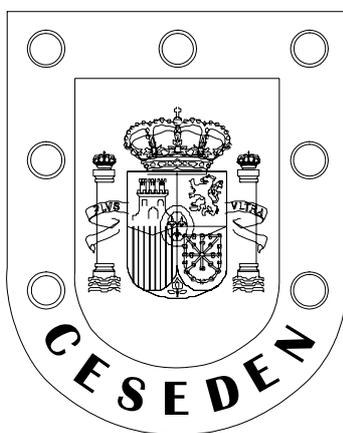


BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 286



COLABORACIONES

- PAZ Y SEGURIDAD
Felipe Quero Rodiles
General de división del Ejército de Tierra.

- LA FUERZA ANFIBIA ANTE LA GUERRA ASIMÉTRICA
Y EL TERRORISMO
Manuel Becerro Rodríguez
Comandante de Infantería de Marina.

- TERRORISMO ISLÁMICO Y GUERRAS DE CUARTA GENERACIÓN.
Cesar Vidal Manzanares
Historiador.

- LA OBTENCIÓN DE INTELIGENCIA ANTITERRORISTA
EN LOS MERCADOS DE VALORES
Fernando Francisco Navarrete Rojas
Editor de la revista Estrategia Global .

- EL USO DE LA FUERZA EN UN MUNDO EN TRANSICIÓN
Fernando Fernández Fadón
Alférez de fragata.

- LIBIA, EL ESTADO DE LAS MASAS DESPUÉS DE LOCKERBIE
Juan M. Orti Pérez
Teniente coronel de Infantería de Marina.

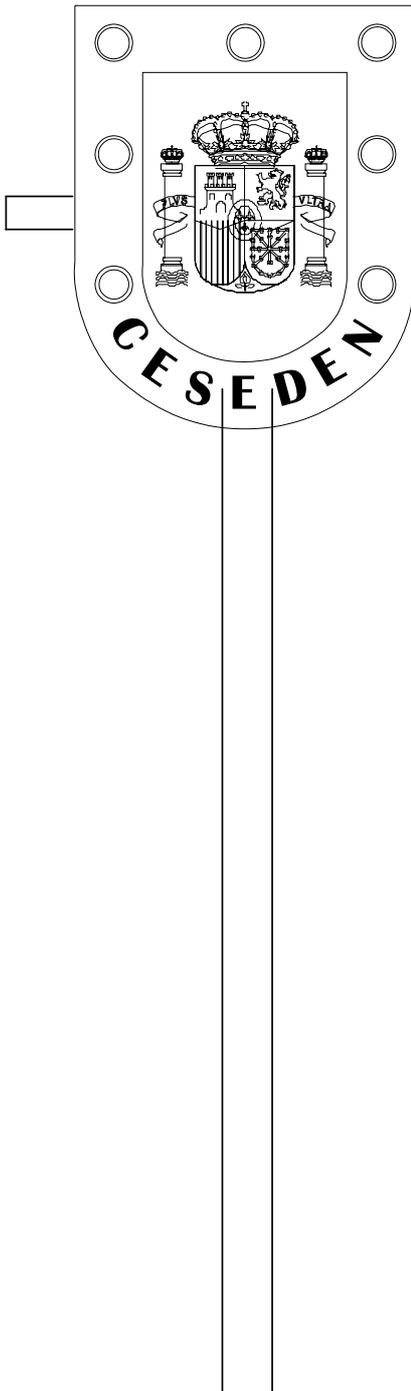
RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS

año 2004

MINISTERIO DE DEFENSA

BOLETÍN DE INFORMACIÓN

(CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL)



SUMARIO

Colaboraciones

- Paz y seguridad.....
- La fuerza anfibia ante la guerra asimétrica y el terrorismo.....
- Terrorismo islámico y guerras de cuarta generación.....
- La obtención de inteligencia antiterrorista en los mercados de valores.....
- El uso de la fuerza en un mundo en transición.....
- Libia, el estado de las masas después de Lockerbie.....

Reseñas de libros y revistas

Actividades del Centro

Las ideas contenidas en estos trabajos son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

CORREO ELECTRONICO: ceseden@oc.mde.es/esfas@oc.mde.es

COLABORACIONES

Felipe Quero Rodiles

General de división del Ejército de Tierra.

Introducción

La aspiración más elemental de la sociedad moderna es vivir con tranquilidad y sin sobresaltos que alteren gravemente la convivencia, su progreso y desarrollo. Los pilares de esa aspiración son múltiples, pero los dos esenciales son la paz y la seguridad.

Es evidente que los citados pilares no son fáciles de definir ni delimitar, y que son muchos los aspectos y matices que inciden en ellos provocando errores, confusiones y, con frecuencia, frustraciones que alteran y molestan la convivencia.

El propósito de este trabajo es efectuar una reflexión sobre los dos conceptos mencionados, con la intención de aportar un punto de vista, un esfuerzo más a los muchos que se vienen realizando para su mejor definición y delimitación, cooperando con ello a su clarificación.

