



MINISTERIO DE DEFENSA

**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

135

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**LA SEGURIDAD DE LA UNIÓN
EUROPEA: NUEVOS FACTORES
DE CRISIS**

Mayo 2007

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

Edita:



NIPO: 076-07-132-6 (edición papel)
ISBN: 978-84-9781-332-7

Depósito Legal: M-24414-2007

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.100 ejemplares

Fecha de edición: mayo 2007

NIPO:076-07-133-1 (edición en línea)



**SECRETARÍA GENERAL DE
POLÍTICA DE DEFENSA**

**Dirección General de Relaciones
Institucionales de la Defensa**

**Instituto Español de
Estudios Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 4/06

**LA SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA:
NUEVOS FACTORES DE CRISIS**

Las ideas contenidas en este trabajo son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Por Marcelino Oreja Aguirre

Capítulo I

IDENTIDAD Y CONFLICTOS CULTURALES: LA NUEVA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD

Por José M^a Beneyto Pérez

Capítulo II

LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN ILEGAL

Por Patricia Argerey Vilar

Capítulo III

LA SEGURIDAD ENERGÉTICA: PANORAMA INTERNACIONAL Y REALIDAD EUROPEA

Por Vicente López-Ibor Mayor

Capítulo IV

LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Por Aníbal Villalba Fernández

Capítulo V

LA ADAPTACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS A LOS NUEVOS RIESGOS

Por Pedro Méndez de Vigo y Montojo

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

POR MARCELINO OREJA AGUIRRE

Me complace mucho introducir un nuevo Cuaderno de Estrategia, tercero de los números publicados como fruto del trabajo conjunto entre el *Instituto Español de Estudios Estratégicos* y el *Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo*.

Si los años noventa destacaron por un cierto optimismo como resultado del fin de la Guerra Fría y las transiciones democráticas en Europa Central y del Este, a principios del siglo XXI asistimos a un aumento de la inestabilidad mundial originada por la emergencia de nuevos factores de riesgo que amenazan la seguridad internacional. Esta situación de incertidumbre ha causado un cambio de perspectiva en los análisis sobre la seguridad. La reorientación del debate, marcado fundamentalmente por la emergencia del fenómeno terrorista global, ha conducido a subrayar la dimensión de seguridad que tienen algunas de las políticas de los países europeos.

Después de los atentados del 11S, 11M y 7J, estamos asistiendo a una exigencia de mayor seguridad. Esta necesidad de fortalecer la política de seguridad requiere una profundización en el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, fundamento de la fortaleza de la Unión Europea. Debe sortearse la tentación de convertir la Unión en una fortaleza aislada cuya seguridad sería efímera. La mejor respuesta al extremismo intolerante es cultivar una sociedad abierta y pluralista que trate como personas a cuantos habiten dentro de su territorio.

En este sentido, la protección y promoción de la diversidad cultural, uno de los principios fundacionales de la Comunidad, se convierte en uno

de los ejes principales de la seguridad europea, en la que el diálogo cultural asume un protagonismo decisivo. La preponderancia general de la seguridad de las distintas políticas no debe oscurecer la importancia de la dimensión universal de la “ciudadanía europea” sobre la que se construyen las democracias europeas.

Las políticas de la Unión deben mostrar una Europa abierta a todas las personas, integrando los efectos positivos que, por ejemplo, se producen en materia migratoria tanto en lo social y en lo cultural como en lo económico. La Unión, en situación de declive demográfico, debe saber aprovechar los innegables efectos positivos del fenómeno migratorio para su propio crecimiento, puesto que sin la ayuda de los inmigrantes no sería posible alcanzar los objetivos establecidos en la Estrategia de Lisboa para convertir a la Unión Europea en la economía más competitiva y dinámica del mundo.

Los retos energéticos suponen otro desafío para la Unión. La política energética no se reduce a la realización del mercado de la energía. Europa no sólo debe aumentar la competitividad de su mercado energético sino afrontar el desafío que plantea el desarrollo sostenible. La Unión Europea debe desempeñar un papel relevante en la configuración de un régimen climático internacional, desempeñando un papel creíble y pionero en la política sobre el clima. La necesidad de diversificar las fuentes de energía será una ocasión para avanzar en la investigación de las fuentes de energía respetuosas con el medio ambiente, al mismo tiempo que se mejorará la seguridad en el abastecimiento al reducir la dependencia de combustibles fósiles. La dependencia energética es también una oportunidad para desarrollar la Política de Vecindad de la Unión que puede contribuir a la paz y estabilidad en el este de Europa, el Cáucaso, Oriente Medio y el Mediterráneo.

Junto a estos retos, destacan los desafíos de seguridad planteados por el desarrollo del terrorismo. Los Estados Europeos han comprendido la necesidad de estrechar la cooperación para responder al terrorismo global. Europa necesita una mayor coordinación entre todos los Estados miembros de la Unión Europea, sus socios y aliados. El fortalecimiento de la política de seguridad y defensa común debe ir acompañada de la profundización en las relaciones con países vecinos, especialmente. Concretamente, el desarrollo del Estado de Derecho debe ser uno de los pilares de la cooperación europea con otros países, específicamente con los del Mediterráneo.

La emergencia de estos nuevos fenómenos tiene una incidencia especial en la configuración de las Fuerzas Armadas, obligando a nuestros

Ejércitos a adaptarse a las nuevas realidades. Para afrontar estos retos necesitamos unas Fuerzas Armadas más móviles, técnicamente mejor equipadas y preparadas para realizar una variada gama de misiones. Al mismo tiempo esta reforma debe realizarse sin incurrir en costes presupuestarios poco factibles en las actuales sociedades democráticas. La dirección adecuada parece dirigirse hacia el diseño de unas Fuerzas Armadas altamente cualificadas.

En este Cuaderno de Estrategia se ha realizado un análisis de estos nuevos retos desde la perspectiva de seguridad. En el capítulo I, con el título “identidad y conflictos culturales: la nueva perspectiva de la seguridad”, el profesor José María Beneyto analiza el debate acerca de los límites de la tolerancia en los Estados democráticos y la necesidad de construir un “capital cultural” que cree un nuevo sentido de pertenencia que integre a las minorías inmigradas. Para ello realiza un examen de los conceptos de “identidad” y “conflicto de civilizaciones” y estudia la aptitud del diálogo intercultural como herramienta para la resolución de conflictos identitarios.

En el capítulo II, Patricia Argerey aborda la dimensión exterior de la acción de la Unión Europea en la lucha contra la inmigración ilegal, analizando los distintos sistemas de cooperación que la UE emplea con terceros países para la coordinación de asuntos migratorios y la integración de estas políticas en el contexto general de la política exterior de la Unión.

En el capítulo III, Vicente López-Ibor Mayor examina la seguridad energética como realidad internacional y europea. Se destaca en este artículo la necesidad de realizar efectivamente un mercado único de la energía, el fomento de las energías renovables y la importancia de consolidar una política energética común integrada en el marco de la política exterior de la Unión Europea. La dimensión exterior de la política energética europea es imprescindible en un mundo con retos medioambientales de alcance global.

En el capítulo IV, Aníbal Villalba analiza el papel de Unión Europea en la lucha contra el terrorismo. Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 la atención a las políticas antiterroristas ha adquirido una importancia decisiva. La Unión Europea ha desarrollado instrumentos para armonizar las acciones antiterroristas entre sus Estados miembros y ha trabajado para aprovechar las sinergias con las acciones planteadas por Naciones Unidas. En este capítulo se analizan algunas de las medidas jurídicas, políticas, policiales, militares y de cooperación aplicadas en la lucha

contra el terrorismo que permiten a la UE luchar eficazmente contra el terrorismo.

Finalmente, en el capítulo V, Pedro Méndez de Vigo y Montojo estudia la adaptación de las Fuerzas Armadas a los nuevos riesgos, resaltando la necesidad no sólo de una adaptación tecnológica sino también la importancia de modificar las estructuras internas de las Fuerzas Armadas e invertir en la formación de su personal. El autor analiza la conveniencia de adecuar las organizaciones militares a los nuevos retos que plantea la sociedad actual pero sin que esta transformación signifique una merma en la identidad de las Fuerzas Armadas.

Los temas tratados en estos cinco capítulos subrayan el aumento de la preocupación por la seguridad en Europa y la necesidad de dar un enfoque global a las políticas con incidencia en esta materia. La Unión Europea tiene una amplia gama de políticas que poseen una dimensión de seguridad. Estos instrumentos no sólo deben ampliarse, creando nuevas herramientas para afrontar los nuevos retos, sino también aprovechando mejor sus sinergias de manera que permitan a la Unión adquirir un mayor protagonismo en la seguridad y la estabilidad de la comunidad internacional.

A pesar de la novedad y la complejidad de algunos de los desafíos planteados, la Unión Europea tiene la capacidad de conformar una unidad política capaz de hacer frente a estos problemas globales. La fortaleza del proyecto europeo, demostrada durante sus primeros cincuenta años, nos hace confiar, como Monnet, en que “Europa se hará entre crisis y que Europa será precisamente la suma de las soluciones que demos a estas crisis”.

CAPÍTULO PRIMERO

IDENTIDAD Y CONFLICTOS CULTURALES: LA NUEVA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD

IDENTIDAD Y CONFLICTOS CULTURALES: LA NUEVA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD

POR JOSÉ MARÍA BENEYTO PÉREZ

EL CONFLICTO CULTURAL COMO FACTOR DE RIESGO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EN LOS ESTUDIOS SOBRE SEGURIDAD

Un nuevo campo de análisis en las relaciones internacionales: el conflicto entre civilizaciones o culturas

Hasta el año 2001 el concepto de “conflicto cultural” o de “conflicto/diálogo entre civilizaciones” no formaba parte del vocabulario y los estudios de relaciones internacionales. La tematización del conflicto cultural –y su par conceptual simétrico, el “diálogo entre culturas”– tiene lugar a raíz de los atentados contra las Torres Gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001. De repente, la necesidad de un diálogo entre las diferentes culturas pareció convertirse en un mantra político, imprescindible para evitar caer en las sombrías profecías de Samuel Huntington sobre la inexorable confrontación entre religiones y civilizaciones, en particular entre el Occidente y el mundo del Islam. Desde 2003, con el comienzo de la guerra de Irak, la vinculación del diálogo intercultural a las cuestiones de seguridad ha recibido un énfasis aún mayor.

Independientemente del juicio político que merezca la oportunidad de la intervención en Irak, el problema de fondo que se plantea actualmente es la reiterada constatación de que las tensiones de origen cultural o civilizatorio que atraviesan el sistema internacional, no parecen poder solventarse por medio de la utilización de los recursos militares, aunque

durante siglos la intervención de los Ejércitos se haya manifestado como el medio más eficaz para la resolución de conflictos; al menos mientras los conflictos tenían naturaleza territorial.

La estructura de la mayoría de los antagonismos actuales en las relaciones internacionales no es de origen territorial, algo que viene sucediendo desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Después de un largo período en el que las motivaciones poseían carácter ideológico, el origen de las confrontaciones más recientes está caracterizado por una retórica fundamentalmente civilizatoria. Aunque los motivos tradicionales del conflicto –como pueden ser la lucha por los recursos naturales, la seguridad del aprovisionamiento energético, o la prosecución de mayores posiciones geoestratégicas o geopolíticas de influencia y poder– puedan seguir estando en la fuente de las confrontaciones actuales entre el Occidente y el mundo islámico, sin embargo no es menos cierto que dichas motivaciones aparecen ahora revestidas de argumentos de tipo cultural, religioso o histórico, cuya función es maximizar la legitimación moral de la acción política. Quizás sea menos relevante para la actual estructura del conflicto a nivel internacional la existencia real de profundas diferencias culturales y civilizatorias, y lo sea más el hecho de que estas divergencias sean percibidas efectivamente como amenazas a la seguridad de los países desarrollados. Esta nueva percepción de la amenaza “civilizatoria” constituye uno de los elementos esenciales que comienzan a impregnar el nuevo orden mundial del siglo XXI. En cierto sentido, se hacen realidad las palabras que hace pocos años publicara el politólogo alemán de origen sirio Bassam Tibi, al referirse a la funcionalización política de la religión que parece caracterizar el escenario internacional surgido con el inicio del nuevo siglo: “Vivimos en una era de conflictos entre civilizaciones, es decir, en una época de crisis, en la que todas las religiones mundiales se politizan y son transformadas en utopías políticas”(1).

Es por ello necesario analizar, como un nuevo campo en las relaciones internacionales, las causas de estos conflictos civilizatorios, que han remplazado la confrontación ideológica y la formación de bloques antagonísticos que rigió durante la mayor parte del siglo XX.

Paradójicamente, se observan sin embargo bastantes similitudes entre aquel conflicto ideológico que atravesó el anterior siglo y la actual confrontación entre órdenes opuestos de valores del nuevo escenario mundial. En ambos casos, dichos órdenes reclaman poseer la legitimidad para

(1) Bassam Tibi, *Krieg der Zivilisationen. Politik und Religion zwischen Vernunft und Fundamentalismus*, Munich: Heyne Verlag, 3ª ed., 2001, pág. 24.

definir autónomamente sus valores, esquemas de interpretación y modos de vida. Ambos jerarquizan sus propios estándares culturales, oponiéndolos como superiores a los del contrario. El antagonismo frente al otro bloque cultural se divulga a través de la propaganda. Todos estos elementos tienen como consecuencia la disponibilidad –latente de forma continuada– de llegar hasta el conflicto abierto, hasta la utilización de las armas e incluso la aniquilación del contrario, lo que hace que la confrontación se convierta en una lucha existencial por la defensa de la propia forma de vida, en una tensión que se retroalimenta de su propia capacidad de interiorizar la violencia como un flujo intenso y vital.

Si efectivamente se llegara a la conclusión empírica de que estas percepciones existen, y se evidenciara sin embargo que dichos conflictos no pueden resolverse con el simple recurso al uso de la fuerza, su efecto sobre los estudios de relaciones internacionales y de seguridad debería entonces conducir a una búsqueda de soluciones alternativas –o al menos complementarias–, en el que el diálogo intercultural e interreligioso –unido a una más estricta definición y desarrollo de nuevos instrumentos de inteligencia, policiales, y, en su caso, de misiones militares estrictamente delimitadas– pudiera jugar un papel significativo.

En este trabajo nos centraremos en las características, posibilidades y dificultades del diálogo cultural, sin que ello suponga reducir la relevancia permanente y continuada de una seguridad militar y policial creíble. Vale la pena sin embargo plantearse por qué se le otorga en general una determinada capacidad de regulación del conflicto al diálogo y por qué se considera habitualmente que el diálogo intercultural e interreligioso puede poseer un cierto valor moral para disminuir la intensidad del conflicto.

El diálogo intercultural como método de distensión del conflicto entre civilizaciones

Esta funcionalidad atenuadora de la intensidad del conflicto deriva en gran medida del carácter argumentativo del diálogo intercultural, esto es, del hecho de que en el intercambio discursivo se produce una aceptación “del otro” como una entidad dotada de la capacidad de llevar a cabo dicho intercambio, y por tanto, como un interlocutor, si no situado al mismo nivel, sí por lo menos respetado. La lógica del diálogo genera inmediatamente una estructura de partenariatado, aunque sea en su estadio más incipiente y débil. El diálogo cultural supone una limitación del elemento jerarquizador que la identidad de toda cultura lleva consigo.

Esta aceptación del otro –y de la cultura del otro– se pervierte sin embargo en el momento en el cual se transforma en relativismo cultural. En realidad, el diálogo intercultural es un proceso en una doble dirección. Los argumentos del contrario pueden ayudar a clarificar nuestras propias posiciones –incluso reforzándolas, aunque no todo reforzamiento signifique inmediatamente oposición violenta–, y también pueden cambiar nuestra perspectiva y nuestros argumentos. Diálogo intercultural no significa necesariamente cesión de identidad o encuentro en un irenista punto intermedio. Ciertamente es que en el intercambio intelectual con otras culturas se abre el horizonte de intelección y nuestro conocimiento transformado conduce a una perspectiva más amplia tanto de nuestra propia cultura como de la cultura del otro. La ventaja del diálogo intercultural es que no se presupone el conocimiento previo del otro, al contrario, es en el proceso de intercambio discursivo donde se realiza la apertura que puede llevar a la comprensión de las motivaciones del que se encuentra enfrente, y por tanto a las motivaciones que se esconden detrás del conflicto. Este conocimiento permite el establecimiento progresivo de mecanismos de resolución de conflictos de muy distinta tipología.

El diálogo intercultural vive en última instancia de la expectativa de poder encontrar terrenos neutrales –terrenos de distensión de la confrontación de valores– en los que poder articular un nuevo canon –no directamente valorativo, o al menos incidiendo únicamente en aquellos campos valorativos en los que el intercambio discursivo haya hecho emerger puntos de encuentro y de posible interpretación o incluso de acción común–. Ahora bien, es muy posible que, paradójicamente, este intercambio sea únicamente posible en la medida en que exista claridad conceptual y práctica sobre las propias posiciones, sobre la propia identidad cultural.

La amenaza que el islamismo radical supone para el Occidente –y aún más, la percepción creciente de esa amenaza– están transformando no solo la estructura de las relaciones internacionales, sino también la seguridad interna de nuestras sociedades abiertas. Situaciones de conflicto que inicialmente podrían parecer afectar únicamente a las poblaciones y comunidades musulmanas –residentes en sus países de origen o inmigrantes–, se convierten rápidamente, si no son canalizadas de forma apropiada, en riesgos y amenazas reales para la estabilidad interna de los países occidentales. Los ejemplos abundan: desde el surgimiento en Afganistán de Al Qaeda hasta los atentados que muestran la radicalización de determinados círculos de musulmanes inmigrantes en Gran Bretaña, España o los Países Bajos. Conflictos que en sus comienzos

parecen solo locales se encadenan con facilidad hasta convertirse en problemas de orden global, en los que demasiado frecuentemente actúa como catalizador la tentación de cargar sobre el Occidente la responsabilidad de muchas de las carencias de orden económico, social y político que sufren no pocos países islámicos, o las patologías derivadas de los procesos de modernización. Tanto en los países de origen, como sobre todo en el interior de los países occidentales, emergen sociedades paralelas, que buscan refugio en valores culturales y religiosos –valores en no pocas ocasiones imaginarios o míticos, con escasa vinculación real a los genuinos contenidos de la cultura o de la religión islámicas– como una reacción de protesta a la marginación de los estándares de la sociedad occidental que sufren. En muchas ocasiones, los ghettos sociales y culturales generan ghettos mentales y comunidades asociales que refuerzan los sentimientos, primero de desconocimiento y alejamiento, y luego de preocupación, desconfianza y odio.

El diálogo intercultural como contribución a la política de seguridad

Qué duda cabe de que para que la convivencia de culturas sea posible, es necesario en primer lugar la garantía de un determinado nivel de seguridad para las diferentes comunidades y pueblos, que suponga la garantía de la propia existencia y también de unos determinados derechos, e incluso de las propias formas de vida. Estos niveles de seguridad “inter-comunidades” solo parecen poder alcanzarse en primer lugar a través de una combinación de medidas policiales y de inteligencia, de cooperación política, económica, educativa y social, de reforzamiento de la sociedad civil y las instituciones del Estado de Derecho y de la protección de los derechos fundamentales, así como a través de la consolidación del marco de libertades económicas y de protección jurídica de la propiedad y de las inversiones, a la vez que se lleva a cabo la institucionalización del diálogo en los diferentes niveles. La Unión Europea, a través de los instrumentos de su política exterior y de cooperación (Proceso de Barcelona, Política de Vecindad en el Mediterráneo, Acuerdos Comerciales y de Asociación), pero también por medio de otras vías, como su acción en el campo de la inmigración, de la creación de un espacio de justicia, seguridad y libertad tanto en los países europeos como en sus vecinos mediterráneos, de la política de cooperación y desarrollo, etc. se ha convertido en el principal actor –a nivel de nuestro entorno cultural, pero muy posiblemente también a nivel global– e instancia institucionalizada que lleva a cabo este diálogo en sus muy variadas dimensiones. A estos mecanismos

institucionales, actualmente vigentes, debe añadirse el diálogo intercultural, entendido también como una contribución a la política de seguridad.

Los países islámicos que, de una u otra forma, mantienen estructuras políticas internas de carácter autoritario, no poseen la capacidad de impedir por sí mismos el avance del fundamentalismo. Desde el fin del orden bipolar se hallan bajo la presión de una serie de factores que hacen aumentar la distancia entre las demandas de su población y las respuestas que estos regímenes son capaces de dar. Por una parte, con la desaparición del bloque socialista, les resulta más difícil referir las carencias de sus sistemas sociales a factores exógenos; además, el fin del comunismo ha hecho que las exigencias de democratización se expandan por el globo; por último, son también las propias poblaciones de los países islámicos las que reclaman, bajo el efecto de las imágenes cada vez más libremente accesibles de la prosperidad de los países desarrollados, una transformación de las estructuras económicas, una mayor igualdad social, y, como consecuencia, también una mayor democratización de las estructuras políticas.

Sin embargo, esta democratización no es entendida de forma homogénea por los diferentes actores y grupos sociales. Para los más occidentalizados, se trata en efecto de instaurar progresivamente los elementos del Estado de Derecho y de la economía de mercado; para otros, de recuperar el sentido de una democracia comunitaria al estilo islámico, donde la religión y las redes de solidaridad social sustituyeran a Estados considerados corruptos y excesivamente dependientes del capital y de los modelos de vida del Occidente. Tampoco puede desdeñarse la enorme influencia de las diferencias étnicas internas, de las diversidades dogmáticas dentro del Islam, ni de los diversos objetivos geopolíticos o regionales de los diferentes grupos.

Es en el propio interior de los países islámicos donde se juega gran parte del futuro de la seguridad de Occidente; en muchos de estos países autoritarios, el fundamentalismo se ha erigido en el portavoz de la insatisfacción de las masas. En parte, este fenómeno se ha producido porque representantes cualificados de la oposición burguesa que hubieran podido canalizar la protesta hacia una transformación progresiva de estos regímenes fueron combatidos desde mediados de los años setenta por las autoridades políticas y se hallan en prisión o fueron obligados a exiliarse, cuando no han sido silenciados. Es obvio que si los países desarrollados no son capaces de articular un diálogo que favorezca las transformaciones que estos países precisan urgentemente, los Gobiernos actuales,

como ya está ocurriendo en gran parte del Magreb, en el Líbano, en Egipto y en Indonesia, por señalar solo algunos ejemplos significativos, es previsible que pierdan sucesivamente posiciones en favor de los fundamentalistas. Poner en práctica las eventuales virtualidades de un intensificado diálogo intercultural no es, desde esta perspectiva, una consideración moral, sino una preocupación eminentemente racional y pragmática sobre nuestra seguridad. Pero tampoco intentar la baza de la interculturalidad es baladí para los propios países islámicos, pues es difícilmente imaginable que sin la ayuda de Occidente puedan llevar a cabo las reformas necesarias.

En definitiva, los atentados de grupos terroristas radicalizados que se han producido en los últimos años no tienen sus causas exclusivamente en una falta de diálogo entre las culturas y civilizaciones, y en particular entre el Occidente y el Islam, pero sin duda este es un factor relevante con el que contar. La transformación política y económica de estos países depende ahora en gran medida de la adaptación de determinados patrones culturales, que solo podrá llevarse a cabo si ambas partes están dispuestas a comprometerse con el diálogo entre las culturas y las religiones.

EL CONTEXTO DEL CONFLICTO CULTURAL: GLOBALIZACIÓN, MULTICULTURALISMO, IDENTIDAD, INTEGRACIÓN

El fundamentalismo como patología del conflicto cultural

El fundamentalismo es una patología del conflicto cultural, una respuesta radicalizada a la percepción de una modernidad fallida, de una modernidad que se considera aniquila las relaciones familiares, comunitarias y sociales, y obstaculiza, a causa de lo que se entiende como énfasis exclusivo en la racionalidad económica y tecnológica, la continuidad de la tradición y la religión. La violencia terrorista aparece entonces como única vía de escape frente a una situación sin salida, la que produce mentalmente el sentimiento de una imposible reconciliación entre modernidad y tradición, entre secularización y religión, entre el laicismo y los valores tradicionales, protectores éstos de la familia, la comunidad y los vínculos sociales. El fundamentalismo conoce las consecuencias, en ocasiones sin duda ambivalentes, de los procesos acelerados de modernización y de la incorporación de modelos económicos y políticos exógenos, e interpreta dichas consecuencias de forma unilateralmente negativa. Desde este punto de vista, el fundamentalismo es una reacción identitaria, que pre-

tende reconstruir una comunidad mítica de valores originarios frente al proceso de mundialización (política, cultural y social) y de globalización (económica, financiera y técnica). A esta visión mítica o cuasí-mística añade el elemento de exaltación heroica y de sacrificio de la propia vida, que le otorga un carácter ritual, de “éxtasis”, más allá de las concreciones del tiempo y del espacio –y, por tanto, en inmediato contacto con la eternidad–.

En este sentido, André Glucksmann, ha enfatizado el hecho de que el final de la guerra fría introdujo un doble mecanismo de negación de la realidad: una huida hacia delante, “post-histórica”, que llegó a ensalzar “el fin de la historia”, entendida como triunfo planetario de la democracia liberal, y la huida hacia atrás, que promete una vuelta a las comunidades tradicionales “prehistóricas”, en las que la costumbre y la religión sirven de freno a la hybris humana. Pero mientras que la primera visión resultó seriamente dañada en su optimismo hegeliano por la realidad del 11-S, la segunda crece a medida que los efectos expansivos del fenómeno de la globalización son cada día más palpables (2).

Aquí tenemos dos aspectos que entran en juego en la era de la “mundialización”, cuando las culturas locales, a través de la acción del mercado y de una comunicación globalizada, se hacen a la vez permeables e impermeables a formas de cultura concreta que tienden a ser dominantes, basadas en la reproducción industrial y en la facilidad de las telecomunicaciones. El mundo se abre a pasos agigantados a mercados financieros globales y a una comunicación planetaria, por encima de las diferencias de los lenguajes y las culturas. Olvidamos con frecuencia que las reacciones en los países occidentales frente a los procesos de la revolución industrial, el desarrollo del capitalismo y el primer cosmopolitismo de los mercados financieros tuvo como respuesta desde la segunda mitad del siglo XIX y a lo largo del siglo XX la emergencia incontrolada de movimientos políticos de signo reaccionario y totalitarismos de muy diversa factura.

Junto al de la ambivalencia –global/local– del fenómeno de la mundialización, el segundo aspecto a considerar es el de la radicalización del discurso de los inmigrantes, y en particular de los inmigrantes de segunda –o tercera generación– que viven, en ocasiones desde hace décadas, en los países europeos, y que están sometidos a las dificultades de la integra-

(2) André Glucksmann, *Dostoievski en Manhattan*, Madrid: Taurus, 2002, pág. 60.

ción, con situaciones que oscilan –en el menor número de los casos, hay que decirlo– entre una aculturación satisfactoria y –más frecuentemente– las patologías del desarraigo tanto respecto a sus culturas de origen como a la cultura dominante de residencia; para determinados individuos o grupos de características más o menos homogéneas entre ellos –muy habitualmente, jóvenes de sexo masculino, educados y que conocen el idioma del país de acogida– la mística de la violencia fundamentalista constituye un acicate para salir de sus frustraciones personales o colectivas y recuperar el sentimiento perdido de comunidad e identidad. De esta manera, en las dificultades de la inmigración se reflejan de forma casi paradigmática las tensiones entre tradición y modernidad, identidad y pluralismo cultural, que están en la base de los conflictos culturales contemporáneos.

Identidades e integración: los déficits del enfoque multiculturalista

Las ciencias sociales llevan décadas intentando describir las paradojas de la identidad en nuestra época. Generalmente, se admite que en las sociedades pluralistas contemporáneas, la diversidad de las identidades es mutable y constituye en realidad uno de los elementos definitorios del pluralismo. Los ciudadanos se adscriben a grupos de referencia que pueden estar en concurrencia entre sí, pueden cambiar esas adscripciones o adherirse a otras nuevas; en definitiva, lo propio de las sociedades pluralistas sería que el individuo se “reinventa” permanentemente, se otorga a sí mismo su propia identidad, hecha de retazos de “estilos de vida”, hasta componer la propia obra artística(3). Se trata de personalidades “plásticas”. Ello produce una multiplicidad de identidades, dinámicas y a menudo discordantes, que no se expresan necesariamente de forma explícita. Al contrario de aquellos que ponen el mayor acento en la diferencia cultural como principal fuente de conformación de la identidad étnica, se considera hoy de forma bastante generalizada –al menos, en la sociología pluralista– que los marcadores identitarios son cambiantes y maleables (4). Su expresión depende en buena medida de contingencias circunstanciales, pudiendo ser variable su intensidad. Es precisamente contra esta visión de identidades mutantes y maleables frente a la que reacciona el

(3) Charles Taylor, *Sources of the Self. The Making of the Modern Identity*, Cambridge/Ma.: Harvard University Press, 1989, *passim*.

(4) Uno de los ejemplos más extremos es el análisis que realiza del nacionalismo un texto que sigue siendo considerado canónico, Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres: Verso Books, 1991.

fundamentalismo (y también gran parte de las doctrinas comunitaristas actuales, de indudable influencia en el campo de la teoría política).

Las carencias de las ciencias sociales a la hora de explicar los fenómenos de la identidad, las paradojas de la integración o del fundamentalismo muestran sin embargo que los cambios generados por la globalización han sido también un fuerte revulsivo para buena parte de los útiles analíticos, conceptuales y metodológicos de la sociología tradicional que se había interesado por estos conceptos. Por lo que respecta a la integración social, el funcionalismo norteamericano, por ejemplo, había aceptado las tesis de Talcott Parsons y Karl Deutsch, según las cuales la extensión del liberalismo burgués y del capitalismo industrial provocarían una asimilación homogeneizadora de tipo cultural, político y económico. Se entendía, de forma harto simplista, que el progreso universal requería de la integración asimilacionista, lo que implicaba sistemas sociales inclusivos, y donde la ahistorización se constituía como un implícito normativo para la consolidación de la sociedad moderna avanzada, en particular la estadounidense, modelo societario que se proponía para el resto del mundo.

La imagen del “*melting pot*” era así la expresión de la asimilación de los grupos de inmigrantes en una identidad nacional y en una ciudadanía estatal común. Tras un proceso de hibridación social, los distintos grupos étnicos se disolverían en un nuevo compuesto social y cultural. De hecho la expresión inglesa –*melting pot*– hace referencia a una caldera donde se funden metales diversos y de distinta procedencia para producir una nueva aleación.

Ya en los años sesenta, Glazer y Moynihan (5) cuestionaron este concepto por reflejar una visión del grupo “wasp” dominante. En su estudio de la ciudad de Nueva York dichos autores concluyeron que las diferencias entre los descendientes de irlandeses, italianos, judíos, negros y puertorriqueños eran mayores que sus similitudes como ciudadanos estadounidenses.

Durante los años setenta y ochenta, los pluralistas culturales pasaron a considerar al asimilador “*melting pot*” como un “cuenco de ensalada” (*salad bowl*), en el que los ingredientes conservan su apariencia y sabor. Dicha perspectiva fue la antesala, durante los años noventa, del multicult-

(5) Nathan Glazer/Daniel Moynihan, *Beyond the Melting Pot*, Cambridge/Ma.: M.I.T and Harvard University Press, 1963.

turalismo y de su fallido intento de conciliación de identidades diversas en sociedades democráticas.

El enfoque multiculturalista se ha esforzado por subrayar el valor de los derechos de las minorías, especialmente los de aquellos grupos de inmigrantes con culturas sociales propias. El multiculturalismo ha caído, sin embargo tanto bajo el fuego de la crítica de los que piensan –en un lado del espectro ideológico– que las políticas públicas de discriminación positiva favorecedoras de la integración no ocultan su pretensión por la “anglo-conformidad”, esto es, por la primacía de la cultura social dominante, condicionando por tanto el reconocimiento mutuo de las identidades colectivas (Taylor), como de los que opinan que el multiculturalismo no hace sino agravar las diferencias culturales, cementando institucionalmente la confrontación entre culturas y la marginación –a través de mecanismos artificiales de ingeniería social– de las minorías, o incluso de los que lo critican –en el otro lado del espectro, y referido en particular a los países europeos con altos porcentajes de inmigración débilmente integrada procedente de países musulmanes– por favorecer el relativismo cultural y subvertir el orden de la “cultura dominante” (Leitkultur), resquebrajando la defensa de los Estados de Derecho occidentales frente a la amenaza fundamentalista y antidemocrática (Tibi).

La refutación creciente del multiculturalismo y el examen de los efectos de la globalización están llevando a las ciencias sociales a elaborar nuevos marcos de interpretación. El neoinstitucionalismo, en sus tres variantes más características (sociológica, de elección racional, e histórica) enfatiza que son las instituciones las que moldean las preferencias y objetivos de los actores en los procesos decisionales, lo que implica hacer depender la integración de la aceptación por los inmigrantes de las instituciones y los valores democráticos (una aproximación que presenta ciertas similitudes con la noción de “patriotismo constitucional” elaborado por Jürgen Habermas), sin prestar sin embargo la debida atención a los mecanismos de interrelación entre las instituciones y la afectividad emocional, tan necesarios para cualquier integración efectiva.

Rasgos originarios y rasgos adquiridos de la identidad; factores favorecedores del conflicto

Bastante confusión existe asimismo, como ya hemos apuntado, sobre el concepto de identidad. Ciertamente, en las concepciones y las imágenes sobre el “otro”, la creación e institucionalización de la identidad juega un papel central. Ahora bien, el reconocimiento de identidad o de “identi-

dades” como algo distinto o contrapuesto es un fenómeno cuanto menos ambivalente. El comunitarismo y las modernas teorías políticas partidarias de una democracia conflictual, que basan la vitalidad política de una comunidad en el reconocimiento y el enfrentamiento entre grupos homogéneos en una permanente dialéctica de inclusión y exclusión, entienden el reconocimiento y la redefinición de identidades como la garantía de una permanente dinámica de “politización” social. Pero el reconocimiento de identidades contrapuestas actúa únicamente como instrumento pacificador de las tensiones sociales –esto es, como factor genuinamente político, de expresión de diferencias cuya confrontación es susceptible de generar nuevos y dinámicos consensos– allí donde las instituciones y las tradiciones democráticas tienen una larga historia y están fuertemente consolidadas, allí donde el disenso forma parte de un muy arraigado consenso en valores fundamentales intangibles. Pero esa no es la realidad de la mayoría de los países del mundo –incluso de muchos de aquellos que cuentan con sistemas democráticos que funcionan con aparente normalidad–, y desde luego no es la realidad de la confrontación de grupos y países en la escena internacional, por naturaleza más “hobbesiana” que el relativamente pacificado interior de los Estados soberanos.

A la hora de intentar arrojar luz sobre la variabilidad de la noción de identidad, la distinción entre identidades individuales y colectivas constituye un primer paso.

El desarrollo del sentido del “yo” es, desde el punto de vista psicológico, un elemento esencial en la maduración del individuo. En la formación de la conciencia personal inciden diferentes “identidades”, que son a su vez imágenes y refracciones de identidades más amplias, asociadas con grupos colectivos de menor o mayor tamaño. Así, la autocomprensión de cada individuo es el resultado de una combinación única de muchas identificaciones, identificaciones tan amplias como la de ser hombre o mujer, católico o musulmán, español o indonesio, tan restringidas como la de pertenecer a una determinada familia, o de ámbito intermedio, como la de ser miembro de un determinado equipo de fútbol o de una región determinada.

Además de ese conjunto de identidades agrupadas en una única combinación y estructuradas psicológicamente por una conciencia singular, que constituyen la identidad individual, existen las identidades colectivas, el sentido de pertenencia que desarrollan los grupos sociales; identidades que se extienden a países o comunidades étnicas o religiosas, basadas en el par dialéctico inclusión-exclusión, en la contraposición entre “nosotros” y “ellos”, el sentimiento identitario que hace que los individuos pertene-

cientes a un grupo determinado se sientan colectivamente injuriados, por ejemplo, cuando otras personas con las que comparten esa misma identidad son injuriados o atacados.

En el punto extremo, la defensa de la identidad colectiva puede llevar incluso hasta el sacrificio de la propia individualidad, como en el caso de los palestinos convertidos en bombas suicidas. Muchos de estos conflictos colectivos se convierten en confrontaciones de tipo existencial, en los que el enfrentamiento genera su propia dinámica de intensidades y escalamientos variables, hasta llegar a transformarse la propia estructura del conflicto –su radical contraposición “amigo-enemigo”– en el contenido principal de la confrontación, autonomizándose incluso respecto a las motivaciones que le dieron origen. Algunos de estos conflictos pasan así a ser conflictos “intratables” (intractable conflicts), persistiendo de forma destructiva durante largos periodos de tiempo. Es este tipo de “conflictos intratables” los que presentan mayor interés desde la perspectiva de la seguridad y los que requieren un análisis más refinado sobre sus causas, los modos en que determinadas cualidades singulares se convierten en “intratables”, y sobre las vías de modificación de dichas identidades con el fin de ayudar a resolver este tipo de situaciones.

Las identidades de grupo se construyen sobre la base de rasgos comunes y experiencias variadas. Muchas de estas características pueden ser interpretadas de forma diferente. Ello ocurre por ejemplo con la diferencia racial. El color de la piel suele ser una característica identificatoria fundamental en bastantes sociedades, pero sin embargo en otras no juega un papel tan esencial. Las definiciones de “negro”, “blanco” o “mestizo” también pueden estar sujetas a variaciones culturales; la importancia de la raza es menor cuando el “otro” pertenece al mismo grupo social o ha recibido una socialización o educación similar.

Tampoco el concepto de “etnicidad” o pertenencia a un específico grupo étnico es uniforme. Para algunos analistas, se trata de una diferenciación primaria, relativamente antigua e invariable. Otros, sin embargo, enfatizan que se trata de una diferencia que responde en gran medida a una determinada construcción social de un grupo que reinterpreta la historia, eligiendo una genealogía propia y “descubriendo” progresivamente sus diferencias con los otros. Los ejemplos en este sentido abundan a lo largo de los siglos, y hoy es generalmente reconocido que gran parte de la construcción identitaria de los nacionalismos acude en algún momento a este tipo de instrumentación histórico-étnica. Sin embargo, a pesar del importante papel de la reconstrucción imaginaria de las diferencias étni-

cas, sigue siendo incuestionable que hay rasgos y cualidades étnicas que diferencian realmente a unos grupos de otros.

Conviene por ello distinguir entre rasgos que vienen determinados por el nacimiento, como el grupo étnico de los padres, la religión, el lugar de nacimiento y el color de la piel, de aquellos otros que son adquiridos o modificados posteriormente, tales como el idioma hablado, la religión practicada, la alimentación o el vestido. Cuando los rasgos o cualidades que se utilizan para definir una determinada pertenencia proceden del nacimiento, se habla de “rasgos adscritos”; si se trata de cualidades que varían o son añadidas posteriormente, se les denomina rasgos étnicos “adquiridos” (6).

Ello implica aceptar entonces que muchas identidades no están sustentadas en rasgos adscritos, sino en valores, convicciones o preocupaciones compartidas, que están abiertas de forma variable a su adquisición selectiva. Aquí se incluye la adhesión más adelante en la vida a una determinada religión, o a una ideología política, pero también la vinculación a un determinado territorio o área, incluso a un terruño, o la elección de una forma de vida específica.

Las identidades adquiridas –y solo estas, no las originarias– pueden variar; son auto-asignaciones y también atribuciones que se asignan a otras personas. Pueden permanecer durante generaciones o cambiar según se modifican las situaciones, actuando de forma inclusiva o exclusiva. Y dado que cada individuo posee varias identidades adquiridas, el grado de su importancia relativa y de la compatibilidad entre ellas también difiere según los tiempos y las circunstancias.

Las identidades colectivas son parte inherente a la vida social, y habitualmente no presentan un carácter conflictual. La cuestión es saber en qué momento las identidades colectivas generan conflictos, y en particular conflictos de los denominados “intratables”.

Existen una serie de factores que son reactivos a las identidades colectivas conflictuales, factores que actúan como favorecedores o incluso catalizadores de la confrontación. Entre ellos, se han seleccionado los siguientes:

- identidades persistentes que se basan en una socialización exclusiva, de grupos que han sufrido discriminación o exclusión por parte

(6) En el análisis de las identidades colectivas y los factores reactivos a las identidades colectivas conflictuales seguimos a Louise Kriesberg, “Identity issues”, http://www.beyondintractability.org/essay/identity_issues.

de otras comunidades o grupos étnicos (el ejemplo más palmario es el del antisemitismo y el destino histórico del pueblo judío);

- identidades primarias asociadas a un elemento determinado, que suele adquirir connotaciones míticas o cuasi-sagradas, como un territorio, una ciudad o pueblo, el lugar de origen de los antepasados, o unos recursos naturales particularmente valiosos;
- identidades cerradas al compromiso, que se sustentan en concepciones inamovibles de la autoridad, la legitimidad o la soberanía, obstaculizando cualquier tipo de negociación para llegar a un acuerdo sobre el conflicto;
- percepciones del contrario que lo discriminan, negándole su pertenencia al género humano, o llegan a demonizarlo, otorgándole rasgos del mal, definiendo la propia identidad en razón de la intensidad de la oposición al otro;
- identidades exclusivas, que se autodefinen a partir de la separación de los que están afuera, o con notables dificultades para incluir a todo aquel que no pertenece al grupo;
- identidades nacionalistas etnocéntricas, que se sustentan en imaginarios étnicos y aspiran a vincular esa identidad colectiva a un territorio estatal;
- identidades cuya conciencia colectiva está influida por el sentimiento de haber sido víctimas de la opresión o la discriminación;
- el estallido o no del conflicto depende también de que las identidades que se contraponen se hallen al mismo nivel (por ejemplo, las dos identidades que se afirman son de naturaleza étnico-nacionalista, de grupos luchando por un mismo territorio), o se encuentren en niveles distintos de oposición (por ejemplo, un nacionalismo etnocéntrico frente a un grupo con objetivos marcadamente religiosos).

Los conflictos de naturaleza “intratable”

Si se realiza un análisis más detallado de los elementos que influyen en la configuración de identidades colectivas con el fin de determinar las rasgos definitorios de los conflictos intratables, se advierte que estos pueden ser de tres tipos, relativos a su vez a: 1) elementos internos a cada grupo; 2) relaciones con grupos adversarios; 3) el contexto social de interacción del grupo (7).

(7) La cuestión de los “conflictos intratables” es el núcleo del proyecto “Beyond Intractability: A Free Knowledge Base on More Constructive Approaches to Destructive Conflict”; aquí seguimos a Michelle Le Baron, “Culture and Conflict”, http://www.beyondintractability.org/essay/culture_conflict/

Así, son elementos internos al grupo factores tales como la búsqueda por el grupo de la satisfacción de necesidades humanas básicas, tales como la seguridad, el reconocimiento o la identidad, es decir, necesidades básicas cuya posesión se considera no-negociable; experiencias del pasado; actitudes mentales de naturaleza adversaria, que incitan a desconfiar de otros grupos, a minusvalorarlos y despreciarlos, o a actuar con hostilidad contra ellos; también, líderes políticos o religiosos que construyen imágenes de pertenencia a través de la exclusión, levantando sentimientos de enfrentamiento con otros grupos o identidades.

