulmanes en la era de la globalización*. Barcelona, Bellatarra, 2003.



*Beatriz Larriba Hinojar*

*Doctora en Derecho Público*

*Universidad Jaume I*

*Senior Research Fellow and Visiting Professor, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand  
Economic Intelligence & National Security Consultant*

## EL MODERNO CONFLICTO TAILAN- DÉS: CUESTIONES Y PERS- PECTIVAS DE SEGURIDAD NACIONAL\*

Este trabajo tiene como principal objetivo recordar los hechos más trascendentes del que he denominado “moderno conflicto tailandés”, y los principales actores intervinientes en el mismo, los componentes cognitivos y emocionales de sus interacciones, las piezas estructurales del propio conflicto y, finalmente, la lucha de la insurgencia en el Sur de Tailandia. Resulta indispensable conocer estos aspectos para poder valorar, de un modo racional, la estrategia que actualmente se sigue para resolver este conflicto, algo desconocido para la comunidad internacional.

Palabras clave: Asia, Conflicto, Relaciones Políticas y de Seguridad, Gobernanza, Insurgencia, Derechos Fundamentales.

---

\* La elaboración de este trabajo ha sido posible gracias a la gran ayuda y el tenaz aliento de *Alfonso de Juan SJ* y *Rassamee Krisanamis*, dos trabajadores incansables por la paz del pueblo tailandés. Asimismo, quiero agradecer a Juan Carlos Royo sus valiosos comentarios y sugerencias sobre el tema que aquí he trabajado; y al profesor Viraphong Boonyobhas, catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Chulalongkorn de Bangkok, Tailandia, su generosidad y constante ánimo.

*The main purpose of this paper is to recall briefly the most relevant facts of the conflict that I have called the “modern Thai conflict”, as well as to brief about the main actors involved, the emotional and cognitive components of their interactions, the structural parts of the conflict itself, and finally the issue of the insurgence in the South of Thailand, in order to better appreciate the current conflict resolution strategy, in what is often an unknown conflict to the international community.*

*Key words: Asia, Conflict, Political and Security Relations, Governance, Insurgence, Fundamental Rights.*



## PLANTEAMIENTO

**A** la hora de enfrentarse al análisis de un conflicto como el tailandés, hay que partir de dos premisas básicas que a menudo suelen obviarse: Primera, que cada conflicto es único, tiene sus propios elementos causales y diferenciales y, por lo tanto, requiere respuestas específicas y concretas. No es posible trasladar las ofrecidas en otros conflictos, aunque compartan algunas similitudes. Es más, en este sentido resulta necesario despojarse de los clichés occidentales al emprender el estudio de los parámetros que configuran los conflictos asiáticos. Como segunda premisa el indispensable estudio del papel que juegan, en el origen y desarrollo del conflicto y de los componentes cognitivos y emocionales, los diversos actores implicados, y el examen de los elementos estructurales del propio conflicto. Como pone de manifiesto Galvache Valero<sup>1</sup>, en los análisis suele eludirse la búsqueda de las causas que dieron origen a un determinado conflicto, o se reduce su estudio al ámbito inmediato de las circunstancias que han dado lugar a sus manifestaciones y condicionamientos más cercanos al momento de la observación. De ahí lo esencial de realizar un análisis del actual conflicto tailandés que, incluyendo los elementos citados, permita identificar con precisión sus elementos causales y diferenciales, así como las líneas de actuación futuras y los recursos disponibles. Pues solo así podrá analizarse racionalmente su evolución y posible desenlace.

---

1 Galvache Valero, Francisco, “La actuación de los actores estatales a lo largo del conflicto de Irlanda del Norte”, en *Reflexiones sobre la evolución del conflicto en Irlanda del Norte*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007. p. 21.

## ANTECEDENTES

Desde que, a resultas de la revolución democrática de 1936, Tailandia adoptó como forma de gobierno la monarquía constitucional<sup>2</sup>, 17 han sido los estatutos y constituciones que la han regido, 9 los golpes de estado a los que se ha enfrentado y 28 los Primeros Ministros que hasta la actual Yingluck Shinawatra, han gobernado el antiguo reino de Siam. De todos ellos, una de las figuras más populares y controvertidas es el ex Primer Ministro Thaksin Shinawatra<sup>3</sup>, hermano de la actual.

### El gobierno de Thaksin Shinawatra (2001-2006)

Thaksin Shinawatra, un teniente coronel de policía reconvertido en magnate de las telecomunicaciones, irrumpió en la escena pública tailandesa el año 1994. En 1998, tras la profunda crisis económica asiática de 1997 que dejó al país al borde de la bancarrota, Thaksin Shinawatra fundó el Thai Rak Thai Party (TRT) con el que concurrió, ganándolas, a las elecciones del año 2001.

Su innegable carisma, y las políticas populistas que conformaban el programa electoral de su partido -basadas fundamentalmente en facilitar el acceso de las clases más desfavorecidas a los servicios de salud y a las medicinas a muy bajo coste<sup>4</sup>, así como en la puesta en marcha de programas de estímulo de la economía agraria local con la concesión de microcréditos-, calaron pronto entre la clase rural y media baja del país. Este estrato social se identificó rápidamente con él, al verlo como el primer político de la era moderna que no provenía de la élite tradicional tailandesa que, hasta entonces, había gobernado el reino. Así logró atraerse a un amplio espectro del electorado, sobre todo en el norte, huérfano de opciones políticas a las que adherirse, por la inexistencia en Tailandia de partidos con políticas de izquierdas. Thaksin Shinawatra revalidó con una amplia mayoría su mandato tras las elecciones de 2005. Estos comicios contaron con una participación récord del 75%.

Simultáneamente, y mientras su popularidad crecía, el desarrollo de otras políticas neoliberales de privatización, una controvertida lucha contra el tráfico de drogas -con

---

2 Para una información más completa, en inglés, sobre la actual dinastía real tailandesa, vid: <http://www.mahidol.ac.th/thailand/chakri.html>. Sobre la figura del monarca reinante puede consultarse: AAVV, *El rey Bhumidol: Fuerza de la Nación*, Bangkok, 2008.

3 Para un estudio más detallado de la figura de Thaksin Shinawatra, vid, Pasuk Phongpaichit y Chris Baker, *Thaksin. The Business of politics in Thailand*, Silkworm Books, Chiang Mai, Thailand, 2005; McCargo, Duncan y Ukrist Pathmanand, *Thaksinization of Thailand*, Nordic Institute of Asean Studies, Denmark, 2005.

4 Es lo que se conoció como “el proyecto de los 30 bahts”, por la cantidad cuasi simbólica que se estableció, en un principio, para cofinanciar el acceso a los servicios sanitarios. Para una visión crítica de estas políticas vid, Pasuk Phongpaichit, “Thailand under Thaksin: Another Malaysia?”, *Working Paper No. 109*, en *Asia Research Centre*, Murdoch University, Australia, September 2004, pp 4 y ss.

acusaciones, presuntos interrogatorios y muertes sin control judicial<sup>5</sup>, la errática manera que tuvo su gobierno de abordar el problema de la insurgencia en el Sur -donde la matanza de *Tak Bai* del 25 de octubre de 2005 marcó un triste hito en la historia tailandesa de la lucha contra la insurgencia<sup>6</sup>-, su control de los medios de comunicación, y los ataques a la libertad de prensa, hicieron que comenzasen a surgir numerosas voces críticas.

En respuesta a esas acusaciones -las relacionadas con corrupción y abuso de poder- el *Assets Examination Committee* (AEC) decidió, en junio de 2007, inmovilizar 76.000 millones de bahts (unos 2.000 millones de euros) de sus cuentas bancarias, por enriquecimiento patrimonial ilícito y malversación. A esta decisión -confirmada por la trascendental sentencia de la Corte Suprema, de 26 de enero de 2010-, le siguió otra sentencia, de 21 de octubre de 2008, que le condenó en ausencia a dos años de prisión, por abuso de poder, cuando era Primer Ministro<sup>7</sup>. Desde que se emitió esta sentencia, Thaksin Shinawatra es un fugitivo de la justicia tailandesa, en búsqueda de asilo por diferentes países, con varios casos penales abiertos y una orden de arresto, emitida el 25 de mayo de 2010, por la presunta comisión de actos de terrorismo relacionados con las protestas de los *Red Shirts* o camisetas rojas de 2010.