Paz y guerra

En una primera aproximación, y con carácter general, se puede asegurar que casi todo el mundo entiende por paz como un concepto antagónico al de guerra, por lo que la forma más primaria y elemental de identificar la paz es la de ausencia de guerra, es decir, la paz es la situación sin guerra o, dicho de otro modo, es la oposición a la guerra ⁽¹⁾. Desde luego, esta primaria concepción de la paz es insuficiente, simplista y, por tanto, inadmisibles, porque es una mera determinación negativa que, como mínimo, resulta imprecisa, incompleta y ambigua ⁽²⁾. Semejante

¹ Freund, Julen. *Sociología del conflicto*. Servicio de Publicaciones del EME. Madrid. 1995. Pag. 287.

² Cano Hevia, Juan. *De la guerra y de la paz*. Ministerio de Defensa. Madrid. 1988. Pag. 109.

concepción de dos nociones mutuamente excluyentes resulta una simplificación artificial que da lugar a un círculo vicioso.

Avanzar hacia la paz obliga a profundizar en su conocimiento y comienza por reconocer que se trata de una noción positiva, con contenidos propios y satisfactorios para la sociedad, mientras que la guerra es, únicamente, un procedimiento violento. Identificar entonces la paz con la simple ausencia de la guerra no sólo es un recurso fácil sino que resulta insuficiente y hasta absurdo. Sin duda se configura como una fácil tentación puesto que la ausencia de la guerra es una circunstancia particularmente útil para estimar y valorar la paz y, a la vez, la guerra manifiesta con elocuencia la ausencia de paz. Así pues, paz y guerra se muestran como dos conceptos de límites recíprocos, que se limitan mutuamente.

Pero en el planteamiento antagónico hay un error que debe ser corregido cuanto antes, cual es el de hacer a la guerra responsable de la crisis de la paz, considerando con ello que, de alguna manera, la guerra es un procedimiento perverso, específicamente pensado y calculado para violar la paz. La realidad histórica manifiesta que el quebranto de la paz no se produce en el momento mismo de la confrontación armada, sino mucho tiempo antes, con los planteamientos discrepantes, las desavenencias graves y las reivindicaciones irreversibles. Un acuerdo oportuno o la sensatez, aplicados a tiempo, evitan siempre el uso de la fuerza y preservan la paz.

Conviene tener presente que se dan situaciones en que una sociedad —o una parte significativa de ella— no vive en paz y tampoco en guerra. Son situaciones intermedias, sin guerra y sin paz, o, dicho de otro modo, de no-paz, que merecen atención y cuyo control es siempre positivo para la causa de la paz.

La paz se configura entonces como una situación positiva y valiosa, con contenidos propios, que no resulta homogénea ni compensable con las situaciones de guerra activa. Es como un orden social superior que contiene en sí mismo valores muy importantes y trascendentes para hacer posible una convivencia satisfactoria. Desde

luego, la paz no es una invención, como algunos pensadores modernos parecen querer plantear a estas alturas ⁽³⁾.

Conviene tener muy presente que tanto la paz como la guerra son obras directas de la acción política, de forma que los reproches que puedan merecer sus realidades han de hacerse a los responsables políticos y no a otras instituciones o miembros de la sociedad. Esta meridiana responsabilidad del nivel político desecha la tendencia, más frecuente de lo que fuese de desear, a achacar a la fuerza militar o al armamento la responsabilidad de la guerra o la crisis de la paz. De la preservación de la paz y de la satisfacción de sus contenidos, así como de las razones para la guerra responde la autoridad política y, únicamente, la autoridad política. En este sentido, cualquier actuación diferente de una fuerza o unidad militar cae dentro de la responsabilidad penal, y no descalifica lo apuntado.

Así pues, y en buena ley, no sirve de nada confrontar la paz con la guerra, porque descalificando la guerra la sociedad no se alivia de las frustraciones halladas en la búsqueda de la paz. Desechar la guerra es una valiosa aspiración de la sociedad y de todos sus componentes sensatos, pero no de la guerra en general, sino que hay que distinguir entre una guerra justa y otra injusta, entre una necesaria y otra innecesaria. Afirmaciones descalificadoras generales tan socorridas, como “No a la guerra”, “Todos contra la guerra”, etc., que con tanta facilidad arrastran a las gentes de buena voluntad, sin profundizar en las razones y las causas de una guerra determinada, ciegan la visión sensata y racional de la paz, y obstaculizan las vías para identificar con precisión su auténtico valor. Aplicarlas y esgrimir las sin más, es una frivolidad que responde a una intencionalidad política inconfesable, que descalifica al usuario.

La razón de la paz

En su más genuina apreciación, la paz es una sensación agradable, un estado satisfactorio, estable y cómodo, en el que las libertades y los derechos pueden ejercitarse plena y libremente ⁽⁴⁾. Es la situación en la que una amplia mayoría de la

³ Howard, Michael. *La invención de la paz. Reflexiones sobre la guerra y el orden internacional*. Salvat. Madrid. 2001. Pag. 19.