La dinámica de las relaciones con el otro u otros grupos adversarios es asimismo esencial en la configuración progresiva del conflicto. Las consecuencias son muy distintas si se establecen relaciones de cooperación o si, por ejemplo, los actos de violencia y de coacción ejercidos por parte de los miembros de un grupo contra los miembros de otro son celebrados con entusiasmo y emulados, o si se pretenden imponer determinadas caracterizaciones de signo negativo. Las relaciones entre grupos nunca son simétricas, el punto decisivo es saber aprovecharlas en un sentido cuyo efecto no es de “suma cero” –basado en la percepción de que todo lo que gane uno de los grupos lo pierde el otro–, sino de signo cooperativo y acumulativo.

Es posible también analizar las diferentes fases por las que atraviesa un conflicto “intratable”, con el fin de examinar posibles vías de prevención, impedir el “escalamiento” o agravación del enfrentamiento, y ayudar a transformar y resolver este tipo de situaciones. La manera en que grupos adversarios interactúan es particularmente relevante a la hora de transformar identidades colectivas y concepciones predeterminadas sobre el propio grupo y los otros. Ninguna de las partes en un conflicto es inerte. Cada una de ellas se halla habitualmente en la posición de emprender acciones comunes que lleven a prevenir, interrumpir o transformar conflictos intratables.

Por ejemplo, es habitual en la actualidad el recurso a medidas de reconciliación, como el reconocimiento de injusticias cometidas en el pasado por una o ambas de las comunidades enfrentadas y el otorgamiento de compensaciones económicas y simbólicas. El riesgo que presentan este tipo de mecanismos es sin embargo también muy evidente: la posibilidad de que se interpreten como cesiones y como muestra de debilidad por la parte que se beneficia de los mismos, sintiéndose tentada a aprovecharse de dichas cesiones, generando una dinámica de signo contraproducente a la intención inicial. Para prevenir estas situaciones nega-

tivas, es preciso negociar previamente un entendimiento común sobre los pasos reconciliatorios que vayan a darse.

Otro tipo de mecanismos para interrumpir o frenar una escalada destructiva consisten, por ejemplo, en medidas que regulan el enfrentamiento y tienden a hacerlo parcial, evitando su absolutización, o que otorgan garantías de que los intereses vitales de la otra parte serán respetados. En muchos aspectos, la experiencia de la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética fue un ejercicio de contención, disuasión y reducción de la desconfianza mutua. Los acuerdos de reducción de armamentos, o el reconocimiento mutuo en los Acuerdos de Helsinki del mantenimiento de las fronteras en el Este de Europa, generó la confianza suficiente en los dirigentes soviéticos de que el resultado de la Segunda Guerra Mundial no sería puesto en cuestión, y facilitó la apertura del país a las influencias occidentales.

Por su parte, las medidas de naturaleza transformativa están generalmente asociadas con cambios educativos y culturales, con el intercambio de ideas, personas y bienes cooperativos. La progresiva apertura de la Unión Soviética a personas e ideas del exterior ayudó a llevar a cabo la transformación de la sociedad y del régimen político.

Finalmente, terceros actores que no forman parte del proceso confrontacional pueden ayudar a aplicar políticas que ayuden a prevenirlo, lo interrumpen o le pongan fin, tales como el desarrollo de instituciones y procedimientos que se adelanten a la intructabilidad del conflicto, la intervención de organizaciones regionales, de fuerzas de prevención o mantenimiento de la paz, las sanciones económicas, o la utilización de intermediarios o de procesos de mediación, en los que grupos de cada una de las partes son progresivamente implicados, bajo la dirección de un tercero externo, en una dinámica de “neutralización” sucesiva del conflicto, etc. (8).

LA PLURIDIMENSIONALIDAD DEL FACTOR RELIGIOSO

Uno de los resultados más llamativos de los estudios de resolución de conflictos culturales es que la religión aparece como uno de los factores permanentemente presente tanto en la generación del conflicto como en su resolución. La religión es uno de los elementos constituyentes de

(8) Víd., por ejemplo, Raimon Panikkar, Paz e interculturalidad. Una reflexión filosófica, Barcelona: Herder, 2006.

mayor influencia en la construcción de normas y valores culturales, y dado que se dirige a las cuestiones existenciales más profundas del ser humano (libertad y destino, temor y fe, seguridad e inseguridad, el bien y el mal, lo sagrado y lo profano), también se halla estrechamente vinculada con las concepciones individuales o colectivas sobre la paz.

En este contexto, algunos autores han señalado críticamente el hecho de que la asunción implícita de un marco universal válido para la resolución de conflictos y un concepto común de paz –basado teóricamente en elementos como el progreso económico, la seguridad física, o los derechos humanos y la democracia (8)– puede significar una barrera al diálogo abierto entre culturas y religiones, por su carácter “etnocéntrico”. Otros, al aplicar la noción de “interculturalidad” han señalado que la interculturalidad no es cuestión de “traducción directa”, sino de comunicación y también de fecundación mutua, enfatizando que la comprensión de otra cultura nunca es completa, “porque aunque sus ‘razones’ (logos) puedan convencernos, sus mitos fundamentales pueden ser incompatibles con los nuestros “ (9). Desde esta perspectiva, Pániker, por ejemplo, es de la opinión que “la interculturalidad nos revela nuestros propios límites, nos enseña la tolerancia y nos muestra la contingencia de la condición humana” (10).

Sin embargo, la noción de paz y las vías de resolución de conflictos pueden alcanzar un carácter a la vez particular y universal; el universalismo de la naturaleza humana –presupuesto de la afirmación de la universalidad de los derechos humanos– no es contradictorio con la vigencia de tradiciones particulares, de la misma manera que los rasgos esenciales de una cultura humana común –y un patrimonio de derechos por tanto también común– es no solo compatible, sino en gran medida, resultado de la aportación singular de cada cultura y de la propia pluralidad de las culturas. El diálogo intercultural e interreligioso que supera el confucionismo del relativismo religioso o del simple pluralismo cultural es aquel que presupone una naturaleza humana común y por tanto unos valores éticos y religiosos que pueden llegar a ser aceptados por todas las religiones y culturas, aunque no pertenezcan explícitamente a su “imaginario” religioso primario.

No es posible valorar correctamente el punto de vista del otro sin un conocimiento de su cultura –conocimiento al que no puede llegarse sin

(9) Ibid., págs. 62, 86.

(10) Abdul Aziz Asid/Nathan C. Funk, “The Role of Faith in Cross-Cultural Conflict Resolution”, <http://www.gmu.edu/academic/pcs/ASNC83PCS.htm>

empatía y simpatía: de ahí sin duda la importancia de la interculturalidad—. Ahora bien, la paz requiere algo más que buena voluntad; requiere también conocimiento del otro y de las circunstancias, comprensión de la historia y de los derechos y obligaciones de los diferentes actores, una diplomacia a la vez racional y ética. Para alcanzar un equilibrio justo es necesario un fundamento filosófico, ético. Interculturalidad no significa relativismo cultural (una cultura vale tanto como otra), ni fragmentación de la naturaleza humana. De nuevo, toda cultura es cultura humana —aunque pueda degenerar—, y por tanto potencialmente universalizable.

Todo ello implica que a menos que se reduzca la religión a un sistema institucionalizado de creencias, religión y cultura no son separables —aunque puedan discurrir paralelas—. El diálogo intercultural y el diálogo religioso van juntos; este diálogo puede contribuir a la armonía y a la paz entre los pueblos de la tierra. En definitiva, como el conflicto cultural hace patente, la paz de la humanidad depende también de la paz entre las culturas.

El “universo cultural compartido” o “cosmología colectiva” que la religión articula, opera tanto en el nivel consciente como en el inconsciente, y ambos estratos aparecen jugando un papel influyente en la emergencia del conflicto. En otros casos, la dinámica del conflicto puede llegar a que éste se plantee —habitualmente, radicalizado— en términos religiosos. Los presupuestos religiosos que se esconden tras nociones tan centrales como las de “sí mismo (identidad)”, “el otro”, e incluso “conflicto” y “paz”, emergen negativa o positivamente a lo largo del proceso a través del cual los individuos y los grupos le dan forma al conflicto, perfilan su contenido y testan respuestas adecuadas a sus valores y objetivos concretos.

En la medida en que la religión integra un amplio repertorio de modelos o precedentes de lo que se entiende son comportamientos deseables en situaciones de conflicto, a la vez que rechaza otro tipo de comportamientos, la religión influye implícita o explícitamente sobre la probabilidad de unas determinadas vías de acción sobre otras. Es decir, “utilizada” de forma constructiva, la religión puede incidir poderosamente sobre las respuestas individuales o colectivas en situaciones dadas, por ejemplo colocando esa situación de conflicto dentro de un marco histórico y ético más amplio, aportando así una cierta lógica y teleología a los hechos; o bien proveyendo de significado a esos acontecimientos, a la luz de valores, finalidades u otros definidores de la identidad religiosa; o, en último término, proponiendo modelos y alternativas positivas al conflicto a través del recurso a preceptos religiosos

(“no matarás”; “no harás uso de la violencia”, etc.) y a ideales de conducta. La psicología social ha mostrado que en estas situaciones la religión puede actuar como un poderoso reductor de los sentimientos de culpa y angustia colectiva o individual, y también de lo que se conoce como “disonancia cognitiva” (la carencia de una intelección y acción pautadas), y ayudar en el proceso de restauración de la armonía y el orden.

Un paso más allá en el análisis emprendido consiste en afirmar que en realidad en todo conflicto de enfrentamiento de identidades colectivas o de naturaleza intercultural existe un núcleo de carácter religioso o espiritual. Desde esta perspectiva la resolución del conflicto estaría vinculado no a soluciones puramente de equilibrio –necesariamente inestable y transitorio– en la permanente pugna de intereses económicos o de poder, sino a un lenguaje y realidad más profunda, los de la reconciliación, restauración y “transformación redemptiva”, esto es, a procesos de contenido espiritual. En este contexto, se subraya que los intentos de separar la esfera espiritual de las prácticas y métodos de resolución de conflictos, no hace sino negar un componente esencial de toda “curación” y “restauración” colectiva, necesarios para interiorizar una auténtica resolución del conflicto (10).

Dado que las diferentes religiones pueden conocer distintas vías de restauración y reconciliación colectivas, se considera entonces que las estrategias de resolución de conflictos deberían tener asimismo en cuenta los diferentes métodos de acercamiento a la paz. Por ejemplo, se argumenta con frecuencia que mientras en las culturas occidentales existiría una tendencia a instrumentos de negociación individualizados en los que se advertiría la influencia de la tradición cristiana, que parte de una relación personal con Dios, otras religiones como el Islam y el judaísmo pondrían el énfasis en los elementos sociales y comunitarios, situando el conflicto en su contexto histórico y colectivo más amplio.

Es evidente que las fricciones culturales actualmente existentes entre las sociedades occidentales e islámicas, refuerzan la importancia de las dimensiones inter-religiosas de la resolución de conflictos. El diálogo interreligioso con el Islam puede ayudar a llevar cabo acciones en los siguientes campos:

- a) realizar análisis conjuntos sobre las experiencias de búsqueda de preservación y mantenimiento de la paz en cada una de las dos tradiciones religiosas;

- b) ayudar a superar las visiones excesivamente unilaterales desde ambos campos, que en ocasiones se han focalizado en los países occidentales en los aspectos más patológicos, como el terrorismo y la violencia, y en los países musulmanes –más allá de la inicial admiración y atracción por el Occidente– en las percepciones negativas del colonialismo y el imperialismo;
- c) abrir la perspectiva sobre las diferentes herencias culturales del Islam y del Occidente, sustituyendo la visión monolítica y la tentación de la segregación psicológica y cultural;
- d) ampliar el imaginario de símbolos de uno y otro lado, frecuentemente reducidos a los de naturaleza más exclusivista en la discusión de los medios de comunicación, recurriendo a la rica tradición simbólica de ambas tradiciones religiosas;
- e) ayudar a establecer nuevas bases de contacto y complementariedad intercultural, examinando mutuamente las propias nociones de paz, ausencia de violencia, restauración del orden, etc., con el fin de integrar la aproximación occidental basada en la organización racional y la vigencia de los derechos humanos, con la visión más estrictamente religiosa y social del Islam;
- f) identificar aquellos campos en los que conceptos culturales centrales del Islam –tales como “justicia”, “perdón”, “seguridad”, “bondad original de la naturaleza humana”, “armonía social y cooperación entre las partes”, “solidaridad comunal”, etc.– pueden ser compatibles y complementarios con conceptos occidentales;
- g) promover mecanismos de negociación colectiva cooperativa (*win-win negotiations*), así como de aquellos procesos de resolución de conflictos que pueden generar un entendimiento compartido entre el Islam y Occidente.

¿LÍMITES A LA TOLERANCIA? EL DEBATE SOBRE LA DEMOCRACIA LIBERAL, LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS, LA IDENTIDAD NACIONAL Y LAS IDENTIDADES COLECTIVAS

La otra vertiente del conflicto cultural es la que se plantea en el interior de los países occidentales, y en particular en aquellos países europeos que cuentan con una creciente población musulmana. Varios casos de los últimos años –posiblemente el de mayor repercusión pública fue el asesinato

del cineasta Theo van Gogh en plena calle de Ámsterdam (11)– han puesto de manifiesto una serie de cuestiones de enorme complejidad que, a partir de las dificultades relacionadas con la integración de estas minorías, atañen al núcleo de los derechos fundamentales y a la raíz misma de nuestras sociedades abiertas. Se trata de la cuestión de si existen límites –y cómo y dónde deberían establecerse estos, en su caso– al principio de tolerancia y de libertad de expresión, unida al problema subyacente de la relación entre la identidad de las sociedades occidentales y su apertura a otros grupos cuya identidad esté vinculada a prácticas o normas que puedan suponer una violación de los principios sobre los que se sustenta la democracia liberal y el Estado de Derecho. Dicho con otras palabras, y como puso particularmente de manifiesto el asesinato de Theo van Gogh, ¿están las democracias occidentales amenazadas no solo por el terrorismo fundamentalista, que se aprovecha del disfrute de las libertades democráticas –como la libertad de comunicación y de residencia, o la libertad de expresión y el respeto a las minorías– para introducirse en el interior de nuestras sociedades y desde allí llevar a acabo sus objetivos de destrucción, sino también por la cesión frente a la indoctrinación político-religiosa antidemocrática y una paralela indefensión de sus propios principios e identidad de valores democráticos? ¿Cuál debería ser la respuesta de los Gobiernos occidentales frente al fundamentalismo islámico y su difusión a través de los medios de comunicación que le brindan las libertades de las sociedades abiertas?

Es evidente que se trata de una problemática de múltiples dimensiones que atañe a la realidad misma de nuestra seguridad interior y exterior. Las cuestiones de identidad y conflicto cultural aparecen aquí en una perspectiva completa de lo que significa un nuevo análisis del concepto de seguridad.

Es cierto que el pluralismo cultural, el cambio cultural y el propio conflicto cultural, parecen pertenecer a la esencia misma de una sociedad democrática. La homogeneidad cultural en el sentido de una perfecta asimilación o consenso del conjunto de la sociedad en torno a unos determinados valores o pautas culturales se ha dado en pocas ocasiones en la historia, y en todo caso parece contradictorio con las raíces históricas del Estado democrático de Derecho, que procede de la superación de las luchas de religión, y posteriormente de la Ilustración y del triunfo del pluralismo religioso y cultural. También es constatable cómo precisamente

(11) Ian Buruma, *Asesinato en Ámsterdam. La muerte de Theo van Gogh y los límites de la tolerancia*, Barcelona: Debate, 2007.

las grandes culturas a lo largo de la historia han sido el resultado del entrecruzamiento y la diversidad de muy diferentes agregados culturales. A través de la separación de poderes, la laicidad del Estado, y el respeto a la ley y los derechos fundamentales, el Estado constitucional garantiza un marco para la libertad individual y colectiva, y por tanto también para la libertad religiosa y cultural. Históricamente las libertades religiosa y de conciencia se sitúan en el origen de las libertades políticas. De los principios de libertad religiosa y libertad individual, así como de su proyección en el pluralismo cultural, se deriva que no pueda imponerse una determinada cultura nacional como obligatoria para todos los ciudadanos. En principio, el término “cultura dominante” o “tradición mayoritaria” solo puede tener sentido en la medida en que sean los propios ciudadanos los que individualmente acepten, interpreten o rechacen esos determinados valores culturales. No parece que pudiera ser congruente con la neutralidad ideológica y religiosa del Estado moderno la imposición desde la autoridad estatal de unas determinadas normas o valores culturales.

Sin embargo, la cuestión que se plantea reviste una dimensión de mayor complejidad que difícilmente puede ser resuelta con la simple afirmación de la neutralidad del Estado constitucional y el pluralismo de la sociedad democrática. En primer término porque es incuestionable que también el propio Estado constitucional-liberal se fundamenta en un núcleo mínimo de valores y convicciones –los propios principios de tolerancia, respeto a la ley y a los derechos fundamentales, libertad religiosa e igualdad– que no pueden caracterizarse como puramente “neutrales”. El Estado de Derecho presupone también un conjunto de valores y principios de contenido ideológico y “cultural” que lo sustentan; es, en este sentido, un Estado “valorativo”, aunque dado el carácter matriz del principio de tolerancia, esa naturaleza valorativa sea necesariamente abierta, y por tanto la actitud del Estado frente a las convicciones ideológicas de los ciudadanos sea fundamentalmente pasiva, garantizadora de un marco de acción frente a la que el Estado se muestra en principio agnóstico.

Pero es precisamente esta ideologización mínima del Estado constitucional el que hace patente una segunda realidad que obliga asimismo a formular en términos menos absolutos su neutralidad cultural. Como señaló hace años un gran constitucionalista y juez alemán, Ernst-Wolfgang Böckenförde, el Estado constitucional vive de presupuestos que él mismo no puede garantizar, y entre esos presupuestos destacan, en primer lugar, una determinada tradición cultural y un determinado contexto político-religioso, los que se desarrollaron en Europa primero en la Baja Edad Media

–con la progresiva separación de órdenes entre el Papado y el Imperio– y después a lo largo de los siglos XV y XVI, y posteriormente con la Revolución americana y la Revolución Francesa, dando finalmente origen en el siglo XIX al Estado liberal y constitucional. Sin la separación entre el Estado y la religión que hizo posible la doctrina conciliar de la Edad Media, no habría habido Ilustración ni separación de poderes ni libertades democráticas. El contraste con el divergente desarrollo seguido hasta la fecha en el interior del Islam es un ejemplo frecuentemente aducido, pero que pone de manifiesto cómo precisamente el conflicto cultural presupone la vigencia de un determinado contexto social, histórico y jurídico-político.

Que la vigencia de este contexto cultural e histórico no es a su vez absolutamente independizable de sus raíces religiosas y político-religiosas ha sido ya señalado de forma implícita, pero resulta aún más patente si se examina la enorme relevancia que las interpretaciones de la libertad religiosa que se hallan en la base de las dos grandes Revoluciones atlánticas han tenido sobre las respectivas particularidades de la democracia americana y los Estados constitucional-democráticos europeos. No por mero azar el diferente papel que la religión juega en Estados Unidos y en Europa se debe en gran medida a la divergencia existente entre una concepción de la libertad religiosa que desde sus orígenes en los *“founding fathers”* considera a la religión como un elemento constitutivo de la *“Commonwealth”* americana –y por tanto, entiende la libertad religiosa como una libertad *“en”* la religión y *“para”* la práctica de la religión– frente a una tradición como la continental-revolucionaria europea, que hizo de la secularización del Estado –y como consecuencia, de la salida de la religión del ámbito público– el presupuesto de una interpretación de la libertad religiosa como libertad *“de”* la religión.

Estos diferentes niveles de hermenéutica histórica –y teológico-política– aseveran la afirmación de que existe una determinada identidad del Estado constitucional democrático, que no puede difuminarse simplemente en un multiculturalismo asépticamente neutro frente a las diferentes tradiciones culturales y religiosas. Ciertamente, no reconocer estos orígenes y estas vinculaciones supone un notable riesgo de negación de los principios fundadores del Estado de Derecho, y en primer término del propio principio de tolerancia y de respeto a los derechos humanos, incluidos los de las minorías. Quizás con un exceso de retórica, Bassam Tibi ha llamado la atención sobre los riesgos que para las libertades democráticas supone la a menudo oscilante respuesta de las sociedades occidentales ante la amenaza del fundamentalismo islámico, perdida, por un lado, entre las reacciones nacionalistas que esperan todo de la exclusión del inmigrante, y por el otro, en el

relativismo multiculturalista y la dialéctica de acción y reacción que imprime el fundamentalismo. Para Tibi, el único diálogo que es capaz de interpretar adecuadamente el conflicto es aquel que no niega la propia identidad, ni cede ante la subrepticia imposición violenta del fundamentalismo. En este sentido, se declara partidario de un diálogo intercultural que reconozca las diferencias culturales y religiosas y que sirva de sólido puente entre las civilizaciones, pero que a la vez respete los valores identitarios propios. Tibi propone la vuelta a la propia tradición europea –a los valores de la Ilustración y del Estado de Derecho– como la base de una regenerada “cultura común” que pueda –y, en su opinión, también– deba ser aceptada por todos los residentes en los países europeos. En este sentido, propugna un reforzamiento de la autoconciencia de la identidad europea, en el que ve la única salida a lo que interpreta como crisis moral de los europeos.

Sin recurrir a la retórica de la “Leitkultur”, de la cultura dominante, otros han señalado la necesidad de construir un “capital cultural” que haga posible la emergencia de un nuevo sentido de pertenencia común, que integre a las minorías inmigradas. Se trataría de un nuevo consenso valorativo, fundado en la tradición liberal-democrática, que inmunizara a los países occidentales frente a ideologías extremistas, como el fundamentalismo islámico. En este sentido, se señala que los diferentes modelos de integración de los inmigrantes –tanto el más abiertamente multiculturalista de Gran Bretaña y los Países Bajos, como el más asimilacionista del Estado francés– han resultado fallidos. Ante la perspectiva de un conflicto cultural y civilizatorio que pone en cuestión la identidad de las sociedades occidentales, no son pocos los autores que, junto al diálogo intercultural, abogan por una mayor intervención del Estado, en particular a través de la educación, lo que, a su vez, no deja de plantear nuevos problemas. Otros, en fin, por último, como el propio Jürgen Habermas, han insistido en la necesidad de reforzar los valores de un renovado “patriotismo constitucional”, que difícilmente puede sin embargo resultar eficaz sin un examen –y una aceptación común– del contexto histórico-político en el que esos valores y ese patriotismo han sido hecho posibles.

CONCLUSIONES

A partir de la célebre obra de Samuel Huntington sobre “El conflicto de civilizaciones” y del atentado contra las Torres Gemelas en Nueva York, la percepción de la posibilidad de un enfrentamiento entre regiones del planeta basado en las divergencias culturales o incluso religiosas, supone

una novedad significativa en el análisis de la estructura de las relaciones internacionales. Si bien los motivos tradicionales del conflicto entre países y pueblos –la pugna secular por los recursos naturales o las materias primas; por la seguridad del abastecimiento energético; o la búsqueda de mayores posiciones de poder geoestratégico o geopolítico, etc.– siguen estando en el origen de las confrontaciones actuales entre el Occidente y el mundo islámico, dichas motivaciones aparecen ahora revestidas de argumentos y sentimientos de tipo cultural, religioso o histórico. Esta nueva percepción de la amenaza “civilizatoria” –que impregna crecientemente el discurso político, intelectual, y, sobre todo, mediático,– constituye un elemento definitorio del nuevo escenario internacional surgido en los comienzos del siglo XXI.

Aunque durante siglos la intervención militar ha sido el recurso más frecuentemente utilizado para intentar resolver los conflictos territoriales, la estructura de la mayoría de los antagonismos actuales en las relaciones internacionales no son de origen territorial, algo que viene sucediendo desde el final de la Segunda Guerra Mundial. En este contexto de cambio de las amenazas a la seguridad y de su percepción, el artículo se plantea analizar por qué se le otorga en general una determinada capacidad de atenuación del conflicto al diálogo y, en particular, en qué medida –en la perspectiva de la emergencia del conflicto cultural o civilizatorio– el diálogo intercultural e interreligioso pueden resultar eficaces a la hora de disminuir la intensidad del conflicto.

La lógica del diálogo intercultural se sustenta en la expectativa de poder encontrar terrenos “neutrales” o “neutralizados” –terrenos de distensión de la confrontación ideológica o de valores– en los que el acercamiento a una mayor comprensión del otro pueda llevar al establecimiento de mecanismos conjuntos de resolución pacífica de conflictos.

La amenaza real del islamismo radical y la amenaza –real o percibida– del Islam están transformando no solo la estructura de las relaciones de Occidente con el mundo árabe –e incidiendo por tanto de forma significativa en el escenario global–, sino también la seguridad interna de nuestras sociedades abiertas. Tanto en los países musulmanes, como sobre todo en el interior de los países occidentales, emergen sociedades paralelas, que buscan refugios en valores culturales y religiosos en gran parte mitificados y convertidos en ideologemas político-teológicos.

La mayoría de los países de población musulmana mantienen sistemas políticos internos de carácter autoritario y no poseen la capacidad de

impedir por sí mismos el avance del fundamentalismo. Desde el final de la guerra fría y del orden bipolar estos países se hallan bajo la presión de una serie de factores que hacen cada vez mayor la disparidad existente entre las demandas de la población y las respuestas que estos regímenes son capaces de dar. Por otra parte, existen –a veces, insalvables– diferencias étnicas internas, diversidades dogmáticas dentro del Islam o muy variados objetivos geopolítico y regionales que hacen que si los países desarrollados no son capaces de articular un diálogo que favorezca las transformaciones que estos países precisan urgentemente, los Gobiernos actuales pierdan sucesivamente posiciones a favor de los fundamentalistas. Poner en práctica las eventuales virtualidades de un intensificado diálogo intercultural no es, desde esta perspectiva, una consideración meramente moral, sino una preocupación eminentemente racional y pragmática sobre nuestra seguridad. La transformación política y económica de los países islámicos depende a su vez también en gran medida de la adaptación de determinadas pautas culturales, necesarias para su transformación democrática, que solo podrá llevarse a cabo si ambas partes están dispuestas a comprometerse con el diálogo entre las culturas y las religiones.

El fundamentalismo islámico aparece como una reacción identitaria frente a los procesos acelerados de modernización, que pretende reconstruir una comunidad mítica de valores originarios, como un intento de regreso a las comunidades tradicionales “pre-históricas”, en las que la costumbre y la religión servían de freno a la hybris humana. A su vez, la violencia terrorista surge como única vía de escape frente a una situación sin salida, la que produce mentalmente el sentimiento de una imposible reconciliación entre modernidad y tradición, entre secularización y religión, entre el laicismo y los valores tradicionales, protectores de la familia, la comunidad y los vínculos sociales. A la visión mítica o cuasi-mítica del fundamentalismo, el terrorismo añade el elemento de exaltación heroica de la violencia y de sacrificio de la propia vida, que le otorga un carácter ritual, de “éxtasis”, más allá de las concreciones del tiempo y del espacio –y, por tanto, en inmediato contacto con la eternidad–.

Dentro del análisis de las crisis de identidad colectiva como uno de los elementos principales del conflicto cultural, el segundo aspecto a considerar es el de la radicalización del discurso de los inmigrantes; para determinados individuos o grupos de características más o menos homogéneas –muy habitualmente, jóvenes de sexo masculino, educados y que conocen el idioma del país de acogida– la mística de la violencia funda-

mentalista constituye un acicate para salir de sus frustraciones personales o colectivas y recuperar el sentimiento perdido de comunidad e identidad.

Desde el punto de vista metodológico, y por lo que hace referencia a la cuestión de la integración, la refutación creciente del multiculturalismo y el examen de los efectos de la globalización están llevando a las ciencias sociales a elaborar nuevos marcos de interpretación. El neoinstitucionalismo, en sus tres variantes más características (sociológica, de elección racional, e histórica) enfatiza que son las instituciones las que moldean las preferencias y objetivos de los actores en los procesos decisoriales, lo que implica hacer depender la integración de la aceptación por los inmigrantes de las instituciones y los valores democráticos (una aproximación que presenta ciertas similitudes con la noción de “patriotismo constitucional” elaborado por Jürgen Habermas), sin prestar sin embargo la debida atención a los mecanismos de interrelación entre las instituciones y la afectividad emocional, tan necesarios para cualquier integración efectiva.

También sobre el concepto de identidad existen no pocas ambigüedades y confusiones. Las identidades colectivas son parte inherente a la vida social, y habitualmente no presentan un carácter conflictual. La cuestión es saber en qué momento las identidades colectivas generan conflictos, y en particular conflictos de los denominados “intratables” (intractable conflicts). En este sentido, se pueden individualizar una serie de factores que son reactivos a las identidades colectivas conflictuales, factores que actúan como favorecedores o incluso catalizadores de la confrontación.

Es posible también analizar las diferentes fases por las que atraviesa un conflicto “intratable”, con el fin de examinar posibles vías de prevención, impedir el “escalamiento” o agravación del enfrentamiento, y ayudar a transformar y resolver este tipo de situaciones. La manera en que grupos adversarios interactúan es particularmente relevante a la hora de transformar identidades colectivas y concepciones predeterminadas sobre el propio grupo y los otros. Ninguna de las partes en un conflicto es inerte. Cada una de ellas se halla habitualmente en la posición de emprender acciones comunes que lleven a prevenir, interrumpir o transformar conflictos intratables.

Uno de los resultados más llamativos de los estudios de resolución de conflictos culturales es que la religión aparece como uno de los factores permanentemente presente tanto en la generación del conflicto como en

su resolución. Un paso más allá consistiría en afirmar que en realidad en todo conflicto de enfrentamiento de identidades colectivas o de naturaleza intercultural existe un núcleo de carácter religioso o espiritual. Desde esta perspectiva, la resolución del conflicto estaría vinculado no a soluciones puramente de equilibrio –por naturaleza, inestable y transitorio–, sino a un lenguaje y realidad más profunda, los de la reconciliación, restauración y “transformación redemptiva”, esto es, a procesos de contenido espiritual. Dado que las diferentes religiones pueden conocer distintas vías de restauración y reconciliación colectivas, se considera entonces que las estrategias de resolución de conflictos deberían tener asimismo en cuenta los diferentes métodos de acercamiento a la paz. En particular, el diálogo interreligioso con el Islam puede ayudar a promover mecanismos de negociación colectiva cooperativa (win-win negotiations), así como procesos de resolución de conflictos que pueden generar un entendimiento compartido entre el Islam y Occidente.

Por último, la vertiente del conflicto cultural que se plantea en el interior de los países europeos que cuentan con una creciente población musulmana pone de manifiesto la compleja cuestión de si existen límites al principio de tolerancia y de libertad de expresión, unida al problema subyacente de la relación entre la identidad de las sociedades occidentales y su apertura a otros grupos cuya identidad esté vinculada a prácticas o normas que puedan suponer una violación de los principios sobre los que se sustenta la democracia liberal y el Estado de Derecho.

En efecto, por una parte, no parece que pudiera ser congruente con la neutralidad ideológica y religiosa del Estado moderno la imposición desde la autoridad estatal de unas determinadas normas o valores culturales. Por otra parte, sin embargo, es asimismo incuestionable que el propio Estado constitucional-liberal también se fundamenta en un núcleo mínimo de valores y convicciones –los propios principios de tolerancia, respeto a la ley y a los derechos fundamentales, libertad religiosa e igualdad hombre/mujer– que no pueden caracterizarse como puramente “neutrales”. El Estado de Derecho y las libertades ideológicas son el resultado de un determinado contexto histórico, social y jurídico-político, que no es aislable del proceso de separación entre el Estado y la religión que hizo posible la Ilustración y la separación de poderes en el mundo occidental.

En este sentido, el único diálogo que es capaz de interpretar adecuadamente el conflicto cultural es aquel que no niega la propia identidad, ni cede ante la subrepticia imposición violenta del fundamentalismo. El diálogo intercultural debe reconocer las diferencias culturales y religiosas y

servir de sólido puente entre las civilizaciones, pero a la vez debe respetar los valores identitarios propios. Diversos autores han señalado en este contexto la necesidad de construir un “capital cultural” que haga posible la emergencia de un nuevo sentido de pertenencia común, que integre a las minorías inmigradas. Se trataría de un nuevo consenso valorativo, fundado en la tradición liberal-democrática, que inmunizara a los países occidentales frente a ideología extremistas.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN ILEGAL

LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN ILEGAL

POR PATRICIA ARGEREY VILAR

INTRODUCCIÓN

La gestión de las migraciones se asienta, de modo transversal, sobre las políticas comerciales, de cooperación al desarrollo, exterior, de empleo, económica y el espacio de libertad, seguridad y justicia. Los resultados que se derivan de estas políticas inciden, directa o indirectamente sobre los factores de atracción y expulsión de las migraciones. Ahora bien, “un componente esencial de la gestión de la migración de la Unión Europea (UE) es la asociación con terceros países con el fin de asegurar la coherencia entre acciones interiores y exteriores” (1).

“La dimensión exterior de la justicia y los asuntos de interior contribuye a crear el espacio interior europeo de libertad, seguridad y justicia, al mismo tiempo que apoya los objetivos políticos de las relaciones exteriores de la Unión” (2). El desarrollo de esta dimensión exterior contribuye, además, a los objetivos de la estrategia europea de seguridad, como señala el denominado documento Solana (3).

La política europea en materia de inmigración contiene dos dimensiones claramente diferenciadas que dan lugar a la utilización de instrumentos de distinta índole. Así, podemos establecer como elementos de la

(1) COM (2006) 402, p. 3.

(2) COM (2005) 491, p. 4.

(3) Consejo de la UE (2005), p. 3.

dimensión interna los que se refieren al control de las fronteras, la legislación en materia de admisión (nos referimos siempre a inmigrantes económicos), las iniciativas en materia de integración (dentro de las que debemos incluir lo que atañe a la educación o la sanidad), asistencia social o regulación de la expulsión. Constituyen elementos de la dimensión externa todos aquellos que conciernen a los terceros países de los que proceden, o por los que transitan, los inmigrantes. Éstos se enmarcan, evidentemente, en la política exterior de la Unión.

No obstante, dadas las características inherentes al fenómeno de la inmigración, es difícil delimitar sus dimensiones externa e interna. Así, por ejemplo, aunque la gestión de fronteras sea una competencia de la Unión y sus Estados miembros, es lógico que la cooperación con los países fronterizos haga más eficaz el control de los flujos migratorios.

Los antecedentes claros de la integración de las migraciones en la acción exterior de la UE los encontramos en el Consejo Europeo de Tampere y en una Comunicación de la Comisión de 2002 (4). El 27 de octubre de 2005 tuvo lugar, en Hampton Court, una cumbre informal de Jefes de Estado y de Gobierno, que dio lugar al acuerdo de aplicación de un enfoque global al fenómeno de la inmigración por parte de la UE. Posteriormente el Consejo Europeo de diciembre de 2005 subrayó “la necesidad de contar con un enfoque equilibrado, global y coherente que abarque medidas orientadas a luchar contra la inmigración ilegal”, incluyendo como anexo un conjunto de medidas prioritarias de este enfoque que se centran en África y el Mediterráneo. El denominado “enfoque global” tiene su origen en la estrategia de externalización de la justicia y los asuntos de interior (JAI).

El plan de acción del programa de la Haya, sucesor del programa de Tampere, señala las prioridades de la Unión en sus relaciones con terceros países en el marco de la JAI. Entre esas prioridades se encuentra la inmigración y la gestión de fronteras. Más concretamente, se detalla la importancia de prevenir la inmigración ilegal (5), garantizar el retorno de

(4) COM (2002) 703.

(5) Se entiende por inmigración ilegal aquella situación en la que una persona extranjera reside en un país sin tener en vigor los permisos legales correspondientes que le habilitan para la esa estancia. En esta definición se incluye no solo a aquellas personas que acceden furtivamente a las costas europeas, sino también a los nacionales de terceros países que entran en el territorio de un Estado por tierra, mar o aire, incluidas las zonas de tránsito de los aeropuertos. Además, también se considera inmigración ilegal el caso de las personas que entran legalmente en el país, con o sin visado, pero prolongan o modifican el motivo de su estancia sin autorización. Para un mayor detalle consultar Argerey (2006).

los ilegales y mejorar la capacidad de los terceros países para gestionar la inmigración apoyando su capacidad operativa de gestión de fronteras y mejorando la seguridad de los documentos, entre otras medidas.

Sin despreciar la importancia que tiene la gestión de la inmigración legal de carácter económico, el control de la migración ilegal sigue siendo una prioridad estratégica a medio plazo. Así lo demuestra el Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo (6). No obstante, en los dos últimos años se han intensificado notablemente los esfuerzos en la gestión de los flujos de trabajadores extranjeros para sectores específicos y con cualificaciones determinadas, lo que, sin duda, tendrá también efectos futuros sobre los flujos de inmigración ilegal.

En este capítulo se analizan con detalle algunos de los instrumentos de la acción exterior de la UE que tienen como objetivo la colaboración en la lucha contra la inmigración ilegal. Se estudian, en particular, el programa temático de cooperación con terceros países en materia de inmigración, que se ejecuta desde 2007, y dos instrumentos de carácter geográfico, que se emplean, respectivamente, con los países de Europa Oriental y Norte de África y con aquellos países beneficiarios de la política de cooperación de la UE. Por último, se dedica un apartado especial a los acuerdos de readmisión, como parte esencial del conjunto de instrumentos para la lucha contra la inmigración ilegal.

INSTRUMENTOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

A finales de 2002, la Comisión Europea remitió una comunicación (7) al Consejo y al Parlamento sobre la inclusión de la política de inmigración en el contexto de la acción exterior de la Unión, en la que se recogen cuatro principios fundamentales:

- El diálogo y las acciones con países terceros en el ámbito de la migración tienen que formar parte de un planteamiento global a escala de la Unión, animando a los países a aceptar nuevas disci-

(6) Uno de los cinco ejes de actuación del programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración es la lucha contra la inmigración ilegal y la facilitación de la readmisión de los inmigrantes ilegales. Véase COM (2006) 26.

(7) COM (2002) 703.

plinas pero sin penalizar a los que no están dispuestos o capacitados para hacerlo (8).

- La prioridad de la UE a largo plazo debe ser abordar las causas profundas de los flujos migratorios a través de los programas de lucha contra la pobreza, el refuerzo institucional y la prevención de conflictos.
- Los aspectos relacionados con la migración deben considerarse dentro del marco propuesto por la Comisión y acordado por los Estados miembros, contenido en los informes estratégicos nacionales y regionales (9). La incorporación del fenómeno migratorio a estos informes garantiza la plena participación y el compromiso del país o la región afectados.

La financiación disponible debe ajustarse a los objetivos propuestos. Los fondos son escasos, aunque la Comisión Europea ha ido reforzando la línea presupuestaria B7-667 y ha creado un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo: el programa AENEAS (10). Afortunadamente se han ido programando cada vez más fondos (en el presupuesto comunitario y el FED) (11) con el objetivo de ayudar a los países terceros en sus esfuerzos por ordenar la migración legal y combatir la ilegal.

En el contexto de las actuales perspectivas financieras se ha logrado una estructura simplificada para la prestación de la ayuda exterior. En lugar de los múltiples antiguos instrumentos geográficos y temáticos, existen actualmente seis instrumentos: tres de carácter horizontal, para dar respuesta a necesidades concretas (instrumento de ayuda humanitaria, instrumento de estabilidad e instrumento de ayuda macrofinanciera) y tres geográficos o políticos (instrumentos de preadhesión, instrumento europeo de vecindad y asociación e instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo y de la cooperación económica).

(8) Un debate más amplio sobre esta cuestión tuvo lugar en el Consejo Europeo de Sevilla, en junio de 2002.

(9) Los documentos de estrategia forman parte de un proceso de gestión de la cooperación de la Comisión Europea con distintos países y regiones del mundo. Constituyen un elemento clave en la mejora del proceso de programación que se introdujo con la reforma de la gestión de la ayuda exterior, para lograr una mayor coherencia entre las prioridades estratégicas de la UE y la combinación adecuada de políticas para cada país asociado. Véase Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea: http://europa.eu.int/comm/external_relations/sp/index.htm.

(10) COM (2003) 355.

(11) COM (2002) 703, p. 48.

Los instrumentos geográficos constituyen el marco político para la cooperación con terceros países (12). Los programas temáticos (13), que abarcan un sector específico de actividad de interés para un grupo de países no determinado específicamente por factores geográficos, trascienden la cobertura de los tres instrumentos geográficos y han de ser coherentes con éstos últimos. Los programas temáticos tienen la finalidad de promover las políticas internas de la Unión en el extranjero. Entre los programas temáticos propuestos se incluye el de inmigración y asilo.

El “enfoque global” de la inmigración requiere una auténtica asociación con los terceros países y debe integrarse totalmente en la política exterior de la Unión. Esta orientación exige una acción coherente en materia de migraciones, abarca un extenso abanico de problemas vinculados a la migración y cubre múltiples ámbitos de acción: relaciones exteriores, desarrollo y empleo, y justicia, libertad y seguridad. El enfoque adoptado muestra una solidaridad real basada en una división de responsabilidades entre los Estados miembros y los terceros países. En un esfuerzo por consolidar la política global de migración de la UE, la Comisión ha creado un grupo de Comisarios sobre migración. En algunos Estados miembros se están realizando esfuerzos similares para coordinar ámbitos políticos diversos aunque relacionados entre sí (14).

Los informes estratégicos nacionales y regionales conforman un mejor ejemplo de que la programación geográfica debe ser global. *“Este tipo de documentos son el instrumento adecuado para garantizar la combinación adecuada de instrumentos y políticas y las relaciones con terceros países, contribuyendo de este modo a la coherencia de las políticas comunitarias, lo que significa que las estrategias tanto por países como por regiones deben tener en cuenta las consecuencias de las políticas internas relevantes de la UE”* (15).

A efectos de estudiar la dimensión externa de la lucha contra la inmigración ilegal, lo realmente relevante es analizar el programa temático de migración y asilo y dos instrumentos geográficos (el instrumento europeo

(12) Morales (2006).

(13) Los programas temáticos propuestos para la aplicación de las políticas externas son: democracia y derechos humanos, desarrollo humano y social, medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales (incluida la energía), la participación de los agentes no estatales en el desarrollo, seguridad alimentaria, cooperación con los países industrializados y, finalmente, inmigración y asilo.

(14) COM (2006) 735, pp. 2 y 3.