### La crisis de finales de 2005 y el golpe de Estado de 2006

Una de las primeras voces que se alzaron en 2005 contra la administración de Thaksin Shinawatra fue Sondhi Limtongkul, conocido magnate de los medios de comunicación, quien emprendió una cruzada personal por lo que él consideró la defensa de los valores tradicionales de la nación tailandesa -la ética, la religión y la monarquía-, puestos en peligro, a su entender, por los constantes ataques procedentes del gobierno de Thaksin Shinawatra, y por la creciente corrupción. Esta cruzada culminó con la creación del primer gran movimiento popular contra el Primer Ministro, el *People Alliance for Democracy* (PAD), conocido como los *Yellow Shirts* o camisetas amarillas por adoptar en su vestimenta este color, símbolo del rey tailandés. Por esas fechas, Sondhi Limtongkul sufrió un controvertido y nunca aclarado intento de asesinato.

5 Vid, para una visión crítica, Jaran Cosananund, "Human rights and the war on drugs: problems of conception, consciousness and social responsibility", *Thailand Human Rights Journal*, 1, 2003, pp 59 a 87. Asimismo, véase la versión inglesa del informe titulado "The war on Drugs, HIV/AIDS and Violations of Human Rights in Thailand", elaborado por la organización Human Rights Watch, que puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.hrw.org/campaigns/aids/2004/thai.htm>

6 El 25 de octubre de 2004, ochenta y siete presuntos insurgentes murieron, en condiciones no aclaradas, tras ser arrestados por la policía y por tropas tailandesas en el distrito de Tak Bai, provincia de Narathiwat. A este suceso le precedió la matanza de ciento trece personas en la mezquita de Krue Sae, el 28 de abril, a manos de soldados y policías. La mayoría de los muertos eran militantes musulmanes.

7 Contraviniendo así lo establecido en el art. 100 de la *National Counter Corruption Act*, que prohíbe a los miembros del gobierno y a sus esposas tener intereses en contratos con agencias estatales que estén bajo su autoridad. Es el conocido como *Ratchadapisek Land Case*.

El PAD, integrado por 23 organizaciones ciudadanas, reúne en sus filas, mayoritariamente, a la élite aristocrática tailandesa, intelectuales liberales, parte de la comunidad académica universitaria y la clase media urbana de Bangkok. Sus detractores le acusan de fundamentar su discurso en un entendimiento particular de la democracia que favorece esencialmente a la clase alta tradicional. Este grupo inició una intensa campaña contra Thaksin Shinawatra y organizó, junto a otros movimientos sociales, numerosas manifestaciones de protesta, a comienzos de 2006, pidiendo su dimisión y el inicio de un proceso de *'impeachment'*.

En el punto álgido de la crisis -febrero de 2006- Thaksin Shinawatra disolvió el Parlamento y convocó elecciones para el mes de abril, boicoteadas por el Partido Demócrata y el resto de la oposición, con acusaciones ante la *Central Administrative Court* de fraude electoral por la compra de votos en numerosas circunscripciones. Aunque ganó, el TRTP al no pudo alcanzar 38 representantes en el Sur -feudo tradicional del Partido Demócrata-, ni el 20% de los votos mínimos necesarios para la elección en un distrito. Con la ley electoral vigente en Tailandia, no fue posible la constitución de la Cámara Baja, lo que provocó una profunda crisis constitucional.

Parecía inevitable la gestación de un golpe militar, que se produjo el 19 de septiembre de 2006. Varios mandos de la *Royal Thai Army*, liderados por su comandante en jefe, el General Sonthi Boonyaratglin, dieron un golpe contra Thaksin Shinawatra, aprovechando su viaje a Nueva York, para asistir a una Conferencia de Naciones Unidas. Fue bautizado como el “golpe blando”, por la ausencia de violencia. La junta militar formada tras el pronunciamiento, autodenominada *Council for National Security* (CNS), estableció una junta de gobierno y nombró Primer Ministro interino al General retirado Surayud Chulanont.

Mientras, la Corte Constitucional dictó otra sentencia clave el 30 de mayo de 2007. Por unanimidad, resolvió que se habían violado las leyes electorales en los comicios de 2006 por parte del TRTP, por lo que ordenaba su disolución y la inhabilitación de 111 de sus miembros. Dieciséis meses después del golpe militar y acorde a las reglas establecidas en la nueva Constitución, se celebraron -el 23 de diciembre de 2007- unas nuevas elecciones generales.

### La crisis de finales de 2008 y de 2009

Esas elecciones fueron ganadas por el *People Power Party*(PPP) con un 45 % de los votos. Su líder, Samak Sundarajev, un político veterano, ex Gobernador de Bangkok, se convirtió el 29 de enero de 2008 en el vigésimo quinto Primer Ministro de Tailandia. Samak y su partido gobernaron el país por un breve periodo de ocho meses – enero-septiembre de 2008- en coalición con otras cinco formaciones minoritarias<sup>8</sup>.

---

8 El Chart Thai Party, el Matchima Thipataya Party, el Pracharaj Party, el Puea Pandin Party y el Ruam Jai Thai Chart Pattana Party.

Durante ese periodo la crisis política se acentuó, y el PAD retomó con brío la actividad, llevando a cabo una intensa campaña de movilización entre sus seguidores y contra el gobierno de Samak Sundarajev, en respuesta a la preparación de una ley de amnistía política que presuntamente favorecería a Thaksin Shinawatra. En septiembre de 2008, una sentencia de la Corte Constitucional encontró culpable a Samak Sundarajev de un delito de “conflicto de intereses”, al compaginar su puesto de Primer Ministro con un programa televisivo de cocina y recibir por ello una remuneración privada prohibida por ley. Este veredicto provocó su dimisión como jefe de gobierno. A partir de entonces, el conflicto vivió momentos de máximo enfrentamiento y radicalización. Así, el nombramiento por la Asamblea Nacional del cuñado de Thaksin Shinawatra, Somchai Wongsawat, como nuevo Primer Ministro, el 17 de septiembre de 2008, a propuesta del PPP y gracias a los votos de los partidos que formaban la hasta entonces coalición gubernamental, se encontró con el rechazo frontal del PAD. No sólo continuó con su ocupación de la *Government House* -iniciada en agosto de 2008 y que duraría hasta diciembre-. También extendió sus protestas a las puertas mismas del Parlamento, donde encontró la represión de los manifestantes por parte de la policía, con un muerto y 45 heridos, desembocó en la dimisión del vice Primer Ministro, quien asumió toda la responsabilidad por los enfrentamientos. Las acciones del PAD alcanzaron su punto culminante con la ocupación no violenta del aeropuerto de Dong Mueang -a donde el gobierno había trasladado temporalmente sus oficinas tras la ocupación de la *Government House*- y la ocupación pacífica del aeropuerto internacional de Suvarnabhumi, cuyo cierre se declaró el 25 de noviembre de 2008.

La crisis avanzó un paso más cuando, el 2 de diciembre, la Corte Constitucional tailandesa dictó otra sentencia histórica que disolvió, por fraude electoral, el PPP y otros dos grupos de la coalición -el *Chart Thai* y el *Matchima Thipataya*-. Sus líderes fueron inhabilitados para ocupar cargo público por 5 años, incluido el recién nombrado Primer Ministro, Somchai Wongsawat, quien se vio obligado a dimitir. Como respuesta a esta decisión, el PAD anunció el 3 de diciembre el final de sus protestas y desocupó los aeropuertos y los edificios públicos.

Tras una votación parlamentaria celebrada el 15 de diciembre de 2008, Abhisit Vejjajiva, líder del Partido Demócrata desde 2005, ocupó el cargo de primer ministro. Vejjajiva ganó esta votación con el apoyo de su partido y el de algunos diputados de la disuelta coalición gubernamental, que cambiaron de bando.

Además de su conexión con algunos miembros del PAD, su elección en el Parlamento, le ligó a la tradicional aristocracia política.