⁴ Pire, Dominique. *Construir la paz*. Fontanella. Barcelona. 1969. Pag. 55.

sociedad, individual y colectivamente, vive en un confortable estado de tranquilidad, tanto en la dimensión nacional como en la internacional, en una especie de orden de convivencia grato, sereno y equitativo, en el que los valores de la sociedad se encuentran bien equilibrados, y los riesgos y amenazas debidamente neutralizados. Encierra en sí misma el importante acuerdo para la convivencia que la conforma como una buena y perfecta meta a alcanzar por la sociedad, es decir, una razón inmejorable e insustituible para orientar la estabilidad, la convivencia y el bienestar de la sociedad. Es una dimensión magnífica, una forma de convivencia absoluta, plena y universal pero inalcanzable, lo que configura a la paz absoluta como una utopía, categoría que no desmerece —sino que más bien engrandece— ese carácter de razón fundamental para asentar la convivencia.

Es evidente que la base de la paz es inmaterial pues su realidad se fundamenta en los valores espirituales del hombre y de la sociedad, lo que implica que la condición intrínseca de la paz es espiritual. Desde luego no es un inventario o conjunto de valores morales, sino precisamente un efecto satisfactorio provocado por un ejercicio real y auténtico de una determinada escala de valores por parte de la sociedad. Esa escala puede ser tan amplia como se quiera, pero los contenidos de la paz resultante no dependen de su dimensión, sino de su autenticidad.

La paz no es entonces el valor superior de la sociedad, ya que su condición de efecto derivado de la autenticidad de la escala de valores morales de la sociedad, hace que sólo desde él sea posible construir y mantener la paz, hasta el extremo de que una sociedad sin valores morales es incapaz de establecer y sostener la paz. Por ello, no es posible considerar la paz como el valor superior de la sociedad, como con tanta frecuencia se alude, sino que son precisamente los valores morales sobre los que construyen la paz, la hacen posible y le proporcionan su verdadera calidad, el valor superior, por el que, llegado el caso, vale la pena luchar.

Es difícil concretar los principales valores morales en los que se sustenta una paz satisfactoria, pero se puede asegurar que son fundamentalmente dos los que, con

carácter universal, le otorgan la condición de razón fundamental para orientar la convivencia de la sociedad a la que nos referíamos. Son la libertad y la justicia (5).

La libertad, en cuanto independencia y falta de subordinación a normas y autoridades inconvenientes o inaceptables, constituye un fundamento muy sólido para la convivencia, toda vez que no es posible encontrar satisfacción y tranquilidad cuando existen tales indeseables dependencias. Si no se dispone de un grado adecuado de libertades —al menos de las libertades fundamentales— la paz resulta imposible. La libertad juega pues un papel decisivo en el establecimiento y mantenimiento de la paz.

En su dimensión internacional, la libertad se presenta frecuentemente con menos claridad que en la dimensión nacional, llegando, en determinados supuestos, a sostenerse en preceptos aparentemente contradictorios. Así, por ejemplo, la libertad, que hizo posible y mantuvo vigente el principio de no-intervención en los asuntos internos de otro Estado, se amplió recientemente hasta formular el derecho de intervención e incluso el deber de intervención o de injerencia por razones humanitarias, ampliación aceptada, desde luego, en condiciones de libertad.

La libertad constituye pues un valor esencial para la paz, pero como no es un valor absoluto, ha de ejercitarse de forma gradual, aceptando la imposibilidad de un grado mínimo que asegure la paz. Constituye entonces uno de los argumentos fundamentales para la implantación de la paz, pero así como sin libertad no es posible la paz, tampoco la libertad por sí sola garantiza la paz.

La otra valencia esencial de la paz es la justicia. Proporciona el equilibrio entre los deberes y los derechos de la sociedad, de sus miembros y de sus instituciones, y vela por su aplicación objetiva y general. Establece la coherencia entre los deberes y los actos, por lo que se hace evidente que un acertado ejercicio de la justicia proporciona tranquilidad y satisfacción, tanto en el plano individual como en el colectivo. Resulta pues un presupuesto indispensable para la consecución de la paz que, en buena medida, es resultado de la justicia o, lo que es lo mismo, la paz y la justicia son inseparables.

⁵ Salas Larrazabal, Ramón. *Seguridad, Paz y Defensa*. Ministerio de Defensa. Madrid. 1995. Pag. 32.

Además, los dos aspectos esenciales de la justicia, el moral y el jurídico, resultan particularmente interesantes para la causa de la paz. Por la conceptualización moral, la justicia se configura como la virtud que hace posible dar a cada uno lo que le pertenece o corresponde, y por la jurídica, obliga a hacer y a actuar conforme al Derecho. Por ello, en su más meridiano significado, la paz se configura como una situación simultáneamente jurídica y moral ⁽⁶⁾, es decir, como un concepto suprajurídico ⁽⁷⁾.