(15) COM (2005) 324, p. 3.

de vecindad y asociación y el instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo y de la cooperación económica).

Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración

El programa temático tiene como finalidad estimular el vínculo entre migración y desarrollo, fomentar una gestión eficaz de la migración económica, promover la realización de proyectos de cooperación con terceros países e intensificar la coordinación entre las instituciones en los ámbitos siguientes: la lucha contra el tráfico de personas, la promoción de campañas de información para disuadir a las personas de emigrar a la UE de forma ilegal, la prevención y lucha contra la inmigración ilegal (aumentando las capacidades de gestión de las fronteras, los visados y pasaportes) y la negociación y aplicación de acuerdos de readmisión.

La antigua línea presupuestaria B7-667 del presupuesto general de la UE (16) contenía los gastos asignados a la cooperación con los terceros países en el ámbito de las migraciones. Esta partida presupuestaria se creó para financiar programas y proyectos en el marco de los acuerdos con terceros países de origen y tránsito de las migraciones. El destino principal de esta aplicación presupuestaria eran los planes de acción transpilares para algunos países de origen y tránsito de solicitantes de asilo y migrantes: Afganistán y zona limítrofe, Marruecos, Somalia, Sri Lanka, Irak y Albania y región colindante.

Los Planes de Acción se basaban en la premisa de que debe adoptarse un planteamiento común que preste atención a los factores políticos y socioeconómicos, de forma conjunta, y sin pasar por alto que cada uno de estos países tiene una problemática específica y diferente. Estas premisas constituyen hoy uno de los pilares fundamentales de la política europea de vecindad. La iniciativa consistió en financiar proyectos innovadores de cooperación con terceros países en el ámbito de las migraciones, dando prioridad a los países y regiones respecto a los cuales los documentos de estrategia y otras bases jurídicas pertinentes invitaban a una acción en el ámbito de la migración. Estos planes (2001-2003) constituyeron las acciones preparatorias del Reglamento por el que se esta-

(16) Véase la aprobación del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2001 en DO L 56, de 26 de febrero de 2001.

blece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (17). El programa AENEAS (18) tiene como objetivo proporcionar una respuesta adicional específica a las necesidades de los terceros países en sus esfuerzos para gestionar más eficazmente todos los aspectos de los flujos migratorios y, en especial, para estimular la disposición de los terceros países para celebrar acuerdos de readmisión y ayudarles a afrontar las consecuencias de tales acuerdos.

El artículo 6 del Reglamento indicaba que la cantidad financiera de referencia para el período 2004-2008 sería de 250 millones de euros en créditos de compromiso (de los cuales 120 millones de euros correspondían al período 2004-2006.) (19). No obstante, el período se redujo para adaptarse a las perspectivas financieras 2007-2013 (20), con lo que AENEAS finalizó en diciembre de 2006, dando paso al programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo.

El enfoque temático garantiza una mayor claridad y la creación de sinergias entre el enfoque de la UE y de los Estados miembros respecto de la acción exterior de la Unión en materia de inmigración. Esta orientación responde a la necesidad de adoptar nuevos métodos que aúnen los esfuerzos de todos los países implicados (21).

Uno de estos métodos es el que, en la conferencia de Rabat, se materializó en el planteamiento de las rutas migratorias, que tiene como objetivo estrechar los lazos de cooperación entre aquellos países que forman parte de un mismo itinerario. La gestión coordinada exige coherencia entre las diferentes fases del itinerario migratorio, así como incluir a los países de origen y tránsito. Las rutas migratorias son cada vez más largas. Hace unos años, uno de los puntos principales de partida con destino a España era Marruecos. Progresivamente, ese punto de origen se ha ido

(17) COM (2003) 355.

(18) Reglamento (CE) nº 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (AENEAS), DO L 80, de 18 de marzo de 2004.

(19) Los créditos de compromiso se establecen desde el año 2004 hasta el 2008. Los créditos de pago desde 2004 hasta 2009. A los 250 millones de euros se le suman 4,703 millones de euros en concepto de recursos humanos y otros gastos de funcionamiento.

(20) Para el período posterior al 31 de diciembre de 2006, se considerará confirmado el importe si es coherente para dicha fase con las perspectivas financieras vigentes en el período que comienza en 2007.

(21) COM (2006) 26, p. 7.

trasladando cada vez más lejos: Mauritania, Senegal, Mali o Guinea Bissau (22).

Otro ejemplo es la creación de perfiles de migración, propuesta de la Comisión, para cada país en desarrollo que esté interesado. Estos perfiles permitirían recopilar la información necesaria para desarrollar medidas concretas en una situación dada en el ámbito de la migración y el desarrollo. Se están elaborando perfiles de la migración para todos los países ACP, los cuales son incluidos como anexo en la nueva generación de documentos estratégicos nacionales (23).

Una gran aportación de este nuevo enfoque es el hecho de que haya un listado de socios que pueden optar a la ayuda financiera, siendo beneficiarios las administraciones públicas (a todos los niveles de descentralización), organizaciones y agencias regionales e internacionales, ONG u otros agentes no estatales, institutos de investigación, asociaciones, etc., tanto en la UE como en terceros países. Para que los terceros países participen en las acciones financiadas por el programa temático deberán participar en las convocatorias de propuestas. Esto significa que los proyectos son competitivos y que la UE tiene una importante flexibilidad para otorgar prioridad a ciertos proyectos.

El programa temático complementa las intervenciones de los instrumentos geográficos.

Instrumentos geográficos de cooperación con terceros países en materia de migración

Las relaciones de la UE con terceros países se instrumentan a través de una amplia gama de sistemas de cooperación. Éstos le dan a la UE la capacidad de adaptar su cooperación exterior a la situación de cada país. Destacan, entre otros, los acuerdos bilaterales (con la inclusión de disposiciones en materia de JAI), los planes de acción de la política europea de vecindad, la cooperación regional (caso de Asia o América Latina y Caribe), la cooperación operativa (que incluye a la Agencia Frontex o los funcionarios de enlace de los Estados miembros en terceros países) o los regímenes individuales (caso de Rusia) (24).

(22) Véase Sorroza, p. 5.

(23) COM (2006)735, p. 7.

(24) COM (2005) 491, p. 8.

Los asuntos relativos a los flujos migratorios, y en particular a la lucha contra la inmigración ilegal, se han integrado en todos los acuerdos de asociación y cooperación firmados por la Comunidad Europea después de 1999.

Al analizar los instrumentos geográficos de cooperación con terceros países en materia de inmigración, y teniendo muy presente el programa temático de cooperación en materia de migración y asilo que los complementa, comprobamos que la cooperación bilateral es el pilar fundamental para hacer frente a los retos transfronterizos.

A continuación se abordan dos de los instrumentos geográficos (ENPI y DCECI) que están directamente vinculados con la lucha contra la inmigración ilegal.

Instrumento europeo de vecindad y asociación (ENPI)

Los países vecinos son los primeros socios naturales de una cooperación más estrecha con la UE. Los flujos migratorios más importantes para la UE, por sus características y volumen, proceden de Europa Oriental y Norte de África. La lucha contra la inmigración ilegal ha de apoyarse, indudablemente, en la cooperación con los países vecinos.

La externalización de las políticas JAI parte del convencimiento de que la gestión eficaz de las fronteras es fundamental para mantener buenas relaciones con los países vecinos y viceversa. Los países africanos del arco del Mediterráneo son prioritarios para la UE en la lucha contra la inmigración ilegal ya que, además de ser países de origen de los ilegales, constituyen también países de tránsito. Esto hace que sus propios intereses confluyan con los de la UE en el objetivo de lucha contra la inmigración ilegal.

La PEV ha agrupado bajo el mismo paraguas a los países del partenariado euro-mediterráneo (sustituyendo a Turquía por Libia) y algunos países de Europa Central y Oriental: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Ucrania (tabla 1). La PEV tiene como objetivo compartir las ventajas de las ampliaciones más recientes de la Unión con los países vecinos que no tienen perspectivas de formar parte de la UE como miembros de pleno derecho (compartir todo menos las instituciones.). La finalidad de esta política, creada en 2003, es contribuir a la paz y la seguridad en los países vecinos de la UE.

Tabla 1: Estado de situación de la PEV país por país

Países socios de la PEV	Entrada en vigor de la relación contractual con la UE	Country report	Plan de Acción	Adopción por la UE del plan de acción	Adopción por el país socio del plan de acción
Argelia	Acuerdo de asociación 2005	En proceso de desarrollo			
Armenia	Acuerdo de partenariado y cooperación 1999	2005	En proceso de desarrollo		
Autoridad Palestina					
Azerbaiyán	Acuerdo de partenariado y cooperación 1999	2005	En proceso de desarrollo		
Bielorrusia					
Egipto	Acuerdo de asociación 2004	2005	En proceso de desarrollo		
Georgia	Acuerdo de partenariado y cooperación 1999	2005	En proceso de desarrollo		
Israel	Acuerdo de Asociación 2000	2004	2004	21 de febrero de 2005	11 de abril de 2005
Jordania	Acuerdo de Asociación 2002	2004	2004	21 de febrero de 2005	11 de abril de 2005
Líbano		2005	En proceso de desarrollo		
Libia					
Moldavia	Acuerdo de partenariado y cooperación 1998	2004	2004	21 de febrero de 2005	22 de febrero de 2005
Marruecos	Acuerdo de Asociación 2000	2004	2004	21 de febrero de 2005	27 de julio de 2005
Siria	Acuerdo de asociación pendiente de ratificación	2004	2004	21 de febrero de 2005	4 de mayo de 2005
Túnez	Acuerdo de Asociación 1998	2004	2004	21 de febrero de 2005	4 de julio de 2005
Ucrania	Acuerdo de partenariado y cooperación 1998	2004	2004	21 de febrero de 2005	21 de febrero de 2005

Fuente: Comisión Europea (http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm)

La cooperación política, económica, cultural, social y en materia de justicia e interior se ejecuta de forma condicional y diferenciada para cada país socio. Los planes de acción, basados en los *country strategy papers*, son los que definen la hoja de ruta a aplicar a nivel bilateral entre la Unión y cada país. Estos planes de acción se extienden a ámbitos específicos como es el caso de los asuntos de justicia e interior (buen ejemplo es el del plan de acción JAI UE-Ucrania) (25).

La determinación de las prioridades en cada plan de acción depende de los asuntos particulares más destacados para el socio y la UE. En materia de JAI el objetivo es facilitar la circulación de personas al mismo tiempo que se mantiene o incrementa un alto nivel de seguridad (26). Existen informes anuales por países que evalúan las acciones de terceros países en el ámbito de la lucha contra la inmigración ilegal (27), lo que responde al establecimiento de un mecanismo de control y evaluación de los terceros países en esta materia.

Los avances están siendo lentos. Los países socios esperan obtener ciertas compensaciones a cambio de la cooperación en materia de inmigración clandestina, la lucha contra el tráfico de seres humanos, la gestión de las fronteras, los acuerdos de readmisión o la cooperación en el retorno. Y lamentablemente, la UE no ha dado pasos significativos en la posibilidad de realizar viajes de corta estancia de los ciudadanos de terceros países-socios por motivos legítimos (empresariales, turísticos, educativos y culturales, entre otros).

Los programas MEDA (28), TACIS (29) y CARDS (30), gestionados en el pasado en el marco de Europeaid, junto con los fondos de pre-adhe-

(25) COM (2004) 373.

(26) COM (2004) 373

(27) El informe correspondiente al año 2004 viene recogido en COM (2005) 352. Recoge casos interesantes como el de Marruecos, Túnez, Albania o Libia (estos son los informes correspondientes al programa AENEAS).

(28) Programa de Medidas Técnicas y Financieras de Acompañamiento a la Reforma de Estructuras Económicas y Sociales en el Marco de la Asociación Euro-mediterránea (MEDA). En la región del Mediterráneo, dentro del programa regional de Justicia y Asuntos de Interior aprobado en MEDA (MEDA JAI), la Comisión trata los temas generales de la lucha contra la delincuencia organizada, incluidas las redes criminales involucradas en el contrabando de emigrantes y la trata de seres humanos. Concretamente, se ha examinado la viabilidad de crear equipos conjuntos de investigación policial entre sus socios mediterráneos y, si es posible, entre los Estados miembros y los países mediterráneos. Este programa regional presta especial atención a la migración.

(29) Programa de Asistencia Técnica para los Nuevos Estados Independientes y Mongolia (TACIS). En Europa Oriental y Asia Central, el Programa Regional TACIS en materia de

sión (PHARE –programa de ayuda comunitaria a los países de Europa Central y Oriental–, SAPARD –programa de ayuda para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países de Europa Central y Oriental– e ISPA –Instrumento para la financiación de políticas estructurales–), han pasado a formar parte del apartado “*la UE como socio global*” del presupuesto comunitario (*heading* 4). Los nuevos instrumentos son ENPI, DCECI, IPA e IS. Los instrumentos de ayuda humanitaria y de ayuda macrofinanciera ya existían antes de 2007 y continúan. Los fondos consignados en el presupuesto para el período 2007-2013 son 49.463 millones de euros (31).

Reforzar la dimensión interior de las políticas comunitarias en materia de inmigración y control de fronteras es fundamental. Evidentemente también fondos para la gestión del fenómeno migratorio en su vertiente interior, pero éstos vienen recogidos en *heading 3: citizenship, freedom, security and justice*. La dotación de más de 4.000 millones asignada en las perspectivas financieras 2007-2013 al Programa marco denominado “solidaridad y gestión de los flujos de migración” se divide en cuatro instrumentos financieros: el Fondo para las fronteras exteriores, el Fondo para el retorno, el Fondo europeo para los refugiados y el Fondo para la integración (32).

Justicia y Asuntos de Interior se centra en tres sectores clave: en primer lugar, el desarrollo de un sistema global de gestión de fronteras, migración y asilo para luchar contra el contrabando de inmigrantes ilegales y reducir los flujos migratorios clandestinos (algunas medidas concretas serán el suministro de equipo para el control de fronteras y la formación de guardas fronterizos); en segundo lugar, la lucha contra el tráfico de estupefacientes; y, en tercer lugar, el establecimiento de medidas eficaces de lucha contra la corrupción en los países interlocutores dirigidas a la aprobación de una legislación eficaz y al desarrollo de prácticas correctas en la función pública y la sociedad civil para luchar contra la corrupción. Probablemente esta dimensión repercutirá también sobre la migración ilegal.

(30) Programa regional de Asistencia comunitaria para la reconstrucción, el desarrollo y la estabilización (CARDS). En los Balcanes Occidentales, el Programa Regional CARDS se centra en el apoyo a la participación de Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia en el Proceso de Estabilización y Asociación, que es la piedra angular de la política de la Unión en la región. Su objetivo es fomentar la cooperación regional en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior. Al ser una región limítrofe con la UE, el apoyo a la cooperación regional en temas relacionados con la migración reviste especial importancia. Otros ámbitos de actuación del programa son el apoyo a la estabilidad democrática y el desarrollo e integración de la infraestructura de transportes, energía y medio ambiente de la región en las redes europeas.

(31) Véase Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DOUE C 139, 16 de junio de 2006), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/c_139/c_13920060614es00010017.pdf

(32) COM (2006) 735, p. 12.

Más allá del enfoque bilateral, dentro de la PEV existen temas que deberían ser objeto de un tratamiento transversal, como es el caso de la inmigración. De este modo, la UE estaría incentivando la cooperación regional entre los propios países vecinos, lo que sería muy deseable, por ejemplo, en el contexto del proceso de Barcelona (33). Una fórmula eficaz para lograr esa cooperación podría ser la cooperación reforzada subregional, que podría utilizarse para las rutas migratorias.

Instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo y de la cooperación económica (DCECI)

En el contexto de la ayuda exterior, la UE ha ido adoptado algunas iniciativas con determinados países y regiones que son tradicionalmente fuente de emigración para favorecer su desarrollo. En particular la UE ha puesto especial interés en el refuerzo de las capacidades institucionales (en particular, de las fuerzas de policía y el sistema judicial), la mejora del control en las fronteras exteriores, la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, el retorno y la reintegración de refugiados y desplazados. Estas ayudas se han instrumentado sobre la base de un proceso de programación plurianual de los instrumentos de la asistencia exterior, que se fundamenta en los documentos de estrategia por países y regiones, diseñados para un período de cinco a siete años. A medida que los documentos estratégicos nacionales se han ido actualizando, la inmigración se ido integrando completamente.

El Consejo ha acogido con satisfacción el primer paso dado con el fin de aumentar la coherencia de la dimensión exterior de la política migratoria con la política de desarrollo. Este paso lo constituye la comunicación de la Comisión sobre el nexo entre migraciones y desarrollo, en la que se dan algunas orientaciones para la cooperación entre la UE y los PED. Ante todo, la Comisión plantea que la integración de las cuestiones relativas a la inmigración debe respetar la coherencia global de la acción exterior de

(33) Conviene aclarar las particularidades de la PEV y como se complementa o solapa con la asociación euro-mediterránea. Los acuerdos de asociación euromed (firmados entre 1995 y 2002) sustituyen a los acuerdos de cooperación que se firmaron a partir de 1970 con algunos países. Son 10 los países del proceso de Barcelona. Los países de la PEV, excepto Bielorrusia, tienen en vigor acuerdos de partenariado y cooperación, que son los que determinan la base jurídica de la relación bilateral (firmados en su mayoría entre 1998 y 1999). Sobre los acuerdos se construye la PEV, pero la política se desarrolla a partir de los planes de acción. La perspectiva de futuro, para todos los países que integran la PEV es desarrollar acuerdos más amplios de vecindad.

la Unión y la política de desarrollo. Se incluyen como elementos principales para la cooperación las remesas, la fuga de cerebros, el papel de las diásporas en el crecimiento económico del país de origen y las peculiaridades de los trabajadores temporeros (34).

En el ámbito de la cooperación con terceros países, la UE ha tendido a establecer una vinculación cada vez mayor con la gestión de las migraciones. El Consejo Europeo de diciembre de 2005 aprobó, en el contexto del “enfoque global”, la denominada Asociación Estratégica UE-África. La Comisión Europea, por su parte, ha propuesto un marco para el desarrollo de programas de protección regionales. En 2006 se lanzaron los primeros programas piloto en Tanzania y los nuevos países independientes, en el marco de la convocatoria de proyectos del programa Aeneas (35).

La UE continuará integrando los problemas de migración en el diálogo político periódico con todos los países ACP. Este diálogo está basado en el artículo 13 del Acuerdo de Cotonú, que cubre una gama variada de temas en el ámbito de la migración y el desarrollo. Por parte de la UE, serán las Delegaciones de la Comisión y las embajadas de la Presidencia en los países correspondientes las que se encarguen del diálogo. En 2006 se llevaron a cabo tres de estas “misiones del artículo 13”. También las recibirán otros países africanos clave en 2007: Camerún, Etiopía, Ghana y Nigeria (36).

El continente africano constituye la máxima prioridad para la Unión. De hecho, el año 2006 se consagró a establecer un programa de trabajo eficaz y realista con África que aborde de forma global todos los factores que forman parte de la relación entre ambas regiones. La conferencia ministerial euro-africana sobre migraciones y desarrollo, celebrada en Rabat en julio de 2006, se inscribe en el marco del diálogo de alto nivel de Naciones Unidas, la asociación estratégica UE-África, el enfoque global, el acuerdo de Cotonú, la asociación euro-mediterránea, la PEV y el diálogo 5+5 (37).

Es en relación con los países más allá de los socios norteafricanos de la PEV, en el marco de la estrategia UE-África, donde los programas de coope-

(34) COM (2005) 390.

(35) COM (2006) 333.

(36) COM (2006) 735, p. 5.

(37) Es un instrumento de diálogo de carácter informal que se enmarca en el proceso de Barcelona. Se creó en Argelia en 1991 y agrupa a Argelia, España, Francia, Italia, Libia, Malta, Marruecos, Mauritania, Portugal y Túnez.

ración más amplia y la cooperación en materia de inmigración reviste gran interés. La conferencia ministerial UE-África sobre migración y desarrollo, celebrada en Libia en noviembre de 2006 estableció las bases para la acción conjunta a nivel continental, regional y nacional, especialmente en relación a la lucha contra la inmigración ilegal, la facilitación de desplazamientos regulares y las medidas para luchar contra las causas profundas de la emigración.

LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN ILEGAL Y LOS ACUERDOS DE READMISIÓN

El retorno y la readmisión son pilares fundamentales de la acción exterior de la UE en materia de JAI. “La cooperación para el retorno (...) de los inmigrantes en situación irregular a sus países de origen o tránsito es la clave para la regulación de los flujos migratorios” (38).

El retorno puede ser entendido de dos formas diferentes: regreso forzoso y retorno voluntario. El primero se refiere a las repatriaciones obligadas y el segundo hace referencia al proceso voluntario de regreso al país de origen. La UE trata de avanzar por la senda del retorno voluntario, si bien los mayores problemas se plantean en lo que respecta al retorno de los ilegales.

Actualmente está pendiente de aprobación la directiva sobre los procedimientos de retorno por la que se establecen normas comunes a todos los Estados miembros, en la que se prioriza el apoyo entre Estados para la obtención de los documentos necesarios para el retorno y la admisión.

En las actuales perspectivas financieras se ha creado, por su parte, un fondo para el retorno dotado de 676 millones de euros, que servirá para apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por mejorar la gestión del retorno.

Por lo que respecta a la readmisión, se han producido notables avances en los últimos años (tabla 2), si bien urge la búsqueda de nuevas fórmulas para ofrecer incentivos adicionales a cambio de la firma de este tipo de acuerdos. Marruecos, por ejemplo, condiciona la firma del acuerdo de readmisión con la UE al compromiso de compartir la carga financiera derivada del cumplimiento de las correspondientes obligaciones, así como a la negociación de acuerdos similares con otros países subsaharianos de origen y tránsito.

(38) Fajardo (2006), p. 924.

Tabla 2: Acuerdos de Readmisión firmados entre la UE y terceros países

País	Estado de situación relativo a la firma / negociación
Marruecos	Negociaciones en curso (39)
Rusia	Negociaciones paralizadas (40)
Pakistán	Negociaciones en curso
Sri Lanka	Firmado el 15 de noviembre de 2003 (en vigor desde mayo de 2005)
Hong Kong	DO L 17, de 24 de enero de 2004 (entrada en vigor)
Macao	DO L 143, de 30 de abril de 2004 (entrada en vigor)
Ucrania	Firmado en octubre de 2006 (41)
Albania	Adopción formal por el Consejo el 3 de marzo de 2005 (42)
Argelia	Negociaciones en curso
China	Negociaciones en curso
Turquía	Existe un proyecto del texto del acuerdo (43)

Fuente: elaboración propia.

Los Estados miembros también tienen competencias para la firma de este tipo de acuerdos. Tras la celebración de la Conferencia ministerial de Rabat en julio de 2006, España ha reactivado su acuerdo de readmisión con Mauritania (España ha firmado convenios de readmisión con Nigeria,

(39) En el marco de la política de vecindad de la UE, al Plan de Acción con Marruecos señala que se está negociando un acuerdo de readmisión con la Comunidad, dado que Marruecos ya tiene varios acuerdos de este tipo firmados bilateralmente con algunos Estados miembros (véase SEC (2004) 569, p. 11). En 2004 se emitió una nota del “Grupo Machrek / Magreb” al COREPER y al Consejo en la que se apunta que “la UE desea que se reanuden cuanto antes las negociaciones para celebrar un acuerdo de readmisión con Marruecos y que dichas negociaciones concluyan y se firme el acuerdo a la mayor brevedad”. Véase Consejo de la Unión europea, 8423/04, de 16 de abril de 2004, p. 16.

(40) Tras un período en el que las relaciones fueron suspendidas, debido al interés de Rusia por ligar esta cuestión con la liberalización del régimen de visado en relación con los ciudadanos, las negociaciones fueron completadas en octubre de 2005. Véase COM (2006) 333, p. 7.

(41) COM (2006) 726.

(42) COM (2004) 92-1 y COM (2004) 92-2.

(43) Véase COM (2003) 291, p. 38. El 11 de mayo de 2004 se emitió una nota del “Grupo “Europa Central y Sudoriental” al COREPER y al Consejo sobre la asociación con Turquía en la que se recoge que “*Turquía ha realizado importantes progresos en la adopción de estrategias para ajustarse en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, en particular en lo relativo a la gestión de las fronteras y al asilo y la inmigración. (...) La UE insta a Turquía a que aclare su posición en lo relativo a la negociación de un acuerdo de readmisión con la Unión europea. La UE reitera su llamada a que se inicien cuanto antes las negociaciones sobre dicho acuerdo y se llegue a su firma*”. Véase Consejo de la Unión Europea, 9289/04, de 11 de mayo de 2004, p. 12.

Mauritania, Argelia, Senegal y Guinea Bissau, en África y también existe un acuerdo con Marruecos que permite la devolución automática). La experiencia con Marruecos en la gestión conjunta de los flujos migratorios ha sido, en términos generales, muy satisfactoria para España, razón por la cual el Plan África del Gobierno español pretende extender este modelo a otros países del continente africano. Se han distinguido como países de interés prioritario Guinea Ecuatorial, Senegal, Malí, Nigeria, Angola, Namibia, Sudáfrica, Mozambique, Kenia, Etiopía y Mauritania.

Algunos episodios recientes que muestran las dificultades inherentes a las repatriaciones son los que ha experimentado España con los 369 inmigrantes que viajaban en el *Marine I*, desembarcados en Mauritania, en febrero de 2007, o los aproximadamente 300 extranjeros del *Happy Day*, desembarcados en Guinea Conakry (44). En el primer caso, transcurridos aproximadamente dos meses desde el inicio de los trámites para el retorno, quedan todavía algunos extranjeros pendientes de repatriación (45).

La prioridad actual de la UE debería ser la negociación de acuerdos de readmisión y facilitación de visados con cada país de la PEV, una vez se hayan resuelto las condiciones previas pertinentes. En lo que respecta a la cooperación con los países ACP, la obligación de readmisión del artículo 13 constituye la base adecuada para su negociación, así como para cualquier acuerdo bilateral futuro firmado por la UE.

CONCLUSIONES

Los instrumentos diseñados para la aplicación en terceros países de las políticas de la UE en materia de libertad, seguridad y justicia no son nuevos, pues comenzaron a desarrollarse hacia mediados de la pasada década de los 90. Sin embargo, es ahora cuando la UE está trabajando intensamente en la organización y sistematización de estos instrumentos en torno a una estrategia claramente definida.

(44) El barco *Happy Day* desembarcó en Guinea Conakry a sus pasajeros después de más de 15 días tras haber sido interceptado por la Agencia Europea de Control de Fronteras (Frontex). El buque, que había salido de Guinea Conakry y tenía como destino las Islas Canarias, fue interceptado a unas 80 millas de la costa de Dakar (Senegal) por la patrullera italiana *Dáttilo*, perteneciente a la Agencia Frontex. El Ejecutivo español se ocupó de la negociación para que la embarcación volviese a su puerto de origen. Ni Mauritania ni Senegal permitieron al barco atracar en sus puertos y se dirigió a Guinea Conakry.

(45) 23 son los inmigrantes que permanecen en Nuadibú, procedentes de la Cachemira india, según información del Diario ABC.

Desde la celebración del Consejo Europeo de Tampere se ha avanzado notablemente en la dimensión externa de la política migratoria de la UE. A su vez, la política exterior de la Unión ha dado cada vez mayor importancia a los asuntos migratorios, lo que se explica, fundamentalmente, por la incidencia creciente de los flujos migratorios en los Estados miembros. En particular, algunos países han experimentado en los últimos años un crecimiento exponencial en el total de extranjeros residentes y casi todos los Estados del sur de Europa han visto aumentar el número de inmigrantes ilegales y el de personas capturadas tratando de acceder ilegalmente al territorio de la Unión.

Cada vez en mayor medida, las relaciones de la Unión con terceros países incluyen un capítulo migratorio y existe plena convicción de que la inmigración es un fenómeno que no puede gestionarse de forma unilateral. Es preciso, en consecuencia, involucrar a todos los países afectados: de origen, tránsito y destino. Sirva como ejemplo para comprender su importancia el caso de Guinea y su colaboración con España para el retorno de los inmigrantes ilegales procedentes de Asia que han sido capturados recientemente en aguas de Senegal, a bordo del barco Happy Day. El buque partió de Guinea Conakry el 22 de marzo de 2007 con destino a las Islas Canarias y fue interceptado por una patrullera de la Agencia Frontex.

El “enfoque global” de las migraciones aprobado por el Consejo Europeo de diciembre de 2005 complementa perfectamente al enfoque temático, que establece un programa para apoyar a los terceros países en sus esfuerzos por gestionar conjuntamente las migraciones. Ambos enfoques se valen de los instrumentos geográficos para su desarrollo.

La asociación con terceros países para la gestión de las migraciones ha de integrarse plena e ineludiblemente en la política exterior de la UE. Sin embargo, el enfoque global ha de ser suficientemente flexible como para tener en cuenta las particularidades de cada país.

Los diferentes sistemas de cooperación que la UE emplea con terceros países para la coordinación de los asuntos migratorios son, entre otros, la política de vecindad o los acuerdos bilaterales que incluyen disposiciones sobre justicia e interior. Los países vecinos del Norte de África y algunos países de Europa Oriental y Asia Central participan en el nuevo instrumento de vecindad que ha sido puesto en marcha al dar comienzo el presente ejercicio presupuestario. Justamente los planes de acción de esta política incluyen la cooperación bilateral en materia de inmigración.

La externalización de las políticas de justicia e interior se ha ejecutado en el pasado a través de programas regionales como MEDA, TACIS o CARDS, que contenían, entre otros asuntos, los relacionados con las migraciones. En las perspectivas financieras 2007-2013, lo relativo a las migraciones se ha integrado en los programas geográficos. Las acciones correspondientes a los programas TACIS y MEDA han pasado a incluirse en la política de vecindad y la financiación se ejecuta a través del nuevo instrumento europeo de vecindad. De las cantidades aproximadas destinadas en el antiguo programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (programa Aeneas), un monto notablemente superior se destinaba a los países del Mediterráneo, en detrimento de los de Europa Oriental y Asia Central. Teniendo presente la condicionalidad asociada a la política de vecindad, probablemente se destinarán más recursos para los países de Europa Oriental, pues es posible que cumplan mejor que los africanos los programas de reforma. Ello podría eventualmente ralentizar el ritmo de aplicación de las medidas diseñadas para la gestión conjunta de los flujos con nuestros vecinos del Sur, fuente principal de origen de las migraciones.

En un contexto más amplio, el continente africano ha pasado a ocupar un lugar prioritario en la agenda exterior de la UE. La gestión conjunta del fenómeno migratorio se ha extendido, en el marco de la cooperación al desarrollo, a los países ACP.

Por último, es importante señalar que la lucha contra la inmigración ilegal sigue siendo una de las prioridades de la Unión y, no en vano, uno de los ámbitos en los que se han alcanzado los resultados más positivos. En esta tarea, la firma de acuerdos de readmisión constituye uno de los ejes fundamentales. Para España, la firma de este tipo de acuerdos por parte de la UE es esencial y vendría a complementar los esfuerzos nacionales en materia de control de la inmigración ilegal y retorno.

Todas las acciones, exteriores e interiores, que contribuyan a un mejor entendimiento y cooperación, entre los propios Estados miembros y de la Unión con terceros países, así como todas las políticas que puedan incidir directa o indirectamente en el fenómeno migratorio, han de ser considerados de forma global y coherente. Y de este modo, ningún planteamiento de mínimos puede pretender resolver los problemas concretos asociados a la inmigración en la Europa de nuestros días. La UE no puede, por ello, renunciar a alcanzar las máximas cotas de ambición para lograr unas migraciones ordenadas que beneficien a la economía europea y que no hipotequen las oportunidades de futuro de los países de origen de los

inmigrantes. Asimismo, esa ambición debe hacer compatible la integración plena de los extranjeros en las sociedades de destino con la firmeza en la lucha contra la inmigración ilegal y la búsqueda del equilibrio entre la inmigración desorganizada y la inmigración deseada.

BIBLIOGRAFÍA

ARGEREY, P. (2006): *“La Unión Europea y el control de la inmigración”*, Política Exterior, vol. XX, núm. 14, noviembre-diciembre 2006, pp. 177-184.

COM (2002) 703 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la integración de las cuestiones de migración en las relaciones exteriores de la Unión Europea con países terceros. I. Migración y desarrollo. II. Informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria para la repatriación de inmigrantes y de solicitantes de asilo rechazados, para la gestión de las fronteras exteriores y para proyectos de asilo y migración en terceros países, 3 de diciembre de 2002.

COM (2003) 291 final: Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea (primer semestre 2003), 22 de mayo de 2003.

COM (2003) 355 final: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo, 11 de junio de 2003.

COM (2004) 92-1 y COM (2004) 92-2: Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales y Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales, 12 de febrero de 2004.

COM (2004) 373 final: Comunicación de la Comisión sobre la Política europea de vecindad. Documento de estrategia, 12 de mayo de 2004.

COM (2004) 628 final: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales

relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, 29 de septiembre de 2004.

COM (2005) 352 final: Comunicación de la Comisión al Consejo sobre el mecanismo de control y evaluación de los terceros países en el ámbito de la lucha contra la migración ilegal, 28 de julio de 2005.

COM (2005) 324 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las acciones exteriores a través de los programas temáticos en el marco de las futuras perspectivas financieras de 2007-2013, 3 de agosto de 2005.

COM (2005) 390 final: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo, 1 de septiembre de 2005.

COM (2005) 491 final: Comunicación de la Comisión hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia, 12 de octubre de 2005.

COM (2006) 26 final: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo, 25 de enero de 2006.

COM (2006) 333 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo del Informe sobre la ejecución del Programa de La Haya en el año 2005, 28 de junio de 2006.

COM (2006) 402 final: Comunicación de la Comisión sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países, 19 de julio de 2006.

COM (2006) 735 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración, 3 de noviembre de 2006, 30 de noviembre de 2006.

COM (2006) 726 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la consolidación de la política europea de vecindad, 4 de diciembre de 2006.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: Nota del “*Grupo Machrek/Magreb*” al COREPER y al Consejo sobre relaciones con Marruecos, 8423/04, 16 de abril de 2004.

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: Nota del grupo “*Europa Central y Sudoriental*” al COREPER y al Consejo sobre asociación con Turquía, 9289/04, 11 de mayo de 2004.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: A Strategy for the External Dimension of Justice and Home Affairs: Global Freedom, Security and Justice, 14366/05, 11 November 2005.
- CONSEJO EUROPEO: Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005.
- CONSEJO EUROPEO: Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2006.
- FAJARDO, T. (2006): “*La conferencia ministerial euro-africana de Rabat sobre la inmigración y el desarrollo. Algunas reflexiones sobre la política de inmigración de España y de la UE*”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 25, pp. 913-943. p. 924.
- MORALES, C. (2006): “*La cooperación financiera de la UE en el marco de las nuevas Perspectivas Financieras 2007-2013. Rúbrica 4, «Europa como socio global*”, y mandatos externos del Banco Europeo de Inversiones”, Boletín Económico de ICE nº 2878.
- Reglamento (CE) nº 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (AENEAS), DO L 80, 18 de marzo de 2004.
- SEC (2004) 569: Commission Staff Working Paper. European Neighbourhood Policy. Country Report: Morocco, 12 May 2004.
- SEC (2006) 1010: Commission staff working document accompanying the communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals. Second annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external border controls, and the return of illegal residents, 19 July 2006.
- SORROZA, A. (2006): “*La Conferencia euroafricana de migración y desarrollo: más allá del espíritu de Rabat*”, Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos e Internacionales ARI nº 93/2006.

CAPÍTULO TERCERO

LA SEGURIDAD ENERGÉTICA: PANORAMA INTERNACIONAL Y RELIDAD EUROPA

LA SEGURIDAD ENERGÉTICA: PANORAMA INTERNACIONAL Y REALIDAD EUROPEA

POR VICENTE LÓPEZ-IBOR MAYOR

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: LA ENERGÍA COMO BIEN ESENCIAL Y LA ENCRUCIJADA DE SU USO Y DISPONIBILIDAD

La energía, como el agua, es uno de los bienes esenciales de la vida humana y el desarrollo social. Sin energía disponible no es posible asegurar el equilibrio y avance de los sistemas sociales, así como el crecimiento y progreso económico. La energía y sus procesos derivados incide en multitud de actividades, servicios, productos y sectores, desde la alimentación hasta las condiciones de confort térmicas domésticas, desde la calefacción y el agua caliente al aire acondicionado, de la electrónica, y los ordenadores, al tratamiento de residuos y a todo tipo de relaciones técnicas vinculadas tanto con los elementos propios de la sociedad post-industrial como la denominada “terciarización” de la economía. Así pues, la energía está en el centro de la producción industrial, y su presencia es inexcusable en infinidad de procesos tecnológicos y comerciales, y en la existencia, actuación y multiplicación de toda suerte de redes industriales y de información y comunicación.

Como materia prima, como recurso, pero también como vector de transformación de aquélla a través de la electricidad, la energía se manifiesta como un actor contemporáneo de primer orden en las comunidades humanas.

La energía, bien imprescindible, es también bien escasa y generalmente a precios elevados y, por ello, quien posea y use adecuadamente

esta fuente de poder y riqueza está en condiciones de ordenar de manera certera crecimiento y progreso material. O dicho en otros términos, las sociedades que acierten en la formulación de su modelo energético dispondrán de mejores capacidades a la hora de utilizar esta “palanca” industrial y tecnológica, como instrumento necesario de dinamismo y beneficios en el orden económico y social. El buen uso energético permite asegurar el desarrollo y las sociedades avanzadas el crecimiento económico.

Crecimiento es, pues, la palabra que abarca la esencia de las sociedades modernas de gran consumo energético. El aumento de la producción de energía permite el crecimiento de las ciudades y de la población; la mejora de la productividad agrícola e industrial, el fortalecimiento de la economía y el aumento de la riqueza; la generalización de los viajes y de los flujos de información (1), así como otros aspectos de orden distinto. Pero también, no lo olvidemos, la energía debe buscar su compatibilidad necesaria y no desordenada con el desgaste ambiental de la naturaleza.

Por todo lo anterior, sabemos bien ahora hasta qué punto el desarrollo de la Humanidad en los últimos dos siglos ha observado una transformación material tan sobresaliente. Y en la etiología de este cambio espectacular se encuentra junto a la voluntad indispensable y la capacidad de aprehensión de las realidades técnicas que tiene la persona humana, la irrupción de determinadas fuentes energéticas, en particular el petróleo y su uso masivo en grandes áreas de la escena internacional. Desde el inicio de la Revolución Industrial, como recuerda D. Noreng (2), el crecimiento económico es en gran medida sinónimo de una mayor utilización de energía, por lo general a precios reales decrecientes. En el siglo XIX fue la Revolución Industrial verdaderamente posible, en gran medida por el provisionamiento y uso del carbón y la tecnología que hizo posible la máquina de vapor y con ello el desarrollo de la época del ferrocarril para el transporte de personas y mercancías. En el siglo XX un incremento de la oferta de electricidad y petróleo a precios reales también decrecientes, facilitó los estadios subsiguientes del desarrollo industrial. En el siglo XXI la pujanza de la electricidad y del gas natural son notables, pero permanece el petróleo aún como primera fuente energética. La energía ha contribuido, de manera destacada, a cambiar la realidad de muchos países en los dos últimos siglos, y con ello ha marcado también, en medida no des-

(1) Ver Smil, Vaclar: *“Energy at the Crossroads”*.

(2) Ver OYSTEIN, NORENG: *“El poder del petróleo”* Ed. El Ateneo. Buenos Aires. 2003.

deñable, el debate económico y social. Pero junto a ello ha puesto también de relieve la existencia de injusticias, desórdenes y desequilibrios en el concierto de las naciones, en la dialéctica internacional, que es preciso tomar en consideración.

Desde el punto de vista demográfico, los avances científicos sumados a unas mejores condiciones vitales en el orden material, han generado un considerable aumento de las expectativas y el aumento de la esperanza de la vida humana. Así, el explosivo crecimiento demográfico operado en los doscientos cincuenta últimos años de la Historia, en el que la población mundial ha pasado de mil a seis mil millones de personas, sólo ha sido posible atenderlo, desde la perspectiva económica, por virtud de la puesta a disposición de nuevas y más capaces fuentes energéticas. En concreto por la emergencia del petróleo, el uso sostenido del carbón y la irrupción del gas y la electricidad a finales del siglo diecinueve.

Desde 1900 el consumo de la energía de la Humanidad se ha multiplicado por 30 y desde 1.850 por más de 150. En dos siglos, la población humana se ha multiplicado por siete y la presión humana sobre el medio ambiente por 100. De 1800 a 2000 la esperanza de vida de los occidentales ha pasado de 25 a 70 años.

Entre 1850 y 1948 el crecimiento medio del PIB global fue aproximadamente un 1,7% anual, y la población mundial pasó de 1.000 a 2,500 millones de personas. La electricidad se expandió rápidamente y hubo un fuerte desarrollo científico. De 1949 a 1973 la población creció rápidamente, alcanzando los 4.000 millones de habitantes, y el PIB, –debido en gran parte al uso masivo de las nuevas tecnologías y aplicaciones energéticas– creció de forma espectacular hasta el 5% anual y el suministro de energía primaria se expandió aumentando la dependencia petrolífera, hasta que en 1973 tuvo lugar la primera gran crisis energética y con ella el anuncio del fin de la energía ilimitada y barata (3).

En el momento actual y en el futuro, sin embargo, la confluencia de mayor demanda y menor expectativa de producción con relación a dichas crecientes necesidades, –aumento de la población del orden de 9.000 millones de habitantes en el año 2050– puede hacer que el acceso a las fuentes de energía constituya, en el siglo actual, un factor de desestabilización y de enfrentamientos. De serias y difíciles de analizar y resolver tensiones internacionales.

(3) Ver: Mensaje del Consejo Mundial de la Energía 2004.

Por todo ello es preciso encontrar fuentes masivas de energía que garanticen un suministro seguro, con unos costes razonables y respetuosos con el medio ambiente. Debe tenerse en cuenta que si continúan las actuales políticas y modelos energéticos, las necesidades a nivel mundial de aprovisionamientos energéticos será un 60% más altos en el año 2030 que en el momento actual. Los combustibles fósiles continuarán teniendo la presencia más significativa en el balance energético, y las aportaciones de otro tipo de recursos, como la energía nuclear o las renovables no llegarán a alcanzar cotas especialmente relevantes en el conjunto internacional.

En estas condiciones, el disponer de un conjunto diversificado de fuentes de energía y con distintos suministradores es un elemento indispensable para una garantía de suministro adecuada.

Para poder acometer este reto, dos factores son imprescindibles: la disponibilidad de recursos financieros y la comprensión y apoyo de la sociedad para el desarrollo de estas infraestructuras.