A partir de marzo de 2009, los miembros del movimiento civil *United Front of Democracy Against Dictatorship* (UDD), surgido en 2006 para oponerse al golpe militar que depuso a Thaksin Shinawatra y al otro gran movimiento civil tailandés del PAD, arremetieron en sus manifestaciones contra el Primer Ministro, a quien acusaron de presidir un gobierno impuesto por un golpe judicial y militar encubierto. Por su vestimenta, el movimiento se denominó *Red Shirts* (Camisas Rojas).

## EL MODERNO CONFLICTO TAILANDÉS

### La “penúltima” crisis de 2010

El inicio del moderno conflicto tailandés, con los mismos protagonistas políticos que venimos describiendo, puede situarse en la transición de 2009 a 2010. Así, el 12 de marzo de este año, los *Red Shirts* comenzaron sus masivas protestas antigubernamentales en Bangkok, siguiendo las iniciadas el año anterior. Estas protestas culminaron con la ocupación, el 2 de abril, de la céntrica Ratchaprasong, una zona simbólica de Bangkok donde se concentran los principales hoteles y almacenes de lujo de la ciudad. Allí establecieron su campamento general, donde vivieron - hasta el 19 de mayo, cuando el ejército los desalojó- unas 3.000 personas, llegando a alcanzar cifras cercanas a las 25.000 en algunos momentos. Con posterioridad, intentaron la ocupación de los distritos financieros, *Silom* y *Sathorn*, conocido este último como el *Wall Street* tailandés y símbolo de la modernidad y prosperidad económica del país. Este último intento no tuvo éxito, pero permitió a los *Red Shirts* establecer otro campamento a las puertas de dicho distrito, en el popular parque de *Lumpini*. Este lugar, con los días, se convertiría en el verdadero fortín de los *Red Shirts*, donde las facciones violentas convergentes con el movimiento rojo centralizaron su campo de batalla.

La disputa tuvo una de sus fechas clave el 10 de abril. Los días precedentes, incidentes violentos, los ataques con granadas, bombas y cócteles molotov se sucedieron en Bangkok, llegando a contabilizarse unos 35 incidentes en un mes<sup>9</sup>. Pero el denominado “sábado sangriento”, cuando los enfrentamientos entre manifestantes y el ejército arrojaron un balance de 25 muertos y más de 800 heridos en ambos bandos, marcó el inicio de una escalada de acciones violentas sin precedentes en el conflicto tailandés.

El 29 de abril es otra fecha importante en el desarrollo del conflicto. Ese día, se produjo el asalto del Hospital de Chulalongkorn por parte de los guardias de los *Red Shirts*. Este hecho tuvo una trascendencia singular, por dos razones: en primer lugar, porque las imágenes del asalto a un hospital y de la posterior evacuación de los pacientes conmocionaron a la opinión pública, extendiéndose las dudas sobre el carácter pacífico del movimiento rojo. Y, en segundo lugar, porque puso de manifiesto la profunda división, surgida entre sus diversas facciones.

La última fecha significativa antes del desalojo la marca la tarde del 13 de mayo, cuando un francotirador acabó con la vida de un General de División, experto en

---

<sup>9</sup> Los citados ataques aparecen detallados en el diario *The Nation* de 30 de marzo de 2010. Asimismo, puede consultarse la relación cronológica de todos estos actos de sabotaje y ataques violentos, hecha por la doctora Deekana Tipchanta con una extensa información documental, en la siguiente dirección web <http://blog.nationmultimedia.com/ThaiTalk/2010/05/29/entry-1>

terrorismo, mientras concedía una entrevista a medios extranjeros. Este militar, auténtico símbolo para muchos de los *Red Shirts*, estaba encargado de la seguridad del campamento rojo. Su muerte infundió desmoralización, pérdida de rumbo y disgregación de las facciones violentas y armadas convergentes con el movimiento, así como el temor a una inminente actuación del gobierno.

Finalmente, el 19 de mayo, el ejército ejecutó la “Operation Encirclement at Ratchaprasong”<sup>10</sup>. Iniciándose con el asalto a *Lumpini* y alrededores, culminó con la toma y desalojo del campamento de los *Red Shirts* en Bangkok. Inmediatamente después, los descontentos con el desalojo y esa rendición cometieron numerosos actos encadenados de terrorismo callejero por toda la ciudad, que acabaron con la quema de 31 edificios en Bangkok y la consumación de diversos actos de sabotaje y vandalismo, desatándose el caos material y emocional en todo el país.

De marzo a junio, de acuerdo con los datos del gobierno, se registraron 92 muertos y 1888 heridos. Las cifras expresan por sí mismas la magnitud de la violencia y el grado de enfrentamiento alcanzado en estos dos meses. Cabe afirmar que los hechos descritos intensificaron, hasta cotas nunca alcanzadas antes, la escalada del conflicto tailandés. Un conflicto diferente a los anteriores, por varias razones. En primer lugar, porque aunque se iniciara el 14 de marzo como una manifestación pacífica y democrática, parte del movimiento *Red Shirts* fue degenerando, hasta transformarse en una guerra urbana que culminó en los actos de la tarde del 19 de mayo. Mientras, civiles tailandeses iniciaron una lucha contra el gobierno y el ejército que también se tornó armada. Así, se emplearon medios violentos, por parte de una facción convergente con el movimiento rojo, los denominados *Black Shirts* o camisetas negras, para la consecución de fines de naturaleza política. La violencia, por primera vez en la historia moderna del país, no sólo se empleó contra el poder establecido; sino también contra los civiles tailandeses, a diferencia de lo ocurrido en octubre de 1973, 1976 o mayo de 1992. Cuestión distinta es el empleo de la violencia por los insurgentes del sur.

Una segunda razón diferenciadora es que la violencia descrita acarreó una grave amenaza para la Seguridad Nacional. El gobierno tildó de terroristas a los integrantes de las facciones violentas convergentes con el movimiento rojo, aplicando al conflicto instrumentos normativos carácter excepcional, altamente restrictivos respecto a los derechos fundamentales y con una clara orientación represiva, en sustitución de los procedimientos legales comunes y ordinarios<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Una completa descripción de esta operación militar en el área urbana está disponible en: <http://prachatai.com/english/node/2642>. Fecha de la consulta 25.08.2012.

<sup>11</sup> Así, por ejemplo, el *Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situation B.E. 2548* (2005), publicado en la *Government Gazette*, volumen 122, de 16 de julio de 2005, p 58; y, la *Internal Security Act (ISA) B.E 2551* (2008), ley publicada en la *Government Gazette*, 125, 39 a, de 27 de febrero de 2008, pp. 33-44.

## Las elecciones generales de 2011 y el Gobierno de Yingluck Shinawatra

El 3 de julio de 2011 se celebraron, sin incidentes, las elecciones al Parlamento Nacional. Con una participación del 75%, venció el Puea Thai Party, pilar político de los *Red Shirts* y heredero de los ilegalizados TRTP y PPP, con 265 escaños de los 500 que componen el Parlamento. Su líder, Yingluck Shinawatra, hermana del ex primer ministro, exitosa mujer de negocios sin experiencia política, gobierna en coalición con cinco partidos minoritarios. Desde su llegada al gobierno, estableció la reconciliación nacional como prioridad fundamental. De hecho, el reto de una gobernanza efectiva en Tailandia, amenazada de colapso por todos los acontecimientos sucedidos en los últimos años, es el mayor desafío para el actual ejecutivo. Además del conflicto en el Sur, algunos retos importantes que afronta el nuevo gobierno, que ya ha sufrido una intensa remodelación, son<sup>12</sup>:

- La articulación de un posible regreso al país, vía amnistía o indulto y modificación de la Constitución de 2007, de Thaksin Shinawatra, fugitivo de la justicia tailandesa tras su condena en ausencia en 2008 por un delito de abuso de poder. Su vuelta desencadenaría una crisis política y social de consecuencias impredecibles.
- La reincorporación a la vida política de los 111 miembros del disuelto partido político Thai Rak Thai Party fundado por Thaksin Shinawatra, al haberse cumplido en mayo de 2012 los cinco años de inhabilitación que les impuso la Corte Constitucional en 2007.
- El control del movimiento de los *Red Shirts*, que aupó al poder a Yingluck Shinawatra. Sus líderes no han conseguido puestos clave en el gobierno, amén de aquellos que siguen cumpliendo condena en prisión.
- Las presiones para modificar el artículo 112 del Código Penal, que recoge los delitos de lesa majestad.
- La evolución de la disputa territorial que enfrenta a Tailandia y a Camboya por la soberanía del territorio del templo Preah Vihear. Esta disputa se recrudeció en febrero de 2011, tras un enfrentamiento armado entre los ejércitos de ambos países con al menos, cinco muertos.
- Las consecuencias de la crisis surgida por el controvertido manejo de la situación creada por las inundaciones de 2011, las peores en la historia del país. Hubo más de seiscientos muertos y casi trece millones de personas afectadas.
- El mantenimiento del siempre difícil equilibrio con el Ejército, cuyo papel en la vida civil tailandesa ha sido objeto de controversia.