Pero, como ante la libertad, la justicia es indispensable para alcanzar la paz, pero no es suficiente para implantarla y garantizarla. La paz es algo más que la justicia.

El pacifismo

Un aspecto que no debe pasar inadvertido al considerar la paz es el pacifismo. En teoría, el pacifismo es una concepción de la paz basada en la descalificación de la guerra, sea cual sea la razón de ésta y la legitimidad de quien la emprende, siendo éste su aspecto más sugestivo. El hecho de basarse en que toda guerra es ilícita por sí misma y, por tanto, la situación de no-guerra es siempre y en todos los casos preferible a cualquier otra, por injusta o carente de libertad que resulte.

Fundamenta su descalificación de la guerra en la condena de lo que considera que son las causas originarias de la guerra, de forma que, haciendo desaparecer las causas, quedan suprimidos sus efectos (“muerto el perro se acabó la rabia”), pero dirigen su hostilidad no contra las causas, sino contra las fuerzas militares (medios), sin aceptar el hecho benefactor de la función militar al servicio de la justicia y de los legítimos derechos. Centra pues su descalificación en los medios con desatención de las causas.

Para el pacifismo no es la guerra el peor de todos los males sino que es el mal mismo. Ante la realidad de la guerra, la única solución que ofrece es su descalificación, aceptando hasta donde haga falta el sometimiento, el absolutismo, la ausencia de libertad, la dictadura o la tiranía. Desde luego, en el pacifismo hay un valor importante, el de la supremacía del valor que encierra la búsqueda de la paz,

⁶ Giovanetti, Alberto. *El Vaticano y la guerra. (1939-1940)*. Espasa Calpe. Madrid 1961. Pag. 329.

⁷ Cano Hevia, Juan. Op. cit. Pag. 115.

pero contiene también un grave error, el de igualar todas las guerras, sin distinguir las justas de las injustas, las legítimas de las ilegítimas, las necesarias de las innecesarias (⁸).

El fanatismo de su concepción y la simpleza de sus planteamientos lleva al pacifismo, paradójicamente, a actitudes belicosas contra la guerra, convirtiendo a la paz en un elemento belígeno. Se desentiende del causante del mal, es decir, del agresor, del que ha quebrantado la paz, y lo identifican con el agredido, con quien se defiende de la agresión, es decir, con los que se ven asistidos por la razón, la justicia y la legitimidad. Estas actitudes hicieron del pacifismo una de las armas más eficaces de la estrategia subversiva (⁹).

Es cierto que en el pacifismo se dan algunas actitudes de buena voluntad, en la que militan los pacifistas que renuncian al empleo de la fuerza de una forma relativa. Los que aceptan el recurso a la utilización de la fuerza al servicio de la justicia y del Derecho Internacional. Responde a la misma posición simplista general de todo el pacifismo en general, pero desprovista de fanatismo y de irracionalidad.

Así las cosas, el pacifismo no aporta argumentos válidos, al menos suficientemente, para la razón de la paz.

La guerra como realidad

Desde el principio de los tiempos, la guerra fue uno de los problemas fundamentales de la sociedad, por lo que su erradicación se manifestó siempre como una necesidad sumamente atractiva e interesante. Pero superar la guerra exige profundizar en su conocimiento, penetrar en las causas que la motivan, en las razones que la respaldan y en los argumentos que la justifican (¹⁰).

La razón de la guerra hay que buscarla en la capacidad del hombre para fijar los fines de sus acciones, determinar los modos y métodos para alcanzarlos, y crear los medios para hacerlos efectivos, y todo ello desde la libertad para la resolución de

⁸ García Arias, Luis. *La Guerra Moderna y la Organización Internacional*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1962. Pag. 21.

⁹ Freund, Julien. Op. cit. Pag. 289.

¹⁰ Copel, General Étienne. *Vencer a la guerra*. Ediciones El País. Madrid 1985. Pag. 159: "Vencer a la guerra es preverla".

sus propios problemas. Cuando lo que está en juego es la identidad y supervivencia nacional y fracasan los métodos pacíficos para resolver el problema planteado, el recurso a la fuerza se configura como un derecho elemental, primario e indiscutible. Entonces, la superación de la guerra no radica en la renuncia al ejercicio del derecho de legítima defensa sino a las causas que provocan las desavenencias, de forma que, de no hacerlo así, se dejarían desamparados bienes esenciales que deben ser protegidos. Así pues, para limitar, controlar, neutralizar o superar la guerra hay que actuar sobre las causas que la motivan y no sobre los efectos que con ella se persiguen o sobre los medios que se en ella utilizan.

Las conceptualizaciones realizadas acerca de su noción han sido múltiples y variadas. Para unos, se trata de un fenómeno social y, por tanto, imputable a la sociedad; para otros, de un instrumento intrínsecamente político y, en consecuencia, propio del Estado y de las entidades políticas, nacionales e internacionales; y no faltan los que la consideran una aberración siempre injustificable. Pero con independencia de los juicios que puedan emitirse, la guerra es un grave y violento suceso que surge de la presencia contrapuesta de otro u otros, y que se rige por la teoría del conflicto ⁽¹¹⁾.