BREVE REFERENCIA AL DESARROLLO DE LAS FUENTES ENERGÉTICAS

Analizar la realidad energética exige conocer sus fuentes, es decir, saber desde cuándo y cómo surgen y se producen determinadas materias primas energéticas, cuáles son sus verdaderas condiciones de uso y disponibilidad, cuáles sus reales posibilidades en función, en ocasiones, del perímetro físico que delimitemos, de las operaciones políticas que en cada caso se consideren y del modelo económico-energético por el que se opte.

Es evidente que aunque los hidrocarburos permanecen en la Tierra desde hace muchos siglos, el desarrollo tecnológico y la capacidad industrial para activar comercialmente su uso sólo ha tenido lugar progresivamente –a veces, demasiado intensiva y desordenadamente– en los últimos dos siglos. Este es el tiempo del carbón, del petróleo, del gas y de la electricidad. Y más recientemente, de la toma imprescindible de conciencia de que energía y medio ambiente deben ir de la mano en la configuración de un futuro sostenible en el desarrollo económico y en la preservación de los ecosistemas. En este sentido, el aumento de la presencia de las energías limpias y renovables en el mix energético global, es una realidad que cada vez debe ser más valorada y atendida.

El Carbón

En la década de 1850, los combustibles más utilizados en todo el mundo, salvo en unos pocos países europeos, eran la madera, el carbón vegetal y la paja. El consumo total anual per cápita de dichos combustibles en su conjunto, equivalía a menos de 500 Kg. de madera. A mediados de la década de 1900, el consumo global anual per cápita de combustibles fósiles y electricidad primaria era equivalente a 1,5 toneladas de petróleo. En bruto, este incremento del consumo energético es de un factor 8, pero si tenemos en cuenta, tal y como señala V. Smil (4), que en 1850 la eficiencia de la conversión de energía era del 15 por ciento y que en 1995 esta eficiencia llegaba al 40 por ciento, el consumo medio anual per cápita de energía útil se ha multiplicado en esos años por 20, lo cual representa un cambio sin precedentes después de siglos de crecimiento marginal o nulo.

El desarrollo del carbón tiene una significación fundamental en su evolución entre finales del siglo XVIII y principios del siglo XX, si bien el momento central de despegue de la producción de esta energía primaria corresponde al período 1840-1850. Hasta ese momento el ritmo de crecimiento observaba una media del 40% y a partir de 1850 la producción se dobla prácticamente cada veinte años. Hacia el final del siglo diecinueve se van configurando los sistemas de apoyo institucional, jurídico y político del sector carbón. Se materializará así, la organización de productores y propietarios de cuencas e instalaciones en Cámaras profesionales, organizaciones nacionales o regionales: Ruhr, Rhénanie-Westfalia, Zollverein (Alemania, Lorena, Luxemburgo), Inglaterra o Estados Unidos.

De 1909 a 1913 en carbón y lignito, la producción mundial se evalúa en 1.122 millones de toneladas, de acuerdo con las estimaciones realizadas por la Conferencia Económica Internacional de la Sociedad de Naciones. En dicho período, la producción mundial mayoritaria es la europea, 576 Mt, seguida de la norteamericana, 478 Mt, y la asiática, 50 Mt. (5)

El período de entreguerras del siglo XX nos muestra una presencia notabilísima de la fuente energética carbón que cubre aproximadamente dos tercios del total de la producción energética mundial, a gran distancia

(4) Ver Smil, Vaclar: *“Energy at the Crossroads”*.

(5) Ver KOURCHID, OLIVER: *“Le charbon: évocation de quelques siècles sur les cinq continents”*, en *Énergie et Société*, en la obra dirigida por Pierre Bauby, Alain Beltran, Boris Berkovski, Marcel Locquin, Vicente López-Ibor Mayor y Stephen C. Mills.

del incipiente petróleo, 17% en 1935. Naciones como Estados Unidos, Inglaterra o Alemania soportan el crecimiento de sus economías energéticas en un 90% sobre el carbón. A mitad del siglo veinte el carbón representa el 50% de la producción energética y a final del siglo, del orden del 25%.

El Petróleo

La primera erupción importante del petróleo en la historia tiene lugar a mediados del siglo XIX, en 1859 en Titusville, Pensilvania, donde el Coronel Edwin Drake descubre un yacimiento de petróleo a veintiún metros de profundidad. A este descubrimiento central siguieron otros, mejorando sucesivamente las condiciones de producción y distribución de este producto energético. En 1890 los principales productores mundiales eran Estados Unidos (de manera principal Tejas y California); y Rusia, con los campos de Baku, en el Mar Caspio, Rumanía e Indonesia, aunque pronto se sumarían otros países como Méjico, Irán, Trinidad y Venezuela. El descubrimiento de los grandes campos geológicos petrolíferos comienza en 1930 y continúa durante más de dos décadas. Kuwait suministra el 25% del petróleo utilizado por franceses y británicos. La materia prima petróleo representaba mejorar técnicas respecto de las hullas, animales o vegetales generalmente utilizados para la iluminación, sin perjuicio de otros usos y posibilidades derivadas.

La producción del petróleo conoce un desarrollo extraordinario en un tiempo realmente breve. Así, la producción del petróleo pasa de un millón de toneladas en 1873 a 100 millones de toneladas en 1920. Y conoce una curva de desarrollo exponencial después de la Segunda Guerra Mundial de 500 Mt en 1950 (momento de expansión de los “siete grandes” del sector. Cinco americanos: Standard Oil, de New Jersey; Mobil; Standard de California, y Texaco, y dos sociedades europeas, Royal DutchShell y British Petroleum –antigua Anglo-Persa Co.–) a 3.155 en 1992 (6).

En la Primera Guerra Mundial se pone ya de relieve la importancia clave del petróleo como suministro de combustible en el transporte. Cabe recordar que las primeras fábricas de producción de automóviles van apareciendo también a inicios del siglo XX, como es el caso de la Ford, en Estados Unidos, en 1907.

(6) Debackere, Marie-Claire: *“Le développement de l’industrie pétrolière”*. Institut Français du Pétrole. París. 1995.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la historia del petróleo puede dividirse, de acuerdo con Jean-Marie Chevalier (7), en dos grandes espacios geográficos: los Estados Unidos, que en 1945 producen todavía el 65% del petróleo mundial, y el resto del mundo. Si bien, ese “resto del mundo”, se concentra fundamentalmente en la región del Medio Oriente. Así, en 1944, los Estados Unidos disponían el 40% de las reservas mundiales, en tanto que en Medio Oriente se concentraba el 30%. Entre 1920 y 1960, la extracción mundial de petróleo se multiplicó por diez y pasó a ser el combustible fósil más utilizado, superando al carbón. En esos años se añaden otros campos petrolíferos en Oriente Medio (en el año 1948 se descubre el yacimiento de Ghawá que continúa siendo el más grande del mundo), Siberia, Nigeria, Indonesia, Méjico y Alaska, así como la construcción de una red de oleoductos muy extensa. Hasta los años setenta se vivió un momento de notable crecimiento económico que condujo a la prosperidad a muchos países de la OCDE. En particular, el espectacular crecimiento del sector transporte, el denominado “boom del mercado del automóvil” con crecimiento del orden del 10% anuales, produjo un notable incremento de la demanda petrolífera. Los productos derivados del petróleo, por otra parte, han ido conquistando progresivamente nuevos mercados y sectores en gran número de síntesis químicas, en generación de electricidad, en las máquinas de tren con el empleo de gasoil, y en la aviación, con motores de reacción cada vez más potentes y, obviamente, en el impresionante desarrollo del sector del automóvil (8), sector que en el momento presente representa la mitad del consumo del petróleo en los países industrializados.

En la actualidad los principales productores de petróleo son Arabia Saudí (10,6 mb/día), Rusia (9,7 mb/día). Los Estados Unidos consumen más de la cuarta parte de la producción mundial, seguida de Europa Occidental, China y Japón. Este grupo de países representan aproximadamente un tercio del consumo mundial, cuya producción reciben de los países del Medio Oriente, ex-URSS y África Occidental, principalmente. Estos datos reflejan suficientemente los niveles de desequilibrio existentes en este mercado. Baste señalar que los países OPEP garantizan más del 50% de los 90 millones de barriles diarios que se consumen a nivel mundial. Y son las reservas de los países de Oriente Medio, principal-

(7) Chevalier, Jean Marie: *“Les grandes batailles de l’énergie”*. Ed. Gallimard, 2004.

(8) Ver SMIL, VACLAR: *“Energy at the Crossroads”*.

mente Arabia Saudí, Irak, Irán y Kuwait los que proporcionan la mayor cuota de estas reservas. De ahí la permanente importancia política, económica, militar y, por tanto, geoestrategia de esa zona para el mundo. A ello debe sumarse un hecho extraordinariamente notable como es el crecimiento constante del consumo de materias primas energéticas de China e India, principalmente.

Desde 1973 (9), año en que tiene lugar la primera gran crisis energética internacional, en la que el precio del crudo se multiplicó en escasas semanas por tres, con ocasión de la Guerra de Yom Kippour entre Egipto y Siria e Israel. La cuota del petróleo de Oriente Medio en el marco de la producción mundial ha seguido creciendo de forma muy notable, superando a los Estados Unidos que, a su vez, fueron superados en 1975 por la URSS. Los años posteriores tuvieron lugar otras crisis petroleras, 1979 (crisis en Irán con gran disminución de la producción en el país), 1985 (crisis del precio del crudo en Arabia Saudita) y la ocasionada por la primera guerra de una coalición internacional contra Irak.

La crisis en 1973 pone de relieve la necesidad de plantear una visión de conjunto de los sistemas energéticos nacionales e internacionales que intensifique el esfuerzo prospectivo y con ello la capacidad de prever y resolver las insuficiencias, interrupciones o variaciones en el mercado de los aprovisionamientos energéticos. La creación en 1974 de la Agencia Internacional de la Energía responde, en manera no desdeñable, a esas preocupaciones.

La experiencia de los años setenta planteaba la necesidad de establecer mecanismos correctivos de naturaleza estructural, que pueden resumirse en tres ideas: diversificación, innovación tecnológica y sostenibilidad. Eric Orsenna (10) ha señalado varios ajustes imprescindibles deducidos de aquellas primeras crisis y aplicables a las décadas subsiguientes: Diversificación de zonas y técnicas de exploración, sustitución de fuentes energéticas y desarrollo de las energías renovables, mejora de la intensidad energética de la producción y progreso técnico que permita economías de la energía.

(9) Rodanne, P.: *"Energies de ton Siecle"*. El crecimiento del consumo petrolero de los países industrializados era del 8% entre 1965 y 1973, teniendo en cuenta que se estaban produciendo tasas de crecimiento anuales superiores al 5%. Edition Lignes de Repères. París.2007.

(10) LE CERCLE DES ÉCONOMISTES Y ERIK ORSENNA: *"Un monde de ressources rares"* Perrin/Descartes & Cie. 2007.

Electricidad y Gas Natural

La electricidad y el gas natural comienzan su desarrollo a finales del siglo XIX y, sobre todo, en las dos primeras décadas del siglo XX. Como señala Christian Stoffaës, la electricidad se desarrolla en una primera fase como una fuente de energía descentralizada, constituida por un conjunto de sistemas conectados a un generador y a un cliente para su uso. En ese mismo tiempo, el interés de los municipios por el alumbrado público suscita el gran crecimiento de las redes de distribución a partir de 1900 (11). Por otra parte, el período 1880-1930 marca el conjunto de innovaciones técnicas que relanzan el consumo del gas natural. En 1935 los Estados Unidos consumían el 92% del gas natural producido a nivel mundial. Este combustible comenzó verdaderamente a utilizarse de forma masiva, tras la Segunda Guerra Mundial, cuando se generaliza la construcción de gasoductos de alta presión, con potentes compresores que permitieron transportarlo a grandes distancias y abaratar su distribución. La extracción mundial de gas natural, como recuerda Vaclar Smil (12), se multiplicó por diez entre 1950 y 1970, y se volvió a duplicar en 1990. Su composición es principalmente metano, con proporciones cada vez menores de otros alcanos (etano, propano, butano).

En 1882 Thomas Edison diseña el primer sistema eléctrico comercial basado en la central eléctrica de Pearl Street, y George Westinghouse en 1886 empieza a comercializar sistemas de más de 1 kv y a diseñar conexiones en corriente alterna, favoreciendo así la creación, o el primer impulso de un descubrimiento extraordinario plasmado a lo largo de todo el siglo XX, la producción y transporte de energía eléctrica (13). Naturalmente, la electricidad es vector de las energías o fuentes primarias

(11) Stoffaës, Christian: *“Services publics, question d’avenir”*. Editions Odile Jacob. París. 1995.

(12) Ver SMIL, VACLAR: *“Energy at the Crossroads”*.

(13) Un comienzo muy débil pero perceptible de la electricidad se aprecia entre los años 1880 a 1890. Un comienzo que, a juicio de Alain Beltrán permite predecir un nuevo mundo moderno.

Las experiencias previas de salón no habían permitido hacer avanzar la ciencia pero participan de las controversias de su tiempo. La pila de Volta nace en una de las disputas intelectuales propias de la Europa de las Luces. Con las diferentes pilas y los avances de la ciencia (Amperio y Faraday) el siglo XIX se abre a las aplicaciones prácticas. Un Palacio de electricidad se presenta en la Exposición Universal de 1900. Más tarde, se avanzó gracias a los experimentos de Archereau y Foucault en el desarrollo de aparatos electromecánicos, partiendo del principio, de la inducción magnetoeléctrica. Luego llegaron los progresos de Pixii, Saxton, Clarke, Stöhrer, Nollet, Holmes, Wilde, Siemens, Yablochkov, y otros.

de aprovisionamiento de las que necesariamente se “alimenta” en sus procesos de combustión y generación internos. La producción de electricidad canaliza del orden del 40% de las fuentes primarias de energía (carbón, fuel, gas natural, nuclear, hidráulica, renovables).

Durante mucho tiempo el gas natural fue considerado una fuente secundaria, asociada al petróleo. Sin embargo, los procesos de exploración de este recurso desde mediados del pasado siglo, han permitido multiplicar por 351 los recursos probados en Europa Oriental, por 43 en Europa Occidental y por 12 en África y en Asia (14). Siberia, el Ártico, el mar del Norte, la zona continental australiana, son ámbitos de producción especialmente relevantes.

A comienzos del presente año 2007 han ido teniendo lugar diversas declaraciones de dirigentes políticos rusos, iraníes y venezolanos, principalmente, en el sentido de manifestar la voluntad de estos y otros países, en concreto Argelia, y Qatar, con el propósito de crear una nueva “OPEP” en este caso del gas natural, que asumiera un papel y funciones de carácter análogo en este sector energético, a las que viene desarrollando, desde su creación el 14 de septiembre de 1960 en Bagdad, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Los países antes citados constituirán presumiblemente el “núcleo duro” de esta nueva organización. Países que suman del orden del 30% de la producción y del 70% de las reservas del gas.

La Energía Nuclear

La primera liberación controlada de energía nuclear se lleva a cabo bajo la dirección de Enrico Fermi el 2 de diciembre de 1942. Una década más tarde se lanza públicamente el Programa norteamericano “Atoms for Peace”, en 1953, y cuatro años después se suscribe en Roma por los seis países signatarios del Tratado CECA, el Tratado EURATOM para la utilización pacífica de la energía atómica en el centro del continente y la creación de un mercado común sobre materiales nucleares que promoviera la utilización e investigación de esta nueva fuente energética.

En la actualidad existen 443 reactores nucleares comerciales, que funcionan en 31 países, con una capacidad total de más de 368 GWe. Estos reactores aportan el 16% de la electricidad mundial. Además, hay 56 paí-

(14) Williot, Jean-Pierre: *“L’industrie du gaz aux XIX et XX siècle”*, en la obra citada “Energie et Société”. Publisud. Paris.

ses que explotan un total de 284 reactores de investigación con fines científicos. Otros 220 reactores nucleares sirven para propulsar buques de guerra. Y en todo el mundo están, o en construcción o ya planificadas, más de 50 nuevas instalaciones. Quince países de la Unión Europea cuentan con centrales nucleares, y varios de los países de la ampliación (Bulgaria y Rumania) están iniciando nuevos programas de construcción. Otros países están abriendo un debate público sobre este tema. Y Finlandia construye la central más grande del continente europeo, donde la energía nuclear representa el 30% de la producción eléctrica.

Es cierto que la extensión de las centrales nucleares plantea un debate difícil en muchas sociedades, sobre todo del área occidental. Tras los accidentes de Three Miles Island, Harford, Windscale, y, sobre todo de Chernobil en 1986, se produjo una paralización de las expectativas del crecimiento del parque nuclear, acompañado del siempre delicado tratamiento y almacenamiento de sus residuos, en los denominados “cementeros nucleares”.

No obstante lo anterior, debe igualmente subrayarse que las condiciones de seguridad, los mecanismos de vigilancia del parque nuclear en la mayor parte de las naciones cumple garantías de estándares internacionales muy exigentes y, cuenta además con instrumentos de supervisión nacionales e internacionales de carácter técnico independiente. Los combustibles irradiados después de treinta días de enfriamiento en piscina o almacenamiento subterráneo disminuyen notablemente las condiciones de peligrosidad. Igualmente consideramos que la energía nuclear refuerza la independencia y seguridad energética, y sus rendimientos económicos son elevados y el desgaste ambiental, es más compatible con la defensa ambiental que otras fuentes de energía primaria. En el momento actual un buen número de países vuelve la mirada con interés sobre la energía nuclear: Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia, China, Australia, Polonia, Gran Bretaña, Alemania, Indonesia, Pakistán, Turquía, Brasil, etc. Y todo ello sin perjuicio de la necesidad de renovación del parque existente y las fuertes inversiones a realizar. Seguramente la energía nuclear no será la fuente energética del futuro, pero si la que facilite la transición a nuevas tecnologías y fuentes de energía.

Además del repaso de los grandes combustibles fósiles cuya presencia y desarrollo ha ilustrado –y en buena medida, como señalábamos en las reflexiones iniciales, justificado– el crecimiento económico del mundo –o de áreas importantes del mismo– en el momento presente y las exigencias del futuro deben incorporar sin duda dos nuevas variables: a) El

peso y desarrollo de las energías renovables y los mecanismos de ahorro y eficiencia energética; y b) El impacto de las tecnologías energéticas sobre el medio ambiente. O dicho en otros términos, el establecimiento de medidas políticas, jurídicas y técnicas que permitan la adecuada protección y salvaguarda del medio ambiente y la competitividad entre medio ambiente y uso de tecnologías energéticas.

RECURSOS Y RESERVAS: SITUACIÓN ACTUAL. ¿EL FIN DE LA ENERGÍA BARATA?

Es inevitable enunciar la distinción clásica en el sector de hidrocarburos entre recursos y reservas y definir, a continuación, las distintas categorías o clases en que se dividen técnica y económicamente aquéllas.

En una aproximación convencional podemos señalar que los recursos es todo aquello que existe en la superficie y en el interior del planeta Tierra. Todo aquello que en principio y, al menos “virtualmente”, está a nuestro alcance geográfica, física, geológicamente. Los recursos existen antes de cualquier hecho o posibilidad de extracción e incluso investigación o exploración. Las reservas, según la Society of Petroleum Engineers y el World Petroleum Congreso (1997) pueden ser definidas de la siguiente forma: a) Reservas probadas, aquellas cuya probabilidad de que sus volúmenes sean producidos de manera rentable se eleva al menos al 90 ó 95%; b) Reservas probadas más reservas probables (2P), aquellas cuya probabilidad de ser extraídas se eleva a menos del 50%; y c) Reservas probadas versus reservas posibles (3P), son aquellas en que las posibilidades citadas no superan el 10%. A juicio de Jean-Marc Jancovici y Alain Grandjean (15), estas categorías pueden explicarse en los siguientes términos:

a) Reservas probadas:

Lo que no hemos aún producido, pero que se encuentran en los campos sujetos a explotación y donde la extracción es cierta, de conformidad con las técnicas disponibles y en las condiciones económicas del momento.

b) Todo el resto, calificado de “reservas adecuadas” (o reservas probables o posibles), puede designar:

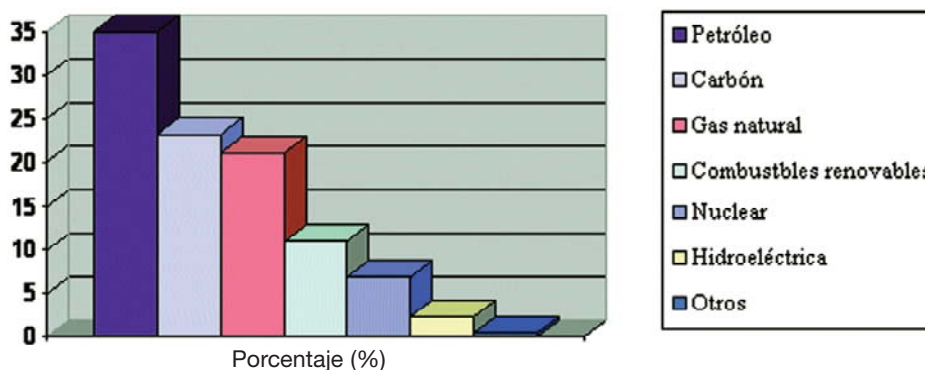
(15) Jancovici, Jean-Marc y Grandjean, Alain: “*La solution au problème de l'énergie*”. Wil 2006. París.

- El petróleo ya descubierto pero aún no puesto en producción.
- El petróleo aún no descubierto pero donde los geólogos saben, por medios estadísticos, que será probablemente descubierto y susceptible de ser utilizado ulteriormente.

En cualquier caso el concepto de reservas de hidrocarburos es complejo. En un sentido puramente genérico cabe admitir que las reservas de hidrocarburos constituyen el conjunto de recursos disponibles para satisfacer las necesidades presentes y futuras. Y por ello es absolutamente imprescindible disponer de instrumentos prospectivos capaces de determinar a la luz de los conocimientos e información disponible cual puede ser la evolución de la capacidad “probable” y “posible” en el uso de los yacimientos y recursos existentes o susceptibles de ser descubiertos, y sus elementos de coste (16).

En una apreciación general llevada a cabo por el Instituto francés de Petróleo (17), cabría señalar que hoy en el mundo se habría consumido 800 Gb de reservas, 1000 reservas probadas se podría consumir aun a un ritmo de 40 días de producción anual, 700 Gb de reserva estarían pendientes de descubrir, 600 Gb procedería de las mejoras de las técnicas de recuperación.

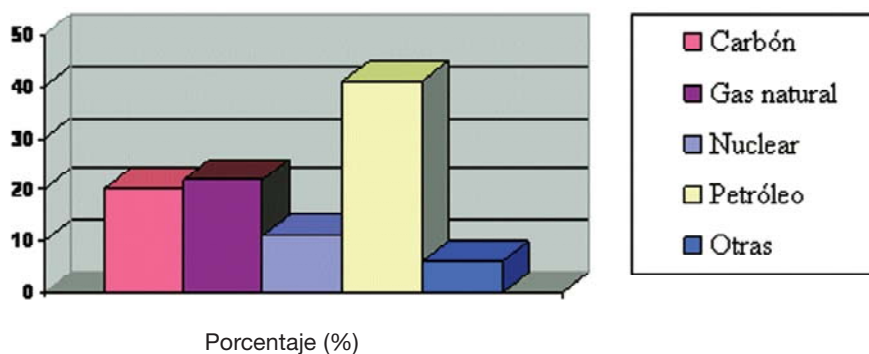
Distribución del consumo de energía en el mundo por tipo de recursos



Fuente: A/F

(16) A tales efectos ver el interesante trabajo AMIC, ETIENNE; DARMOIS, GILLES et FAVENNEC, JEAN PIERRE “L’Energie à quel prix?” Ed. Technip. París, 2006.
 (17) En el informe titulado “Recherche et production du pétrole et du gaz, Réserves, coûts, contrats”, que toma en consideración los estudios del World Petroleum Congress on contribuciones de D. BABUSIANX; S. BARREAN, P. R. BANQUIS; N. BRET-ROUZAUT; A. CHETRIT; P. COPINSCHI; J. P. FARENNEC; R. FESTOR; E. FEULLIET-MIDRIER; M. GROSSIN; D. GUIRANDER; V. LÓPEZ; M. VALENTE. Editions Technip. Francia, París 2002.

Distribución del consumo de energía en los países de la OCDE por tipo de recursos



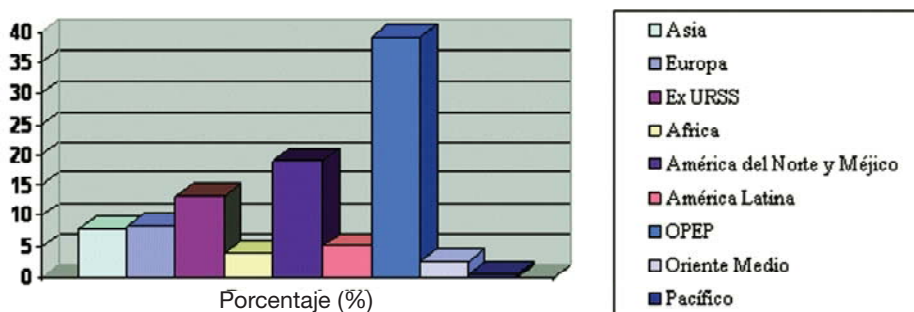
Fuente: OCDE

Evolución de las intensidades energética y petrolífera entre 1973 y 1999

	OCDE	Francia	EEUU
Intensidad energética	- 30%	- 20%	- 40%
Intensidad petrolífera	- 50%	- 60%	- 50%

Fuente: AIE 2001

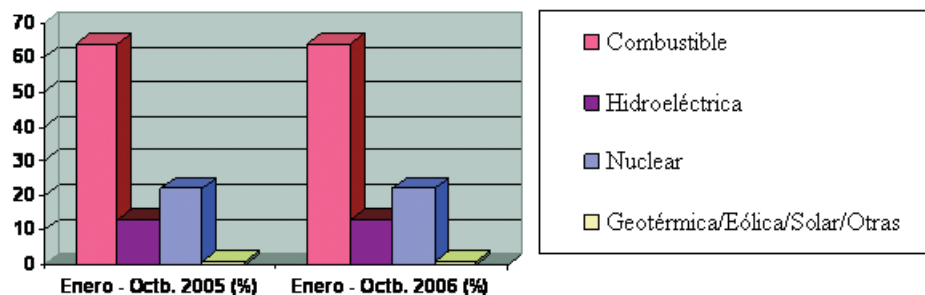
Distribución de la producción mundial de petróleo en 2003



Fuente: A/F 2003

OCDE. Producción de electricidad por tipo de combustible

Datos comparativos 2005-2006



Enero-Octubre 2005: **Total = 6.244 TWh.**

Enero-Octubre 2006: **Total = 8.330 TWh.**

Fuente: Agencia Internacional de la Energía

Consumo de gas y petróleo en los países de la Unión Europea en 2004

	GAS	PETRÓLEO
Importaciones de Rusia	24%	27%
Importaciones de Noruega	13%	16%
Importaciones de Oriente Medio		19%
Importaciones de Argelia	10%	
Importaciones del Norte de África		12%
Producción propia	46%	21%
Otras regiones	7%	5%

Fuente: Informe Solana: "An external policy to serve Europe's energy interests". 2007 (18)

En conclusión de lo anterior, podemos señalar que la situación energética mundial está claramente marcada aún por la presencia de tres grandes energías o combustibles fósiles. Nuestros consumos de

(18) Según la Agencia Internacional de la Energía, la demanda mundial de petróleo va a crecer hasta el 66% en los 30 próximos años, pero no está clara de dónde vendrá la oferta. También el agua es un recurso limitado en nuestros países. Con 815 millones de personas en el mundo recibiendo una ración alimentaria suficiente, algunos pensarán que vivimos en una situación en que los recursos naturales son insuficientes para mantener nuestro nivel de vida.

energía primaria dependen en un 40% de petróleo, en un 25% de carbón y un 25% de gas natural. Además el 80% de las reservas de petróleo y gas se concentran en menos de veinte países, buena parte de ellos con un grado apreciable de inestabilidad política. Es un dato importante también considerar que la reserva petrolífera continúa representando un 40% al año de consumo al ritmo actual, ratio que se mantiene estable desde la década de los setenta del pasado siglo XX y junto a los interesantes análisis de los costes de extracción del petróleo derivados de la teoría del “Peak oil” formulada hace ya casi medio siglo por Kim Hubert. El 10% restante viene repartido por la participación de energía hidráulica, nuclear y de las energías renovables, como la eólica, solar y la biomasa. En cuanto a la producción, el 40% de la electricidad proviene aún de centrales de carbón; el gas natural alcanza el 20% y la nuclear y la producción hidroeléctrica se encuentran del orden del 16% cada una. En cuanto a las energías renovables, su presencia es aún insuficientemente significativa a nivel mundial, siendo la primera la biomasa, que no alcanza el 8%. Estos datos deben ponerse en relación, como apuntábamos anteriormente, con los del crecimiento de la economía, de la demanda energética mundial, alentada de manera particularmente exigente, por grandes países que cambian su modelo de desarrollo hacia fórmulas de economías de libertad de comercio, y precios como China e India. Debe tenerse en cuenta que el crecimiento industrial en China no es inferior al 15% anual. Tanto a ello el consumo de petróleo crece a niveles de 10% anual (19). En cualquier caso es necesario invertir la tendencia en el uso y aplicación de las fuentes primarias energéticas. Moderar el consumo de los combustibles fósiles, aumentar el desarrollo tecnológico en las energías limpias del carbón, abrir un debate nuclear sin complejos, especialmente en los países occidentales, fortalecer los mecanismos de apoyo y utilización de las energías limpias y renovables (biocombustibles, biomasa, solar Termoeléctrica, eólica, etc.) así como el ahorro y la eficiencia energética.

(19) Orsenna, Erik: *“Un monde de ressources rares”*. Perrir. Descartes & Cie. Paris 2007., Ha señalado que si extrapolásemos a diez años las actuales tendencias de consumo energético en China, en el año 2016 esta nación consumiría, en porcentaje de consumo mundial, 35% de carbón, 34% de acero, 31% de níquel y 29% de energía. En la actualidad sólo existen 18 automóviles por 1000 habitantes en China, mientras que la selección es de 520 en la UE y 770 en USA. Los chinos consumen un poco menos de una tonelada de petróleo por año, las europeas cuatro y las norteamericanas ocho.

LA EUROPA COMUNITARIA Y LA ENERGÍA: LOS TRATADOS FUNDACIONALES, CECA, CEE Y EURATOM. EL MERCADO INTERIOR DE LA ELECTRICIDAD Y EL GAS NATURAL

El 18 de abril de 1951 se firma el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en la sede de París, a fin de poner en marcha, según señala Robert Schuman, una estructura capaz de facilitar los primeros objetivos concretos de una Federación Europea indispensable para la preservación de la paz. Junto a este fundamento de naturaleza política que proporcionaba las bases necesarias de estabilidad para la reconstrucción del continente europeo después de la Segunda Guerra Mundial, existía otra razón de naturaleza económica para la creación de este Organismo supranacional: el reconocimiento del carbón y el acero como materias primas básicas para el desarrollo del modelo económico europeo, y dado su valor estratégico, “la creación de este nuevo modelo político-económico” permitiría también superar las rivalidades históricas entre los principales países y Estados europeos. La idea de superación de estas rivalidades históricas guió, pues, esta primera iniciativa comunitaria de integración supranacional. De esta forma, en el Preámbulo del Tratado CECA se afirma la voluntad de sustituir las rivalidades seculares por una fusión de los intereses esenciales de los Estados y de fundar, con la creación de una Comunidad Económica, las primeras bases de una Comunidad más amplia y más profunda entre pueblos largamente opuestos por previas divisiones, sentando las bases institucionales para un destino pacífico, estable y próspero.

Así pues, la dimensión histórica del Acuerdo suscrito por la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda, tiene una doble naturaleza: política y económica. La política ya ha quedado reflejada y la económica es la de contribuir, en armonía con las disposiciones económicas de los Estados miembros, al establecimiento de un Mercado Común que aumente el desarrollo del empleo y el nivel de vida de los Estados miembros.

No hay que olvidar que en los años cincuenta la hulla es la principal fuente de energía. El Acuerdo se firma el 18 de abril de 1951 y, tras su ratificación por los seis Estados firmantes, entra en vigor el 21 de julio de 1952.

Los Gobiernos del Benelux (Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos) dirigen el 18 de mayo de 1955 un Memorándum a los Estados miembros de la CECA instándoles a avanzar en una nueva etapa en el camino de la

integración europea. Estiman que “hay que proseguir el establecimiento de una Europa unida mediante el desarrollo de instituciones comunes, la fusión progresiva de las economías nacionales, la creación de un gran mercado común y la armonización progresiva de sus políticas sociales” y apelan a una “integración económica general” que debiera comprender: “la ampliación de las bases comunes del desarrollo económico extendiéndose, entre otras, al campo de los transportes, de la energía y de las aplicaciones pacíficas de la energía atómica”. Afirmando a tal respecto que “el desarrollo de la energía atómica con fines pacíficos abrirá en breve plazo la perspectiva de una nueva resolución industrial sin punto de comparación con la de los últimos cien años”. A tal fin los países del Benelux consideran que hay que crear una autoridad común, a la que se atribuyan la responsabilidad y los medios de asegurar el desarrollo pacífico de la energía atómica.

El 25 de marzo de 1957 los seis países firmantes del Tratado CECA firman en Roma, junto con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Mercado Común, el Tratado EURATOM, Organización destinada a desarrollar la utilización pacífica de la energía atómica.

El Tratado EURATOM atribuye a la Comunidad la misión de establecer las condiciones necesarias para la formación y el rápido crecimiento de las industrias nucleares en los Estados miembros, confiriéndoles atribuciones en materia de investigación y desarrollo; sanidad y seguridad nuclear; así como en lo relativo a la protección del medio ambiente, que será con el transcurso de los años un capítulo esencial, a través de la acuñación y elaboración sistemática del concepto de desarrollo sostenible, en conexión con esta materia. Y, en definitiva, para el desarrollo o utilización de la energía nuclear para fines pacíficos. A tal efecto se crea también la Agencia EURATOM, encargada de garantizar el aprovisionamiento de materiales básicos fisionables para energía nuclear.

La Comunidad Europea de la Energía Atómica, o EURATOM, fue constituida por los Estados miembros “resueltos a crear las condiciones para el desarrollo de una potente industria nuclear, fuente de grandes disponibilidades de energía y de modernización de la tecnología, así como de otras muchas aplicaciones que contribuyan al bienestar de los pueblos”, como proclama el Preámbulo del citado Tratado. El Título I de dicho Tratado está consagrado a la misión de la Comunidad, que consiste en contribuir, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias para la creación y crecimiento rápido de industrias nucleares, a la elevación del

nivel de vida de los Estados miembros y al desarrollo de los intercambios en los demás países. Esto quiere decir que la producción energética no constituye, como ya habíamos visto en buena medida en el origen de creación del Tratado CECA, el fin básico de este Tratado, sino que tiene un carácter instrumental para la consecución de unos fines de naturaleza política y de estabilidad en el continente europeo.

Los objetivos del Tratado EURATOM aparecen recogidos en el art. 2 del mismo, y guardan cierto paralelismo con los antes mencionados respecto de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, es decir, desarrollar la investigación en dicha área, establecer normas de seguridad uniforme para la protección sanitaria, velar por el abastecimiento regular y equitativo de estos materiales, asegurar el acceso más idóneo a los mercados mediante la creación de uno común de materiales y equipos especializados, a través de la libre circulación de capitales para inversiones en el campo de la energía nuclear, y la libertad de empleo de especialistas dentro de la Comunidad.

¿UNA NUEVA POLÍTICA ENERGÉTICA PARA LA UNIÓN EUROPEA? ENERGÍA EN EUROPA Y DESAFÍO AMBIENTAL

Los Tratados fundacionales, de intención política pero contenido económico, incluyen la energía, a través del carbón, el acero, el hierro, el átomo, como protagonistas de su acción, a fin de abrir mercados y crear “solidaridades de hecho” en el uso e intercambio de estas producciones y en la desaparición de barreras legales, técnicas y comerciales en el marco geográfico de los países de la Comunidad. Tratados fundacionales y cuestión energética. Sin embargo, los países comunitarios no fueron tan ambiciosos a la hora de prever y diseñar una política común de la energía. Por el contrario, durante casi cinco décadas la energía se ha ido construyendo, primero en la Comunidad Económica europea, luego en marco jurídico institucional de la Unión Europea, sobre la base de medidas y objetivos sectoriales, y después de finales de los años ochenta mediante la construcción progresiva de un “mercado interior de la energía”, pero no se ha dado, hasta hace apenas unos meses, y siempre tímidamente, una auténtica política energética europea. Una política energética como política común de la Unión.

Por otra parte, el mercado interior energético responde a una doble exigencia o necesidad: a) de carácter general: completar la realización del mercado interior europeo; b) favorecer las economías de integración

mediante la mejora de la competitividad sectorial y la aproximación del funcionamiento de los sistemas y sectores eléctricos europeos (20).

De la misma forma, la construcción de este mercado energético cuenta con unos antecedentes; se apoya en unos principios; responde a una serie de medidas y técnicas que han de irse incorporando en plazos tasados a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros; y obedece a unos objetivos y aspira a unos resultados de concreta realización, verificables por las autoridades comunitarias (21).

Las Instituciones comunitarias han dado pasos importantes con la mirada puesta en definir y hacer realidad en la Unión, un mercado energético único, donde se asegure equivalencia en el tratamiento nacional a los operadores comunitarios cualquiera que sea el país de origen y desaparición de barreras técnicas, fiscales y legales incluidas de manera especial disposiciones de protección y defensa de la competencia y estándares uniformes de regulación comunitaria. A ello han respondido los dos paquetes de Directivas liberalizadoras en los sectores de la electricidad y el gas naturales, incorporados ya en la práctica totalidad de los Estados miembros. El avance es real en la construcción del mercado único y las reglas jurídicas existen. No parecen sin embargo suficientes ni la construcción de las infraestructuras necesarias ni, en ocasiones, el nivel de “aplicación” o “*enforcement*” de ciertas disposiciones, particularmente en la esfera del derecho de la competencia así, Europa aún no ha desarrollado unos mercados interiores de la energía plenamente competitivos. Sólo cuando existan esos mercados podrán los ciudadanos y las empresas de la UE beneficiarse plenamente de la seguridad de abastecimiento y de unos precios más bajos. Con ese fin, es preciso desarrollar

(20) Ver Maniatopoulos, C.: “*L’énergie dans le marché intérieur européen*”. Energie en Europe n° 12, donde subraya que de no existir barreras al comercio la competencia sería mayor, lo que deberá repercutir en una mejor distribución de los recursos energéticos y un consiguiente abaratamiento de los precios, siendo beneficiarios de este esfuerzo tanto las empresas energéticas como los consumidores finales.

(21) Entre la ya abundante bibliografía existente sobre este tema cabe citar:
KINDERMANN, F. W.: “*The Energy Policy of the European Community*”. Madrid. 1992.
HANCHER, L.: “*EC Electricity Law*”. European Practice Library, Chancery Law Publishing. London. 1992.
BLUMANN Y JOLY, G.: “*Energy et Communautés européennes*”, en *Revue trimestrielle de Droit Européenne* n° 4/1986.
GUIBAL, J.C. Y COMMEAU-YANNOUSSIS, N.: “*Le marché unique et la politique énergétique*”, en *Revue de Marché Commun* n° 334. Febrero 1999.
EHLERMANN, C. D.: “*Quelles règles de fonctionnement pour le marché intérieur de l’énergie?*”, en *Revue de Marché Commun et de l’Union Européenne* n° 380. Julio-Agosto 1994.

las interconexiones, implantar marcos legislativos y reguladores eficaces y darles plena aplicación, y velar por la rigurosa ejecución de las normas comunitarias de competencia.

Para garantizar la seguridad del suministro, es necesario supervisar el equilibrio entre la oferta y la demanda en los distintos Estados miembros y, posteriormente, elaborar un informe sobre la situación a escala comunitaria, teniendo en consideración la capacidad de interconexión entre las diversas zonas. Por ello, la creación y el mantenimiento de la infraestructura de red necesaria, incluida la capacidad de interconexión, han de contribuir a asegurar un suministro estable de electricidad, (capacidad suficiente de interconexión, estabilidad del sistema o funcionamiento regular y continuo del suministro: el mantenimiento y la construcción de la infraestructura de red necesaria, gaseoductos e interconexión es ilícita, y la generación descentralizada constituyen elementos importantes para garantizar un suministro estable de energía en Europa.

Es preciso asumir un análisis permanente por parte de la Unión Europea de los aspectos relacionados con los niveles de capacidad de la red y la seguridad del suministro de electricidad en la Comunidad y, en particular del equilibrio existente y previsto entre la oferta y la demanda, habida cuenta de la capacidad física de intercambio entre las diferentes zonas. Y en esa tarea la actividad de los Estados y los reguladores energéticos es de primera importancia.

Los principales objetivos de la política energética comunitaria son la seguridad de abastecimiento, la promoción de eficiencia energética, la utilización de energías renovables, la reducción de las repercusiones negativas en el medio ambiente (22), así como la realización del mercado interior de la energía.

(22) Ver Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo “Una política energética para Europa, 2007”. La Comisión Europea propone que la política energética europea se refuerce mediante:

- El objetivo de la UE en negociaciones internacionales de reducir en un 30% las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los países desarrollados en 2020 con respecto a 1990. Además, las emisiones mundiales de GEI deberán reducirse hasta un 50% con respecto a 1990, lo que supone reducciones en los países industrializados del 60-80% para 2050.
- Un compromiso de la UE en este momento para alcanzar, en cualquier caso, una reducción del 20%, como mínimo, de los gases de efecto invernadero para 2020 con respecto a 1990.

Éstos forman una parte esencial de la Comunicación de la Comisión “Limitación del cambio climático a 2° C – Opciones políticas para la UE y el mundo para 2020 y posteriormente” cumplir el compromiso europeo de actuar sin demora con respecto a los gases

Seguridad de los aprovisionamientos

El último Libro Verde sobre una Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura, comienza afirmando que “Europa ha entrado en una nueva era de la energía”, y apunta una serie de reflexiones principales, en materia de inversiones, dependencia energética, reservas y precios.

a) Inversiones.

Sólo en Europa, se precisarán en los próximos 20 años inversiones cercanas a un billón de euros para cubrir la demanda de energía prevista y sustituir la infraestructura obsoleta.

b) Dependencia energética.

Si no se asegura una mayor competitividad a la energía autóctona, en los próximos 20 o 30 años un 70% de las necesidades energéticas de la Unión se satisfarán mediante productos importados (algunos de ellos procedentes de regiones situadas bajo la amenaza de la inseguridad), frente al 50% actual.

c) Reservas energéticas.