---

<sup>12</sup> En relación a los retos existentes en Tailandia en materia de derechos humanos, vid, Human Rights Watch, *Thailand: Country Summary*, January 2012.



En la relación del gobierno de Yingluck Shinawatra con el Ejército es importante apuntar que, si bien el nuevo gobierno fue aceptado desde el principio por el Comandante en Jefe de las Reales Fuerzas Armadas -el General Prayuth Chan-ocha-, no ha de olvidarse que este General, de indudable lealtad a la monarquía, lideró a los militares en los enfrentamientos con los *Red Shirts* del “sábado sangriento”, por lo que su relación con el movimiento rojo no está exenta de fricciones. No obstante, el General Prayuth ha sido extremadamente cauteloso en todas sus intervenciones desde que Yingluck Shinawatra subió al poder, rehusando hacer cualquier pronunciamiento de tipo político. Es más, durante las inundaciones de 2011 el jefe de las Reales Fuerzas Armadas mantuvo una posición alineada con la del gobierno, siendo el ejército, finalmente, el principal encargado de controlar la situación y de ayudar a las víctimas y al reestablecimiento de la seguridad en las zonas afectadas. Lo cual le ha hecho recuperar el favor de la ciudadanía tailandesa, que vuelve a considerarlo, a tenor de las últimas encuestas publicadas, como una de sus instituciones más valoradas, superando a la clase política. Será sumamente interesante seguir la evolución de esta relación, máxime cuando planea en este ámbito una reforma de la *Defence Ministry Administration Act* (Ley para la Administración de la Defensa) Buscando la profesionalización de las Fuerzas Armadas, limitaría el control que ahora tienen los mandos militares en las remodelaciones que afectan al nombramiento y traslado de los oficiales superiores. Incrementando, de este modo, el poder del Ministro de Defensa.

### El informe final de la *Truth and Reconciliation Commission of Thailand*

En julio de 2010, el gobierno de Vejjajiva creó la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Tailandia -*Truth and Reconciliation Commission of Thailand (TRCT)*-, con el mandato de buscar la verdad sobre los hechos violentos de marzo y mayo, y la reconciliación del pueblo tailandés. Esta comisión, cuya legitimación fue aceptada por el gobierno de la actual PM Yingluck Shinawatra, presentó oficialmente su informe final en septiembre de 2012. Sus 351 páginas sólo están disponibles en tailandés y, al momento de cerrar este trabajo, no existe una versión oficial en inglés. Existen traducciones de los discursos de los miembros de la comisión, del sumario de recomendaciones y de una definición de reconciliación<sup>13</sup>.

En el citado informe final, aunque no se llega a especificar quiénes fueron los responsables de las muertes acaecidas durante los disturbios, sí contienen diversas constataciones de importancia avaladas por pruebas forenses –como la vinculación de los *black shirts* o *men in black* con los guardias de seguridad del *United Front for Democracy against Dictatorship (UDD)* en, al menos, dos enfrentamientos con las autoridades<sup>14</sup>-. En este sentido, una de las críticas que se formulan al informe es, precisamente, el he-

13 Vid, el documento titulado *Press Release for the Final Report of the Truth for Reconciliation Commission of Thailand*, Monday, 17 September, 2012, Grand Mercure Fortune Hotel, Bangkok.

14 En el enfrentamiento que tuvo lugar en la intersección Kok Wua de Bangkok, cerca del Democracy Monument, y en el choque que se produjo en el área de Pratunam el 10 de abril de 2010.

cho de que las conclusiones a las que llega, en algún supuesto, se basan en simples pistas y no en evidencias reales. En cualquier caso, conviene tener presente que esta comisión, formalmente, no es jurídicamente transnacional, ni sus informes son vinculantes. Los comisionados, por tanto, han tenido poderes limitados para acceder a informaciones clave y para obligar a declarar a todas las partes implicadas. En última instancia, como ponen de manifiesto Ben-Josef Hirsh, MacKenzie y Mohamed Sesay, debe indicarse que las comisiones de la verdad y reconciliación, producto de una norma internacional y elemento esencial de reconciliación nacional, democratización y desarrollo posconflicto, no acatan las normas relativas a la recogida de pruebas criminales, que permiten una perspectiva más amplia sobre el carácter y las causas de la violencia. Las audiencias de las comisiones, así como el informe final que emiten, si es público, sirven como una especie de reconocimiento oficial del sufrimiento y las pérdidas de las víctimas, pensado para tener un efecto terapéutico sobre estas y sobre la sociedad misma<sup>15</sup>.

En particular, en el texto elaborado por la TRCT se acusa tanto a las Fuerzas de Seguridad, por su deficiente gestión y manejo de los disturbios, como a los responsables del movimiento rojo, por favorecer la escalada de la violencia. Asimismo, se critica el golpe de Estado de 2006, por considerar que contribuyó a agravar los problemas políticos del país.

A su vez, el informe presenta 13 recomendaciones dirigidas a lograr la reconciliación nacional a largo plazo, entre las que se incluyen la reforma del ejército y el mantenimiento de su neutralidad en relación a los asuntos políticos; la necesidad de reforzar la independencia del poder judicial; la aplicación de los principios de justicia reparadora o transicional; la propuesta de revisar el artículo 112 del Código Penal, para proteger el derecho fundamental a la libertad de expresión; la reforma de los delitos de lesa majestad; la resolución del problema de la desigualdad económica y social existente en la sociedad tailandesa; y, finalmente, el establecimiento de canales permanentes y fluidos de comunicación entre el poder político y los ciudadanos.

El reto para el gobierno de Yingluck Shinawatra es, precisamente, implementar las recomendaciones de la comisión, en aras a lograr una verdadera reconciliación nacional en una Tailandia a aún dividida. Como apunta Colleen Murphy, los procesos de reconciliación política son complejos y controvertidos; porque la moralidad de perseguir la reconciliación permanece poco clara, y porque existe un significativo desacuerdo sobre los procesos más efectivos para promover una reconciliación política. Así pues, no se puede lograr únicamente mediante la acción de las élites políticas, sino que depende de la cooperación y la implicación de los ciudadanos<sup>16</sup>. Y este es un desafío al que también se enfrenta el pueblo tailandés.

---

15 Ben-Joseph Hirsh, Michael; MacKenzie, Megan; and Mohamed Sesay, "Measuring the Impacts of Truth and Reconciliation Commissions: Placing the Global "Success" of TRCs in Local Perspective", *Cooperation and Conflict*, volumen 47, issue 3, September 2012, pp. 386-403.

16 Colleen Murphy, *A Moral Theory of Political Reconciliation*, Cambridge University Press, 2010. En relación a la escasa comprensión de los efectos y consecuencias a largo plazo de las TRCs y a la inexistencia de mecanismos para medir los impactos de estas comisiones, vid, Ben-Joseph Hirsh, Michael; MacKenzie, Megan; and Mohamed Sesay, "Measuring the Impacts...op. cit.

## ACTORES ESTATALES, NO ESTATALES Y VIOLENTOS

### El gobierno del Reino de Tailandia: Abhisit Vejjajiva y Yingluck Shinawatra

El único actor estatal interviniente en el conflicto que venimos analizando es el gobierno del Reino de Tailandia,

Al iniciarse el conflicto, adoptó una política fundamentalmente pasiva, que en Tailandia se resume con la frase “*mai pen rai*”, (no importa, no pasa nada), que constituye una de las esencias de la idiosincrasia de este pueblo.