En realidad, lo que se busca con la guerra es implantar un determinado orden, pacífico y satisfactorio para el vencedor, e insatisfactorio para el vencido, pero diferente al existente con anterioridad. El orden que se implanta es posible por el efecto de dominio logrado por la acción de la guerra, siendo las razones para implantarlo las causas que la provocan, y la fuerza el medio para llevarla a cabo. En este contexto, el uso de la fuerza tiene por finalidad hacer efectiva la situación que propicia la implantación del nuevo orden, por eso muestra tan claramente su carácter de instrumento político ⁽¹²⁾. Así pues, la fuerza se utiliza para crear la situación de dominio propio que hace posible al vencedor imponer su voluntad y propiciar la implantación del nuevo orden ⁽¹³⁾. Como consecuencia, cabe señalar que el fin de la guerra es la imposición por la fuerza de un determinado orden, mediante

¹¹ Freund, Julien. Op. cit.

¹² Clausewitz, Carl von. *De la guerra*. Servicio de Publicaciones del EME. Madrid 1978. Pag. 43: "La guerra es la simple continuación de la política con otros medios".

¹³ Clausewitz. Op. cit. Pag. 27: "la guerra es pues un acto de fuerza para obligar al contrario al cumplimiento de nuestra voluntad".

el dominio que se alcanza por la destrucción, neutralización o sometimiento del adversario.

La guerra nació como medio o procedimiento para resolver por la fuerza las desavenencias surgidas entre los pueblos, naciones y Estados, y continúa como tal, por lo que no puede ser considerada como un fin en sí misma. De aquí que, aunque es un recurso siempre al alcance del hombre y de la sociedad, en ningún caso, puede resultar un estilo de hacer o ejercitar la política o una razón para existir.

En ciertos sectores de las sociedades modernas se viene observando una descalificación, visceral y creciente, de la guerra, rechazando los conflictos armados como si se tratase de actividades absurdas e incomprensibles. La tendencia es antigua ⁽¹⁴⁾, cada día que pasa parece más sobresaliente y tiene mucho que ver con el escrúpulo que provoca el estudio del uso de la fuerza que conduce a considerar la guerra como un suceso injustificable y, por tanto, absolutamente rechazable. Politólogos, polemólogos y estudiosos de los conflictos estudian la guerra de una forma excesivamente general, desde todos los puntos de vista a la vez, y en todos los campos y aspectos simultáneamente, lo que provoca dificultades insuperables para su concepción ⁽¹⁵⁾.

Otro aspecto de la guerra que conviene destacar es esa especie de espejismo que tiende a confundir el deseo de que la guerra no se produzca con la ilusión de que no se va a volver a producir. Así, por ejemplo, al finalizar la Primera Guerra Mundial, las potencias vencedoras proclamaron con solemnidad y determinación que la guerra había sido definitivamente erradicada, y sólo 21 años después comenzó la Segunda, conflicto todavía más grave y generalizado que el anterior, y protagonizado por las mismas potencias. Desde el año 1945, se ha podido contabilizar hasta un centenar de guerras y conflictos armados importantes en el Mundo. La guerra es pues una realidad todavía presente en el mundo de hoy, no ha desaparecido y simplemente se ha hecho más peligrosa ⁽¹⁶⁾.

¹⁴ Aron, Raymond. *Los últimos años del siglo*. Espasa Calpe. Madrid 1984. Pag. 208.

¹⁵ Bouthoul, Gaston. *Tratado de Polemología*. Servicio de Publicaciones del EME. Madrid. 1984. Pag. 67.

¹⁶ Paret, Peter. *Creadores de la estrategia moderna*. Ministerio de Defensa. Madrid. 1991. Pag. 19.

También resulta de interés destacar la tendencia a devaluar la institución militar y todo lo que con ella tiene que ver. Finalizada la Primera Guerra Mundial, la devaluación militar fue llevada hasta extremos irracionales en alguna de las grandes potencias vencedoras, como fue el caso de Francia, donde el trato dado al Ejército y a sus cuadros de jefes y oficiales hizo pensar que la victoria no se debía a los soldados de Marne, Verdún y Flandes (¹⁷).

No se puede negar que la guerra produce cierta repugnancia como consecuencia del rechazo reflejo al empleo y aplicación de la violencia, pero por encima de todo ello debe estar el rigor. En modo alguno, el rechazo visceral no resulta admisible y, por tanto, la descalificación visceral de la función militar es inaceptable y absurda, pues es precisamente a esa función a la que corresponde garantizar el orden social. Por ello el razonamiento y la sensatez deben imperar con independencia de los posicionamientos personales, políticos, morales o sociales. El más elemental sentido común obliga a desprenderse de prejuicios y repugnancias viscerales, y valorar la institución castrense por su verdadero valor y desde el razonamiento.