Hoy en día, aproximadamente la mitad del consumo de gas de la UE se satisface con gas procedente de sólo tres países [Rusia (En 2006 Rusia produjo 650.000 m³ de gas, lo que le sitúa con el 21,8% de la producción mundial, por delante de Estados Unidos-18%), Noruega y Argelia (A través del nuevo gaseoducto Argelia-Europa se pretende generar 86 cm.³/año, es decir, 8000 millones de m³ al año, de capacidad)]. De mantenerse la tendencia actual, las importaciones de gas aumentarían un 80% en los próximos 25 años.

d) Precios.

En los dos últimos años, se han multiplicado prácticamente por dos en la UE, y los precios de la electricidad siguen una tendencia idéntica. Se trata de una situación difícil para los consumidores. Habida cuenta de la creciente demanda global de combustibles fósiles, la saturación de las cadenas de

de efecto invernadero debe estar en el centro de la nueva política energética europea por tres motivos: (i) las emisiones de CO₂ que produce la energía suponen el 80% de las emisiones de GEI de la UE; reducirlas supone utilizar menos energía y emplear energía más limpia producida localmente, (ii) limitar la creciente exposición de la UE a una mayor volatilidad y una subida de los precios del petróleo y el gas e (iii) instaurar potencialmente un mercado energético más competitivo en la UE, estimulando la tecnología de innovación y la creación de empleo.

abastecimiento y la creciente dependencia respecto de las importaciones, es probable que los precios del petróleo y el gas se mantengan elevados.

Este es, pues, el nuevo panorama energético del siglo XXI, un panorama en el que las regiones económicas del mundo dependen las unas de las otras para garantizar la seguridad energética, la estabilidad de las condiciones económicas y la adopción de medidas eficaces contra el cambio climático.

Los efectos de esta situación inciden directamente en todos los ciudadanos. El acceso a la energía es fundamental para la existencia cotidiana de cada europeo.

Nuestros ciudadanos se ven afectados por la subida de los precios, las amenazas a la seguridad del suministro energético y los cambios en el clima de nuestro continente.

La energía sostenible, competitiva y segura es uno de los pilares básicos de nuestra vida cotidiana.

Europa es cada vez más dependiente de los hidrocarburos importados. Si no se produce ningún cambio, la dependencia de la importación de energía en la UE crecerá desde el 50% del consumo total actual al 65% en 2030. Se prevé un aumento de la dependencia en las importaciones de gas del 57% al 84% para 2030, y del petróleo del 82% al 93%.

Esto genera riesgos políticos y económicos. La presión sobre los recursos mundiales de energía es intensa. La Agencia Internacional de la Energía (AIE) prevé un aumento mundial de la demanda de petróleo de un 41% para 2030. Se desconoce cómo va a cubrir la oferta esta demanda: en su *World Energy Outlook* de 2006, la AIE afirmó que “existen grandes incógnitas sobre la capacidad y la disposición de los principales productores de petróleo y gas para aumentar la inversión a fin de satisfacer la creciente demanda global”, así pues está aumentando el riesgo de interrupción del suministro.

La UE mantiene relaciones energéticas efectivas con proveedores tradicionales de gas pertenecientes al Espacio Económico Europeo (EEE), principalmente Noruega, y no pertenecientes a la EEE, como Rusia (23) y Argelia. Rusia es el primer productor mundial de gas natural, por ello, el

(23) Respecto de las relaciones institucionales energéticas Federación Rusa- Unión Europea, es de especial interés el Tratado de la Carta de la Energía y el Protocolo de la Carta de la Energía sobre eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados, Lisboa, 17 de diciembre de 1994.

control y las exportaciones de esta energía primaria se han convertido en un factor esencial de la política económica, financiera y presupuestaria de la Federación Rusa. Y un elemento central en sus relaciones internacionales, tanto con los Estados Unidos, como con los ex países URSS (con algunos de dichos países fronterizos, la Federación Rusa ha tenido graves tensiones provocadas por su dependencia como ruta de tránsito de sus suministros de gas al resto de Europa y Asia. Rusia paga del orden de 4000 millones de euros a determinados países por las condiciones de tránsito de crudo y gas natural), e indirectamente, aún, con la Unión Europea, China y otras partes del mundo. Las reservas rusas de gas natural representan del orden del 32% del total mundial, y de éstas el 70% se encuentra en poder de la Empresa estatal GazProm, que dispone del monopolio de facto de producción y transporte de esta energía. A su vez existen diversas vías de infraestructuras o proyectos de exportación de gas natural de Rusia, tanto encaminados a suministrar a los países de la Unión Europea como a China –el gaseoducto del Altai, con base extractiva en el yacimiento de Urengói–, Japón o Corea del Sur. Así, los denominados Proyectos Sakhalin I, II, (donde se está construyendo la primera planta de gas licuado de la Federación Rusa) III y IV, de los yacimientos Odoptu-More; los de Lundsokoye, Piltun-Astokhskoye; el de Kirinsky Block y el de E. Odoptu, Ayash Blocks. También debe tenerse en cuenta el proyecto denominado “Corriente del Norte” que unirá directamente Rusia y Alemania por una canalización subterránea con una capacidad de 27.500 m³ a través del Báltico desde el puerto de Vyborg al de Greifswold mediante un tendido de 1.200 Km., que se conecta a otro de algo más de 900 por territorio ruso. Este Proyecto se realiza por un Consorcio empresarial germano-ruso cuyo accionista mayoritario es Gazgrum y los minoritarios E.ON y Bast. Por otra parte, la UE confía en que estas relaciones se fortalezcan en el futuro (24). No obstante, sigue siendo importante para la UE fomentar la diversidad en lo que respecta a la fuente, el proveedor, la ruta de transporte y el método de transporte. Además, deben implantarse mecanismos efectivos para garantizar la solidaridad entre Estados miembros en caso de crisis energética, lo que es particularmente importante dado que varios de ellos dependen en gran medida o completamente de un único proveedor de gas.

No cabe olvidar que seis países del Golfo Pérsico –Arabia Saudí (25%) / Irak (10%), Emiratos Árabes Unidos (9%), Kuwait (9%), Irán (8,5%) y

(24) Documento Solana: “An external policy to serve Europe’s energy interests”. 2007.

Qatar (1,5%)– suman 674.000 millones de barriles en reservas verificadas o alrededor de un 64% de las existencias mundiales. Venezuela, Nigeria y Méjico suman del orden de 115.000 millones de barriles, es decir, aproximadamente el 12% y las reservas del mar Caspio y Rusia suponen del orden del 7%. El resto es “resto del mundo”, entre ellos, los Estados Unidos y, en mucha menor medida, los países de la Unión Europea.

Asimismo, deben examinarse formas para fortalecer los mecanismos existentes de solidaridad en caso de crisis, como la Red de Corresponsales de Energía y el Grupo de Coordinación del Gas. Además, las reservas estratégicas de gas ayudarían a garantizar el suministro.

Seguridad en las redes eléctricas

La formulación de una política de seguridad energética debe tener en cuenta, entre otros factores, los siguientes:

- Que los Estados miembros tengan una política claramente definida con el equilibrio oferta-demanda que permita la fijación de objetivos relativos a la capacidad de reserva o alternativas tales como medidas de lado de la demanda;
- Que los Estados miembros cuenten con niveles definidos que deben alcanzarse en relación con la seguridad de las redes de transporte y distribución;
- Que todos los gestores de redes de transporte presenten una estrategia de inversión (pluri) anual a su organismo regulador nacional;
- Que los organismos reguladores presenten un resumen de estos programas de inversión a la Comisión para consultas con el Grupo de organismos reguladores europeos de la electricidad y el gas y que se hayan tenido en cuenta los ejes transeuropeos de redes de energía de interés europeo prioritario.

Respecto al suministro de información sobre la capacidad de interconexión, los gestores de redes de transporte deberán crear mecanismos de coordinación e intercambio de información a fin de garantizar la seguridad de las redes en relación con la gestión de la congestión. Asimismo, los gestores de redes de transporte deberán hacer públicas sus normas de seguridad, explotación y planificación. Dicha información incluirá un sistema general de cálculo de la capacidad total de transferencia y del margen de fiabilidad de transporte basándose en las características eléctricas y físicas de la red. Estos sistemas estarán sujetos a la aprobación de las autoridades reguladoras.

El problema de la seguridad de los abastecimientos e instalaciones, en definitiva del suministro energético, es consustancial a la propia existencia del sector y lo que varía es su grado de desarrollo y la voluntad de acometer medidas de mejora y fortalecimiento de las mismas, en este período histórico, en un marco regulador liberalizador. La Comisión Europea ha señalado que el mercado interior de la energía contribuye a establecer una competencia sana, garantizar la seguridad de los abastecimientos energéticos y reforzar la competitividad de la economía europea, y exige una mejor utilización de las capacidades transfronterizas existentes. Una situación de fallo del suministro eléctrico, como el ocurrido en California, no es posible en el mercado interior, que está regulado por normas en materia de inversión, competencia, acceso a los recursos y a las redes de transporte, que le protegen contra este tipo de ruptura.

El desafío ambiental y las Energías Renovables

Sin energía no hay vida ni desarrollo. Sin protección del medio ambiente la vida se degrada y la realidad energética toma un camino “insostenible” a medio y largo plazo. De ahí surge la necesaria intersección y búsqueda de compatibilidad entre la realidad energética, su fortaleza competitiva y sus mecanismos de seguridad, con las medidas de protección del medio ambiente, particular pero no exclusivamente, las derivadas o asociadas con el fenómeno denominado “Cambio climático”, en cuya virtud se concluye que los cambios en la concentración atmosférica de base de efecto invernadero y aerosoles, en la radiación solar y en las propiedades de la tierra, altera el equilibrio energético del sistema climático. En este sentido, las concentraciones atmosféricas globales de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso han aumentado considerablemente en los últimos siglos, siendo el dióxido de carbono provocado por el consumo de combustibles fósiles, el efecto invernadero antropogénico más importante.

La prioridad medioambiental ha entrado en la Agenda energética y su referencia más significativa es la adopción y cumplimiento del Protocolo de Kyoto. Pero esto no ha sido ni será un camino sencillo. Trayectoria de toma de conciencia internacional que ha seguido ya un largo recorrido (25).

(25) La UE se comprometió a alcanzar al año 2008-2012 un objetivo de reducción de 8% de las emisiones de gas a efecto invernadero en relación a 1990. Programa Europeo sobre Cambio Climático PECC, junio 2000.

Le changement climatique: concevoir un système de permis négociables OCDE, Paris 1992, “Convención sur le changement climatique: aspecto économiques des négociations”, OCDE, Paris 1992. COM (2000) 87 Final 8-03-2000.

El Protocolo, firmado por 150 países, entró en vigor el 16 de febrero de 2005, y en su virtud, los países desarrollados y las economías en transición se comprometen a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero hasta situarlos en promedio en un 5,2% por debajo de los niveles del año base, que es el de 1990, durante el período 2008-2012.

La Comunidad Europea por su parte ha propuesto recientemente un nuevo paquete de medidas para luchar contra el Cambio Climático. En tal sentido la Comunidad propone mantener la posición de liderazgo mundial de la UE en materia de energía renovable, proponiendo el objetivo “obligatorio” de que el 20% de su combinación de fuentes energéticas proceda de energías renovables en 2020. A este objetivo se añade el de alcanzar el 10% de generación vía biocombustibles para el mismo horizonte temporal (26).

La Unión Europea se propone asimismo incrementar al menos el 50% su gasto anual en investigación energética en los próximos siete años y en materia de eficiencia energética el objetivo europeo es ahorrar un 20% del consumo de energía primaria en 2020, lo que implicaría un ahorro de 100.000 millones de euros y del orden de 780 toneladas de dióxido de carbono al año.

Por otra parte, la producción y el consumo de energía han sido catalogadas como los principales responsables de las emisiones de gases de

(26) Ver Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo “Una política energética para Europa, 2007”.

Para cumplir el objetivo del 20% será necesario un notable aumento en los tres sectores de las energías renovables: electricidad, biocombustibles y calefacción y refrigeración. En todos los sectores, los marcos de políticas implantadas en determinados Estados miembros han logrado resultados que demuestran que esto es posible.

Las energías renovables tienen el potencial de generar en torno a un tercio de la electricidad de la UE en 2020. La energía eólica genera aproximadamente el 20% de las necesidades eléctricas actuales en Dinamarca, así como el 8% en España y el 6% en Alemania. Está previsto un descenso desde los elevados niveles actuales de los costes de otras nuevas tecnologías: energía fotovoltaica, energía solar térmica y energía maremotriz.

En el sector de calefacción y refrigeración, los progresos tendrán que proceder de diversas tecnologías. Suecia, por ejemplo, dispone de más de 185.000 bombas geotérmicas instaladas. Alemania y Austria han abierto el camino a la energía solar. Si otros Estados miembros alcanzaran estos niveles, la cuota de energías renovables en calefacción y refrigeración aumentaría en un 50%.

En lo que respecta a los biocombustibles, Suecia ya ha alcanzado una cuota del mercado petrolífero del 4% para el bioetanol, y Alemania es líder mundial en biodiésel, con el 6% del mercado del diésel. Los biocombustibles podrían suponer el 14% de los combustibles de transporte en 2020.

efecto invernadero, lo que sitúa al mismo tiempo al sector energético como elemento clave para poder alcanzar los compromisos adquiridos. Las energías renovables y los procesos y mecanismos favorecedores de la eficiencia energética son instrumentos de primer orden para conseguir los citados objetivos medioambientales (27).

CONCLUSIONES

1. La situación económica mundial está determinada todavía, bajo el carácter de las energías procedentes de los combustibles fósiles. Podríamos afirmar que vivimos aún en la “economía del petróleo”, teniendo en cuenta el impacto que esta materia prima tiene sobre el conjunto de sistemas productivos, como “in put” de los procesos económicos.

Las sucesivas crisis del petróleo desde el año 1973 ponen sin embargo de relieve, la necesidad de buscar y fortalecer vías alternativas al suministro energético, que amortigüen el riesgo de una fuerte dependencia del petróleo a nivel mundial, que tengan definitivamente en consideración la naturaleza finita de los recursos disponibles, así como el crecimiento mundial de la demanda en las próximas décadas y el impacto ambiental de las fuentes energéticas.

2. En el ámbito europeo tiene lugar en este momento dos hechos fundamentales, desde la perspectiva energética:

- a) La formación de un mercado único de la energía.
- b) La puesta en marcha de una política energética común, como parte de la acción anterior de la UE.

La nueva estructura energética de la UE en la construcción de un mercado interior revela la necesidad de fortalecer las interconexiones y otras infraestructuras energéticas, los criterios de determinación de una regula-

(27) *Rapport Secret du Pentagone (Peter Schwartz & Doug Randall) sur le changement climatique*. Éditions Allia. París. 2006.

Gleich, Meter, cofundador y Presidente del Instituto de Pacífico sobre Estudios acerca del “Desarrollo, el Medio Ambiente y la Seguridad” (*Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security*), resume los tres problemas de seguridad nacional fundamentales ocasionados por un cambio climático brutal: a) Situación de penuria en la alimentación debido a la disminución de la producción agrícola; b) Una bajada de calidad y cantidad de agua dulce debido a las inundaciones y sequías; c) Un acceso limitado a los minerales estratégicos debido a las heladas y a las tormentas. (*La estructura cambiante del clima y, la temperatura de los océanos, afectan a la agricultura, la fauna salvaje, el agua y la energía*).

ción común o armonizada; y las cuestiones que se derivan de la seguridad de los aprovisionamientos.

En este mismo sentido, la formación de una política energética europea, trata de responder al impacto exterior de las importaciones, y a garantizar los suministros en un entorno crecientemente competitivo.

3. Los desafíos medioambientales forman ya parte indisociable del reto energético. La compatibilidad entre la energía y el medio ambiente es un presupuesto en la elección de fuentes primarias.

4. El cumplimiento de los objetivos de Kyoto debe ser atendido por la UE y cada uno de sus Estados Miembros. Asimismo, el fomento de las energías renovables y de los mecanismos que favorecen el ahorro y la eficiencia energética son una exigencia económica y medioambiental de nuestro tiempo.

CAPÍTULO CUARTO

LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

POR ANÍBAL VILLALBA FERNÁNDEZ

LA EVOLUCIÓN DE LAS SENSIBILIDADES EN EUROPA RESPECTO AL TERRORISMO

La historia de Europa ofrece un palpitante recorrido de desencuentros, conflictos y brutales choques armados, pero también, y en el pasado más reciente, de un proyecto económico, político y social que ha desbordado las previsiones más optimistas. La Unión Europea es la heredera de diferentes procesos políticos que han proporcionado el sustrato para la construcción de espacios de concordia en la libertad, en conjunción con una estructura de seguridad colectiva liderada por la Alianza Atlántica.

En relación con el terrorismo, en el crisol de diferentes sensibilidades que constituye la esencia de Europa, existen percepciones diversas en los pueblos y naciones europeos. Esta diferente aproximación está muy ligada a la disímil evolución que han vivido las sociedades respecto del fenómeno terrorista.

Los grupos terroristas que han actuado en territorio europeo en las últimas décadas operaban habitualmente a una escala esencialmente nacional, aunque gran parte de las organizaciones terroristas compartían postulados programáticos y algunas de ellas eran porosas a un intercambio más profundo, que podía incluir aspectos de formación y operativos.

Esta situación dibujó un esquema de respuesta de las sociedades al terrorismo cuyo protagonista principal era el estado-nación. Por la propia naturaleza de la lucha contra un movimiento que intenta socavar los cimientos de las estructuras fundamentales del estado, la lucha contra el

terrorismo se ha mantenido en una alta prioridad en cada una de las naciones.

Además, la propia opacidad de las acciones contra el terrorismo y su especial sensibilidad e impacto social, tradicionalmente han limitado un flujo común y coordinado en Europa en este campo, limitándose a aspectos muy concretos y situaciones puntuales.

De otra parte, no ha existido una percepción homogénea en las sociedades hacia el fenómeno terrorista, estableciéndose diferentes criterios dependiendo de los intereses particulares de las naciones y su interacción con el fenómeno terrorista. De hecho, ha sido relativamente frecuente que se produjera una contaminación política en las relaciones entre las naciones europeas en materia de terrorismo, fruto de una competencia económica y política, generándose una relación utilitarista del fenómeno terrorista.

Esta situación ha evolucionado, a través de diversos mecanismos políticos concertados, hacia una aproximación conceptual en torno al fenómeno terrorista, lo que ha propiciado una colaboración más generosa en diferentes planos, como son la conformación de estructuras políticas, la concertación de aspectos operativos en el segmento policial, la evolución armónica de las políticas judiciales, y una relación más fluida entre las comunidades de inteligencia.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos han constituido el punto de inflexión en la configuración de una arquitectura integral para luchar contra el terrorismo. Tras el liderazgo de las Naciones Unidas, la Unión Europea impulsó decididamente políticas integrales para combatir el fenómeno terrorista. El terrorismo ahora es global, se siente de modo propio en las sociedades y existe un consenso social que facilita la armonización de las políticas para combatirlo.

Lo que convierte al terrorismo contemporáneo en particularmente amenazador es que el impacto real o potencial de los ataques armados es cada vez más devastador, introduciendo factores como la creciente ambición de los propios terroristas, la incorporación integral de la tecnología al fenómeno terrorista y la posibilidad de acceso a sistemas de armas de destrucción masiva.

Estas importantes transformaciones en la naturaleza de las acciones terroristas han dejado al descubierto la necesidad de replantearse las formas tradicionales para combatirlas, circunscritas anteriormente casi con

exclusividad en los ámbitos policial y judicial, introduciendo un enfoque multidisciplinar tanto en la respuesta como en la prevención de actos terroristas.

EL FENÓMENO TERRORISTA EN EUROPA. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN

En las postrimerías de la década de los sesenta, Europa Occidental vivió una implosión del fenómeno terrorista, que estableció un modelo de violencia política que ha dejado profundas huellas en las sociedades. Tras el orden internacional establecido al final de la Segunda Guerra Mundial, el territorio de Europa Occidental había permanecido ajeno a las convulsiones políticas y sociales que se producían en otros escenarios.

El proceso descolonizador, favorecido desde las Naciones Unidas, había sido en numerosos casos realizado de modo traumático en Asia y África. La guerra fría había reconducido el conflicto entre los Estados Unidos y la Unión Soviética a teatros periféricos donde se producían enfrentamientos armados. Los desencuentros entre la Unión Soviética y sus estados satélites llevaron a Moscú a intervenir militarmente en el marco de su propia alianza, como en Berlín Oriental, Hungría y Checoslovaquia. Además, el deterioro de las relaciones de la propia Unión Soviética con la República Popular China incorporaba elementos de fricción al convulso nuevo orden. El mundo iberoamericano también vivía un período de cambio violento, dominado por las acciones de los movimientos revolucionarios.

El triunfo del comunismo chino en 1949 fue contemplado en el tercer mundo como un espaldarazo a este modo complejo de confrontación armada. Durante las dos décadas que siguieron al conflicto mundial, una multitud de guerras revolucionarias de liberación nacional contra poderes coloniales encontraron en la revolución maoísta, no sólo inspiración sino un protocolo contrastado de acción.

El pensamiento de Ho Chi Minh también influyó de modo significativo en la percepción de la traslación del modelo de lucha armada revolucionaria. Ho Chi Minh, aunque empleó las mismas formas de acción que Mao en su revolución, desarrolló la acción psicológica hasta límites insospechados. El terrorismo, que si bien se había usado con profusión en las anteriores guerras revolucionarias, adquirió su máxima expresión.

El ambiente revolucionario se extendió asimismo con profusión en Iberoamérica. No obstante fue el triunfo de la Revolución Cubana lo que

sirvió de catalizador del proceso, proporcionándole una dimensión global. Tras el fracaso del “Che” Guevara en Bolivia, se frustraron los planes de Fidel Castro para exportar su revolución a todo el continente y aunque siguió apoyando a los movimientos insurgentes desde la isla, éstos tuvieron que evolucionar según sus propios planteamientos. Los movimientos se hicieron más urbanos y sofisticados, y en ellos el terrorismo adquirió un absoluto predominio (1).

Señala González Calleja que Europa inició la asimilación de estos procesos revolucionarios adaptándolos a una sociedad cuya generación más joven comenzó a cuestionar el sistema socio-económico capitalista y los logros de la democracia liberal, no estableciendo una relación causa-efecto entre el desarrollo del bienestar y la estructura de los sistemas políticos. Aunque el auge del terrorismo revolucionario en Europa se situó en el último quinquenio de los setenta y los primeros años ochenta, las causas de su aparición arrancaron en la década anterior. La aparición de la “nueva izquierda” con un credo “revolucionario” o “radical”, supusieron el precedente del terrorismo urbano europeo, en un ambiente generalizado de cambio ideológico, social y cultural (2).

Además, estos movimientos se gestaron en diferentes distritos universitarios europeos en los años 60 y albores de los 70, en un marco de búsqueda de identidad de una generación que percibía la necesidad de establecer un compromiso social y político en búsqueda de estructuras más justas y que se acomodaran a su visión revolucionaria. Esta era la primera generación que no había combatido en la Segunda Guerra Mundial y tuvo la oportunidad de desarrollar estas iniciativas en un clima de cierta apertura política favorecido por la distensión de la guerra fría tras la era estalinista y el éxito de la reconstrucción económica y la estabilización social, lo que podría explicar la reaparición tolerada de ciertos planteamientos extremistas en ambas orillas del espectro político.

Aunque desde un principio los movimientos dirigidos e inspirados en esta izquierda revolucionaria utilizaron la violencia, sus acciones se limitaban a protestas y manifestaciones contra el sistema que fueron reprimidas con eficacia por los estados. Tras los movimientos de masas que culminaron en mayo de 1968 y el reflujo de los movimientos estudiantiles y obreros, la situación favoreció una inserción en el sistema de parte de

(1) FALERONI, ALBERTO DANIEL: *“Guerra revolucionaria total”*. Buenos Aires, Rioplatense, 1976, p. 92.

(2) GONZÁLEZ CALLEJA, EDUARDO: *“El terrorismo en Europa”*, Madrid, Arco Libros, 2002, p.26.

estas iniciativas sociales y políticas, además de que el desencanto posterior desvitalizó gran parte del empuje de la sociedad en apoyo de estos movimientos.

Es lo que González Calleja considera un punto de inflexión, en que la “nueva izquierda” reorientó sus esfuerzos en planos sectoriales como el ecologismo, pacifismo, feminismo, antinuclearización, derechos humanos o defensa de las minorías, surgiendo el terrorismo revolucionario radicalizándose en las posturas de extrema izquierda. Parte de los miembros más activos de estas organizaciones evolucionaron hacia la creación de lo que consideraron guerrilla urbana, estableciendo rígidos patrones de comportamiento que les permitirían golpear violentamente al estado utilizando el anonimato que les facilitaba vivir en núcleos urbanos, encontrándose en mejores condiciones de esquivar unos eficientes mecanismos de represión.

Para encajar las diferentes sensibilidades de los países europeos en la batalla contra el terrorismo es necesario valorar la evolución histórica, política y social de estas sociedades, que si bien en algunos casos ofrecen elementos comunes, diferencian las actuales percepciones en materia de terrorismo (3).

En Alemania, la decisión del Tribunal de Stuttgart, de fecha 12 de febrero de 2007, de conceder la libertad provisional a Brigitte Mohnhaupt, del grupo armado alemán de extrema izquierda Fracción del Ejército Rojo (RAF), tras 24 años de cárcel, ha reabierto heridas que se creían cerradas en la sociedad alemana, en especial porque la convicta no ha expresado nunca su arrepentimiento. El grupo terrorista alemán mató entre las décadas de los 70 y 90 a 34 personas. Mohnhaupt, de 57 años, fue detenida en 1982 y condenada a cinco cadenas perpetuas, por su participación en el asesinato de destacadas figuras alemanas, como el empresario industrial Hanns-Martin Schleyer, el presidente del Dresdner Bank Juergen Ponto, y el fiscal federal Siegfried Buback. Este convulso debate social se enmarca en la filosofía política que generaron las acciones terroristas en suelo alemán (4).

(3) VILLALBA FERNÁNDEZ, ANÍBAL. *“El terrorismo revolucionario de extrema izquierda en Europa”*. En Javier Jordán (coord.), *“Los orígenes del terror: indagando en las causas del terrorismo”*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2004, pp. 115-144.

(4) KELLEN, K. *“Ideology and rebellion: Terrorism in West Germany”*, en REICH, W. *Origins of terrorism: Psychologies, ideologies, theologies, states of mind*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C., 1998, pp. 43-58.

En Italia, tras el asesinato del economista Marco Biagi en marzo de 2002, asesor del Ministro de Trabajo, reivindicado por una facción de las Brigadas Rojas, en unos momentos de estupor de la sociedad italiana, Umberto Eco escribía que la organización terrorista persigue una utopía insurreccional, aspira sobre todo a impedir que oposición y gobierno lleguen a acuerdos de cualquier tipo, tanto si se alcanzan, como en tiempos de Aldo Moro, mediante una paciente labor parlamentaria, como a través de un enfrentamiento directo, huelga u otras manifestaciones con vistas a inducir al gobierno a revisar algunas de sus decisiones (5).

Aunque en Francia los grupos violentos de extrema izquierda tuvieron menos capacidad operativa y vida más efímera que las bandas armadas de tipo nacionalista-separatista, podemos destacar al movimiento Action Directe (Acción Directa, AD) resultado de la fusión producida en 1979 entre el Groupe d'Action Révolutionnaire Internationaliste (Grupo de Acción Revolucionaria Internacionalista, GARI) creado en 1973 en Francia, Bélgica e Italia para atentar contra el régimen de Franco y los Noyaux Armés pour l'Autonomie Populaire (Células Armadas para la Autonomía Popular), organización armada de corte maoísta y afín a las Brigadas Rojas.

Holanda vivió de modo menos virulento el terrorismo revolucionario de extrema izquierda, aunque actuaron en su territorio grupos marginales como Juventud Roja, Socorro Rojo y Frente Rojo de Resistencia, inspirados en el manual de guerrilla urbana de Marighella y otros ejemplos revolucionarios maoístas, que emplearon la violencia de baja intensidad colaborando con diferentes movimientos alternativos de contestación al diseño de la sociedad (6).

Bélgica no sufrió hasta inicio de los ochenta la aparición de grupos terroristas, con el nacimiento del Front Révolutionnaire d'Action Proletaire (Frente Revolucionario de Acción Proletaria, FRAP) y las más activas Cellules Communistes Combattantes (Células Comunistas Combatientes, CCC). Las razones de esta aparición tardía, en relación con el resto de grupos armados europeos, yace en la escasa contestación social estudiantil que canalizó sus esfuerzos en el ámbito de la reivindicación político-lingüística en el marco de la rivalidad entre valones y flamencos, en detrimento de la construcción de movimientos de "nueva izquierda" basados en patrones revolucionarios (7).

(5) ECO, UMBERTO. "Disparar para que no cambie nada", EL PAÍS, 26/3/2002.

(6) <http://www.derechos.org/nizkor/la/libros/soaGU/cap11.html> Consultado 11/3/2007.

(7) PETERMANN, SIMON. "The CCC phenomenon in Belgium: unbacked terrorism". <http://www.droit.ulg.ac.be/~ogci/petermann%20article.html> Consultado 8/3/2007.

En España, la violencia terrorista de extrema izquierda presenta la peculiaridad respecto de otras organizaciones europeas de abordar un combate real contra un régimen dictatorial al que ya se había intentado subvertir por métodos de guerrilla rural (maquis) y urbana (anarquistas) en las décadas anteriores. En octubre de 1964, el recién constituido PCE marxista-leninista (m-l), pionero de los grupos maoístas españoles, proclamó la necesidad de una “guerra popular” antifranquista que debía ser llevada a cabo por unas Fuerzas Armadas Revolucionarias. El Frente Revolucionario Antifascista y Patriótico (FRAP), constituido oficialmente en París en enero de 1974, tenía como objetivo la instauración de una República Popular y Federativa a través de un movimiento insurreccional (8).

De otra parte, varios núcleos de ideología marxista-leninista escindidos del Partido Comunista (PCE) fundaron en 1968 la Organización de Marxistas Leninistas Españoles (OMLE), un partido comunista pro-chino que denunciaba el revisionismo no sólo de los comunistas españoles sino de la propia Unión Soviética, apoyando al Partido Comunista Marxista Leninista Español al margen de un PCE oficial considerado revisionista. Los atentados terroristas de ETA, la enfermedad de Franco en el verano de 1974 y la Revolución de los Claveles en Portugal animaron al Partido Comunista de España Reconstituido a intensificar una acción armada, reestructurándose en varias comisiones de una de las cuales nacería el GRAPO, según apunta Pío Moa, uno de sus dirigentes históricos (9).

Al analizar el caso de ETA, Oscar Jaime realiza una reflexión acerca de las diferencias entre el terrorismo denominado étnico-nacionalista de aquel calificado como ideológico, señalando que es este último el que ha afectado de forma más intensa a los sistemas políticos en Europa Occidental. De esta forma, apunta que el terrorismo ideológico se plantea imponer como objetivo final un determinado modelo político, caracterizado por su carácter revolucionario para una comunidad política configurada por la previa existencia de un Estado, que constituye a su vez la entidad que se pretende transformar desde la violencia. En cambio, en el terrorismo étnico-nacionalista se plantea la segregación política de una parte de un territorio inscrito en un espacio de competencia estatal previamente existente, independientemente de que pueda asumir perfiles vinculados a valores nacional-conservadores o izquierdista-revolucionarios,

(8) González Calleja, Eduardo. Op. Cit., pp. 43-44.

(9) MOA, Pío. “*De un tiempo y de un país. La izquierda violenta (1968-1978)*”, Pío Moa y Ediciones Encuentro, Madrid, 2002, p. 230.

que se encontrarán sometidos a los objetivos de carácter étnico-nacionalista (10).

En Irlanda, señala Alonso Pascual que el nacionalismo tradicional, centrado en argumentos territoriales ha sido relegado a un segundo plano. Este tipo de nacionalismo estaba basado en la creencia de que los británicos eran los principales responsables del conflicto al haber impuesto la partición de Irlanda creando una entidad artificial e ilegítima como Irlanda del Norte. De ahí que los nacionalistas tradicionales definieran a los unionistas norirlandeses como descendientes de aquellos británicos que colonizaron Irlanda, estimando por tanto, que no tenían derecho a impedir la unificación del territorio nacional definido como el conjunto de toda la isla. Este nacionalismo territorial ha dado paso a otro centrado en las personas, liderado por Hume, abandonando el determinismo histórico del nacionalismo tradicional que exigía la unificación ignorando los deseos en contra de sus habitantes. Este “post nacionalismo” o “neo nacionalismo” ha contribuido al revisionismo del nacionalismo violento representado por el IRA y el Sinn Fein (11).

LA SITUACIÓN ANTES DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Aunque ha sido tras los atentados terroristas del 11 de septiembre cuando la comunidad internacional se ha dotado de una estructura jurídica lo suficientemente sólida para hacer frente de manera integral y coordinada al terrorismo, hay que señalar que ya en el año 1963 se establecieron las primeras medidas para luchar contra el terrorismo, cuando, bajo los auspicios de Naciones Unidas, se promulgó en Tokio el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves.

Después de este acuerdo, se establecieron otros convenios y protocolos relativos a los actos terroristas, entre los que cabe destacar la Convención Internacional Contra la Toma de Rehenes (Nueva York, 17 de diciembre 1979), la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (Viena, 3 de marzo de 1980), el Convenio

(10) JAIME, ÓSCAR. *“Causas del terrorismo nacionalista. Estudio especial del caso de ETA”* En Javier Jordán (coord.), *“Los orígenes del terror. Indagando en las causas del terrorismo”*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2004, pp. 88-89.

(11) ALONSO PASCUAL, ROGELIO. *“El proceso de paz en Irlanda del norte”*. En *“Terrorismo Internacional en el siglo XXI”*. Curso Internacional de Defensa (10º. 2002. Jaca). Madrid, Ministerio de Defensa, 2003, p. 171

Internacional de la ONU para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas (Nueva York, 15 de diciembre de 1997) y el Convenio Internacional de la ONU para la Represión de la Financiación del Terrorismo (Nueva York, 9 de diciembre de 1999).

Estos dos últimos convenios son particularmente relevantes. El Convenio para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas establece la relación del delito terrorista con la participación a cualquier nivel de planeamiento o ejecución de la utilización de artefactos explosivos en lugares públicos, con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales, o con el objetivo de causar una destrucción que pueda producir un gran perjuicio económico.

El Convenio para la Represión de la Financiación del Terrorismo establece que constituye delito proporcionar o recaudar fondos, directa o indirectamente, ilícita e intencionadamente, con el objetivo de utilizarlos o sabiendo que se utilizarán para cometer un acto incluido en el ámbito de los convenios relacionados con la comisión de actos terroristas.

Sin embargo, por lo que se refiere a los convenios internacionales existentes, el esfuerzo más significativo en la lucha contra el terrorismo ha sido el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo (Estrasburgo, 27 de enero de 1977) bajo el mandato del Consejo de Europa. Es éste el primer convenio en que el terrorismo se trata genéricamente, al menos por cuanto proporciona una lista de actos terroristas. Este convenio no considera este tipo de delitos como delitos políticos, ni siquiera como delitos relacionados o inspirados por motivos políticos, lo que es importante a efectos de la aplicación de los convenios de extradición.

En la Unión Europea, el artículo 29 del Tratado de la Unión Europea (TUE) hace referencia específicamente al terrorismo como una de las formas graves de delincuencia que debe prevenirse y combatirse desarrollando acciones comunes de tres maneras distintas: una colaboración más estrecha entre las autoridades policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes, incluida Europol; el incremento de la colaboración entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes de los Estados miembros; y la aproximación, en caso necesario, de las normas penales.

Por lo que respecta a la cooperación policial en el seno de la Unión Europea, cabe mencionar el convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía en cuyo ámbito de competencias se incluye el terrorismo, así como la decisión del Consejo de 3 de diciembre de 1998 por la

que se encomienda a Europol la lucha contra los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de actividades terroristas que atenten contra la vida, la integridad física, la libertad o los bienes de las personas.

Además, la acción común del Consejo del 15 de octubre de 1996 decidió la creación y mantenimiento de un directorio de competencias, técnicas y conocimientos antiterroristas especializados para facilitar la cooperación antiterrorista entre los Estados miembros de la Unión Europea.

Por lo que respecta a la cooperación judicial, que incluye facilitar la extradición entre los Estados miembros, existen dos instrumentos jurídicos importantes: el Convenio Relativo al Procedimiento Simplificado de Extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea (10 de marzo de 1995) y el Convenio Relativo a la Extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea (27 de septiembre de 1996).

Profundizando en el alcance de estas medidas y con el objetivo de hacer más fluida la cooperación jurídica, las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999 establecieron que deberían suprimirse los procedimientos formales de extradición entre los Estados miembros por lo que se refiere a las personas que huyen de la Justicia tras haber sido condenadas y sustituirse por una simple transferencia de tales personas.

Incluso poco antes de los atentados del 11 de septiembre, el Parlamento Europeo adoptó, el día 5 del mismo mes, una resolución relativa al papel de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo, e invitó al Consejo a que adoptara una decisión marco tendente a suprimir los procedimientos formales de extradición, a adoptar el principio de reconocimiento mutuo de las decisiones en materia penal, incluidas las decisiones prejudiciales en materia penal relativas a delitos terroristas y a la puesta en práctica del «mandamiento de detención europeo», y, por último, a aproximar las disposiciones legislativas estableciendo normas mínimas a escala europea relativas a los elementos constitutivos y a las penas en el ámbito del terrorismo.

EL TERRORISMO GLOBAL. 11-S. LA ONU

La respuesta de las Naciones Unidas, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, supuso un modelo de reacción rápida, coordinada, contundente y eficiente, por parte del organismo con responsabilidad para estructurar la respuesta jurídica de la comunidad internacional.

La ONU reaccionó mediante la resolución 1.368 de su Consejo de Seguridad, emitida el 12 de septiembre de 2001. En esta resolución, el Consejo se mostraba decidido a combatir por todos los medios las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo, reconociendo el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

Conviene señalar que no era, no obstante, la primera ocasión en que el Consejo de Seguridad definía los parámetros de actuación respecto al terrorismo, recordando en la resolución 1.368 la necesidad de cumplir plenamente los convenios internacionales contra el terrorismo y las resoluciones del Consejo de Seguridad, en particular la resolución 1.269, de 19 de octubre de 1999.

Aún así, es en la resolución 1.373 del Consejo de Seguridad, de 28 de septiembre de 2001, cuando se diseñó específicamente el corpus legal para luchar contra el terrorismo, centrando su contenido en la necesidad de adoptar una serie de medidas de prevención de actos terroristas y de lucha contra las entidades u organismos terroristas.

La resolución 1.373 del Consejo de Seguridad persigue limitar la capacidad de las organizaciones terroristas de actuar en la esfera internacional. De un modo más concreto, este documento persigue el bloqueo de las vías de financiación de los terroristas, sus movimientos transfronterizos, los apoyos logísticos, los refugios y el abastecimiento de armas y material.

Las líneas principales de actuación política de la resolución 1.373, recogen el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocido en la Carta de Naciones Unidas; la necesidad de luchar con todos los medios, contra las amenazas a la paz y la seguridad internacionales representadas por los actos de terrorismo; señala la intolerancia y el extremismo como las causas del aumento de actos de terrorismo; e insta a prevenir y reprimir los actos de terrorismo, acrecentando su cooperación y cumpliendo plenamente los convenios internacionales contra el terrorismo, exigiéndoles la adopción de medidas para prevenir y reprimir en sus territorios, por todos los medios legales, la financiación y preparación de actos de terrorismo.

Esta resolución se desarrolla en una serie de medidas obligatorias para los Estados y otras con carácter de recomendación. Las obligatorias, a su vez, se dividen en medidas de orden financiero y las relativas al intercambio de información y a la asistencia entre Estados.

Entre las medidas en el terreno económico y financiero de la resolución 1.373 podemos destacar la tipificación como delito de la provisión o recaudación intencionadas de fondos con fines relacionados con el terrorismo; la privación del status de organizaciones caritativas o de beneficios fiscales a entidades que tengan alguna relación con terroristas; y la congelación de fondos, activos financieros o recursos económicos de personas o entidades relacionados con actos de terrorismo.

Aparte de este primer bloque de medidas financieras, la resolución obliga a los Estados a una serie de medidas encaminadas a intercambiar información y asistencia sobre terroristas, incluyendo el establecimiento de medidas preventivas que incluyan la tipificación penal de estos actos, así como el incremento del control policial.

Acompañando a estas medidas obligatorias, la resolución 1.373 exhorta a los Estados a intensificar su cooperación contra el terrorismo; a firmar las doce convenciones contra el terrorismo adoptadas en el marco de Naciones Unidas; a evitar que el estatuto de refugiado sea utilizado de modo ilegítimo por personas implicadas en actos terroristas, y a impedir que se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas. Además, la resolución resalta la necesidad de adoptar medidas para hacer frente a las conexiones entre terrorismo y delincuencia transnacional organizada.

LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL TERRORISMO

La Unión Europea, así como los Estados que la conforman, se ha establecido sobre el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, la garantía de la dignidad del ser humano, y la protección de estos derechos, tanto de los individuos como de las instituciones.

Además, el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la libertad y a la seguridad figuran en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El terrorismo supone de modo manifiesto una amenaza a estos derechos fundamentales. No existe un país en Europa que no se haya visto afectado, directa o indirectamente, por el terrorismo. Las acciones terroristas socavan el Estado de Derecho y los principios fundamentales en los que se basan la legislación y las tradiciones constitucionales de las democracias de los Estados miembros.

Aunque la Unión Europea había estructurado un cuadro jurídico para luchar contra el terrorismo antes de los atentados del 11 de septiembre, la institución impulsó una serie de iniciativas a partir de esa fecha de mayor calado político y jurídico, siempre tomando como referencia las decisiones de Naciones Unidas.

Para la Unión Europea, el terrorismo constituye una de las amenazas más graves para la democracia, para el libre ejercicio de los derechos humanos y para el desarrollo económico y social. Esta definida postura de la Unión Europea nunca ha sido tan evidente como ahora, a la vista de las terribles secuelas de los trágicos y asesinos ataques terroristas sin precedentes, perpetrados contra los ciudadanos de Estados Unidos de América el 11 de septiembre de 2001. De hecho, estos ataques actuaron de catalizador del impulso político con el objetivo de proporcionar una respuesta eficaz frente al terrorismo a escala de la Unión Europea (12).

Entre los instrumentos jurídicos de que se ha dotado la Unión Europea, tras el 11 de septiembre, destacan las conclusiones y plan de acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001, la decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo (13) y el Reglamento número 2.580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo.

Estos y otros instrumentos elaborados por la Unión Europea para luchar contra el terrorismo han supuesto un esfuerzo de armonización legislativa sin precedentes en la Unión, ya que, como señala la justificación de la mencionada decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo, dentro de la Unión Europea existen distintas situaciones en los Estados miembros por lo que respecta a la legislación sobre terrorismo (14).