En mayo, el gobierno presentó a los líderes *Red Shirts* lo que se denominó *Road Map for National Reconciliation*, con el compromiso de disolver el Parlamento en septiembre de 2010, y elecciones generales para noviembre de ese mismo año. Si bien en un primer momento los líderes rojos aceptaron la esa hoja de ruta, inesperadamente, quizá presionados por el sector más duro, vinculado al ex Primer Ministro Thaksin Shinawatra, presentaron nuevas demandas para abandonar su acampada en el centro de Bangkok. El gobierno demócrata respondió con un ultimátum que, ante el silencio de los *Red Shirts*, culminó con la intervención militar del 19 de mayo.

Hoy por hoy, 61 integrantes y seguidores de ese movimiento cumplen condena en prisiones tailandesas, por diversos delitos relacionados con los disturbios de 2010. Unos están en libertad condicional, mientras otros continúan pendientes de juicio. Su apoyo fue clave para aupar al poder a Yingluck Shinawatra. Particular atención merece, en este sentido, el hecho de que aprobara, en enero de 2012, unas medidas compensatorias para las víctimas -activistas y seguidores de los *Red Shirts*- de los disturbios políticos ocurridos desde 2006. La oposición reprocha la discriminación que supone no haber aprobado un paquete similar para todas las víctimas de los enfrentamientos ocurridos en Tak Bai y Krue Sue, en el Sur de Tailandia, durante el mandato de Thaksin Shinawatra.

### El People Alliance for Democracy (PAD)

Como actores principales en este conflicto, hay diversos grupos políticos y social, resultado de procesos de convergencia interna. El primero con capacidad de promover una movilización masiva fueron los ‘camisas amarillas’. Tras el golpe de estado de 2006 el PAD se disolvió, reagrupándose en marzo de 2008, en respuesta a la elaboración de una ley de amnistía política, presuntamente favorable a Thaksin Shinawatra, encubierta en la reforma constitucional planteada por el gobierno. A partir de ahí, el movimiento decidió entrar en la escena política formalmente mediante la creación, en junio de 2009, del *New Politics Party* (NPP).

Organizó, con otros grupos de la sociedad civil, numerosas movilizaciones, en 2006 y 2008. Las acciones del PAD, durante la crisis de 2010, pueden resumirse en la entrega simbólica de un documento al gobierno y al ejército, solicitando la estricta aplicación de la ley contra los manifestantes antigubernamentales.

## National United Front of Democracy Against Dictatorship (UDD)

Surgidos en 2006, los ‘camisas rojas’ son el segundo movimiento social en importancia, y también el segundo actor principal, junto al gobierno tailandés, en la crisis de 2010. Este movimiento encuentra su pilar político en el partido *Pheu Thai Party*, que aglutina en sus filas a los leales a Thaksin Shinawatra, herederos de los disueltos TRT y PPP, y que actualmente es la fuerza en el gobierno. Sus bases están constituidas, fundamentalmente, por la población rural del norte y por la clase trabajadora de la capital y provincias. Sobre todo en 2010, académicos, intelectuales y empresarios tailandeses se enfundaron también la camisa roja.

Sus principales reivindicaciones eran: disolución inmediata del Parlamento y convocatoria anticipada de elecciones generales; reforma de la monarquía constitucional; derogar la Constitución de 2007 y restaurar la aprobada en 1997; y debilitar a la élite tradicional (los *ammart*) mediante la eliminación de los dobles estándares.

Por otra parte, en lo concerniente a las influencias exteriores, hubo varios intentos de internacionalizar el conflicto. En este sentido, apelaron a la intervención tanto de Naciones Unidas como de la Unión Europea y de Estados Unidos, con desiguales resultados. Mientras Naciones Unidas reiteró la necesidad de ajustarse al principio de proporcionalidad y a los estándares internacionales que rigen la resolución de conflictos -en el empleo de armas por parte de oficiales gubernamentales-, el Parlamento de la UE calificó los enfrentamientos de “amenaza para la democracia”.

## Los actores violentos (*Black Shirts*)

El hecho esencial que diferencia el moderno conflicto tailandés, convirtiéndolo en el más intenso en la historia contemporánea del país, es la convergencia con el movimiento *Red Shirts* de actores violentos, los *Black Shirts* o ‘camisas negras’, quienes en 2010 protagonizaron la confrontación armada y la violencia política.

Si bien no todo el movimiento *Red Shirts* es violento, ni está integrado en su totalidad por terroristas, no cabe duda de que la violencia política adquirió en la crisis de 2010 un papel protagonista, con una mezcla de retórica y tensión algo peligrosa para el sustento de valores democráticos. Con la facción violenta de los *Black Shirts* involucrada en las protestas, a los manifestantes pacíficos de camisa roja les resultó difícil desmarcarse de la violencia. De hecho, la mayoría de los líderes del movimiento rojo hasta el momento no han denunciado ninguno de los 360 actos violentos y sabotajes.

## LA INSURGENCIA MALAYO-MUSULMANA DEL SUR Y EL TERRORISMO

En la mayoría de las aproximaciones que se realizan actualmente a los conflictos terroristas del sudeste asiático, relacionados con las sociedades musulmanas, resulta

ineludible plantearse la infiltración, el asentamiento y el crecimiento en la zona de grupos terroristas internacionales como *al-Qaeda* y la *Jemaah Islamiyah* (JI). Como he defendido en anteriores trabajos, la violencia insurgente malayo-musulmana del sur de Tailandia representa un conflicto local y de contenido político, encaminado a la obtención de una mayor autonomía<sup>17</sup>. Sobre todo en los últimos años, se ha constatado la existencia de crecientes conexiones entre los separatistas del sur de Tailandia y grupos terroristas regionales y transnacionales. Incluso, cabe aceptar la consideración de Tailandia como centro de tránsito para terroristas regionales. Pero, hoy por hoy, los límites geográficos del conflicto tailandés, y el *modus operandi* de la insurgencia, o la falta de conocimiento de la identidad de sus líderes, de sus concretas reivindicaciones y de su infraestructura organizativa, llevan a la consideración de que no hay evidencias suficientes que permitan afirmar la existencia de enlaces directos entre las redes terroristas regionales de *al-Qaeda* o la *Jemaah Islamiyah* y los militantes locales<sup>18</sup>. O entre estos últimos y los denominados Estados patrocinadores del terrorismo, como Siria o Irán.

A diferencia de lo que sucede en otros conflictos terroristas cercanos como el indonesio, que encuentra sus orígenes en el ideal de la creación de un Estado Islámico, la violencia insurgente en el sur de Tailandia surgió con el objetivo de recuperar el territorio “ocupado” por Tailandia y restablecer una identidad política, cultural y religiosa para las provincias musulmanas del sur, de mayoría malaya. Su origen histórico se remonta a principios del siglo XX, cuando en 1902 el sultanato independiente de *Pattani Darussalam*, y otros seis sultanatos malayos, fueron incorporados al reino de Siam. Esta anexión fue ratificada en 1909 por un tratado que trazó las fronteras de las colonias británicas en Malasia y las del moderno Estado tailandés.

El conflicto abarca las provincias de *Narathiwat*, *Pattani* y *Yala*, donde un 80 por ciento de la población es de etnia malaya, sin que hasta el momento se haya expandido al resto del país. Desde principios de los años 30, cuando comenzó a germinar un movimiento político islámico organizado en las provincias del sur, la violencia está presente en esa región. Aunque fue en las décadas de 1960 y 1980 cuando los grupos de resistencia separatistas se reestructuraron en grupos armados, el verdadero renacer de la violencia insurgente se produjo entre los años 2001 a 2004, período a partir del cual la insurgencia ha vivido sus momentos de máximo enfrentamiento y radicalización.

Se estima que, entre 2004 y 2012, han sido asesinadas en *Yala*, *Pattani*, *Narathiwat* y cuatro distritos de *Songkhla*, 5.086 personas y 8.485 han resultado heridas, siendo la

---

17 Beatriz Larriba Hinojar, “La insurgencia del sur de Tailandia: financiación de un conflicto permanente”, González Cussac (dir.), *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*, Valencia, 2009. Sobre la caracterización del conflicto como uno armado no internacional, vid, Benjamin Zawacki, “Politically Inconvenient, Legally Correct: A Non-international Armed Conflict in Southern Thailand”, *Journal of Conflict & Security Law*, Oxford University Press, 2012, pp. 1-29.