No es discutible que lo deseable es la paz o la convivencia sin guerra, como también lo es una sociedad sin enfermedades, terremotos o inundaciones, por tanto, en la medida en que la guerra es posible, es un riesgo real, resulta absolutamente imprescindible contar con un instrumento capaz de oponerse eficazmente y salvaguardar el orden propio. Renunciar visceralmente a la función militar es completamente absurdo e insensato. Es cierto que la guerra es la aplicación del instrumento militar, pero también lo es que es la única forma eficaz de oponerse a una agresión bélica, y especialmente valiosa cuando la agresión es injusta e ilegítima.

Una última consideración sobre esta cuestión es la guerra preventiva, entendida como la que se emprende por sorpresa, presuponiendo que el adversario se dispone a atacar. Modernamente, cierto lenguaje técnico trata de distinguir entre “guerra preventiva” (la que se ejercita para detener un desarrollo desfavorable del equilibrio de poder) y “guerra anticipada” (la que se emprende para adquirir una ventaja

¹⁷ Aznar. Manuel. *Historia de la Segunda Guerra Mundial*. Tomo I- 1939. *Antecedentes políticos y declaración de guerra*. Editorial Idea. Madrid 1941. Pag. 26

estratégica inicial en el marco de un conflicto concreto). Desde un punto de vista teórico, ésta no deja de suponer la realización de acciones militares adelantadas a la confrontación y por sorpresa, por lo que su distinción con la “guerra preventiva” parece un eufemismo que no afecta a la esencia del problema, que es la legitimidad para llevar a cabo actos bélicos adelantados a la confrontación. En buena ley, ambos aspectos responden al concepto de guerra preventiva. Tampoco parece aceptable la noción de “legítima defensa preventiva” porque no deja de ser una excepción al derecho de legítima defensa que, a su vez, es una excepción al principio de no-intervención, con lo cual estaríamos ante la excepción a la excepción⁽¹⁸⁾.

La guerra preventiva cobró actualidad a partir de la reacción de Estados Unidos para hacer frente a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S). La gravedad del asunto y la dificultad para su aceptación se pusieron claramente de manifiesto con las múltiples protestas públicas llevadas a cabo en el mundo entero a mediados de febrero de 2003 y con la división de opiniones encontradas en el Consejo de Seguridad, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea, a la hora de formalizar una acción bélica preventiva contra Irak.

Así pues, la aceptación de la guerra preventiva requiere un cambio sustancial en la doctrina del Derecho Internacional, cuestión que no parece especialmente difícil si se tiene en cuenta lo que hoy se presenta no es elegir entre paz y agresión o guerra, sino entre dos riesgos diferentes, orden y agresión terrorista por sorpresa.

Orden pacífico

La consonancia entre paz y orden es tan notoria que, con frecuencia, se confunden. Su origen se encuentra, probablemente, en la unificación del origen y destino del hombre llevado a cabo por la religión, confiriendo al orden una dimensión universal que coincide con la noción de paz. Así fue percibido por San Agustín que definió la paz como la "tranquilidad en el orden", y por Pío XII, para quien es una "serena y segura tranquilidad en el orden"⁽¹⁹⁾. La separación entre acción política y religión no

¹⁸ Akehurst, Michael. *Introducción al derecho internacional*. Alianza Editorial. Madrid 1972. Pag. 375

¹⁹ Giovanetti, Alberto. Op. cit. Pag. 41.

consiguió deshacer del todo esa consonancia, por lo que ambos conceptos siguen siendo apreciados de forma indistinta.

Toda reflexión sobre la paz debe comenzar entonces por distinguir entre paz y orden. En este orden de ideas, cabe señalar que existe una idea abstracta y absoluta de la paz, en cuyo marco todos los problemas del hombre, por adversos que sean, encuentran soluciones satisfactorias; es la noción utópica de la paz universal, a la que ya me he referido. Pero también existe otra dimensión más concreta de la paz, en cuyo ámbito son los problemas principales del hombre o, al menos, los más acuciantes y graves, los que encuentran soluciones aceptables para una parte importante de la sociedad. Es la idea concreta de la paz que responde a la concepción de un orden pacífico, un orden real y material, local y temporal, muy tangible y, por tanto, nada utópico.

La distinción entre paz utópica y paz concreta es una necesidad imprescindible para evitar las frustraciones que produce tomar la utopía como realidad. Ahora bien, aunque la paz y el orden pacífico son dos cosas distintas, están muy estrechamente relacionadas, hasta el extremo de que si se prescinde del orden, la paz queda reducida a una mera abstracción o divagación intelectual ⁽²⁰⁾.

El orden pacífico o paz concreta se configura entonces como una situación de equilibrio y estabilidad, aceptable y satisfactoria para la mayoría de la sociedad, por eso el fin primario del Estado es la consecución y el mantenimiento de un orden pacífico concreto y determinado, hasta el extremo de considerar que es la paz concreta el fin tangible al que tiende la sociedad ⁽²¹⁾.