En este sentido, las iniciativas de la Unión por definir el terrorismo como paso previo a establecer los mecanismos comunes para combatirlo, cobran un especial significado y demuestran la voluntad política de los Estados miembros para hacerle frente.

(12) VILLALBA FERNÁNDEZ, ANÍBAL. *“Terrorismo en el Sur y Este del Mediterráneo. El impacto del 11 de septiembre”*. En *“El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre”*. Madrid, Ministerio de Defensa, junio 2003, pp. 145-163; (Monografías del CESEDEN; 59).

(13) DO C 322 de 27/12/2001.

(14) DO L 344 de 28/12/2001.

Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, la Unión Europea activó los mecanismos políticos de que está dotada para coordinar su respuesta ante el terrorismo. Entre las primeras iniciativas de la Unión tras los atentados hay que destacar la reunión del Consejo Europeo del 21 de septiembre de 2001, que en sesión extraordinaria analizó la situación internacional e impulsó diferentes acciones en el marco de la Unión.

De esta reunión del Consejo Europeo se publicaron unas conclusiones y un plan de acción, donde se declaraba que el terrorismo es un verdadero reto para el mundo y para Europa y se decide que la lucha contra el terrorismo será más que nunca un objetivo prioritario de la Unión Europea. De otra parte, la Unión Europea rechazaba solemnemente toda amalgama entre los grupos de terroristas fanáticos y el mundo árabe y musulmán, al tiempo que el Consejo Europeo reiteraba su determinación de actuar concertadamente en cualquier circunstancia, en lo que constituyó una definida y coordinada toma de posición tratando de desligar los atentados terroristas de una religión o una serie de naciones.

Recogía el primer punto del documento el sentir de los habitantes de la Unión respecto a la solidaridad hacia el pueblo estadounidense ante los cruentos atentados terroristas, considerándolos no sólo un ataque contra Estados Unidos sino contra las sociedades abiertas, democráticas, tolerantes y multiculturales. En este sentido la Unión Europea ofrecía su cooperación para llevar ante la Justicia y castigar a los autores, los responsables y los cómplices de estos bárbaros actos. Señalaba también como base de futuras acciones la resolución 1.368 del Consejo de Seguridad, que consideraban legitimaba una respuesta estadounidense.

Además, en lo que constituyó un hecho sin precedentes en la Unión, se señaló que, los países miembros de la Unión, cada uno según sus medios, estaban dispuestos a tomar parte en dichas acciones, que en cualquier caso debían tener objetivos definidos y podían dirigirse contra los Estados que ayudaran, apoyaran o alojaran a terroristas.

Un aspecto muy interesante de la filosofía de la postura de la Unión, fue el llamamiento a una coalición mundial lo más amplia posible contra el terrorismo, bajo los auspicios de Naciones Unidas. Se definía que dicha coalición deberá incluir, además de la Unión Europea y Estados Unidos, al menos los países candidatos a la adhesión a la Unión, la Federación de Rusia, las naciones árabes y musulmanes y cualquier otro país que estuviera dispuesto a defender los valores comunes. Del lado específico de la Unión Europea se señalaba la voluntad de intensificar el compromiso con-

tra el terrorismo mediante un enfoque coordinado e interdisciplinar que incorporara todas las políticas de la Unión, velando por que dicha perspectiva se conciliara con el respeto de las libertades fundamentales, base de la civilización europea.

En definitiva, el documento constituye un instrumento de extraordinario valor político, estableciendo medidas específicas en diferentes áreas que se complementan entre sí, destacando que la eficacia de la lucha contra la lacra del terrorismo será mayor al apoyarse en un profundo diálogo político con los países y las zonas del mundo donde se desarrolla el terrorismo, subrayando la necesidad de combatir toda deriva nacionalista, racista y xenófoba, del mismo modo que se rechaza toda asimilación del terrorismo con el mundo árabe y musulmán.

Otro elemento fundamental es la *Decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo*. El concepto fundamental en el que se basa esta decisión marco del Consejo, de 27 de noviembre de 2001, es el concepto de delito terrorista. Los delitos terroristas pueden definirse como delitos cometidos intencionalmente por un individuo o un grupo contra uno o más países, sus instituciones o ciudadanos, con el fin de intimidarles y de alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas, medioambientales o sociales de un país.

Este enfoque supone que los derechos jurídicos que se ven afectados por esta clase de delitos no son los mismos que los derechos jurídicos que se ven afectados por los delitos comunes. La razón es que la motivación del delincuente es diferente, aunque los delitos terroristas pueden generalmente equipararse a los delitos comunes en cuanto a sus efectos prácticos, y por tanto, también se ven afectados otros derechos jurídicos. De hecho, los actos terroristas generalmente dañan la integridad física o psíquica de particulares o grupos, su propiedad o su libertad de la misma manera que los delitos comunes, pero los delitos terroristas además van dirigidos a socavar las estructuras mencionadas previamente.

Por otra parte, se contempla que los hechos de dirigir, crear, apoyar o participar en un grupo terrorista deben considerarse hechos delictivos independientes, y deben tratarse como delitos terroristas. Se estableció que un grupo terrorista es una organización estructurada, establecida durante un cierto periodo de tiempo, de más de dos personas que actúan de manera concertada para cometer actos terroristas.

Establece la decisión marco una amplia lista de delitos terroristas y aunque muchos de ellos estarán probablemente tipificados como delitos

comunes en los códigos penales de los Estados miembros, se exige que cuando sean cometidos intencionalmente por un individuo o grupo contra uno o más países, sus instituciones o ciudadanos, con el fin de intimidarlos y alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas, medioambientales o sociales de estos países, deberán calificarse de delitos terroristas.

Respecto a la competencia de los Estados se señala que éstos serán competentes cuando el delito se cometa total o parcialmente en su territorio, independientemente de la condición o la nacionalidad de la persona implicada (principio de territorialidad); cuando el delincuente sea un nacional de dicho Estado miembro (principio de la personalidad activa); cuando el delito se cometa en provecho de una persona jurídica establecida en el territorio de dicho Estado miembro; o cuando el delito se cometa contra sus instituciones o ciudadanos.

El Consejo de la Unión Europea decidió establecer el 27 de diciembre de 2001 un Reglamento sobre Medidas Restrictivas Específicas dirigidas a determinadas personas, grupos y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. El documento nació con vocación de constituir una medida a escala comunitaria y complementaria a los procedimientos administrativos y judiciales relativos a las organizaciones terroristas, tanto en la Unión Europea como en terceros países.

Entre las medidas adoptadas, destaca el establecimiento de una lista de personas, grupos y entidades a las que será de aplicación el Reglamento, reservándose el propio Consejo del establecimiento, revisión y modificación de la mencionada relación.

No obstante, la armonización de estas políticas afronta diferentes retos. El Tribunal de Justicia de la UE anuló el 12 de diciembre de 2006 la decisión del Consejo de congelar las cuentas de la organización *Muyahidin del Pueblo de Irán (MdP)*, sanción impuesta en 2002 cuando se incluyó al grupo que combate al régimen de los ayatolás en la lista europea de organizaciones terroristas. El motivo de la anulación es que la organización no fue informada de la medida ni tuvo ocasión de contestarla. El Consejo apuntó que, a partir de ahora, el procedimiento de inclusión en la lista llevará consigo la comunicación de la medida a los afectados cuando sea posible. El tribunal certifica que “la normativa no prevé explícitamente ningún procedimiento de notificación de las pruebas de cargo y de audiencia de los interesados”. Tampoco hay noticia sobre qué “autoridad nacional competente” adoptó la decisión más tarde

asumida por los Gobiernos de la Unión, que se saldó con la congelación de fondos (15).

El sangriento y despiadado atentado terrorista perpetrado en Madrid el 11 de marzo de 2004 (11-M) estableció un punto de inflexión en la larga historia de la barbarie en España. La dimensión de la tragedia, provocó una conmoción colectiva en la sociedad española, con amplias repercusiones en el contexto internacional. Las estructuras sociales de las redes de los terroristas modificaron el cuadro de situación hasta entonces vigente (16). Desde entonces, algunos autores apuntan que el tipo de atentados que es previsible planifiquen y traten de ejecutar en España individuos y grupos integrados en la yihad neosalafista global corresponde a actos de terrorismo con el propósito de ocasionar un notable número de víctimas, ejercer un considerable impacto social y atraer la atención de los medios de comunicación internacionales (17). En este sentido también se manifiestan otros autores que señalan el 11 de septiembre se convirtió en el nuevo referente de la información audiovisual con el objetivo de provocar un estado emocional para transponerlo a las reacciones, decisiones y comportamientos futuros de la sociedad (18).

Es interesante, a este respecto, la prospección realizada para el año 2037 por el Centro de Desarrollo, Conceptos y Doctrina del Reino Unido, cuando señala que tanto el terrorismo transnacional como el local, entre los que destaca el de origen islámico, continuará obteniendo su energía y justificación de motivaciones políticas, desequilibrios y agravios, extendiéndose más allá de las regiones más desfavorecidas y volátiles, acercándose a las sociedades más estables. Se señala además que aunque el coste en vidas humanas y los daños materiales causados no aumentará significativamente, el efecto físico y psicológico será magnificado en lo que denomina “teatro de la violencia” (19).

(15) DE RITUERTO, RICARDO M., EL PAÍS, 13/12/2006.

(16) JORDÁN, JAVIER; MAÑAS, FERNANDO M.; y TRUJILLO, HUMBERTO. “Perfil sociocomportamental y estructura organizativa de la militancia yihadista en España. Análisis de las redes de Abu Dada y del 11-M”. *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, núm. 1, diciembre 2006, pp. 79-111.

(17) REINARES, FERNANDO. “¿Cómo será el próximo atentado yihadista en España?”. *ABC. Suplemento 11-M*. 11/3/07.

(18) GALLEGO ARCE, VICTORIANO. “*Problemas actuales y futuros en la regulación jurídica de los contenidos televisivos*”. Departamento de Derecho Administrativo de la UNED. 2004.

(19) Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC) Strategic Trends 2007-2036 Third Edition, p. 16, http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/5CB29DC4-9B4A-4DFD-B363-3282BE255CE7/0/strat_trends_23jan07.pdf. Consultado 11/4/2007

En el contexto de la Unión Europea, cabe destacar la decisión del Parlamento Europeo por la que se establecía el 11 de marzo “Día Europeo de las Víctimas del Terrorismo”, así como la afirmación ante el pleno de la Eurocámara en Estrasburgo de su presidente Pat Cox: “Ésta es una declaración de guerra contra la democracia”.

Los ministros de Interior de la Unión Europea, en una reunión extraordinaria convocada tras los atentados de Madrid y celebrada el 19 de marzo, constataron que los instrumentos de que disponen para combatir el terrorismo desde los atentados de septiembre de 2001 en Estados Unidos merecerían una mejora en su aplicación, profundizando en las posibilidades que ofrecían el Grupo de Trabajo de Jefes de Policía, Europol y Eurojust. En esta línea de trabajo, se estimó la conveniencia de la mejora de los flujos de información entre los Estados, a través de sus servicios de inteligencia y de información en las labores de prevención de atentados terroristas. Los ministros condenaron los atentados de Madrid, asimilándolos a un ataque contra toda Europa y contra la democracia (20).

El plan de acción revisado de la UE contra el terrorismo, adoptado por el Consejo Europeo de los días 17 y 18 de junio de 2004, inscribió entre las cuestiones prioritarias la prevención de los ataques terroristas y la gestión de sus consecuencias, así como la protección de las infraestructuras críticas.

El 2 de diciembre de 2004, el Consejo adoptó el programa revisado de solidaridad de la UE sobre las consecuencias de las amenazas y ataques terroristas, destacando la importancia de la evaluación de los riesgos y amenazas, la protección de las infraestructuras críticas, los mecanismos de detección e identificación de las amenazas terroristas, y la preparación y capacidad a nivel político y operativo en materia de gestión de las consecuencias.

Con respecto a los atentados terroristas en Londres, el 7 de julio de 2005, estas acciones demostraron que los gobiernos necesitan considerar la campaña contra el terrorismo islamista radical como un asunto de seguridad interior, como paradójicamente ya había considerado el gobierno del Reino Unido (21).

(20) VILLALBA FERNÁNDEZ, ANÍBAL. “*Después del terror del 11-M*”. Madrid, Ministerio de Defensa, junio 2004, Boletín de Información del CESEDEN nº 283, pp. 109-114.

(21) SIMON, STEVEN y STEVENSON, JONATHAN. “*Her Majesty’s Secret Service*”. National Interest nº 82 Wint 2005/2006, p. 53.

En diciembre de 2005, el Consejo decidió que el programa europeo de protección de las infraestructuras críticas (PEPIC) se base en un planteamiento que abarque todo tipo de riesgos, considerando prioritaria la lucha contra las amenazas terroristas. También, en el Consejo Europeo de diciembre de 2005 se adoptó una nueva estrategia de lucha contra el terrorismo que cubre cuatro vertientes: prevenir, proteger, perseguir y responder.

Recientemente, y basándose en que en el programa de La Haya (22) establecido en noviembre de 2004 por el Consejo Europeo se hacía un llamamiento a una gestión integrada y coordinada de las crisis internas de la Unión Europea con repercusiones transfronterizas, se estableció a la decisión del Consejo de 12 de febrero de 2007 por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad», integrado en el programa general «Seguridad y defensa de las libertades».

No obstante, la ejecución de algunas decisiones de referencia en la lucha contra el terrorismo en el seno de la UE, como la aplicación del mandato europeo de detención y entrega (23), conocido como la “euroorden”, han generado fricciones. España, quizás el país que más ha impulsado este proyecto (24), se ha encontrado con que decisiones judiciales de otros países como Alemania e Italia limitaban la realización de este proceso. En el caso alemán, las autoridades judiciales dejaron en libertad a Mamoun Darkazanli, quien permanecía detenido en Hamburgo en virtud de una orden de detención dictada por las autoridades españolas por su presunta relación con la célula de Al Qaeda juzgada en Madrid, después de que el Tribunal Constitucional alemán se manifestara en contra de la transposición del mandato a las leyes alemanas, apuntando que la “euroorden” no era acorde con la Constitución alemana (25). En el caso italiano las autoridades españolas reclamaron la agilidad en la transposición del

(22) DO C 53 de 3/3/2005, p. 1.

(23) L 190, Volume 45, 18/07/2002,
http://europa.eu.int/eur-lex/en/archive/2002/l_19020020718en.html
Consultado 10/4/2007.

(24) Acta 14/3/2003, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/polju/EN/EJN414.pdf
Consultado 10/4/2007.

(25) Bundesverfassungsgericht - Press office - Press release no. 64/2005 18/07/2005
<http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg05-064en.html>
Consultado 10/04/2007.

mandato europeo de detención y entrega en la legislación italiana para facilitar la extradición del sospechoso de los atentados terroristas del 11-M, Rabei Osman Sabed (26).

De otra parte, aspectos como la Cláusula de Solidaridad prevista en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que prevé que si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia, establece la dirección política hacia la que tiende la Unión Europea en materia de cooperación en la lucha contra el terrorismo (27).

La relación UE-Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo

La lealtad y solidaridad mostrada por los aliados europeos con Estados Unidos, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, sirvieron para restaurar una relación transatlántica que se encontraba deteriorada debido a la preferencia de la Administración Bush por una respuesta unilateral estadounidense en la arena internacional (28).

Por otra parte, desde la perspectiva de la UE, La cooperación internacional extra comunitaria es un factor clave, en especial en su vertiente con Estados Unidos, y aunque se ha mejorado sustancialmente en esta situación, como se percibió en la cumbre Unión Europea-Estados Unidos celebrada en Viena en junio de 2006, se han demostrado las dificultades para progresar en las relaciones transatlánticas y se han puesto de relieve cuestiones en las que existen profundas discrepancias, como el régimen de Guantánamo y el tratamiento a terroristas sospechosos, lo que ha manifestado las diferencias entre Washington y la Unión sobre la guerra contra el terrorismo (29).

Aunque el mayor volumen de la lucha contra el terrorismo a escala global se incardina en la cooperación bilateral de Estados Unidos con diferentes países europeos, Estados Unidos ha comenzado a reconocer la creciente autoridad de la Unión Europea, en aspectos como el refuerzo

(26) Agencia de Noticias EUROPA PRESS, 8/7/2004.

(27) Tratado de la Constitución Europea, artículos I-43 y III-329
http://europa.eu.int/constitution/es/fptoc76_es.htm. Consultado 11/04/2007.

(28) WALTER, MARTIN. "Post 9/11: The European Dimension". En *World Policy Journal* 18 n° 4 Wint 2001/2002, p. 1.

(29) OREJA, MARCELINO. "Palabra de Ministro" en "España: 20 años de diplomacia". En *Política Exterior*, 2007, n° 115, p. 73.

legislativo, la seguridad de las fronteras y de los transportes, además de otros mecanismos comunitarios que afectan a la seguridad interior en el territorio de la Unión. De este modo, si bien la aproximación inicial tomó carácter bilateral, cada vez se refuerza más la percepción estadounidense de la necesidad de colaboración con la Unión Europea (30).

Algunos analistas estiman que si bien se considera que la guerra contra el terrorismo a escala global comenzó el 11-S, esta lucha se había manifestado décadas antes. De esta forma, la sociedad estadounidense se habría despertado a un problema que los europeos no habían sabido contener. Las amenazas convergentes de los islamistas radicales cometiendo actos terroristas y de los estados fallidos intentando adquirir armas de destrucción masiva exigían una respuesta. Incluso después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos y Europa utilizaron mucho tiempo discutiendo no ya cómo hacer frente a estas amenazas, sino siquiera si debían confrontarlas (31).

No obstante, la línea directriz entre la Unión Europea y Estados Unidos en materia de terrorismo es la de la cooperación, impulsando iniciativas para armonizar políticas en la lucha contra el terrorismo, impulsando la incorporación de actores relevantes como es el caso de Rusia. Es de destacar el compromiso entre estos tres protagonistas de la comunidad internacional que se han comprometido en Berlín a consensuar una definición sobre terrorismo. “Necesitamos una definición internacional sobre terrorismo porque eso facilitará el intercambio de información relevante para actuar en el supuesto de que se produzca un atentado y, sobre todo, para prevenirlo”, dijo el ministro alemán de Interior, Wolfgang Schäuble. Schäuble hizo estas declaraciones en un receso de la reunión que celebran en la capital alemana representantes de la UE y de la Comisión Europea con los titulares de Interior de Estados Unidos, Michael Chertoff, y de Rusia, Rashid Nurgaliev. A propuesta de este último, Rusia, Estados Unidos y la UE crearán una comisión de expertos con el objetivo de consensuar una definición sobre terrorismo, definición que, según Schäuble, anfitrión del encuentro, deberá ser “más pragmática que teórica”. El vicepresidente de la Comisión, Franco Frattini, recordó que todos los intentos encabezados por la ONU para consensuar una definición sobre terrorismo

(30) LEBL, LESLIE S. “*Working with the European Union*”. En *Orbis* (Philadelphia, Pa.) 50 n° 1 Wint 2006, p. 119.

(31) MILLER, JOHN y MOLESKY, MARK. “*France’s Soft Spot for Saddam*”. En “*Europeans Go AWOL in the Terror War*”. *Am Enterp* 16 n° 7 O/D 2005, p. 42.

han fracasado, de ahí la “importancia de que la Unión, Rusia y Estados Unidos decidan tomar la iniciativa. Si estos tres bloques llegan a un acuerdo, resultará más fácil persuadir al resto” (32).

Inteligencia versus Terrorismo. La Comunidad de Inteligencia en Europa

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos supusieron la constatación de que el paradigma de seguridad vigente también había quedado destruido. Se comprobó que el clásico ciclo definido por la secuencia riesgo, peligro, amenaza y daño se había modificado radicalmente. Hasta entonces, la existencia de un determinado *riesgo* se manifestaba al conformarse de un modo concreto, lo que llevaba a percibirlo como un *peligro*; cuando algo o alguien expresaba su intención de materializar el peligro, daba lugar a la *amenaza*; y cuando esta amenaza se llevaba a cabo producía un *daño*. En el modelo actual, los terroristas pueden transitar de modo directo del riesgo al daño, pudiendo quedar suprimidas o desdibujadas las fases de peligro y amenaza (33).

En la actualidad, los grupos terroristas no necesitan efectuar el recorrido completo del paradigma de seguridad hasta ahora vigente. Esta situación es especialmente significativa en el universo del terrorismo islámico, en el que la amenaza en formato de fatwa por parte de Al Qaeda tiene carácter permanente y global, lo que colabora a que la percepción del peligro se encuentre presente de modo continuo en las sociedades, no permitiendo discriminar adecuadamente los diferentes riesgos.

Además, hay que tener en cuenta que, aunque la mutación del paradigma se manifestó dramáticamente el 11-S, la modificación ya había comenzado tiempo atrás, ya que, como se constata en el “Informe de la Comisión del 11 de Septiembre”, los ataques del 11 de septiembre de 2001 causaron una conmoción, pero no debían haber constituido una sorpresa, ya que los extremistas islamistas habían proporcionado numerosos avisos de que querían matar ciudadanos estadounidenses de forma indiscriminada y en gran número (34).

(32) Agencia de Noticias EFE, 4 de abril de 2007.

(33) BALLESTEROS MARTÍN, MIGUEL ÁNGEL. “*Las Estrategias de Seguridad y Defensa*”. En “*Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI*”. Madrid, Ministerio de Defensa, marzo 2004, pp. 15-64; (Monografías del CESEDEN; 67).

(34) “*The 9/11 Commission Report*”. En “*Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*”. Thomas H.Kean, Chair, Executive Summary, pp. 2-3. El informe completo puede encontrarse en <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> Consultado 15/3/2007.

Esta modificación ha supuesto un muy importante reto para la comunidad de inteligencia, que ha obligado a establecer nuevos protocolos de actuación. No obstante, la comunidad de inteligencia ya se había implicado en el proceso de adaptación. Como señala Stella Rimington: según transcurren los años, algunas amenazas disminuyen, pero otras, de modo impredecible ocupan su lugar. El terrorismo extremista islámico creció durante los años ochenta con la declaración de Occidente, y América en particular, como el Gran Satán. Los ataques contra intereses occidentales se llevaban a cabo en cualquier lugar y toda clase de grupos comenzaron a adoptar el terrorismo como medio para lograr sus fines, actuando en todo el globo. Según Europa fue desmantelando sus fronteras, seguir su pista, saber quiénes eran, aumentó en gran medida su dificultad. Toda esta actividad terrorista supuso un gran desafío para los gobiernos y sus agencias de seguridad e imposición de la ley. Era un puzzle que había que construir para saber cómo actuar, y en la mayoría de las naciones llevó mucho tiempo establecer los mecanismos adecuados (35).

El mencionado “The 9/11 Commission Report”, apunta una serie de medidas para aumentar los niveles de seguridad en el territorio de Estados Unidos, la mayoría de las cuales están relacionadas con la inteligencia; de esta forma y con el objetivo de establecer la unidad de esfuerzo entre las agencias del gobierno estadounidense recomiendan unificar la inteligencia estratégica y el planeamiento operativo contra los terroristas islamistas mediante un Centro Nacional Contra el Terrorismo.

Como señala el informe, el gobierno estadounidense tiene acceso a una inmensa cantidad de información, pero tiene un sistema débil para procesarla y utilizarla. El sistema de “necesidad de saber” debería ser reemplazado por un sistema de “necesidad de compartir”.

El Reino Unido, por su parte, en el llamado “Informe Butler”, realizado por un comité independiente en el Reino Unido, realizó un análisis en profundidad sobre la naturaleza y uso de la inteligencia en relación con la evolución del fenómeno terrorista y la amenaza que supone la posible utilización de vectores de lanzamiento y sistemas de armas nucleares, biológicas y químicas. El informe saludó los resultados de la creación del Centro Conjunto para el Análisis del Terrorismo (JTAC), una organización

(35) RIMINGTON, STELLA. *Open Secret. The Autobiography of the Former Director-General of MI5*. Londres, Arrow Books, 2002. p. 212.

multidepartamental, liderada por el Servicio de Seguridad y que integra a personal de las diferentes agencias (36).

En Francia, en septiembre de 2004, se creó una célula con carácter permanente contra el terrorismo que acoge a personal de la Dirección General de la Seguridad Exterior (DGSE), de la Dirección Central de la Información general (DCRG) y de la Dirección de la Vigilancia del territorio (DST) (37).

En España, la creación en mayo de 2004 del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) impulsó el acercamiento no ya a la “necesidad de compartir”, sino a optimizar la gestión del conocimiento en la lucha contra el terrorismo (38).

Los acuerdos de cooperación, multilaterales o bilaterales dependen de la percepción común de riesgos y amenazas para la seguridad colectiva pero también de una determinada cultura de inteligencia compartida. También se basan en una premisa elemental ya que en el mundo de la inteligencia, y especialmente en un mundo globalizado como el actual, la autosuficiencia es un mito al que se opone el tradicional *quid pro quo* ut des. Los acuerdos entre Estados Unidos y Gran Bretaña, el Club de Berna, el club de Trevi, la creación de Europol dentro de la Unión Europea, el Grupo Kilowat o el comité especial de la OTAN se unen a otros acuerdos e iniciativas como las unidades de inteligencia económica y financiera del grupo Egmont o la reunión mantenida en marzo de 2001 entre más de 40 agencias de inteligencia internacionales (39).

No obstante, aunque en Europa existe una amplia colaboración y cooperación entre los servicios de Inteligencia, que se refuerza en el nivel bila-

(36) “*Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*”. Report of a Committee of Privy Counsellors. Chairman: The Rt Hon The Lord Butler of Brockwell KG GCB CVO, London, House of Commons, 14 de julio de 2004. El informe completo puede encontrarse en <http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/deps/hc/hc898/898.pdf>
Consultado: 15/3/2007, pp. 158-159.

(37) SMOLAR, PIOTR. “Une cellule permanente contre le terrorisme a été créée autour de la DGSE”. *Le Monde*. 18/9/2004.

(38) VILLALBA FERNÁNDEZ, ANÍBAL. “*Terrorismo, Paradigmas, Puzzles y Servicios de Inteligencia*”. En “*Análisis Estratégico del Terrorismo*”. Madrid, Revista Ejército, N. 767, marzo 2005, pp. 62-71.

(39) NAVARRO BONILLA, DIEGO. “*Introducción*”. En “*El papel de la Inteligencia ante los retos de la seguridad y Defensa Internacional*”. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2005, p. 30; (Cuadernos de Estrategia; 130).

teral entre determinados países con lazos comunes e intereses complementarios, la cuestión es que pudiendo hablar de ciertos éxitos en los ámbitos policial, judicial, inmigración ilegal y lucha antiterrorista, todavía queda un amplio camino por recorrer y la creación de una Agencia Europea de Inteligencia se antoja un proceso complejo y dilatado en el tiempo (40).

Javier Solana, Alto Representante de la UE para la Política Exterior y Seguridad Común, en su propuesta presentada a los ministros de interior de la Unión el 8 de junio de 2004, marcó las líneas maestras hacia la mejora de la cooperación en el ámbito de la Inteligencia en la lucha contra el terrorismo. En este informe, la iniciativa angular consistía en encargar al Centro de Situación de la Unión Europea (SITCEN) la responsabilidad de la producción de análisis de inteligencia para apoyar el proceso de decisión política de la Unión. Desde esta óptica, el informe recomienda la reunión de los directores de los Servicios de Inteligencia en el formato del existente Grupo Contra Terrorista, buscando un mejor intercambio analítico que pudiera desembocar en cooperaciones operativas, al mismo tiempo que recomendaba a Europol reactivar su Grupo Operativo Contra Terrorista (41).

La armonización de las actividades de Inteligencia en el seno de la Unión toma la forma de un importante reto. La figura del coordinador europeo de la lucha contra el terrorismo, tras quedar vacante en marzo de 2007 a la expiración del mandato de Gijs de Vries, queda pendiente de redefinición de funciones en un puesto que probablemente no ha ofrecido lo que se esperaba de él (42).

El propio coordinador de contraterrorismo de la UE, Gijs de Vries, significaba el 11 de marzo de 2007, en el tercer aniversario de los atentados de Madrid y Día Europeo de las Víctimas del Terrorismo la importancia de reforzar la cooperación. De la misma manera, los servicios de seguridad e

(40) LISTA, FERNANDO. "Cooperación europea en materia de inteligencia". En "Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional". Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, pp. 101-130; (Cuadernos de Estrategia; 127).

(41) "Summary of remarks by Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, on Terrorism and Intelligence Co-operation". Luxembourg, 8 June 2004 (Justice and Home Affairs Council meeting) <http://www.statewatch.org/news/2004/jun/solana-jha-june-04.pdf> Consultado: 15/3/2007.

(42) SERBETO, ENRIQUE. "La UE busca un nuevo coordinador antiterrorista". ABC 13/3/2007, ed. nacional, p. 32.

inteligencia europeos aunaron recursos en un centro común para el análisis de las amenazas, con sede en Bruselas. A través de Europol y Eurojust, las fuerzas policiales y las autoridades judiciales europeas intensificaron la cooperación, y los ministros en breve les brindarían acceso a bases de datos nacionales de ADN y huellas digitales a las agencias encargadas del orden público en otros países de la UE. Por primera vez, la investigación vinculada a la seguridad ocupa un lugar preponderante en el presupuesto de la UE, con 1.400 millones de euros destinados a este fin. La policía y las agencias de seguridad europeas impidieron muchos atentados terroristas.

Gijs de Vries insistía en que se debe trabajar en base a patrones comunes, implementando los 16 instrumentos de contraterrorismo establecidos por las Naciones Unidas, entre ellos la convención contra la financiación terrorista. Asimismo, reducir el riesgo de que los terroristas obtengan armas de destrucción masiva requiere de una mayor cooperación internacional. Con este fin, la UE está colaborando estrechamente con sus socios, desde Marruecos e Indonesia hasta Arabia Saudí y otros Estados del Golfo. La UE extenderá su apoyo al Centro para el contraterrorismo de la Unión Africana. También se ha fortalecido la cooperación con India, Pakistán y Rusia, y la Unión seguirá trabajando mancomunadamente con Estados Unidos, Japón y Australia. No obstante, es necesario seguir trabajando para resolver los conflictos internacionales que los terroristas intentan explotar. Afganistán sigue siendo un Estado esencial en la lucha contra el terrorismo. No se debe permitir que los talibanes vuelvan a bombardear Afganistán en el futuro. De la misma manera, los esfuerzos para llevar la paz a Oriente medio siguen siendo esenciales. Si bien el progreso en el camino hacia la paz entre Israel y los palestinos en sí mismo no detendrá el terrorismo, le asestaría un golpe importante a la incitación y a la propaganda terrorista. Sin olvidar la esencia de contrarrestar la ideología de los terroristas (43).

El nuevo escenario supone para la comunidad de inteligencia nuevos desafíos, que apuntan a la exigencia de la apertura de un estudio en profundidad de revisión de estructuras; metodología; indicadores de riesgos; dirección dinámica en el ciclo de inteligencia; implicación de los analistas en otras fases del ciclo; difusión apropiada valorando la necesidad de

(43) DE VRIES, GIJS. *“La lucha de Europa contra el terrorismo”*. Project Syndicate, 2007. Traducción de Claudia Martínez <http://www.project-syndicate.org/commentary/vries1/> Spanish Consultado: 12/3/2007.

saber y la necesidad de compartir; inteligencia múltiple, nacida de un mundo multimedia en el que las estructuras y productos informativos incluyen muy diversos formatos que es necesario integrar; capacidad de procesamiento efectivo de la información mediante el establecimiento de cadenas de interrelación, redes de conexión y patrones estadísticos; incorporación adecuada de las fuentes abiertas; aplicaciones informáticas que optimicen la minería de datos; y en definitiva, profundizar en la gestión del conocimiento (44).

El mundo de la Inteligencia desde una perspectiva académica se está convirtiendo en fuente de estudio y reflexión, generando un mayor interés en la sociedad, que demanda análisis rigurosos que permitan profundizar en las capacidades e impacto de la función de la comunidad de inteligencia. Este campo está cobrando un auge especial en países como España, donde cabe saludar la reciente creación de la *Cátedra de Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos* en la Universidad Rey Juan Carlos y el *Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa* en la Universidad Carlos III de Madrid (45).

CONCLUSIONES

Europa es heredera de una tradición en la que el diferente impacto y evolución del fenómeno terrorista han guiado las distintas aproximaciones políticas que han impregnado los procesos contra el terrorismo. En la estela de esta situación, el estado-nación ha tenido preeminencia en la lucha contra el terrorismo.

No obstante, las instituciones europeas en general y la Unión Europea de forma particular han evolucionado hacia la concertación de políticas que han permitido armonizar aspectos concretos de las acciones contra el terrorismo. Además, se ha buscado la sinergia con la corriente internacional en la lucha contra el terrorismo, en especial con las Naciones Unidas.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 han modificado la percepción que las sociedades tenían de la seguridad. No parece, no obstante, que existan elementos que justifiquen que tras estas accio-

(44) STEELE, ROBERT DAVID. *"The New Craft of Intelligence"*. OSS International Press. Oakton, Virginia, 2002, pp. 147-161.

(45) www.serviciosdeinteligencia.es y www.institutodeinteligencia.uc3m.es

nes terroristas se haya producido una merma objetiva de esta seguridad. En este sentido, cabría esperarse lo contrario, ya que tras el 11 de septiembre la comunidad internacional incrementó los mecanismos de protección de las sociedades, impulsando una serie de medidas jurídicas, políticas, policiales, militares y de cooperación en la lucha contra el fenómeno terrorista.

No obstante, las sociedades se sienten menos seguras. Existe un sentimiento generalizado de vulnerabilidad ante el terrorismo, que ha traspasado todas las capas sociales y que afecta a comunidades muy alejadas entre sí, ya sea en los planos geográfico, político, económico, cultural o religioso. Esta sensación se vive con mayor intensidad en Estados Unidos, donde el estupor ha dado paso a una decidida lucha contra el terrorismo, pero también a un miedo visceral y profundo del individuo, cuya percepción de su propia seguridad y de su entorno más cercano se ha visto dramáticamente modificada.

La Unión Europea, consciente de la importancia de las sinergias políticas, ha establecido especiales vínculos de cooperación con Estados Unidos en materia de lucha contra el terrorismo. De esta forma, la Unión, gradualmente va ocupando espacios anteriormente circunscritos a las relaciones bilaterales.

En la actualidad, las organizaciones terroristas a quienes franquicia la multinacional del terror Al Qaeda operan con unos protocolos que dificultan en gran medida a las sociedades la capacidad de hacerles frente y prevenir sus acciones. De esta forma, características como su aislamiento en células no conectadas entre sí, su fanatismo, la ausencia de reivindicaciones a excepción de las generalidades de Al Qaeda contra Estados Unidos y occidente, junto con la permeabilidad de las sociedades y la porosidad de sus tejidos sociales, facilitan a estos grupos terroristas realizar sus acciones.

Aunque la comunidad internacional se había dotado de mecanismos para luchar contra el terrorismo antes del 11 de septiembre, es tras estos atentados cuando la reacción contra el fenómeno terrorista cobró un importante impulso. La ONU estableció entonces un importante cuerpo legal, que se convirtió en referencia jurídica para la comunidad internacional, mediante las resoluciones 1.368 y 1.373 de su Consejo de Seguridad, con el objetivo de limitar las capacidades de actuación de las organizaciones terroristas.

La Unión Europea se encuentra desarrollando su corpus jurídico respecto al terrorismo, mediante diferentes iniciativas, entre las que destacan

las conclusiones y plan de acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001, la decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo y el Reglamento del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo.

En el desarrollo del mencionado Reglamento, la Unión Europea ha hecho pública una lista de personas, grupos y entidades a los que aplicar las medidas de la Unión Europea contra el terrorismo. No obstante, y dadas las garantías jurídicas que ofrece la Unión, el Tribunal de Justicia de la UE ha dictado una resolución por la que anula la inclusión de una organización en la lista, ya que a ésta no se le ofreció oportunidad de aportar argumentos en contra de esta decisión. Es éste un asunto complejo, ya que por la propia naturaleza clandestina de las organizaciones terroristas parece complicado establecer los mecanismos por los cuales se facilite esta posibilidad a los grupos terroristas.

Los diferentes instrumentos de los que se ha dotado la Unión Europea para luchar contra el terrorismo han supuesto un esfuerzo legislativo sin precedentes en la Unión. Además de este importante corpus legal, la Unión Europea ha impulsado políticas de cooperación en los ámbitos judicial, policial y social. En el campo de la Inteligencia, se han activado nuevas vías con el objetivo de facilitar a la Unión productos para satisfacer las necesidades informativas sobre las que fundamentar sus decisiones. La actitud valiente y decidida de la Unión Europea, coherente con los parámetros establecidos por las Naciones Unidas y en coordinación con los diferentes actores de la esfera internacional, ha supuesto un impulso armónico en el ámbito de la lucha contra el terrorismo.

CAPÍTULO QUINTO

LA ADAPTACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS A LOS NUEVOS RIESGOS

LA ADAPTACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS A LOS NUEVOS RIESGOS

POR PEDRO MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO

INTRODUCCIÓN

El punto de arranque fue sin duda la caída del muro de Berlín, que simbolizó el final del enfrentamiento Este-Oeste surgido tras la II Guerra Mundial. Poco después, la intervención en Kuwait, las sucesivas guerras en la antigua Yugoslavia, la campaña de Kosovo, el 11-S, Afganistán, Irak... Todos estos hitos han jalonado el final de un siglo y el comienzo del actual, el final de un paradigma estratégico protagonizado y estabilizado por la disuasión y el comienzo de un nuevo escenario, mucho más dinámico y multipolar, dominado por la incertidumbre, en el que todas las naciones de nuestro entorno han comprendido que sus Fuerzas Armadas habrían de adaptarse a la nueva situación. Para ello, en los países occidentales hemos seguido un proceso de análisis de los posibles riesgos a los que nos habremos de enfrentar durante el primer tercio del siglo XXI y su posible evolución, las consecuencias de la globalización aplicadas a los conflictos bélicos y, en el caso concreto de España, sus condicionantes así como sus singularidades históricas y geográficas.

A lo largo del presente capítulo se pretende ofrecer una visión del debate intelectual que se está produciendo en las naciones más avanzadas sobre el cómo y el para qué de este proceso de adaptación. Comenzaremos por una breve descripción sobre las nuevas misiones que están asumiendo los ejércitos, después analizaremos lo que está sucediendo en los EEUU, que como potencia militar hegemónica siguen siendo referencia imprescindible para comprender el origen y la evolución de las tendencias que se adivinan. Las iniciativas que pretende impulsar la Unión Europea (UE) dentro de la

Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) será otro de los ámbitos de reflexión. Por último, se analizará la evolución de las Fuerzas Armadas (FAS) españolas en sus esfuerzos por materializar lo que en ámbitos militares se conoce como “Transformación”, que no es otra cosa que el proceso constante de adaptación a la nueva realidad geoestratégica, ofreciendo algunas sugerencias y opciones para adecuar el proceso a la realidad nacional.

Tras describir los fundamentos intelectuales que sustentan la transformación, comprenderemos que hay un diagnóstico común por parte de todos los países de nuestro entorno sobre la situación global, la evolución del escenario estratégico y la necesidad de adaptar las Fuerzas Armadas para el eficaz cumplimiento de sus misiones. Sin embargo, a la hora de concretar y detallar el proceso, los países difieren en los ritmos y en los objetivos, ya que la situación de cada uno de ellos es distinta y está condicionada por sus propias peculiaridades. Por ello, el proceso de adaptación pone en determinados casos –EEUU es el más significativo– el acento en la tecnología y en los nuevos sistemas. En otros países, la transformación centra su esfuerzo en la organización, la estructura y la dimensión de las Fuerzas Armadas. Para algunos, el cambio de mentalidad de los militares y su interacción con otros actores que han adquirido recientemente un importante papel en los conflictos actuales (medios de comunicación, agencias civiles, ONG,s.), es un aspecto de gran relevancia que no puede obviarse. Hay autores que defienden que lo que ha cambiado no es solamente el escenario estratégico en el que nos desenvolvemos, sino el concepto mismo del enfrentamiento, evolucionando la guerra industrial de los últimos tres siglos a un estadio diferente de confrontaciones y conflictos. Pero al margen de los intentos por analizar causas y motivos, lo que subyace en el fondo de todos los procesos es el modo de actuación y la finalidad del empleo de los ejércitos en el siglo XXI.

Por ello, antes de adentrarnos en materia, conviene recordar brevemente las misiones que desempeñan las Fuerzas Armadas en los países occidentales, para enmarcar mejor después el proceso de adaptación al que deben hacer frente.

LAS NUEVAS MISIONES DE LOS EJÉRCITOS

Además de las ya tradicionales misiones de las FAS como consecuencia principalmente de la defensa de la soberanía nacional (1), el final del

(1) Recogidas en el artículo 8.1 de la CE para las FAS españolas.

siglo XX propició la configuración de los ejércitos como instrumento de la acción exterior de los estados. Ello impulsó la participación de fuerzas militares en lo que genéricamente se llamaron *Operaciones de Apoyo a la Paz*, que han evolucionado en función de las circunstancias de cada momento y de cada lugar donde se han desarrollado y que han requerido una progresiva adaptación de los ejércitos a sus características, sobre todo en lo que se refiere a la restricción del empleo de la fuerza y al trabajo en entorno multinacional.

Cuando el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld (2), afirmó que el Mantenimiento de la Paz no era un trabajo para soldados, pero que sólo un soldado podía realizarlo, no pensó en el debate que se abriría años más tarde. En aquél momento, las Operaciones de Apoyo a la Paz eran una misión complementaria en algunos ejércitos, que participaban en ella debido a su organización, sus medios y su forma de actuar. Sin embargo, cuando el mundo bipolar finalizó y la amenaza de occidente se diluyó, muchos creyeron que este tipo de operaciones se convertirían en la razón de ser de las FAS, como exportadores de seguridad y estabilidad. No ha sido así, aunque es evidente que hoy en día constituyen uno de los motivos más frecuentes para desplegar y emplear fuerzas en el exterior.

Durante algunos años nos ha acompañado el debate de la especialización de determinadas unidades militares en Operaciones de Paz, dejando las operaciones bélicas convencionales para otro tipo de unidades. Ese mismo debate se trasladó al seno de las organizaciones internacionales o de las alianzas militares. Se llegó a proponer que los europeos se ocupasen principalmente de Operaciones de Paz, asumiendo los norteamericanos el protagonismo cuando se tratase de intervenir en conflictos de alta intensidad. Nada de ello ha prosperado, entre otros motivos porque las relaciones transatlánticas no pasan por su mejor momento y, sobretodo, porque es difícil materializar un reparto de tareas donde el riesgo de unas es muy superior al de otras. Relacionado con esta cuestión, también se debatió ampliamente si la preparación para las Operaciones de Paz debía ser específica y si la instrucción y el adiestramiento realizado para combates convencionales era el idóneo para este nuevo tipo de misiones. En casi todos los países prevaleció el criterio de que la unidad militar preparada para intervenir en un conflicto de alta intensidad, podría asumir cualquier cometido en una Operación de Paz. La consecuencia es

(2) Fue Secretario General de la Organización de Naciones Unidas entre 1953 y 1961.

que no se variaron los programas generales de instrucción y únicamente –antes de las misiones y por un tiempo limitado– se establecieron periodos de concentración para familiarizarse con las características concretas de la operación a realizar. Y así seguimos.