18 En el mismo sentido, vid, International Crisis Group, *Southern Thailand: Insurgency, not Jihad*, Asia Report No 98, 18 May 2005, Singapore/Brussels, pp. 1-39.

comunidad educativa una de las más castigadas<sup>19</sup>. Del mismo modo, en los últimos años se puede constatar una sofisticación de la insurgencia que se ha hecho patente, de un lado, en la perpetración de atentados más elaborados y mejor coordinados -aunque su estructura organizativa sigue basada en células independientes altamente compartimentadas-. De otro lado, se ha traducido en un cambio de estrategia, con la selección intencionada de víctimas entre los budistas y musulmanes que trabajan o colaboran con el gobierno –los *Munafiks* o hipócritas<sup>20</sup>. Las cifras enumeradas expresan por sí mismas la magnitud de la violencia. A su vez ponen de manifiesto que, tras años de fracasadas conversaciones con los sucesivos gobiernos, –las últimas iniciadas en agosto de 2012<sup>21</sup>, el Estado tailandés sigue sin aproximarse al problema desde una perspectiva multidisciplinar, necesaria para abordar un conflicto que, desde luego, no responde a parámetros convencionales. Aquí es el ejército, no el ejecutivo, el que tiene un papel preponderante, en el manejo de la insurgencia.

En la actualidad, como se ha descrito a lo largo de estas páginas, Tailandia sigue viviendo momentos de inestabilidad política que amenazan su gobernabilidad, lo que hace también más vulnerables a los grupos insurgentes a una futura infiltración de la *Jemaah Islamiyah* (JI) o agrupaciones afines. Al mismo tiempo, la falta de continuidad en el desarrollo de políticas adecuadas para contrarrestar el infradesarrollo económico, político, educativo y social de esta parte del sur del país, por parte de un Estado tailandés fuertemente centralizado en Bangkok, enconan la amenaza<sup>22</sup>.

Los atentados se siguen sucediendo a diario en esta zona del sudeste asiático, enquistando así uno de los conflictos internos más sangrientos, que se erige, a su vez, en uno de los mayores riesgos y amenazas para la seguridad, el orden político, los intereses nacionales del Estado tailandés y la libertad de los ciudadanos.

## CONCLUSIONES

La resolución final del moderno conflicto tailandés -el más intenso en la historia contemporánea de ese país-, debería materializarse en la reconciliación nacional. Sin

---

19 Fuente: *Southern Violence January 2004 to February 2012*, Deep South Watch/Prince of Songkla University, Pattani Campus, Thailand, 2012.

20 En relación a las víctimas musulmanas de la insurgencia, vid, Watcharin Komolmalai, Metta Kuning, and Don McNeil, “Muslim Victims of Terrorism Violence in Southern Thailand”, *International Journal of Business and Social Science*, Vol 3, No 13, July 2012, pp. 114-119

21 Es importante apuntar el fracaso de la Comisión de Reconciliación Nacional, puesta en marcha en 2005. Fecha a partir de la cual el conflicto se elevó a sus más altas cotas de enfrentamiento.

22 Para un análisis más detallado de la violencia tras las elecciones de 2011, vid, Srisompob Jitpiromsri, “The Protected violence amidst the Unstable Political Situation after 2011 Elections”, *Deep South Watch Center for Conflict Studies and Cultural Diversity*, Prince of Songkla University, Pattani Campus, Thailand, September 2011, pp. 1-16.

embargo, en el momento de cerrar estas páginas, el reto de una gobernanza efectiva en Tailandia, constantemente amenazada por todos los acontecimientos sucedidos en los últimos años, es el mayor desafío para el país<sup>23</sup>.

El gobierno tiene ante sí la difícil tarea de implementar las recomendaciones formuladas por la *Truth and Reconciliation Commission of Thailand*, para impulsar una verdadera reconciliación nacional. A ello se suma la necesidad de abordar el conflicto del sur desde una perspectiva multidisciplinar. En este sentido, la nueva estrategia de Seguridad Nacional para el sur, diseñada por el actual gobierno y plasmada en el denominado plan *Pentagon II*, constituye un intento por mejorar la coordinación de todas las agencias gubernamentales involucradas en la seguridad y la prestación de servicios en la zona, pero, al mismo tiempo, presenta algunas contradicciones con la política de apertura de conversaciones de paz. Se colige aquí una falta de reflexión estratégica y operativa adecuada, basada en un análisis proactivo, que pueda favorecer una respuesta eficaz al creciente aumento de la violencia en la zona.

A partir de todo lo anterior, el papel de Tailandia en el mantenimiento del orden regional, y en el logro de un equilibrio frente al auge económico y militar de China, puede ser clave en los próximos años. Siempre y cuando supere el reto planteado de lograr una gobernanza efectiva en el país.

## BIBLIOGRAFIA

AAVV (2008). *El rey Bhumidol: Fuerza de la Nación*, Bangkok.

BEN-JOSEF HIRSH, Michael; MACKENZIE, Megan and SESAY, Mohamed (2012). "Measuring the Impacts of Truth and Reconciliation Commissions: Placing the Global "Success" of TRCs in Local Perspective"; *Cooperation and Conflict*, volume 47, issue 3, September 2012, pp. 386-403.

COSANANUND, Jaran (2003). "Human rights and the war on drugs: problems of conception, consciousness and social responsibility"; *Thailand Human Rights Journal*, 1, pp 59-87.

DEEP SOUTH WATCH ORGANIZATION (2012). *Southern Violence January 2004 to February 2012*, Deep South Watch/Prince of Songkla University, Pattani Campus, Thailand.

---

23 Particularmente interesante, en materia de Seguridad Nacional, Defensa y gobernanza en Tailandia, resulta el trabajo del profesor Thitinan Pongsudhirak, "Thailand's Security Outlook: External Trends and Internal Crises", AAVV, *Asia Pacific Countries' Security Outlook and Its Implications for the Defense Sector*, The National Institute for Defense Studies, NIDS Joint Research Series, No 5, Japan, 2010, pp. 85-92.

- GALVACHE VALERO, Francisco (2007). “La actuación de los actores estatales a largo el conflicto de Irlanda del Norte”; *Reflexiones sobre la evolución del conflicto en Irlanda del Norte*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, p. 21.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2012). *Country Summary: Thailand*, January 2012.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2005). *Southern Thailand: Insurgency, not Jihad*, Asia Report No 98, 18 May 2005, Singapore/Brussels, pp. 1-39.
- JITPIROMSRI, Srisompob (2011). “The Protected violence amidst the Unstable Political Situation after 2011 Elections”, *Deep South Watch Center for Conflict Studies and Cultural Diversity*, Prince of Songkla University, Pattani Campus, Thailand, September 2011, pp. 1-16.
- JI UNGPAKORN, Giles (2007). *A Coup for the Rich: Thailand's political Crisis*, Workers Democracy Publishers, Bangkok, p. 20 y ss.
- KOMOLMALAI, Watcharin, KUNING, Metta and MCNEIL, Don (2012). “Muslim Victims of Terrorism Violence in Southern Thailand”, *International Journal of Business and Social Science*, Vol 3, No 13, July 2012, pp. 114-119.
- LARRIBA HINOJAR, Beatriz (2009). “La insurgencia del sur de Tailandia: financiación de un conflicto permanente”, GONZALEZ CUSSAC, José Luis (dir.), *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*, Valencia.
- MCCARGO, Duncan (2008). *Tearing Apart the Land: Islam and Legitimacy in Southern Thailand*; Ithaca NY and London, Cornell University Press.
- MCCARGO, Duncan and PATHMANAND, Ukrist (2005). *Thaksinization of Thailand*, Nordic Institute of Asean Studies, Denmark.
- MURPHY, Colleen (2010). *A Moral Theory of Political Reconciliation*, Cambridge University Press.
- PHONGPAICHIT, Pasuk and BAKER, Chris (2005). *Thaksin. The Business of politics in Thailand*, Silkworm Books, Chiang Mai, Thailand.
- PHONGPAICHIT Pasuk (2004). “Thailand under Thaksin: Another Malaysia?”; *Working Paper No. 109, Asia Research Centre*, Murdoch University, Australia, September 2004, pp 4 y ss.
- PONGSUDHIRAK, Thitinan (2010). “Thailand's Security Outlook: External Trends and Internal Crises”, AAVV, *Asia Pacific Countries' Security Outlook and Its Implications for the Defense Sector*, The National Institute for Defense Studies, NIDS Joint Research Series, No 5, Japan, pp. 85-92.
- PLACHAI, Virachai (1998). *Réflexions sur la question de la délimitation du plateau continental entre la Thaïlande et le Cambodge*; Ministère des Affaires étrangères, Thaïlande, 1998.



TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION OF THAILAND, TRCT, (2012). *Press Release for the Final Report of the Truth for Reconciliation Comission of Thailand*, Monday, 17 September, 2012, Grand Mercure Fortune Hotel, Bangkok.

ZAWACKI, Benjamin (2012). "Politically Inconvenient, Legally Correct: A Non-international Armed Conflict in Southern Thailand", *Journal of Conflict & Security Law*, Oxford University Press, 2012, pp. 1-29.



*Capitán de Navío*

*Ignacio José García Sánchez*

*Segundo director del Instituto Español de Estudios Estratégicos*

*CESEDEN*

*Ministerio de Defensa*

## RESEÑAS

**Henry Kissinger, *China*, Editorial Debate, 2012**



*“[China] in its own category—too big to ignore, too repressive to embrace, difficult to influence and very, very proud.”*

Madeleine Albright\*

El libro de Henry Kissinger, “On China”, ha sido publicado en mayo de 2011 por Penguin press, y traducido al español por editorial Debate (Barcelona 2012). A lo largo de sus 624 páginas se esfuerza en descubrir, en una inusual aproximación al gigante asiático, la verdadera alma de este país. Un espíritu que siempre ha producido gran poder de atracción en la mentalidad occidental, por su complejidad y opacidad. Pero que, con el peso económico creciente, junto a su potencial geopolítico, que se presumen claves en las próximas décadas, hacen cada vez más necesaria su comprensión.

---

\* Citado por el autor en el libro que se reseña

El autor se aparta del clásico libro sobre geopolítica, relaciones internacionales o histórico. A través de un ingente trabajo documental, y apoyado en el profundo conocimiento personal de los líderes más destacados en un momento crucial de su historia, intenta hacer una radiografía del carácter y espíritu chino. Un periodo en el que se produce la apertura al mundo del régimen maoísta; con un acercamiento a su gran enemigo imperialista, que culmina con el encuentro Mao-Nixon hace 40 años, en 1972. Un enemigo con el que se habían producido confrontaciones, en el terreno ideológico y directas: la cruenta guerra de Corea, la guerra de Vietnam y las sucesivas crisis con Taiwán como telón de fondo.

¿Cuál es el objetivo que persigue el libro? ¿Evitar lo inevitable? Kissinger, mediante una aproximación en profundidad al conocimiento del espíritu Chino, pretende evitar la lógica de lo inevitable, ejemplarizada en el memorándum Crowe . Sir Eyre Crowe, diplomático británico, educado en Alemania, hijo de cónsul británico y madre alemana, considera en el citado informe la imposibilidad de evitar el conflicto entre Alemania y Gran Bretaña, sea cuales fueren las políticas de sus líderes.

El autor se opone frontalmente a esta visión, que enlaza con la teoría geopolítica del juego matemático de suma cero. Le opone, en cambio, un enfoque capaz de resultados de sumas positivas. En esta aproximación, no oculta los tremendos prejuicios culturales que impiden, en muchos casos, aproximarse al increíble auge del “Reino del Medio”, desde una posición de comprensión, a la que sólo se puede llegar desde un profundo conocimiento.

En una primera aproximación histórica, que desde un punto de vista académico podría parecer no demasiado objetiva, el autor busca penetrar en la idiosincrasia del pueblo chino, en su lucha titánica por favorecer un desarrollo armónico siempre dentro de su propio entorno. El sistema sinocéntrico, en el que el mundo civilizado, alejado de la barbarie por la simbólica separación de la gran muralla china, se ve sistemáticamente sacudido por poderes externos que convulsionan el conjunto armónico del “todo bajo el cielo”, que se reinventa y se reconstruye a través de una permanente incorporación y asimilación en la propia cultura de los factores externos.

Esta visión confuciana de la existencia choca frontalmente con el ansia de expansión y visión mesiánica de un occidente en pleno desarrollo, que rompe de forma traumática y en muchos aspectos humillante la tradición y cultura china. Obligando, en un primer choque brutal y desigual, a abrir su comercio del opio, prohibido en China, del que obtenían enormes beneficios las compañías británicas de las indias orientales. La historia china, a partir de ese momento se encuentra que su “todo bajo el cielo” está en permanente desorden, en completa confusión.

Esta situación de caos no abandonará la escena china, según el autor, hasta la muerte de Mao, y la política de apertura y desarrollo económico de Deng Xiaoping. Un apasionante viaje a través, en este caso, del conocimiento directo de los personajes claves de este periodo histórico: Mao Zedong, Zhou Enlai, Deng Xiaoping y Hua Guofeng. Un análisis brillante y profundo de la etapa que marca, de manera más profunda y cercana, el actual auge chino. Dulcificado, en el terreno diplomático, por medio de

la expresión “desarrollo pacífico chino”. Un periodo que, primero liderado por Mao, rompe radicalmente con la injerencia externa, devolviendo el orgullo a su pueblo. Pero que, en este caso, abandona su historia y tradición, envolviendo su liderazgo en un estancamiento económico, en aras de una pureza ideológica ajena a su propia cultura, que el mismo Mao reconoce como un intento fallido<sup>1</sup>.

Sólo del maridaje de las dos características mas queridas por el pueblo chino, orgullo y tradición, que se ejemplariza en la simbiosis de sus dos grandes ideólogos, Confucio y Mao, en el mausoleo de la plaza de Tiananmen. Linaje y tradición, cultura y desarrollo, el progreso científico que busca un desarrollo harmónico que mantenga la estabilidad de su propio universo. Utilizando y apoyándose en aquellos elementos necesarios de espacio exterior, pero con una especial sensibilidad para que no se introduzcan efectos perversos en una estructura que siempre se reconoce como inestable.

El autor intenta comprender las obsesiones de un pasado no demasiado lejano, que vive con los fantasmas de una historia que comienza con la primera guerra del opio, en 1839. Un pueblo que se siente dueño de una oportunidad histórica para volver al lugar que nunca debió abandonar. Este cuadro de avance y retroceso, de juego con el tiempo como factor de carácter político y estratégico, donde la escenificación y los procedimientos juegan un papel determinante, se estudia con detalle en los relatos de sucesos de la plaza de Tiananmen, en 1989.

En definitiva, Kissinger, que continúa en la esfera internacional dirigiendo la consultora, de su propiedad, “Kissinger Associates” nos presenta dos filosofías que se deben comprender para lograr entenderse, y así ser capaces de colaborar en un mundo que necesita, más que nunca, ser tolerante con la diversidad. “El excepcionalismo misionario americano que pretende, como obligación moral, extender sus valores por todo el mundo”. Y “el excepcionalismo cultural chino que no pretende ganar prosélitos ni reclamar que sus instituciones sean relevantes fuera de China, aunque tiende a clasificar a los demás estados en varios niveles tributarios con relación a la aproximación a su cultura y formas”. Dos sentidos de la vida que orientan el conocimiento de la realidad y que el autor ejemplariza en dos juegos estratégicos de mesa, el ajedrez y el weigi.

---

<sup>1</sup> Henry Kissinger en la obra, explica que en una de las entrevistas entre Nixon y Mao, el primero, pretendiendo ser complaciente con su anfitrión, reconoce la gran transformación conseguida por China, que Mao, con voz triste agradece; pero asegura que no es real. En sus propias palabras considera que, sólo en algunas pequeñas zonas cerca de la capital, se ha producido algún cambio.

# REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

## INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES DE ARTICULOS

La Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos es una publicación electrónica, con periodicidad semestral. Está disponible en formato PDF, en la página web del Instituto Español de Estudios Estratégicos, en la dirección electrónica [www.IEEE.es/revista/](http://www.IEEE.es/revista/)

### 1. Contenido

El contenido de la revista está compuesto por artículos originales e inéditos de carácter científico, con aportaciones novedosas en el campo de investigación de la Seguridad y Defensa, así como reseñas de obras relevantes y noticias sobre seminarios, novedades editoriales y otros acontecimientos de importancia.

2. Los trabajos publicados abordan aspectos concernientes a la paz y seguridad, y estarán sometidos a un proceso de doble revisión, en el que se garantiza el anonimato: una evaluación por pares, que determinará la originalidad, el rigor de la investigación y la validez científica de su contenido; y además, una revisión por parte del consejo de redacción, que remitirá un dictamen motivado a los autores sobre su decisión de aprobar, publicar previa revisión o rechazar los artículos presentados. En dicho dictamen, se incorporarán las sugerencias o correcciones remitidas por los expertos que han participado en el proceso de revisión por pares.

Junto a la versión en español, se publicará una traducción íntegra de cada número al idioma inglés.

### 3. Plazo para la recepción de originales

Los dos números anuales de la Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos se publicarán durante la primera semana de los meses de junio y diciembre.

Por lo que respecta a los números monográficos, se publicará en la página web de la revista un aviso convocando al envío de artículos para su publicación, coincidiendo con la aparición del número inmediatamente anterior.

En este caso, el plazo para la recepción de artículos finaliza tres meses antes de su publicación.

El proceso de revisión no excederá de ocho semanas, una vez se haya comunicado a los autores que los originales han sido recibidos en la cuenta de correo electrónico habilitada al efecto.

En ese periodo, los expertos darán a conocer al consejo de redacción, por escrito, su valoración y las recomendaciones que, en su caso, realizan a los autores para la mejora del artículo.

Por su parte, el consejo de redacción acusará recibo de los originales en un plazo de siete días hábiles desde su recepción, e informará a los autores de la fecha en la que remitirá el dictamen motivado.

Una vez devuelto el artículo con las correcciones y sugerencias que se consideren oportunas, el autor dispondrá de diez días para enviar la versión definitiva al consejo de redacción. La aprobación del artículo por parte del consejo de redacción implica que la revisión de los autores, previa a la publicación del trabajo, debe limitarse a la corrección de errores, sin que esté permitido realizar modificaciones del contenido.

Se podrán publicar versiones previas (*pre-print*), de uno o varios artículos de la revista, tras la pertinente comunicación a los autores.

### 4. Instrucciones a los autores

4.1. Los artículos serán enviados a la cuenta de correo habilitada al efecto por el Instituto Español de Estudios Estratégicos: [ieee2@IEEE.ES](mailto:ieee2@IEEE.ES)

4.2. La extensión recomendada para los trabajos presentados se sitúa entre las 6.000 y las 12.000 palabras. Las reseñas no superarán las dos mil palabras, mientras que las notas bibliográficas se ajustarán a una extensión de mil.

4.3. Los originales estarán escritos en español o en inglés.

4.4. El texto incluirá un resumen del contenido, de unas 150 palabras y una relación de las palabras clave del documento, ambos en español y en inglés.

4.5. Cada página irá numerada, en su margen inferior derecho.

4.6. La estructura del texto será la siguiente:

Título

Nombre del autor o autores, en Letra Arial diez puntos

Filiación institucional y profesional de los autores y dirección de correo electrónico de los autores, señaladas a pie de página con un asterisco.

Apartados principales, numerados, en letras versales y negritas.

Apartados de segundo nivel, numerados, en minúscula y cursiva.

Subapartados de tercer nivel, numerados, en minúscula.

Se recomienda utilizar la jerarquía numérica I. I.I. I.I.I.

4.7. Los trabajos originales se enviarán en un único archivo Word, y se adjuntará, en documento pdf, el curriculum vite de los autores y un currículum resumido, de unas 150 palabras. En el cuerpo del mensaje, constará la categoría profesional de los autores, la institución a la que pertenecen, y la siguiente información personal: dirección postal, correo electrónico, número de teléfono y DNI. Se incluirá también en el cuerpo del mensaje una breve referencia (tres o cuatro líneas) a la originalidad y relevancia científica de las tesis expuestas en el artículo.

4.8. Al final del texto, se incluirá una relación de la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente.

## 5. Normas tipográficas

Las normas de estilo de la Revista del IEEE se ajustan a lo estipulado por la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa.

- 5.1. Los autores deberán ajustarse a las normas ortográficas de la Real Academia Española, en su edición de 2010.
5. 2. Los originales estarán escritos en letra Arial, de 12 puntos, con un interlineado de 1,5.
5. 3. El texto irá justificado, con tres centímetros de margen en el encabezamiento de la página y a la izquierda, y 1,5 centímetros al pie y a la derecha.
5. 4. No se presionará retorno para separar los párrafos, y se evitarán las tabulaciones.
5. 5. Cuando se quiera resaltar alguna palabra o frase, se utilizarán las comillas o la

cursiva.

5. 6. No aparecerán palabras o frases subrayadas, ni se insertarán incrustaciones de cuadros de texto
5. 7. Las citas textuales con una extensión superior a las cuatro líneas irán entrecuilladas y separadas con una línea en blanco al principio y al final del texto citado.
5. 8. Se recomienda el uso de las comillas angulares, reservando las inglesas o simples para entrecuillar un fragmento dentro del texto citado.
5. 9. Si en los párrafos citados hay alguna incorrección, se indicará mediante la expresión sic, en cursiva y entre corchetes
5. 10. Si se omiten palabras o frases del texto citado, se señalará con puntos suspensivos, entre corchetes.
5. 11. Si se desea destacar un fragmento del texto citado, se pondrá en letra cursiva, y se añadirá una nota al pie, del modo siguiente: (\*) La cursiva es del autor.
5. 12. Las notas al pie se insertarán con la función correspondiente de Microsoft Word, e irán numeradas. Aparecerán en letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo y justificadas. Deberán ajustarse al siguiente formato: SAMANIEGO, Pedro. El cultivo de árboles en la Patagonia, Barcelona: Pomaire, 1999, p. 25.
5. 13. Al final de cada trabajo, se incluirá la bibliografía utilizada en el mismo. Irá en página aparte, precedida del título bibliografía, en minúsculas y negrita, y escrita como sigue: APELLIDOS(en su caso institución que publica, revista, etc), nombre, Título del libro en cursiva, Lugar, Editorial, Año.
5. 14. Las imágenes irán numeradas en cifras arábigas, y las tablas en romanas. Asimismo, se incluirá una breve descripción de las tablas.



# REVISTA DEL IEEE

**Director:** Miguel Ángel Ballesteros Martín

**Secretario de Redacción:** Jorge Bolaños Martínez

## CONSEJO EDITORIAL

Rogelio Alonso Pascual  
Emilio Casinello Aubán  
Antonio Fonfría Mesa  
Vicente Garrido Rebolledo  
José Luis González Cusach  
Carlos Jiménez Piernas  
Francisco Llera Ramo  
Fernando López Mora  
General Jorge Ortega Martín  
General Juan Martín Villalón  
Fernando Reinares Nestares  
Miguel Requena y Díez de Revenga  
Francisco Rojas Aravena  
Alfonso de la Rosa Morena  
Felipe Sahagún  
Eduardo Serra Rexach  
Pere Vilanova Trías  
Carlos Westendorf Cabeza

## CONSEJO DE REDACCIÓN

Sonia Alda Mejías  
María Dolores Algora Weber  
Federico Aznar Fernández-Montesinos  
Francisco J. Berenguer Hernández  
Jorge Bolaños Martínez  
Luis Caamaño Aramburu  
Rafael Calduch Cervera  
M<sup>a</sup> José Caro Bejarano  
Luis de la Corte Ibáñez  
Jesús Díez Alcalde  
Juan Escrigas Rodríguez  
Ignacio García Sanchez  
M<sup>a</sup> del Mar Hidalgo García  
Mario Laborie Iglesias  
Diego Navarro Bonilla  
Blanca Palacián de Inza  
Juan Carlos Pereira Castañeira  
Miguel Ángel Serrano Monteavaro