Necesariamente, también el orden pacífico se fundamenta en el Derecho, no sólo para establecer las normas de aplicación de la justicia, sino también —y sobre todo— para establecer los mecanismos de corrección de sus propias deficiencias, haciendo perfeccionista al orden establecido. El Derecho se configura entonces también como un valor esencial para alcanzar y mantener un orden pacífico ⁽²²⁾. Además, como el principio jurídico se impone siempre al político, y la ley a ambos

²⁰ Freund, Julien. Op. cit. Pag. 298.

²¹ Aron, Raymond. *Paz y guerra entre las naciones*. Tomo I. Alianza Editorial. Madrid. 1985. Pag. 197.

²² García Arias, Luís. Op. cit. Pag. 13.

(²³), el orden pacífico sin Derecho es impensable, de forma que, aún en el caso extremo de una ley injusta, el Derecho sigue teniendo un valor supremo como fundamento del orden. La esperanza de afianzar un verdadero y valioso orden pacífico reside en la predisposición a aceptar la diversidad, siempre en el marco jurídico (²⁴).

El orden pacífico no se corresponde con una idea estática de la sociedad, en la que los logros permanecen inalterables y los planteamientos inamovibles, sino con la de una conquista continua que exige esfuerzo, constancia y tenacidad. Tampoco admite situaciones perversas porque no puede aceptar en sí mismo el germen de su desaparición. Por ello no existe un nivel estable y permanente de paz concreta, sino que hay que construirla y reconstruirla sin cesar (²⁵).

Finalmente, hay que tener en cuenta que ante situaciones gravemente inaceptables, un orden pacífico satisfactorio puede ser implantado por la fuerza, lo que se convierte en un derecho elemental, al amparo del de legítima defensa, y la fuerza militar en un instrumento legítimo y necesario para rechazar el mal y restituir el bien. Es evidente que el uso de la fuerza para implantar la paz es una posibilidad ajustada al Derecho y única para sustituir un orden inaceptable por otro deseable. Esta realidad se contempla con optimismo en nuestros días en diversos lugares de la Tierra, para mantener, construir o imponer la paz o, mejor dicho, un orden pacífico.

La intervención para la paz

Como ya se apuntó antes, el principio de no-intervención (²⁶) rigió el orden internacional durante varias décadas, de forma que, para intervenir en los asuntos internos de otro Estado, se requirió un mandato imperativo, que pudiera ser aceptado como de obligado cumplimiento, es decir, que se encuentre recogido en un acuerdo internacional o en una resolución de Naciones Unidas. Una excepción obvia a este principio es la legítima defensa que, aunque por su inmediatez no requiere el acuerdo o una resolución, exige que la reacción defensiva se adopte sólo

²³ Pereña. Luciano. *La teoría de la guerra en Francisco Suárez*. CSIC. Madrid. 1954. Pag. 315.

²⁴ Gert, Bastian. *¡Forjemos la paz!*. Argos Vergara. Barcelona. 1984. Pag. 141.

²⁵ Freund, Julien. Op. cit. Pag. 296.

durante el tiempo indispensable para que el Consejo de Seguridad adopte las medidas restablecedoras de la paz ⁽²⁷⁾.

Modernamente, la creciente realización de nuevos y nada convencionales actos hostiles, presentan una gravedad inusitada (tal es el caso, por ejemplo, de la acción terrorista contra las torres de World Trade Center y al Pentágono), y exigen y merecen una respuesta adecuada, inmediata y ejemplarizante, todo ello en función del más elemental derecho de legítima defensa. Sin embargo, las particularidades de estos nuevos ataques y las dificultades para identificar y localizar a los agentes agresores hace dudosa la eficacia de la respuesta militar en estos casos.

La intervención en el marco de Naciones Unidas se contempló con tres finalidades: reducir a un agresor e imponer un orden —“imposición”—; separar a dos contendientes —“interposición”—; y, más modernamente, “apoyo humanitario”.

La “imposición” es un despliegue y disposición de una fuerza para reducir o rechazar a un perturbador de un orden pacífico o a un agresor, siempre que suponga una amenaza para la seguridad internacional. Su finalidad es administrar temporalmente la zona, región o territorio donde el orden pacífico fue violado —nunca ocupar o adquirir bienes—, y ejercerla durante el tiempo indispensable para hacer desistir de su empeño al agresor y restituir la situación. La legitimidad ha de provenir de una resolución de Naciones Unidas y no requiere, como es lógico, la autorización de los bandos enfrentados. Sin embargo, hay que extremar las garantías para impedir que pueda resultar cómplice de planteamientos o actuaciones indeseables.