Por otra parte, las sociedades modernas han comenzado a demandar cada vez con mayor frecuencia la participación de sus Fuerzas Armadas en el cumplimiento de otro tipo de misiones, para las que es indudable que se precisa una preparación específica y la disponibilidad de unos medios diferentes. Estos cometidos, que se han desarrollado siempre pero que ahora se pretende que formen parte de lo habitual, son los que la doctrina mayoritaria encuadra en “de Apoyo a las Autoridades Civiles” y “de Ayuda Humanitaria”, que junto a las operaciones bélicas convencionales y las de Apoyo a la Paz, constituyen en la actualidad el espectro de actuación de los ejércitos modernos, para el que han de estar mentalizados, preparados y equipados.

Participación de las Fuerzas Armadas en Apoyo a las Autoridades Civiles

Son aquellas misiones en las que las FAS, a requerimiento de la Autoridad Civil, colaboran con ella en las formas legales establecidas para casos de grave riesgo, calamidad, catástrofe o ante cualquier necesidad pública de naturaleza análoga. Se desarrollan en territorio nacional y si hasta ahora se trataba de actuaciones marginales, subsidiarias y excepcionales, en los últimos años ha aumentado su frecuencia y su intensidad, lo que obliga a las FAS a realizar un esfuerzo de adaptación en su organización, en su preparación y en sus medios.

En el plano teórico, estas colaboraciones se dividen a su vez en dos grandes bloques: Operaciones de Protección Civil y Medio Ambiente, y Operaciones de Seguridad y Orden Público.

Operaciones de Protección Civil y Medio Ambiente

Como es sabido, el origen de la Protección civil hay que situarlo durante las grandes confrontaciones mundiales del siglo pasado y surge para aliviar los sufrimientos de la población civil, especialmente en las grandes ciudades, con motivo de acciones enemigas. Se trataba entonces, ante la falta de recursos, de organizar servicios civiles que minimizasen los daños causados y auxiliasen a la población. La desaparición de las guerras industriales en Europa hizo que los servicios de protección civil se orien-

taran a los riesgos causados por catástrofes naturales o artificiales y a la preservación del medio ambiente. Aunque en tiempos de paz los ejércitos siempre colaboraron ante cualquier emergencia de este tipo, lo cierto es que su participación se producía únicamente cuando no quedaban más opciones y todos los demás recursos ya se habían empleado. Sin embargo, la creciente influencia de los medios de comunicación y la necesidad de disponer en plazos muy reducidos de medios de difícil disponibilidad –helicópteros, aviones de carga, hospitales de campaña, numeroso personal organizado y disciplinado– ha hecho que los gobiernos traten de responder en estas ocasiones lo más rápidamente y con cuantos medios tengan a su alcance. Ello ha provocado que en todos los planes de emergencia o de contingencia que elaboran las diferentes administraciones públicas se prevea el empleo, en mayor o menor medida, de los ejércitos.

Por otra parte, el acusado proceso de descentralización autonómica llevado a cabo en España en los últimos años ha traído como consecuencia que la pérdida de competencias de la Administración Central del Estado ha venido acompañada de la lógica reducción de medios y activos. Ello provoca que ante determinadas situaciones de catástrofe o riesgo, el Gobierno Central disponga de escasos medios para atender las fuertes demandas sociales, con lo que es habitual que materialice su apoyo mediante el despliegue de efectivos de las FAS. Es lo que sucedió tras la crisis del “Prestige”, en que se emplearon unidades militares para limpiar las playas durante más de un año, o durante el verano de 2006, cuando los incendios forestales asolaron Galicia y sobrepasaron las capacidades de la Xunta. Ante las catástrofes originadas, el Gobierno hubo de recurrir a personal y medios de los ejércitos para mostrar su presencia en la zona afectada y tratar de paliar las consecuencias del desastre.

Otros ejemplos cercanos son: el empleo de personal y medios militares para atender a las oleadas de inmigrantes ilegales –o irregulares, por seguir la denominación empleada en otro capítulo de este Cuaderno– cuando la capacidad de los organismos responsables se ve superada por los acontecimientos; la asistencia con medios de las FAS en el caso de grandes nevadas que colapsan las vías de comunicación, el rescate y puesta a salvo de ciudadanos tras inundaciones (especialmente relevante fue la actuación de las FAS durante la década de los 80 en Levante y en el País Vasco) o la movilización de recursos y personal con motivo de incendios que se produce cada estación estival.

El mayor inconveniente que presenta este tipo de misiones es que frecuentemente los cometidos que se asignan a las FAS están lejos de la ins-

trucción recibida y tienen poco que ver con los medios de que se dispone. Un ejemplo extremo de ello es la ocasional polémica que se produce ante determinados conflictos laborales que incitan a las Administraciones Públicas a solicitar el apoyo de los ejércitos para solucionar una situación límite a la que se ha llegado tras una deficiente gestión. Como muestra, baste señalar la alarmante situación sanitaria a la que se ha llegado en ocasiones ante la huelga de los basureros, que ha provocado fuertes presiones de los vecinos y ante las que los ayuntamientos han estado tentados de solicitar el apoyo de los ejércitos. Afortunadamente, casi siempre impera el sentido común y se alcanzan soluciones distintas. Otro ejemplo distinto, es el empleo de un centenar de militares durante dos días para buscar a un niño desaparecido en una población canaria, lo que fue agradecido y alabado por las autoridades locales. Sin embargo, acciones de este tipo incurren en el riesgo es que se extienda entre la sociedad la creencia de que ese es el papel de los ejércitos (3).

En España, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (4) cita entre sus misiones a las FAS la de preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en circunstancias de grave riesgo o catástrofe. Para dar respuesta a este mandato legal, recientemente se ha constituido en España la Unidad Militar de Emergencias (UME). Se trata de una Unidad conjunta, de carácter permanente, que tiene como misión la intervención en situaciones de grave riesgo o catástrofe para contribuir a la seguridad de los ciudadanos en cualquier punto del territorio nacional. Está previsto que cuente con 4.000 efectivos y más de 1000 vehículos, aviones y helicópteros. Fue creada a finales de 2005, tras el incendio de Guadalajara, donde además de la superficie calcinada, murieron 11 personas. Se pretende que tenga instrucción en las actividades de inundaciones, desescombro y rescate, nevadas y lucha contra incendios forestales. La constitución de la UME no ha estado exenta de polémica. Aspectos como su dependencia de Presidencia del Gobierno y no del Ministerio de Defensa y la absorción de numeroso personal del Ejército de Tierra, ha provocado reacciones encontradas. Sin embargo, si finalmente la UME asume la participación de las FAS en todas las operaciones de Protección Civil y Medio Ambiente, liberará al resto de los ejércitos de la servidumbre de tener que afrontarlas sin la preparación adecuada ni los medios necesarios.

(3) El Mundo, 15 de marzo de 2007, página 23.

(4) LO 5/2005 de 17 de noviembre.

Operaciones de Seguridad y Orden Público

Engloba aquellas actividades que las FAS desarrollan en apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado FCSE, siempre a petición de estos últimos y cuando han sido sobrepasados. Es decir; con carácter excepcional. No obstante, la frecuencia con que se producen estos apoyos hace que hayan de ser tenidos en cuenta. Mención especial merece la actuación de las FAS en la lucha contra el terrorismo, al constituir éste una de las amenazas más claras en los comienzos del siglo XXI.

Cabe señalar una primera distinción entre la actuación de las FAS, con carácter preventivo, como refuerzo a las FCSE, y otras actuaciones que tendrían lugar cuando las fuerzas de policía hubieran sido superadas por la situación. Entre las primeras, el ejemplo más cercano y reciente es el refuerzo de la valla fronteriza en las ciudades españolas del Norte de África para evitar las avalanchas de inmigrantes. Aunque en muchas otras ocasiones –con motivo de procesos electorales, de acontecimientos de proyección mundial o de amenazas concretas– se produce un despliegue disuasorio que persigue la protección de objetivos de importancia estratégica. La actuación de unidades de los ejércitos cuando las fuerzas de policía han sido sobrepasadas es menos común y se trata de un caso de verdadera emergencia. Ejemplos tenemos en EEUU, tras los disturbios de origen racial de Los Ángeles en la década de los 90 o para impedir las acciones de pillaje tras el paso del huracán Katrina en Nueva Orleans en el año 2005.

Sobre estas misiones hay que ser muy precavido, determinar claramente las responsabilidades y las líneas de mando, así como las reglas de enfrentamiento en caso de tener que emplear la fuerza. Tradicionalmente, las FAS de aquí y de todo el mundo occidental son reticentes a ser empleadas en este tipo de situaciones, pues no cuentan con la preparación adecuada ni con la instrucción requerida. Tampoco los medios de que se dispone suelen ser los idóneos. Todo ello produce sensación de inseguridad, por lo que conviene ser prudente al recurrir al empleo de las FAS en estas ocasiones.

Caso aparte merece la *actuación de los ejércitos en la lucha antiterrorista*.

Tras el 11-S, los EEUU se lanzaron a una *guerra global contra el terror*, que ha ocupado desde entonces el centro de su política exterior y de seguridad, empleando a sus Fuerzas Armadas como instrumento principal para alcanzar sus objetivos políticos. Sin embargo, ningún otro gobier-

no ha seguido la senda norteamericana, aunque algunos hayan sufrido también en su territorio ataques terroristas de brutales consecuencias y la mayoría de los países occidentales consideren que el terrorismo islamista representa una seria amenaza a su seguridad. Hay, por tanto, similitud en el diagnóstico estratégico, pero una clara divergencia en el tratamiento a seguir. Para los EEUU, la premisa que siguió a los atentados del 11-S es que se trataba de una amenaza externa que debía ser eliminada principalmente mediante operaciones militares llevadas a cabo en los lugares que servían de cobijo a los terroristas, mientras se desarrollaban acciones complementarias para aislarles, impidiendo sus movimientos y cortando sus fuentes de financiación.

Para el resto de los países occidentales, sin embargo, la amenaza terrorista tiene un mejor encaje formando parte de la seguridad interior y no constituye necesariamente la mayor amenaza a su seguridad nacional. Hay un intento de minimizar esta realidad, de rebajar las alarmas que suscita, en la convicción de que su exageración trae como consecuencia la radicalidad de minorías islamistas –tanto externas como internas– que pueden sentirse acosadas y refugiarse bajo el paraguas de marca “Al Qaeda”. Por ello, los países europeos prefieren poner el acento en la vigilancia de esas minorías y ofrecen el protagonismo a los servicios de inteligencia y a las fuerzas de seguridad, relegando a sus fuerzas armadas a las acciones que solamente ellas, por su organización, estructura y medios, son capaces de realizar. Por tanto, la respuesta esencial a la amenaza terrorista es preventiva, al tiempo que se promueven todo tipo de instrumentos socioeconómicos de integración cultural para conseguir que las minorías susceptibles de dar el paso a las acciones violentas desistan de hacerlo. Se trata, en suma, de elaborar políticas internas que se perciban como comprensivas, tolerantes, integradoras y justas.

Sin entrar en las dificultades y las contradicciones de estos planteamientos, vamos a centrarnos en cuál es el papel que deben asumir los ejércitos en nuestros países, sobre el que se ha abierto un debate en los últimos años. Conceptualmente, las naciones europeas son reticentes a aceptar que el terrorismo sea la mayor amenaza a la seguridad nacional, pues en caso de serlo, las fuerzas armadas, tradicionales garantes de esa misma seguridad, adquirirían un protagonismo esencial y lo que es más relevante, habrían de adaptarse en su organización, procedimientos y equipos para responder a esa demanda. Al relegar la amenaza terrorista al ámbito social, surgen respuestas y actores diferentes. Otro planteamiento que debe mantenerse para proporcionar coherencia argumental es

que los terroristas son nacionales o asimilados. Si se admitiera que las acciones terroristas son perpetradas siguiendo instrucciones de naciones extranjeras o por súbditos de otros países actuando a cuenta de ellas, es obvio que la sociedad exigiría una respuesta que sobrepasaría el ámbito nacional y donde sus fuerzas armadas tendrían un papel preponderante.

Otro factor a tener en cuenta para valorar la participación de las FAS en este ámbito es el modelo policial que existe en un determinado país, de modo que aquellos de mayor descentralización tienden a emplear a los ejércitos con más flexibilidad en caso de graves riesgos. Por otra parte, cuando entre las fuerzas de seguridad hay cuerpos específicos de naturaleza militar, éstos asumen lógicamente el protagonismo ante el agravamiento de la amenaza (5).

Por tanto, en el ámbito europeo, se tiende a disminuir la consideración de amenaza a la seguridad nacional de las acciones terroristas, circunscribir este tipo de actividades al ámbito doméstico y otorgar el protagonismo de la lucha antiterrorista a las fuerzas de seguridad. No obstante, hay que señalar que ante la magnitud y repercusión de algunos atentados, los gobiernos europeos están abriendo el abanico de posibles intervenciones a sus fuerzas armadas.

En España hay una evolución lenta e invadida de fuertes reticencias ideológicas debido a nuestra reciente historia, donde el terrorismo hasta el 11-M había sido exclusivamente nacional, producto de radicalismos políticos o independentistas. No obstante, ningún gobierno ha eludido contar con las FAS cuando la situación lo ha requerido. En los años 80, el Ejército de Tierra participó en una operación de impermeabilización de fronteras, para impedir el tránsito entre España y Francia a través de los pasos pirenaicos (6). Más frecuentemente, se han producido despliegues preventivos o disuasorios de vigilancia a objetivos de interés, como centros de comunicaciones, grandes obras hidráulicas, centrales nucleares, vías férreas, así como la protección de determinados acontecimientos (exposiciones, olimpiadas, cumbres internacionales, etc.). Este empleo de los ejércitos se produce en refuerzo de las fuerzas de seguridad y su papel es esencialmente disuasorio.

(5) Ejemplos claros lo constituyen la Gendarmería francesa, los Carabineros italianos o la Guardia Civil española.

(6) Fue la denominada "Operación Alazán", desarrollada entre marzo de 1981 y noviembre de 1982.

Hay otros riesgos ante los que también es necesario prever la actuación de las FAS en función de los singulares medios de que disponen. En primer lugar, el despliegue de unidades de defensa aérea ante una posible amenaza de este tipo, más temida tras los atentados del 11-S (7). Se trataría de estar en condiciones de impedir un ataque aéreo, lo que resulta en extremo difícil por los breves plazos de tiempo con los que se cuenta, pero que ha de tenerse en cuenta estableciendo los procedimientos de alerta necesarios. Igualmente, hay determinados medios pasivos (unidades de protección NBQ) o complementarios (helicópteros, hospitales de campaña, ambulancias) que por su especialización pueden activarse en caso de necesidad, pero que no es lo habitual. Por tanto, aunque hay un restringido debate sobre la necesidad de aprovechar mejor la organización y medios de las FAS en la lucha contra el terrorismo, lo cierto es que actualmente el papel casi exclusivo corresponde a las fuerzas de seguridad y a los servicios de inteligencia.

Ante la difuminación de los límites entre la seguridad interior y la exterior propia de determinados conflictos, se dificulta la separación de misiones entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad. Sin embargo, en Europa al menos y desde luego en España, la opinión mayoritaria no prevé la participación de las FAS más que en misiones complementarias o de apoyo.

Las Operaciones de Ayuda Humanitaria

Son las que se realizan para aliviar el sufrimiento humano en situaciones de catástrofes, fuera del territorio nacional y normalmente previa solicitud. Se emprenden cuando las autoridades responsables del área geográfica se ven desbordadas por la magnitud de la catástrofe, se ven imposibilitadas para actuar como consecuencia de un conflicto bélico o cuando carecen de la voluntad para hacerlo. Pueden consistir en socorrer a la población afectada con motivo de un desastre de grandes proporciones (tsunami en Indonesia, huracanes en Centroamérica, inundaciones en Mozambique, terremoto en Turquía), ayuda a refugiados y desplazados mediante la constitución de campamentos (Kosovo 1999), y entrega de ayuda humanitaria.

Descritas las misiones que se contemplan cada vez con más frecuencia y que son distintas de la actuación tradicional en operaciones bélicas,

(7) LO 5/2005 de 17 de noviembre. Artículo 16 d).

pasamos seguidamente a analizar el necesario proceso de adaptación en el que desde hace algunos años se ven incursas las FAS.

EL CONCEPTO DE TRANSFORMACIÓN MILITAR. ORIGEN Y EVOLUCIÓN

El origen hay que situarlo en los EEUU durante los comienzos de la primera Administración de George W. Bush en el año 2000, y consistía en encauzar y obtener el máximo rendimiento de la denominada “revolución en asuntos militares” (RMA), que había supuesto una relevante modernización de las capacidades militares de los EEUU a caballo de los avances tecnológicos producidos a finales del siglo XX.

Aunque ya se hablaba de “Transformación” en círculos próximos al Pentágono, los atentados del 11-S y la constatación de que tras el final de la confrontación Este-Oeste una nueva tipología de conflictos dominaría el escenario estratégico del siglo XXI, hacen que sea el propio presidente Bush quien conceda un especial protagonismo a la “Transformación de la Fuerza” como proceso para adaptar los ejércitos estadounidenses a dichos conflictos, a los que los EEUU, como primera potencia mundial en la era de la globalización, no podrán permanecer ajenos.

Los conflictos que se prevén –predominantemente asimétricos– no buscan como hasta ahora equilibrar la balanza mediante el cambio de las reglas de enfrentamiento, reforzar posiciones propias o debilitar las del adversario. No, aquí de lo que se trata es de romper el tablero de juego, de obligar permanentemente al contrario a modificar sus procedimientos, a cambiar sus peones de maniobra y a variar de forma constante los planes elaborados. Si ahora se ataca con terrorismo indiscriminado, cuando nos hayamos adaptado a esa situación y establecido medidas para minimizar efectos, el enemigo golpeará provocando catástrofes ecológicas, pandemias biológicas, ataques cibernéticos o cualquier otra acción que nos obligue a replantearnos todo lo andado hasta ese momento. Entre los muchos aspectos de la asimetría, hay uno que consiste en la aceptación del conflicto como tal. Mientras unos contendientes se esfuerzan en no reconocerlo, minimizarlo o pensar que el paso del tiempo o de determinadas circunstancias lo extinguirá, para otros constituye su razón de ser y la justificación de todas sus acciones. Los que promueven estos conflictos asimétricos saben que en Occidente somos de reacciones lentas y lo que es mucho peor, intuyen que nuestra voluntad se debilita ante la adversidad.

En opinión de algunos autores (8), el concepto clave que se ha modificado es el clásico de guerra, que ha estado vigente los últimos 350 años. El cambio que ha experimentado la guerra no ha sido todavía asumido ni por sus protagonistas principales –los ejércitos, que siguen ansiando la batalla decisiva que les conduce a la victoria– ni por las sociedades que los apoyan, que siguen pensando en términos de perdedores y vencedores. Los conflictos pos-industriales siguen otras pautas y otros condicionantes. Uno de los mayores inconvenientes que presenta la participación de fuerzas occidentales en los conflictos actuales, es que en ellos no se percibe que esté en juego la supervivencia nacional, como era el caso en las guerras del pasado. De ello se derivan dos consecuencias importantes: en primer lugar, es preciso un ejercicio de pedagogía para explicar a la sociedad las causas que motivan la intervención militar, los principios que se defienden y los intereses que se persiguen, de modo que la decisión sea ampliamente compartida por la población. Otra consecuencia, esta de orden técnico, es que una de las mayores prioridades en la definición de la misión es la denominada *protección de la Fuerza*, que mal interpretada puede derivar en que el cumplimiento de la misión no justifique las bajas propias o lo que es lo mismo, si hay que optar entre arriesgar la vida de nuestros soldados o cumplir alguno de los cometidos encomendados, hay muchas posibilidades de que surja la tentación de eludir el cumplimiento de la misión ante el supuesto mal mayor (pérdida de vidas humanas propias). Esta imposición, que normalmente procede del nivel político pero que los mandos militares asumen con entusiasmo, casa mal con tradiciones de una profesión milenaria que siempre hizo del cumplimiento del deber su razón de ser. Pero es que además, cuando los adversarios perciben esta limitación desaparece todo efecto disuasorio que pueda proporcionar nuestra superioridad militar. Si el oponente sabe que no arriesgaremos las vidas de nuestros soldados, siempre acabará imponiendo su voluntad, y nuestra fuerza desplegada con tanta precaución no servirá de gran cosa (9).

Otro de los aspectos relevantes es la aparición de múltiples actores en el espacio físico donde se libran los combates. La irrupción sin apenas limitaciones de los medios de comunicación, la actuación de organizaciones no gubernamentales de variadas procedencias y con distintas finalidades, la difícil distinción entre combatientes y no combatientes y la participación de empresas de seguridad en lo que ya se llama la “privatiza-

(8) SMITH, RUPERT. “The Utility of Force”. Penguin Books 2006.

(9) Uno de los casos paradigmáticos fue la actuación de UNPROFOR en Bosnia.

ción” de la guerra, contribuyen a formar un complejo sistema de relaciones y dependencias que influyen de forma determinante en el desarrollo de las operaciones.

Todos estos aspectos condicionan los modos de actuación de los ejércitos y sus procedimientos operativos, por lo que es imprescindible su adaptación a la nueva realidad.

Aunque la iniciativa conocida como “Transformación” comienza en rigor durante la última Administración Clinton, EEUU se embarcó decididamente en ella de la mano de Ronald Rumsfeld al ser designado Secretario de Defensa en el año 2001. Se trataba entonces de cambiar los procedimientos de gestión para adaptar los ejércitos a los avances tecnológicos que se estaban produciendo y, al mismo tiempo, convertir el potencial inversor del Pentágono en motor de nuevas aplicaciones de la técnica a los sistemas de armas. El componente ideológico que respalda el concepto buscaba la obtención de un instrumento militar que posibilitase el mantenimiento de la hegemonía mundial norteamericana. Su legitimación se basa en lograr la intervención en conflictos con un número insignificante de bajas. La experiencia de la campaña en Kosovo (1999), donde se alcanzaron los objetivos políticos mediante una intervención militar sin una sola baja de combate propia, tuvo una enorme influencia. Parecía posible, llegado el caso, imponer soluciones con un coste muy reducido en vidas humanas.

Los teóricos de la “Transformación” optaron por sistemas intensivos en capital, de gran coste, largo desarrollo y tecnológicamente muy avanzados. Ello se financiaría mediante significativas reducciones en la estructura de la fuerza. En otras palabras, se cambiaba personal por tecnología en aras a lograr ese ejército altamente cualificado, reducido, ágil, de escasa carga logística y con un evidente perfil expedicionario. Capaz, en muy pocas horas, de desplegar en cualquier lugar del mundo e intervenir en una crisis con una gran demostración de fuerza y de manera resolutiva, volviendo en cuanto la situación lo permitiese a sus bases seguras.

Después del 11-S, lo que había sido una iniciativa experimental, consistente en una oficina dirigida por el Vicealmirante retirado Cebrowski (10), con sus despachos ubicados fuera del Pentágono para materializar –también visualmente– lo que suponía operar fuera de los procedimientos

(10) ARTHUR CEBROWSKI (1942-2005), Vicealmirante retirado que fue designado por Rumsfeld en el año 2001 para dirigir la Oficina de Transformación de la Fuerza.

habituales (11), se convirtió en el eje de la política militar de Rumsfeld y en el foco desde el que se transmitían las ideas de la transformación al resto del Departamento. En palabras del propio Bush, “la alternativa que presentaba la transformación estaba clara antes de la intervención en Afganistán y del 11-S. Lo que cambió fue la urgencia y la necesidad de crear la Fuerza del futuro mientras se libraba una guerra” (12).

La primera acción fue Afganistán y aunque ahora parece que la situación se ha empantanado de alguna manera, desde el punto de vista militar la operación fue un éxito. Se derrocó al régimen de los Talibán con poco esfuerzo y en un tiempo mínimo. Se terminó con la estructura logística y de entrenamiento que sustentaba a las células terroristas y el coste de todo ello fue bajo, tanto en términos políticos como militares. Sin embargo, una vez controlado Kabul y amedrentados los señores de la guerra, llegó la hora de la reconstrucción, de permanecer en el lugar y de tratar de recorrer cinco siglos de progreso de la humanidad en apenas unos años. ¡Ardua tarea!

Pero volvamos al campo militar. Lo cierto es que la campaña afgana fue un éxito. Se lograron los objetivos en muy poco tiempo y en contra de los precedentes históricos, donde otros ejércitos muy superiores en el pasado no habían conseguido triunfar, y el “ejército de la Transformación” auspiciado por Rumsfeld, que era capaz de innovar tácticas y técnicas sobre el terreno, parecía la solución en este siglo que comenzaba. Las armas de precisión, el auge de las comunicaciones por satélite –se dirigía la operación por primera vez en la historia sin pisar el terreno, desde un Cuartel General en Tampa (Florida)– la electrónica aplicada, la conformación y la vigilancia del campo de batalla, las coaliciones de conveniencia tanto con países occidentales como con fuerzas locales, eran las características de un nuevo modo de hacer la guerra, de sacar provecho de la inmensa distancia tecnológica que separaba dos mundos alejados no sólo en el espacio, sino también en el tiempo.

Este éxito produjo una euforia sin límites en los analistas del Pentágono y sobre todo en los asesores de seguridad de la Casa Blanca. “Transformación” era la palabra de moda y el Presidente Bush elevó el

(11) “To think out of the box” era la expresión empleada para simbolizar la independencia de criterio e influencias.

(12) Declaraciones del presidente Bush en The Citadel, Charleston. 11 de diciembre de 2001.

concepto al nivel de la Estrategia de Defensa (13), de modo que debía implantarse en tres ámbitos concretos: la gestión del Departamento de Defensa, la cooperación con otras agencias y con los aliados, y el modo de combatir de los ejércitos. Se creyó que el producto resultante sería un instrumento colosal al que se podrían encomendar los mayores retos. Entre estos, destacaba una asignatura pendiente: Irak.

La campaña de Irak, desde el punto de vista militar, fue un completo éxito mientras duró el enfrentamiento convencional contra las fuerzas armadas de Sadam. En tres semanas escasas se alcanzaba Bagdad. Los analistas pensaron que el dictador, una vez aprendidas las lecciones de la guerra anterior, lejos de presentar batalla en campo abierto se refugiaría en las grandes ciudades, convirtiendo a la capital en bastión de su defensa. Sin embargo, acciones rápidas y contundentes, una vez destruida la red de mando y control de las fuerzas iraquíes, llevaron al colapso psicológico del enemigo. El ejército norteamericano se impuso de nuevo militarmente sin gran oposición. El número de bajas propias era muy reducido, la duración de la campaña breve y los costes del despliegue serían insignificantes en comparación con las posibilidades que ofrecía la explotación del crudo iraquí. Ello permitió al presidente Bush declarar solemnemente el 1 de mayo de 2003 (las primeras acciones militares habían comenzado el 20 de marzo) que las principales operaciones de combate en Irak habían finalizado. La pesadilla no había hecho más que comenzar.

Hoy, con la perspectiva que dan los años transcurridos, sabemos que se cometieron determinados errores estratégicos. En primer lugar, hubo un fallo esencial de inteligencia. No es sólo que las supuestas armas de destrucción masiva del régimen iraquí, que habían servido de justificación a la intervención, nunca apareciesen, sino que además el pronóstico sobre una favorable reacción de la población local en el Norte kurdo y en el Sur chií, distaron mucho de lo previsto. Este error de los servicios de inteligencia provocó la pérdida de credibilidad de los EEUU ante las Naciones Unidas y ante sus aliados más importantes. Por otra parte, la rápida campaña terrestre provocó que las mismas fuerzas preparadas y equipadas para combatir y vencer al ejército más temido de la región, tuviesen que convertirse sin solución de continuidad en garantes de la seguridad y del orden público, y promotores de la reconstrucción. Se pasaba, sin transición alguna, de una operación de combate convencio-

(13) En otoño de 2003 el Pentágono publicó el documento "Military Transformation: A Strategic Approach".

nal a otra de consolidación de la paz. Sin cambiar de unidades, ni de mandos, ni de equipos. Y además se hacía ante una población poco proclive a colaborar con el enemigo declarado de los últimos doce años. Seguramente, el desmantelamiento apresurado de la estructura social y política que representaba el partido Baath y que sustentaba a las fuerzas de seguridad, provocó, aparte de la desesperación de miles de ciudadanos iraquíes a los que no les quedó otra salida que seguir combatiendo con otros procedimientos al nuevo gobierno de Bagdad, un vacío social y político que únicamente pudo ser ocupado por los líderes religiosos, enfrentados asimismo entre sí.

Otro de los errores fue pensar que la brecha tecnológica que separaba a ambos contendientes sería determinante en todas las fases del conflicto. Y si bien es cierto que lo fue durante los combates convencionales, más tarde pudo comprobarse que ante un enfrentamiento asimétrico donde uno de los contendientes emplea acciones terroristas indiscriminadas por parte de fundamentalistas que no dudan en perder la propia vida en ellas, poco aporta la ventaja tecnológica. Este error ha disparado los costes de la guerra, tanto en vidas humanas como en recursos consumidos.

Pero no se trata ahora de analizar el conflicto de Irak, sino de poner de manifiesto las consecuencias del mismo con relación a la transformación. La rápida campaña inicial provocó cierta euforia acerca de las capacidades de las fuerzas norteamericanas y justificó sobradamente las importantes inversiones que se preveían para programas tecnológicamente avanzados. Se trataba de continuar ensanchando la enorme brecha que separaba un ejército de la era de la información de otro pos-industrial identificado con el pasado siglo XX. Los problemas comenzaron a surgir ante las dificultades de pacificar la antigua Mesopotamia y ante el incremento de acciones terroristas llevadas a cabo por la denominada insurgencia. Mientras la Oficina de Transformación diseñaba proyectos de futuro con tecnologías de mañana, las tropas sobre el terreno reclamaban con urgencia equipos de siempre con los que aumentar su protección –mayores blindajes y más potencia de fuego–, lo que hizo replantearse muchos postulados y reorientar las inversiones. Con más de 135.000 soldados en Irak enfrentados a amenazas constantes, había que resolver las operaciones del presente antes que las del futuro.

Con el paso de los meses, el agravamiento del conflicto y la dificultad de reducir sustancialmente las fuerzas desplegadas, EEUU se encontró con un serio problema de reclutamiento. El hecho es que las reducciones

de personal realizadas desde mediados de los años 90 para posibilitar la RMA primero y la transformación después, mostraban ahora los efectos no deseados. El ejército empezaba a notar el cansancio de las rotaciones. Los despliegues en tantos lugares simultáneamente, los muchos compromisos adquiridos, la falta de confianza en las alianzas locales, el brote de amenazas en todas partes y a un tiempo, hicieron surgir las voces reclamando aumentos de contingente.

El fracaso de la posguerra iraquí intensificó las presiones sobre el Departamento de Defensa e hizo dimitir a Rumsfeld en noviembre de 2006, pero el pensar que la transformación terminó su andadura con el anterior Secretario de Defensa no es acertado. El concepto pervive. Se trata de innovar, actuar y aprender de lo experimentado, llevando inmediatamente lo aprendido al comienzo del ciclo para que pueda ser útil a lo largo de todo el proceso.

Pero, ¿Dónde nos encontramos en el momento presente? ¿Qué aspectos concretos cabe esperar en EEUU de la “Transformación” Hasta el momento se ha producido un amplio desarrollo doctrinal. Se han fijado seis objetivos operativos en los que debe volcarse el esfuerzo (14) y cuatro pilares militares sobre los que debe pivotar toda la transformación (15). Cada decisión conlleva implicaciones de política militar, operativas e industriales.

En el momento presente, las prioridades tecnológicas son las asociadas a los sistemas no tripulados, a las armas no letales, a las ciencias cognitivas y las del ámbito energético (16).

Entre las primeras, desde hace décadas se están realizando ingentes inversiones y ahora se trata de alcanzar el siguiente nivel: ampliar el espectro de actuación de los sistemas automatizados y de las plataformas no tripuladas. Hasta ahora, estos sistemas se emplean principalmente para cometidos de alto riesgo, para labores rutinarias o para aquellas que precisan grandes cantidades de recursos humanos o producen desgaste

(14) Protección de lugares críticos y destrucción de armas NBCR; Proyección y Sostenimiento de la Fuerza; Neutralización de refugios enemigos; amplio empleo de las tecnologías de la Información; Asegurar los Sistemas de Información; Mejorar las capacidades espaciales. *Military Transformation. A Strategic Approach*. Otoño de 2003.

(15) Fortalecer las operaciones conjuntas, explotar las ventajas de la Inteligencia de los EEUU, desarrollo de nuevos conceptos y experimentación, y desarrollo de las capacidades de la transformación en programas, instrucción y formación.

(16) Entrevista con Terry Pudas, US Deputy Assistant Secretary of Defense for Forces Transformation and Resources. *Defense News*, 22 de enero de 2007.

del personal, pero que no conllevan capacidad de decisión. Se trata en el futuro de abrir a estos sistemas cierto grado de adopción de decisiones.

Con respecto a las armas no letales, se están produciendo grandes avances y no es aventurado pronosticar que en los conflictos de la próxima década muchas de estas armas serán parte del inventario de los ejércitos modernos. El periodo de prueba es largo, para evitar los efectos secundarios o colaterales, pero ya hay prototipos que paralizan al adversario o le inutilizan por periodos prolongados de tiempo para el combate sin producirle la muerte o lesiones graves.

Otro ámbito de investigación prioritario es el de las llamadas ciencias cognitivas, de gran relevancia en la guerra irregular, en las operaciones psicológicas o en conceptos como la disuasión. Se trata de comprender los procesos de decisión del enemigo y sus motivaciones para tratar de influir en ellos. Se está desarrollando mucha investigación teórica en este campo, que de derivar en técnicas concretas, tendría obvias consecuencias fuera del ámbito específico militar.

Con relación a la energía hay dos sectores donde se pretende actuar, en las infraestructuras y en la vertiente operativa. En las infraestructuras se ha avanzado mucho en los últimos años y los progresos se pueden medir y constatar en términos de ahorro energético. En la vertiente operativa, la mayor parte de los mandos militares se centran más en ser eficaces que en resultar eficientes (17). Esto sucede en todos los ejércitos del mundo y está relacionado con la formación recibida y los valores inculcados. Hay que modificar el modo de razonar de los militares para unir eficacia y eficiencia, lo que producirá ahorros considerables de toda clase de recursos. De nada sirve toda la libertad de movimientos en un frente discontinuo de grandes espacios vacíos si la permanente dependencia de los combustibles ralentiza los movimientos operativos y condiciona la maniobra logística. Se trata de buscar alternativas a las políticas energéticas vigentes y no resignarse al “statu quo” del siglo XX.

Mención especial merece la digitalización del campo de batalla, donde los que han de decidir disponen en tiempo real de toda la información necesaria, desde las posiciones exactas de las patrullas más avanzadas hasta el consumo de munición producido tras un ataque enemigo. Es lo que los norteamericanos denominan *Network centric warfare* y la OTAN

(17) El término eficiencia se emplea en su sentido económico: la mejor solución con el menor coste.

recoge como *Network enabled warfare*, que consiste básicamente en obtener una visión más completa del campo de batalla gracias a la capacidad de adquirir y procesar un gran volumen de información procedente de múltiples fuentes. Ello proporciona una indudable ventaja ante el adversario. Sin embargo, una de las mayores controversias suscitada tras la intervención del ejército israelí en Líbano (verano 2006) ha sido precisamente los inconvenientes que puede producir el ilimitado flujo de información respecto a la acción del mando. Si hay un ejemplo positivo, es el de un Jefe de Brigada que tuvo información en su ordenador sobre una compañía de carros de combate que se dirigía directamente hacia un terreno minado y pudo ordenar a tiempo el cambio de dirección. Entre los aspectos negativos está el sobrecontrol que se produce en las acciones de las pequeñas unidades, lo que coarta la iniciativa de sus mandos que están más pendientes de las instrucciones que les llegan que de liderar a sus propios soldados en combate. La conclusión es que altos mandos militares israelíes, lejos de aprovechar las ventajas de la digitalización, diluyeron los esfuerzos de sus Unidades. El caso es que durante la intervención israelí en Líbano, uno de los ejércitos más sofisticados y avanzados del mundo no pudo lograr sus objetivos militares ante un oponente que combinó tácticas de guerra irregular con tecnología comercial. La guerrilla de Hizbolá empleó teléfonos móviles para comunicarse, Internet como una herramienta de coordinación, comunicación y corrección de errores, y potentes visores y cámaras de visión nocturna civiles para tratar de equilibrar su inferioridad de medios de combate nocturno. Sus milicias dispararon más de 4.000 misiles a suelo israelí –que aunque no causaron graves daños sí provocaron efectos psicológicos entre la población– y al alcanzarse el alto el fuego aun disponía de más de 7.000 (18). En suma, aunque nadie discute las ventajas que proporciona la digitalización, su aplicación práctica en un conflicto bélico no ha tenido todo el éxito que se esperaba. Hay un riesgo cierto de saturarnos de información sobre nuestra propia situación y de obtener proporcionalmente un caudal mucho menor sobre las intenciones del enemigo.

Al final del año 2006 la Oficina de Transformación cambió de nombre, de dependencia y de ubicación, pasando a integrarse como una pieza más dentro del colosal engranaje del Pentágono. No se ha suprimido, pero en lugar de pensar desde fuera y aportar soluciones al sistema, ahora forma parte del mismo, lo que le impedirá sustraerse a su dinámica, pla-

(18) Changes Afoot. Editorial del Defense News de 22 de enero de 2007.

zos e influencia. En todo caso, lo que es evidente es que para los EEUU el concepto de transformación continua indisolublemente unido a los avances tecnológicos y a su aplicación militar, influye en la estructura y dimensión de la fuerza y tiende a modificar los procedimientos de gestión y de combate, si bien la necesidad de tener que concentrarse en los frentes abiertos en Irak, y en menor medida en Afganistán, hacen temer una desviación de los objetivos iniciales, aunque a ello argumentan los teóricos de la transformación que precisamente en eso consiste: en la permanente adaptación al cambiante e incierto entorno estratégico.

En conclusión: el concepto que subyace tras la “Transformación” es, desde una perspectiva intelectual, acertado y acorde con la incertidumbre generada por la dinámica de cambios permanentes en el escenario estratégico internacional y por las características de los riesgos y amenazas a los que habrá que enfrentarse durante el siglo XXI. Sin embargo, el hacer de los avances tecnológicos el impulsor predominante de este complejo proceso presenta dos claros inconvenientes: en primer lugar, es difícil mantener el ritmo de inversiones en sistemas tecnológicamente muy avanzados si al mismo tiempo hay que hacer frente a operaciones reales. Pero sin operaciones reales, no se experimenta ni se aprende ni se realimenta el proceso. En segundo lugar, la transformación basada en adquisiciones no proporciona capacidades operativas con el ritmo que se demandan. El desarrollo de un nuevo sistema precisa entre 15 y 20 años hasta su aplicación práctica, periodo demasiado largo para responder a las exigencias operativas de los ejércitos y que puede constreñir decisiones futuras, ya que hay una marcada diferencia entre los horizontes de planeamiento que contemplan las estrategias de Seguridad Nacional y los de programación de los nuevos sistemas de armas, siendo mucho más largos estos últimos, lo que conlleva el riesgo de acometer grandes inversiones en productos que finalmente no sean requeridos.

LA TRANSFORMACIÓN EN LA OTAN

Como los EEUU son referencia ineludible en el ámbito militar, desde los comienzos de este siglo el resto de naciones occidentales ha emprendido con diversa fortuna el camino de la transformación. Una de las primeras organizaciones que abrazó e impulsó el novedoso concepto fue la OTAN, pero no únicamente por la relevante presencia de los norteamericanos, sino como una apuesta europea por ligar sus esfuerzos inversores a la primera potencia mundial. Existe el temor, ante los rápidos avances de los

EEUU, que la brecha tecnológica se ensanche tanto que al final el resto de los países no sea capaz de operar con ellos. Esta preocupación motivó la iniciativa de reconvertir el antiguo Mando Atlántico (SACLANT) en el Mando de Transformación (ACT). El Mando Supremo del Atlántico había representado desde la constitución de la OTAN una expresión clara del vínculo transatlántico, pues se trataba del único Cuartel General aliado en territorio de los EEUU. Cuando en el año 2002 la Administración Bush propuso en la nueva reorganización de la Alianza la supresión de este Mando, los europeos convencieron a los norteamericanos de la necesidad de mantenerlo, reorientando sus cometidos al impulso de la “Transformación” dentro de la OTAN, persiguiendo un doble objetivo: políticamente, se mantenía la presencia militar de los aliados europeos en territorio norteamericano (19), y militarmente se garantizaba la interoperatividad entre las fuerzas de la OTAN. Y así se hizo, en plena euforia por el aparente éxito de los primeros meses tras la intervención en Irak.

Como consecuencia de todo ello, el ACT (Mando Aliado de Transformación) se convirtió en un cuartel general dedicado al constante estudio del futuro y de los posibles cambios que a la vista del ritmo del progreso tecnológico resultarán esenciales en las guerras del siglo que comienza. Existiendo estructuras similares en Estados Unidos se pretende “saber reproducir su mentalidad de transformación para convertirnos en un agente impulsor del cambio de todos los ejércitos aliados” (20).

Desde entonces, la “Transformación” en el ámbito OTAN debía materializarse en algo concreto y ese algo fue la denominada Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF), que debía constituir un instrumento de primera línea donde los aliados, aportando reducidos contingentes, constituyeran la fuerza multinacional más moderna, ágil y eficaz de la Alianza Atlántica. Se trata de una estructura operativa que puede englobar hasta 25.000 efectivos y que combina elementos terrestres, aéreos y navales capaces de desplegar en cinco días con una autonomía de combate de un mes antes de recibir refuerzos. Recientemente ha alcanzado su capacidad operativa y ahora debe jugar un papel determinante como instrumento militar de respuesta en caso de crisis y para constituirse en catalizador para la transformación y la interoperabilidad entre los aliados. Si bien, mientras nadie duda que la NRF o algunos elemen-

(19) El antiguo SACLANT y actual ACT (Allied Command for Transformation) se encuentra en Norfolk (Virginia), donde se hallan destinados cientos de militares europeos.

(20) Entrevista con el Almirante Ian Forbes, último SACLANT. Supervisó la transición al ACT. NATO Review, verano 2003.

tos de ella, puedan ser desplegados en crisis producidas por desastres naturales en misiones de ayuda humanitaria (21), su empleo en misiones convencionales es más complejo, al requerir el consenso de todos los países implicados.

LA TRANSFORMACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Es evidente que el estado en el que se encuentran las iniciativas de defensa en la UE no es en modo alguno comparable con la situación de las diferentes naciones, donde igualmente las diferencias entre unos países y otros son muy notables. Sin embargo, teniendo en cuenta que la Defensa inició oficialmente su andadura comunitaria tras la cumbre de Colonia en 1999 y que todas las políticas de profundización son víctimas del parón institucional producido por la crisis de las ratificaciones, la PESD es uno de los escasos ámbitos donde la realidad se ha impuesto y pueden constatarse avances concretos, siendo las operaciones en curso el ejemplo más relevante y que, mediante la presencia militar de la UE en los Balcanes o en África, está proporcionando visibles resultados de cara a la estabilización de zonas posconflicto.

Por otra parte, la inexistencia de una PESD durante la Guerra Fría y la disponibilidad por parte de la UE de todos los elementos distintos de los específicamente militares que han de intervenir en una crisis, hace que la Unión se encuentre en unas magníficas condiciones para impulsar una verdadera “Transformación”. La experiencia que está adquiriendo con su participación en los conflictos actuales, el hábito de actuación en entorno multinacional, la incorporación de instrumentos civiles de gestión de crisis desde los primeros instantes y el marco que ofrece la Estrategia de Seguridad Europea, son condiciones de partida favorables para promover los necesarios cambios.

Cuando en junio de 1999 el Consejo europeo ratificó la iniciativa franco-británica de Saint Maló (1998) y decidió propiciar los pasos conducentes a una política común en Seguridad y Defensa, pocos suponían entonces que se pasaría de una declaración de intenciones y menos todavía se atrevían a pronosticar que apenas siete años después, la UE habría parti-

(21) La NRF actuó por vez primera transportando entre Ramstein (Alemania) y Little Rock (EEUU) 189 Tn de ayuda a los damnificados por el huracán Katrina en septiembre de 2005. Seguidamente, entre octubre 2005 y febrero 2006, participó en una operación de ayuda humanitaria en Cachemira (Pakistán), tras el terremoto que asoló la región.

cipado activamente en un número considerable de misiones militares, algunas de mantenimiento de la Paz, otras poniendo el acento en aspectos civiles, algunas cerca de sus fronteras, otras en el corazón del continente africano, unas de corta duración y con una finalidad muy determinada, otras abiertas en el tiempo y con programas ambiciosos, unas de contingentes reducidos y bajo el paraguas de la OTAN, otras de forma independiente. Todas con un denominador común: bajo el mandato de Naciones Unidas, lo que ha proporcionado a la UE una vitola de legitimidad a sus actuaciones.

Por otra parte, la Agencia Europea de Defensa ha iniciado su andadura bajo la dirección del Alto Representante y está afrontando el reto de contribuir al diseño de las Fuerzas Armadas del futuro en nuestro continente. Para ello se están llevando a cabo estudios conducentes a analizar el escenario estratégico y sus posibles tendencias, con la finalidad de adaptar los ejércitos de los países de la UE a los nuevos riesgos y amenazas (22). En ellos se describe un panorama sombrío para las próximas décadas, con una UE envejecida, menos próspera en términos comparativos y rodeada de regiones en crisis. En ese escenario los gastos en defensa habrán de competir con gastos sociales influidos por el coste creciente de las pensiones en una sociedad reticente a intervenir en otros lugares por cuestiones de legitimidad y de uso de la fuerza, y donde el gasto en seguridad se verá mucho más favorecido que el específico de defensa.

Otra de las conclusiones es que las operaciones PESD serán claramente expedicionarias, multinacionales y multidisciplinares (con un fuerte componente civil), más dirigidas a lograr seguridad y estabilidad que una victoria militar. Por todo ello, los ejércitos se contemplan como un elemento más entre un amplio abanico de actores en el ámbito de la seguridad, pero no en el más relevante.

Respecto a los posibles adversarios, las zonas de operaciones, los modos de combate y las capacidades requeridas, la única certeza que ofrece el futuro es precisamente su incertidumbre y, como consecuencia de ello, los socios europeos habrán de realizar un esfuerzo permanente para adecuar sus fuerzas armadas a las constantes mutaciones de la situación. Ello debe concretarse en tres aspectos fundamentales: de una parte, hay que ajustarse al cambiante papel de la Fuerza militar y su

(22) An initial Long- Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs. www.eda.europa.eu

empleo. En segundo lugar, hay que lograr una progresiva adaptación a la revolución tecnológica. Finalmente y una vez aclarados estos extremos, hay que mencionar la ampliación del espectro de actuación de las FAS y establecer sus prioridades.

Adaptación al cambiante modo de aplicar la Fuerza militar

El carácter expedicionario de las FAS será cada vez más acusado, ya que la acción de la UE, como actor global, no se limitará al continente europeo o sus regiones periféricas. A ello se unirá una pérdida de independencia de lo militar en el teatro de operaciones debido a la creciente realidad que supone “la guerra en directo”, transmitida en tiempo real a sociedades cada vez mejor informadas y conectadas de forma permanente a cuanto acontece en cualquier lugar del mundo, que provocará la constante interacción de los ámbitos políticos y económicos en el modo de combatir. La difuminación de los niveles de conducción durante las operaciones, las restricciones al empleo de la fuerza por cuestiones de legitimidad y por razones humanitarias, la demanda de precisión para evitar víctimas innecesarias, daños colaterales o riesgos medioambientales, la proliferación de actores no estatales, la continua mezcla –espacial y temporal– de diferentes fases del conflicto sin apenas transiciones entre unas y otras, y la aparición de asimetrías en cuanto a los procedimientos de combate, los objetivos que se persiguen y los valores que se defienden, son las características más relevantes que condicionarán las operaciones militares en los próximos años. En conclusión, la fuerza militar se aplicará en circunstancias inciertas y complejas, contra un enemigo poco definido y reconocible, que no dudará en mezclarse con la población civil para obtener ventaja de ello, con permanentes restricciones en las reglas de enfrentamiento y bajo la constante mirada crítica de los medios de comunicación. Todas estas premisas demandan la progresiva adaptación de las fuerzas militares para poder cumplir las misiones asignadas.

Adaptación a la revolución tecnológica

A diferencia de la visión norteamericana, la UE no aspira a que el sector Defensa encabece los avances tecnológicos, sino que pretende que las FAS de los socios europeos sean capaces de incorporar los últimos avances producidos por unas sociedades modernas. Entre estos avances, las tecnologías asociadas a la información tendrán un papel preponderante junto a las aplicaciones de la microelectrónica y de la biotecnología. Otra diferencia respecto a los EEUU es que los norteamericanos aspiran

a seguir siendo líderes tecnológicos, mientras que la visión europea parte de la base de que la creciente globalización impedirá el mantenimiento constante del liderazgo tecnológico en todas las áreas, buscando más la combinación de diferentes tecnologías para lograr nuevos productos que innovaciones espectaculares que modifiquen sustancialmente los parámetros conocidos.

Adaptación al nuevo espectro de misiones

Si durante la mayor parte del siglo XX la misión principal de los ejércitos ha sido la defensa territorial y durante la última década del pasado siglo cobró relevancia el papel de las FAS como instrumento de la acción exterior de los estados, durante este siglo es previsible que las fuerzas militares abarquen, al menos con el mismo nivel de esfuerzo, otros ámbitos que hasta ahora han sido complementarios o marginales. Genéricamente, se denominan “Operaciones No Bélicas” a las actividades militares dispares que pretenden promover y proteger los intereses nacionales a través de una combinación de acciones en tiempo de paz, actividades de cooperación y acciones coercitivas para responder a crisis de diversa índole, recuperar la estabilidad y aliviar el sufrimiento en cualquier lugar del mundo. Especial relevancia tienen las operaciones de ayuda humanitaria, las evacuaciones de no combatientes y las de apoyo a las autoridades civiles. La característica común a todas ellas es que se hace uso de la organización singular y de los recursos específicos de las FAS, y si siempre que hizo falta en el pasado se llevaron a cabo, lo fueron como última opción. El cambio sustancial es que este tipo de misiones se contemplan ahora en las directivas políticas que regulan el empleo de los ejércitos. La consecuencia de ello es que las FAS han de adiestrarse para su cumplimiento y deben de disponer de medios específicos para ello.

Entre estas nuevas misiones, hay que mencionar también la especial predisposición de la UE para dirigir la participación de militares en lo que se denomina *Reforma de la Seguridad y la Defensa*. El concepto es sencillo, pero novedoso. De lo que se trata es de controlar el sector de seguridad de un país en una situación de posconflicto, para reformarlo según parámetros occidentales: subordinación al poder civil, modernización, sostenibilidad, aportación a la defensa y a la seguridad sin buscar el enfrentamiento entre partes, etc... Si esto se logra, se habrá introducido un factor de estabilización en ese país y en toda la región. En sentido amplio, la reforma puede abarcar al sistema judicial, las fuerzas de seguridad, de fronteras, paramilitares y las fuerzas armadas. Hay experiencias en África y en los

Balcanes y aunque todavía es pronto, destaca la actuación en Bosnia. Allí, y dirigida por la OTAN, se está llevando a cabo la reforma del sector de la defensa, de manera que donde había tres ejércitos de conscripción sobredimensionados, procedentes de las tres etnias, más preocupados en vigilarse unos a otros que en defender a su propio país y consumiendo unos recursos desproporcionados, se ha constituido un único ejército profesional dependiente de un ministerio de defensa civil, que aspira a formar parte de la Alianza Atlántica y del que se pretende que pueda aportar seguridad a otros escenarios en conflicto en lugar de ser un permanente consumidor de recursos internacionales. Por tanto, la reforma de los sectores de seguridad y defensa en países que han sufrido una guerra civil o en los que el Estado se ha descompuesto tras una profunda crisis abre nuevos horizontes de participación. RD del Congo, Afganistán, Sudán, son únicamente algunos ejemplos donde se podría aplicar esta fórmula.

En todo caso, es necesario recordar que la Unión Europea se encuentra en el proceso de formulación de una PESD. Proceso lento y complejo en el que las naciones mantienen fuertes reticencias para avanzar en todo lo que signifique pérdida de autonomía para decidir en última instancia el cuándo y el cómo de la intervención de sus FAS. Ello es debido principalmente por tratarse la seguridad y la defensa de ámbitos de fuerte contenido gubernamental y por partir los diferentes países de muy distintas posiciones. No obstante, cada vez hay más analistas que consideran que la UE tiene el mayor potencial para constituirse en la organización idónea para afrontar los conflictos venideros, ya que su estructura y sus instituciones abarcan todo el espectro político de opciones y dispone de los recursos necesarios.

CONSIDERACIONES SOBRE LA TRANSFORMACIÓN EN ESPAÑA

Los antecedentes

La situación de la organización militar en España ha estado condicionada por la tardía creación del ministerio de Defensa, que no se produjo hasta 1977, y el peso específico de los antiguos ministerios del Ejército, del Aire y de Marina, reconvertidos en los años 80 en cuarteles generales. Este hecho ha sido muy relevante pese al tiempo transcurrido y aun continúa siéndolo.

Al crearse durante la Transición el ministerio de Defensa, se unificó el nivel político bajo la dirección de un ministro civil, materializando clara-

mente la subordinación de lo militar. Sin embargo, el nivel operativo siguió fraccionado durante décadas, constituyendo el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor (PREJUJEM) primero, y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) después, poco más que un *primus inter pares*, con respecto a los jefes de los ejércitos (JEME,s.) (23). Aunque las sucesivas reformas legislativas tendieron a incrementar el papel del JEMAD a costa del de los JEMES, no ha sido hasta ya entrado el siglo XXI en que la figura del primer militar de uniforme ha cobrado mayor relevancia. Hubo que esperar hasta la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2005) para que las FAS fuesen consideradas “una entidad única que se concibe como un conjunto integrador de las formas de acción específicas de cada uno de sus componentes: el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire” (24). La consecuencia de todo ello ha sido la dificultad de potenciar la acción conjunta y de alcanzar las deseadas sinergias que producen unas Fuerzas Armadas integradas. La reciente creación del Mando de Operaciones, dentro del Estado Mayor de la Defensa (EMAD) (25), ha de marcar el camino de la integración de los distintos componentes –Terrestre, Naval y Aéreo– en cada una de las operaciones en que participan las FAS españolas. Sin embargo, pese a la tendencia establecida, todavía hay un amplio recorrido hacia la integración.

En España, hemos pasado en las dos últimas décadas de unos ejércitos territoriales a otros de proyección, de unos ejércitos adiestrados para operar en territorio nacional a unas Fuerzas Armadas que actúan habitualmente fuera de nuestras fronteras y normalmente como instrumentos de la acción exterior del Estado (26). Ello ha supuesto un cambio considerable en la preparación y una visión más amplia en los componentes de los ejércitos.

Una ventaja con la que cuentan las FAS españolas es su capacidad de adaptación. Siendo obvio que la sociedad española ha cambiado enormemente en el último cuarto de siglo, seguramente son las FAS la Institución que mayores cambios ha acometido en ese periodo de tiempo. Los ejércitos han modificado repetidas veces su estructura organizativa con variaciones sustanciales en sus cadenas de mando; han redimensionado sus efectivos a las posibilidades reales, asumiendo una reducción

(23) LO 6/1980, modificada por la LO 1/1984, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.

(24) Artículo 10 de la LO 5/2005

(25) Orden 1076/2005 por la que se desarrolla la estructura del EMAD.

(26) Esto es especialmente de aplicación para el Ejército de Tierra.

paulatina y constante de personal al tiempo que aumentaban considerablemente sus misiones y cometidos, especialmente con la participación en misiones en el exterior; se han producido cambios relevantes en el día a día, como la modificación de las leyes de personal y las reguladoras del régimen disciplinario; la mujer se ha incorporado plenamente a todos los puestos existentes; se ha pasado de unos ejércitos de conscripción a otros enteramente profesionales; se han producido cambios doctrinales que han establecido la referencia necesaria para la modificación de los procedimientos operativos y logísticos; se han incorporado a una dinámica de actuación multinacional en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte. Todos estos cambios se han ido produciendo de manera que los miembros de las FAS han tenido que ir asumiendo progresivas adaptaciones de forma constante, siendo muchas de las modificaciones de gran calado de origen externo a la propia Institución.

La situación actual

La continuada participación de nuestras FAS en misiones internacionales ha producido un salto cualitativo de gran relevancia en la propia autoestima de la Institución (que es la de sus componentes), en el prestigio profesional ante el resto de la sociedad y en la consideración que nuestros aliados tienen de nuestras capacidades. Al mismo tiempo, el fuerte desarrollo económico experimentado en los últimos años ha permitido hacer frente a la profesionalización y a la modernización de los sistemas de armas. Ello nos ha situado militarmente en el lugar que nos corresponde en función de nuestra demografía y de nuestro potencial económico, pese a que en términos comparativos el esfuerzo relativo en defensa de los españoles es uno de los más bajos entre los países de la UE. Sin embargo, pese a los avances producidos, la situación exige nuevos cambios. En mi opinión, los retos principales que deben guiar en España el proceso de transformación militar son la profundización en la acción conjunta hasta lograr la integración de las FAS por una parte, y el paso de un ejército de proyección a otro expedicionario. Respecto al primer reto, hay que lograr unificar capacidades a partir de las específicas de los ejércitos, de manera que se facilite la gestión única, eficaz en lo operativo y con criterios de eficiencia en el empleo de los recursos disponibles. Con relación al perfil expedicionario, el cambio radica en que un ejército de proyección centra su esfuerzo en capacidades logísticas, tanto de transporte a lugares alejados como de sostenimiento en teatros de operaciones distantes.

Por el contrario, un ejército expedicionario es aquél que, además de ser capaz de actuar fuera de sus fronteras, está preparado y mentalizado para hacerlo de forma casi continuada. En este caso, el acento no es tanto de capacidad logística como de mentalización y formación del personal.

El camino a seguir

En España, la transformación debe basarse en una estrategia de liderazgo, que garantice la superioridad militar frente a los riesgos actuales y adversarios potenciales no compartidos por nuestros socios de la UE o aliados de la OTAN y, al mismo tiempo, que explote en beneficio de los intereses nacionales las propias ventajas comparativas, entre las que cabe destacar la situación geográfica y el nivel de desarrollo alcanzado.

Al margen de retórica aplicable a cualquier organización acerca de la conveniencia de adaptarse a los nuevos riesgos, de innovar, de adecuarse a los cambios sociales y de aprovechar los avances tecnológicos, es evidente que las FAS deben buscar objetivos que puedan constatarse en su proceso de transformación. En este sentido, creo que se podrían definir los siguientes:

1º Mejora de la eficacia en las operaciones militares

Este es un objetivo permanente y para materializarlo en el caso de las FAS españolas resulta necesario lograr la integración de las FAS. Es un hecho que en la actualidad, las operaciones militares suponen una integración cada vez mayor de elementos de los tres ejércitos. Incluso el término conjunto ya empieza a resultar algo anticuado –se habla de él desde el final de la segunda guerra mundial–, por lo que es más correcto hablar de la necesidad de unas FAS más integradas, no más conjuntas. Conjunto corresponde al término operativo de coordinación. A través de una fuerza conjunta, se coordinan las acciones de los diferentes ejércitos. Una fuerza que pretende aprovechar las sinergias de las acciones de unidades de los diferentes ejércitos debe ser una fuerza integrada, más aun si el volumen total de las FAS es reducido. Tampoco debe perderse de vista que la tendencia es que la participación futura de los ejércitos se concrete más en la disponibilidad de capacidades que en el envío de contingentes. Ello hace más necesario si cabe que el planeamiento y el seguimiento de las operaciones se efectúen de manera unitaria y centralizada.

El otro aspecto sustancial para mejorar la eficacia de las operaciones es la preparación de la Fuerza, que tiene una incidencia directa en los pro-

cedimientos de combate, en el cómo se llevan a cabo las misiones. En este caso no nos encontramos ante una singularidad española, sino ante un problema que afecta en mayor o menor medida a todos los ejércitos occidentales. El problema consiste en que preparamos a nuestros soldados para un tipo de conflicto que ya apenas se produce. Las academias militares, los centros de enseñanza de perfeccionamiento, los planes de instrucción en las unidades y los ejercicios y maniobras de adiestramiento que se programan, no logran reproducir fielmente las situaciones con que se enfrentan posteriormente nuestras tropas. El problema, en mi opinión, es que en general en nuestra preparación seguimos planteando guerras del siglo XX, con enemigos definidos, previsibles en su actuación e inconfundibles, con escasa participación de los nuevos actores (población civil, medios de comunicación, ONG,s., agencias de seguridad privadas) y con sistemas de planeamiento y procesos de decisión sistemáticos, rígidos y con poco margen para la iniciativa de los escalones inferiores.

Por otra parte, la actuación normal de nuestras FAS seguirá produciéndose en un *entorno multinacional*, por lo que deben seguir potenciándose todos los parámetros que mejoren las aptitudes necesarias para ello. Liderazgo, competencia intercultural, conocimiento de idiomas, técnicas de negociación, mejora de la formación humanística, son algunos de los campos en los que la formación ha de reforzarse.

Del concepto de coordinación al concepto de integración no se puede pasar con eficacia sin un cambio de organización. Ya no se trata únicamente de una evolución de diseño sobre el modelo existente. El cambio orgánico que debe acometerse pasa por la creación de un cuartel general único para las FAS. En la actual estructura, la competencia y en ocasiones la rivalidad entre los ejércitos, cuyos cuarteles generales tienen de hecho más competencias que el cuartel general conjunto (el EMAD), se presenta como un obstáculo para una verdadera integración operativa. La escasez de medios –presupuestos– agudiza el problema, por lo que es necesaria una racionalización de las estructuras actuales. Se trataría, en este supuesto, de unificar en el más alto nivel (JEMAD) las estructuras de mando orgánica y operativa, para que la preparación de la fuerza fuese en último término responsabilidad también de quien ostenta el mando operativo de la misma.

De todos modos y para no pasar de un extremo a otro, hay que tener siempre presente el valor intrínseco de lo específico (los ejércitos), y que sin que las partes estén debidamente motivadas, equipadas y preparadas tendrán poco que aportar al conjunto. También es significativa la contri-

bución que las tradiciones, la experiencia y los símbolos, representan en organizaciones militares. Pero ello no debe ser obstáculo para tratar de evitar duplicidades y que aspectos como el planeamiento o la gestión puedan ser asumidas por un Cuartel General y un Mando de “Apoyo a la Fuerza” –Personal, Apoyo Logístico y Doctrina– únicos. Lo específico debe mantenerse esencialmente en la Fuerza. No en toda la Fuerza, pues hay capacidades como las operaciones especiales, la defensa antiaérea, las comunicaciones o los medios aeromóviles, que podrían ser conjuntos, pero cada vez resulta más difícil justificar lo específico en el planeamiento, obtención y gestión de determinados recursos.

Uno de los mayores inconvenientes que presenta este modelo organizativo tiene connotaciones políticas. Hay una opinión bastante extendida en círculos políticos, pero también dentro de los ejércitos, que mantiene que no es bueno que exista un mando único de uniforme, un único interlocutor con el nivel político para los problemas específicamente militares. Por ello, se ha mantenido siempre una clara distinción entre los aspectos operativos y los orgánicos. Es una opinión que tiene su origen en la transición política y que a nadie se le escapan sus consecuencias prácticas. El reparto de la responsabilidad del mando representaba una buena solución en unas circunstancias históricas en las que resultaba preferible mantener la competencia entre los tres ejércitos por unos recursos escasos, aunque ello supusiera un lastre a la eficacia operativa de las FAS, basada en la necesaria actuación conjunta. Parece que ha llegado el momento en que las consideraciones de eficacia operativa para hacer frente a los retos futuros prevalezcan sobre otras razones.

2º Aprovechamiento del impulso tecnológico

La revolución tecnológica que estamos viviendo, especialmente en el campo de las comunicaciones y de los sistemas de información, está produciendo transformaciones de enorme calado en los modos y hábitos de vida de nuestra sociedad y de nuestros ejércitos, en su organización y en sus procedimientos de gestión. Las aplicaciones de las nuevas tecnologías deben ser aprovechadas en dos sentidos: primeramente hay que emplear la ventaja que supone sobre el adversario potencial el empleo de los sistemas de armas y equipos más avanzados. En segundo lugar, y especialmente en el campo de las comunicaciones y de la información, hay que aprovechar las innovaciones tecnológicas para modificar sustancialmente el planeamiento y la gestión en nuestra propia organización. La transformación ha de tener como uno de sus rasgos característicos el

rápido acceso a la información, elemento fundamental para el análisis y el planeamiento estratégico y para la toma de decisiones a todos los niveles. Las tecnologías de la información deben permitir igualmente una reducción del número de niveles jerárquicos y la eliminación de estructuras redundantes.

3º Adecuada proporción de la Fuerza

Más allá de las cifras que se han ido considerando en los últimos años, la realidad es que en la actualidad España dispone de unos 120.000 militares en activo, entre Mandos y Tropa. Aunque esta cifra pudiera aumentar en el futuro, no es previsible que lo vaya a hacer en una cantidad significativa ni parece que fuera presupuestariamente sostenible. En la actualidad, la Fuerza, que es la razón de ser de toda la estructura, dispone de una proporción excesivamente pequeña del contingente humano. La estructura de dirección y gestión ha permanecido en volumen de personal mientras el resto de la organización militar se reducía. Con 120.000 militares en activo, España tendría graves dificultades para desplegar y mantener 10.000 efectivos fuera de sus fronteras (27). Gran Bretaña, con 190.000 militares reales en activo, pudo enviar a Irak 40.000 efectivos (5.000 de ellos reservistas), mientras tenía empeñados al mismo tiempo 18.000 en cuestiones internas (13.000 en Irlanda del Norte).

Si trasladamos la reflexión al ámbito europeo, resulta que los países de la UE disponen de dos millones de efectivos y realmente pocos creen que llegado el caso estuviéramos en condiciones de desplegar una fuerza tan sólo veinte veces menor.

Al mismo tiempo, debido a los múltiples compromisos internacionales y a las nuevas exigencias de seguridad, los cuarteles generales están desbordados de cometidos, y una gran parte del trabajo se disipa en esfuerzo burocrático inevitable. Solo una reestructuración ambiciosa que gestionase las FAS como un todo y que también evitase duplicidades entre el Órgano Central del Ministerio y las estructuras militares, permitiría reducir sensiblemente el personal dedicado a la dirección y gestión de las FAS en beneficio de la fuerza, sin dañar al mismo tiempo los múltiples cometidos y funciones. A lo anterior hay que añadir que las estructuras de dirección y gestión voluminosas carecen de agilidad para abordar la transformación desde actitudes abiertas. También es deseable una estructura más plana

(27) En los momentos de mayor despliegue, con contingentes en Irak, Afganistán, Bosnia y Kosovo (año 2004), no se llegaron a sobrepasar los 3.500 efectivos.

con menos escalones intermedios. En resumen: es necesario variar la proporción entre los efectivos que componen la Fuerza y el resto de la estructura en beneficio de aquellos.

Para llevar a cabo este propósito, y de forma paralela a la racionalización de las estructuras, lo primero es lograr que “cada soldado sea un combatiente”, en palabras del actual JEMAD (28). Ello implica profundizar en la externalización de cometidos, de modo que aquellas actividades que puedan ser realizadas por personal civil o por empresas de servicios no sean ejecutadas por personal militar. Ello precisa un incremento de las partidas presupuestarias correspondientes.

4º Refuerzo del carácter expedicionario de la Fuerza

Como las operaciones militares van a desarrollarse previsiblemente fuera de nuestras fronteras, lo habitual será que quienes participan en ellas pasen temporadas prolongadas de tiempo fuera de España, alejados de sus familiares y en condiciones de vida adversas y duras. Por ello, todos los ejércitos de nuestro entorno establecen rotaciones que varían entre los cuatro meses y el año. Cuando las operaciones en determinados escenarios se prolongan indefinidamente (Balcanes o Afganistán, por ejemplo) se producen situaciones de cansancio y desmotivación, al repetir los mismos contingentes sin tiempo suficiente para su recuperación completa. El problema consiste sobretodo en que muchos militares, y sus familias, no están mentalizados para ello y también, que los ejércitos no disponen de una adecuada organización para apoyar con medidas sociales o asistenciales a las familias de aquellos que pasan mucho tiempo de su carrera militar fuera de España en situaciones de extrema dureza y riesgo.

Es evidente que la consecución de estos objetivos conlleva cambios significativos que afectan no sólo a la estructura y a la organización de los ejércitos, sino también a sus sistemas de formación y preparación. Por ello, es fundamental que las modificaciones cuenten con la participación activa de los componentes de las FAS. En este sentido, sería necesario un gran ejercicio de pedagogía para explicar claramente los fines que se persiguen con la transformación, tanto en términos estratégicos –muchas veces fuera de la concreción–, como en sentido práctico.

(28) Conferencia de Félix Sanz Roldán en el Club Siglo XXI bajo el título “La Transformación de las FAS españolas”. 6 de junio de 2005.

En suma, se trataría de pasar de una cadena de mando larga, que disipa energías, demora el flujo de información en ambos sentidos, distorsiona en ocasiones la voluntad del mando, ralentiza el proceso de la decisión y no ofrece toda la credibilidad al nivel político, quien a menudo ha optado por “puentear” esa cadena para hacer valer directamente sus criterios, a otra estructura más plana, con acceso a todos los avances técnicos que permitan un mejor aprovechamiento de la información y de las comunicaciones, con un único origen de establecimiento de prioridades, donde se redimensionasen la Fuerza y los Cuarteles Generales en beneficio de la primera y en la que las cadenas orgánica y operativa estuviesen unidas en la figura del JEMAD.

CONCLUSIONES

Existe unanimidad en la necesidad de adaptar las Fuerzas Armadas a su posible actuación en los escenarios del siglo XXI, que serán previsiblemente muy distintos a los contemplados en el pasado, por lo que las operaciones militares –tanto las bélicas como las no bélicas– sufrirán profundos cambios. A ese proceso de evolución permanente se le llama “Transformación”, si bien su concreción está teniendo diversas interpretaciones.

Los EEUU, precursores del concepto, han puesto el acento en la revolución tecnológica que estamos viviendo, tratando de obtener nuevos sistemas que proporcionen a sus Fuerzas Armadas una superioridad constante ante los adversarios presentes o futuros, constituyendo una garantía ante cualquier posible amenaza. Este proceso incrementará sustancialmente las capacidades militares de sus ejércitos a largo plazo y proporcionará un impulso tecnológico a la sociedad norteamericana, pero no garantiza, a corto plazo, los resultados de sus operaciones actuales en Irak y Afganistán. A medio plazo, ensanchará la brecha tecnológica entre los ejércitos norteamericanos y sus aliados europeos, lo que podría poner en cuestión la interoperabilidad en la Alianza Atlántica.

Es evidente que han de aprovecharse todas las ventajas que la tecnología pueda proporcionar, pero sin olvidar nunca que nuestros enemigos potenciales buscarán la forma de neutralizar dicha ventaja y que la superioridad tecnológica, aun siendo muy importante, no aporta por sí sola la garantía de éxito en nuestras intervenciones. La relación tecnológica en el mundo actual ya no es, como sucedía en el pasado, una diferencia fija existente entre dos contendientes, sino que la proliferación de actores y

factores hace que se diluya, perdiéndose la superioridad relativa. Si la transformación se ha centrado hasta ahora en los avances tecnológicos y su aplicación al modo de combatir, tal vez haya llegado el momento en que centremos la transformación en las estructuras y en el personal, teniendo siempre presente que los combatientes del futuro precisarán una instrucción más especializada y al mismo tiempo la capacidad para realizar un amplio abanico de diferentes tipos de misiones.

En términos generales y tras haber analizado lo que sucede en nuestro entorno, podemos resumir que el concepto de transformación no define una condición estática que, una vez alcanzada, se mantiene indefinidamente en el tiempo, sino que responde a procesos dinámicos que cambian a medida que lo hace el entorno, las estrategias adoptadas o las propias condiciones internas de las Fuerzas Armadas. Debe iniciarse el proceso con un reconocimiento del desajuste existente entre las condiciones organizativas actuales y las que se pretenden.

El objetivo de la transformación es doble. Por una parte, debe lograr una Institución –Fuerzas Armadas– capaz de detectar a tiempo los cambios a los que debe someterse para anticipar riesgos presentes y futuros, mejorar el desempeño de las fuerzas militares en las operaciones y adaptarse a los avances impuestos por las nuevas tecnologías. En segundo lugar, las FAS deben ser capaces de identificar e impulsar sus propios cambios de forma que satisfagan simultáneamente los requerimientos políticos y los operativos. La transformación es, por tanto, fundamentalmente cultural y el “espíritu de cambio” debe ser inculcado de forma permanente y en todos los ámbitos y niveles. La transformación no sería tal si sólo se llevaran a cabo cambios en la estructura y los procedimientos. Necesita además unas metas específicas y contrastables y una alta dosis de motivación interna para alcanzarlas.

Respecto a la adaptación de la organización, se trata de un proceso ineludible que pasa más por un nuevo diseño flexible que por una evolución del modelo preexistente. En pocas décadas hemos pasado de requerir unos ejércitos organizados para defender un territorio a emplear las Fuerzas Armadas, la mayoría de las veces en lugares alejados de nuestras fronteras, para proporcionar seguridad a nuestra población y garantizar nuestra forma de vida, pudiendo emplearse el pronombre posesivo como algo específicamente nacional o europeo en función del grado de desarrollo de la identidad comunitaria.

Por los motivos expuestos, las FAS españolas necesitan una transformación y no sólo una evolución, que tiene que ser liderada por la propia

Institución y que debe afectar a la cultura y educación, la doctrina y el adiestramiento, la estructura orgánica, las capacidades militares y los recursos disponibles. La transformación no tiene por qué suponer una pérdida de identidad histórica, que de alguna forma se muestra como un temor de fondo ante el cambio. Se pueden y se deben seguir conservando muchos de los valores tradicionales de la institución militar española, adaptando algunos de ellos a los condicionantes de la sociedad actual. Es necesario avanzar cuanto se requiera en “lo conjunto” o “lo integrado”, pero la continuidad simultánea de “lo específico” es la garantía de un mejor empleo de los medios terrestres, navales y aéreos. Una doctrina “integrada” será tanto más eficaz cuanto más imbuida esté de las doctrinas “específicas” correspondientes, que deben seguir existiendo como tales. Esta “especificidad” debe perdurar de alguna manera en la estructura que se diseñe y su ámbito de realización más adecuado es el de la Fuerza.

La potenciación de la figura del JEMAD, que en el pasado pudo entrar en conflicto con la sensibilidad de la clase política o suscitar recelos corporativos entre los ejércitos, se configura actualmente como un aspecto esencial para unificar las cadenas de mando orgánica y operativa de las FAS, clave para mejorar la eficacia en las misiones que se le encomienden.

Si las FAS no son capaces de liderar y acometer por sí mismas un proceso de transformación, los acontecimientos venideros irán provocando cambios sustanciales para amoldarse a las nuevas situaciones. Pero estos cambios serán impuestos, responderán a esfuerzos dispares y no garantizarán que nuestras FAS se sitúen en las mejores condiciones para hacer frente a las demandas que requiere una política exterior, de seguridad y de defensa propia del siglo XXI, que sea acorde con el peso específico y la proyección internacional que España merece.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador: **D. MARCELINO OREJA AGUIRRE**
Presidente del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo y FCC.
- Vocales-Secretarios: **D. JAVIER DE RAMOS DURANTEZ**
*Capitán de Corbeta del Cuerpo General de la Armada.
Diplomado de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.
EMAD-Mando de Operaciones.(Madrid).*
- D. JOAQUÍN CASTELLÓN MORENO**
*Capitán de Corbeta del Cuerpo General de la Armada.
Diplomado de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.
Instituto Español de Estudios Estratégicos*
- Vocales: **D. JOSÉ MARÍA BENEYTO PÉREZ**
*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y Catedrático Jean Monnet de Derecho Europeo.
Director del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo.*
- D^a PATRICIA ARGEREY VILAR**
*Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.
Secretaria Académica del Instituto Universitario de Estudios Europeos y Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad CEU San Pablo.*

D. VICENTE LÓPEZ-IBOR MAYOR

Presidente del Estudio Jurídico Internacional.

AMP por el IEE

*Ex-Secretario General y del Consejo de Administración
UNESA*

Ex-Consejero de la Comisión Nacional de Energía

*Miembro del Comité Consultivo sobre Competencia
del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad
San Pablo-CEU.*

D. ANÍBAL VILLALBA FERNÁNDEZ

Teniente Coronel de Infantería del Ejército de Tierra.

Diplomado de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

*Jefe del Batallón de Infantería Mecanizada "Almansa"
III/10 de Cerro Muriano (Córdoba).*

Diplomado en Altos Estudios Internacionales.

Master en Análisis de Gestión de Políticas Públicas.

D. PEDRO MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO

Teniente Coronel de Caballería del Ejército de Tierra.

*Diplomado de Estado Mayor en España y en
Alemania.*

*Jefe del Batallón de Helicópteros de Ataque I,
Almagro (Ciudad Real).*

INDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	11
<i>Capítulo I</i>	
IDENTIDAD Y CONFLICTOS CULTURALES: LA NUEVA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD	17
El conflicto cultural como factor de riesgo en las relaciones internacionales y en los Estudios sobre Seguridad	17
Un nuevo campo de análisis en las relaciones internacionales: el conflicto entre civilizaciones o culturas	17
– El diálogo intercultural como método de distensión del conflicto entre civilizaciones	19
– El diálogo intercultural como contribución a la política de seguridad	21
El contexto del conflicto cultural: globalización, multiculturalismo, identidad, integración.....	23
– El fundamentalismo como patología del conflicto cultural	23
– Identidades e integración: los déficits del enfoque multiculturalista	25
– Rasgos originarios y rasgos adquiridos de la identidad; factores favorecedores del conflicto	27
– Los conflictos de naturaleza “intratable”	31
La pluridimensionalidad del factor religioso	33
¿Límites a la tolerancia? El debate sobre la democracia liberal, los derechos de las minorías, la identidad nacional y las identidades colectivas.....	37
Conclusiones	41

Capítulo II

LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN ILEGAL.....	49
Introducción.....	49
Instrumentos de la acción exterior de la unión europea para la gestión de los flujos migratorios.....	51
— Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración	54
— Instrumentos geográficos de cooperación con terceros países en materia de migración	56
— Instrumento europeo de vecindad y asociación (ENPI).....	57
— Instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo y de la cooperación económica (DCECI)	61
La lucha contra la inmigración ilegal y los acuerdos de readmisión .	63
Conclusiones	65
Bibliografía.....	68

Capítulo III

LA SEGURIDAD ENERGÉTICA: PANORAMA INTERNACIONAL Y REALIDAD EUROPEA	73
Planteamiento del problema: La energía como bien esencial y la encrucijada de su uso y disponibilidad.....	73
Breve referencia al desarrollo de las fuentes energéticas	76
— El Carbón	77
— El Petróleo.....	78
— Electricidad y Gas Natural	81
— La Energía Nuclear.....	82
Recursos y reservas: Situación actual. ¿El fin de la energía barata?	84
La Europa Comunitaria y la Energía: los tratados fundacionales, CECA, CEE y EURATOM. El mercado interior de la electricidad y el gas natural.....	89
¿Una nueva política energética para la Unión Europea? Energía en Europa y desafío ambiental.....	91
— Seguridad de los aprovisionamientos	94
— Seguridad en las redes eléctricas	97
— El desafío ambiental y las Energías Renovables	98
Conclusiones	100

Capítulo IV

LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO 105

La evolución de las sensibilidades en Europa respecto al terrorismo	105
El fenómeno terrorista en Europa. Orígenes y evolución	107
La situación antes del 11 de septiembre de 2001	112
El terrorismo global. 11-S. La ONU	114
La Unión Europea ante el terrorismo	116
– La relación UE-Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo	124
– Inteligencia versus Terrorismo. La Comunidad de Inteligencia en Europa.....	126
Conclusiones	131

Capítulo V:

LA ADAPTACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS A LOS NUEVOS RIESGOS 137

Introducción.....	137
Las nuevas misiones de los ejércitos	138
– Participación de las Fuerzas Armadas en Apoyo a las Autoridades Civiles	140
– Operaciones de Protección Civil y Medio Ambiente	140
– Operaciones de Seguridad y Orden Público	143
– Las Operaciones de Ayuda Humanitaria.....	146
El concepto de transformación militar. Origen y evolución	147
La transformación en la OTAN	156
La transformación en la unión europea	158
– Adaptación al cambiante modo de aplicar la Fuerza militar	160
– Adaptación a la revolución tecnológica	160
– Adaptación al nuevo espectro de misiones	161
Consideraciones sobre la transformación en España	162
– Los antecedentes	162
– La situación actual.....	164
– El camino a seguir	165
Conclusiones	170

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO 173

ÍNDICE 175

CUADERNOS DE ESTRATEGIA

Nº	TÍTULO
*01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica.
02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional.
03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.
*04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional.
*05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988).
*06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental.
07	Los transportes en la raya de Portugal.
*08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.
09	<i>Perestroika</i> y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.
10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I).
*11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.
*12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II).
*13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional.
*14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española.
*15	Identidad y solidaridad nacional.
*16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992.
17	Investigación de fenómenos belígenos: Método analítico factorial.
*18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90.
*19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética.
20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.
21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.

Nº	TÍTULO
*22	La política española de armamento ante la nueva situación internacional.
23	Estrategia finisecular española: México y Centroamérica.
*24	La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas).
*25	Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida.
*26	Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
*27	El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
*28	Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
*29	Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
30	La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI.
*31	Estudio de “inteligencia operacional”.
32	Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
*33	Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE.
*34	La energía y el medio ambiente.
*35	Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa.
*36	La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
*37	Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
*38	Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas.
*39	Las fronteras del Mundo Hispánico.
*40	Los transportes y la barrera pirenaica.
*41	Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.

Nº	TÍTULO
42	Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
*43	Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
44	Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
*45	Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
*46	Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
47	Factores de riesgo en el área mediterránea.
*48	Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
*49	Factores de la estructura de seguridad europea.
*50	Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
*51	Los transportes combinados.
*52	Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
*53	Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
*54	Evolución y cambio del este europeo.
55	Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica).
*56	La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
57	Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
*58	La sociedad y la Defensa Civil.
*59	Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
*60	Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
61	El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.
*62	La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.

Nº	TÍTULO
63	Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
*64	Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
*65	El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
*66	Los estudios estratégicos en España.
67	Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
*68	Aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
*69	Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos.
*70	Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
*71	Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
*72	El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
*73	Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
*74	El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
*75	Gasto militar e industrialización.
76	Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
*77	La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
*78	La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
*79	El derecho de intervención en los conflictos.
80	Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
81	La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa.
*82	Los <i>cascos azules</i> en el conflicto de la ex Yugoslavia.
83	El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI.
*84	El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.

Nº	TÍTULO
*85	La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).
86	Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
87	Sistema de información para la gestión de los transportes.
88	El mar en la defensa económica de España.
*89	Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores.
*90	Participación española en las fuerzas multinacionales.
*91	Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
92	Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
93	La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESC.
94	Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales.
95	La unión económica y monetaria: sus implicaciones.
96	Panorama estratégico 1997/98.
97	Las nuevas españas del 98.
98	Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales.
99	Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio.
100	Panorama estratégico 1998/99.
100	1998/99 Strategic Panorama.
101	La seguridad europea y Rusia.
102	La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX.
103	La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual.
104	La profesionalización de las Fuerzas Armadas.
105	Claves del pensamiento para la construcción de Europa.
106	Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.

Nº	TÍTULO
106-B	Maghreb: percepción espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
*107	Panorama estratégico 1999/2000
107	1999/2000 Strategic Panorama.
108	Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa.
109	Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso.
110	El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español.
111	Ideas sobre prevención de conflictos.
112	Panorama Estratégico 2000/2001.
112-B	Strategic Panorama 2000/2001.
113	Diálogo Mediterráneo. Percepción española.
113-B	Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole.
114	Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica.
115	La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia.
116	El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.
117	Panorama Estratégico 2001/2002.
117-B	2001/2002 Strategic Panorama.
118	Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana.
119	Seguridad y defensa en los medios de comunicación social.
120	Nuevos riesgos para la sociedad del futuro.
121	La industria europea de defensa: Presente y futuro.
122	La energía en el espacio Euromediterráneo.
122-B	L'énergie sur la scène euroméditerranéenne.
123	Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica.
124	Nihilismo y terrorismo.
125	El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico.
125-B	The mediterranean in the new strategic environment.

Nº	TÍTULO
126	Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones.
127	Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional.
128	Comentarios de estrategia y política militar.
129	La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades.
130	El papel de la inteligencia ante los retos de la Seguridad y Defensa Internacional.
131	Crisis locales y Seguridad Internacional: El caso Haitiano.
132	Turquía a las puertas de Europa
133	Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
134	Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.