La “interposición”, como su nombre indica, es el despliegue y disposición de una fuerza entre dos bandos enfrentados, cuando el conflicto por ellos planteado pueda llegar a afectar a la seguridad internacional. Tiene por finalidad establecer una fuerza militar neutral entre los bandos enfrentados, con capacidad suficiente para disuadir a cualquiera de los contendientes de continuar utilizando la fuerza. Implica, claro está, el consentimiento de las partes enfrentadas, puesto que sin ella la

²⁶ CESEDEN. *El derecho de intervención en los conflictos*. Cuaderno de Estrategia número 79. Madrid. 1995. Pag. 41: “Acto en virtud del cual un estado o grupo de estados interponen su autoridad para dirigir algún asunto de carácter interno o externo de otro estado”.

²⁷ Carta de San Francisco. Art. 51.

interposición se convierte en una imposición, que es exactamente lo contrario de lo que se pretende.

En el periodo de la llamada “guerra fría” u “orden bipolar” fueron varias las intervenciones habidas en los cinco continentes, pero a partir de la desaparición de la Unión Soviética, el principio de no-intervención fue objeto de una profunda transformación. La demanda de seguridad dejó de provenir de la amenaza soviética y se dirigió a cuestiones como la inseguridad periférica y a los efectos causados por la descomposición de las entidades políticas comunistas ⁽²⁸⁾. El orden internacional se convirtió entonces en “unipolar” (“multipolar” para algunos), quedando configurado el sistema de seguridad internacional con organizaciones como Naciones Unidas y organismos regionales, Estados Unidos como actor principal y potencia hegemónica, Europa como actor y potencia emergentes, y China, India y alguno más como actores y potencias secundarios.

La desaparición del mundo soviético hizo que se cambiase la amenaza por nuevos riesgos, reales o potenciales, no siempre fáciles de identificar, no siempre de carácter militar y, en algunos casos, particularmente agresivos para los países que forman parte del llamado mundo occidental. Por otra parte, se multiplicaron las organizaciones internacionales relacionadas con la búsqueda de la paz y la seguridad.

Los últimos conflictos en Kuwait, Yugoslavia y Afganistán han puesto sobre la mesa, junto a los argumentos tradicionales para intervenir, nuevas razones y justificaciones como son las llamadas razones humanitarias. De esta manera, el tradicional principio de no-intervención se fue cambiando y ampliando hasta contemplar la intervención contra los nuevos riesgos, especialmente contra el terrorismo transnacional, como una obligación o deber de conciencia, dando lugar a la implantación de la doctrina internacional del deber de intervención o de injerencia por razón humanitaria. El nuevo deber, es decir, la intervención para la paz, se concibe así como un derecho de los Estados que deberá resultar ejemplarizante para cualquier genocida ⁽²⁹⁾. La coexistencia del antiguo principio de no-intervención

²⁸ CESEDEN. Cuaderno de Estrategia número 79. Op. cit. Pag. 19.

²⁹ De Diego, Enrique. *En el umbral del tercer milenio*. Ediciones Internacionales Universitarias. Madrid. 1998. Pag. 171.

y del nuevo deber de injerencia por razón humanitaria plantean un vidrioso dilema, cuya conciliación sólo puede hallarse en el contexto internacional.

La intervención por razón humanitaria se configura entonces como el acto por el cual un Estado o grupo de Estados intervienen en los asuntos internos de otro, para proteger los derechos fundamentales de los individuos que son víctimas de abusos y agresiones, cualquiera que sea su nacionalidad. Supone la acción activa y por la fuerza de un Estado para imponer a otro Estado el respeto a los derechos humanos. La participación en ella de fuerzas militares tiene por finalidad garantizar la protección de personas e instalaciones, y velar por el orden establecido.

Cuando la razón humanitaria atiende a otros fines y se dirige hacia la solidaridad y la cooperación, sin ser necesaria la presencia de fuerza (situaciones de calamidad, catástrofe u otras de naturaleza análoga), las actuaciones no pueden, en buena ley, ser consideradas intervenciones y se ajustan mejor a las acciones típicas de las organizaciones no gubernamentales. El hecho de que este tipo de organizaciones carezcan de estructuras y capacidades adecuadas para proyectarse internacionalmente, es lo que fuerza a los Estados a utilizar unidades militares que por su organización, disponibilidad, subordinación y economía, garantizan la rapidez y la eficacia, aunque a riesgo de desnaturalizar la función militar.

Así pues, en las actuaciones por razón humanitaria hay que distinguir entre las que requieren fuerza militar de las que no, aunque en estas últimas puedan emplearse unidades de las Fuerzas Armadas (normalmente de tipo logístico) aunque nunca será por su capacidad específica militar (apoyo a una población o estructura civil, observación de un acuerdo, hospital de campaña, almacén, campamento, etc.). Las primeras son las intervenciones propiamente militares (también denominadas operaciones humanitarias u operaciones de paz) que se realizan para mantener, construir o imponer la paz por la fuerza; las segundas no tienen carácter de operación militar, y son de muy diversa índole (diplomáticas, asistenciales, policiales o similares). Conviene llamar la atención acerca de la dificultad que, en ocasiones, presenta la distinción entre el ámbito de la asistencia humanitaria y otros, pues no siempre se separa con claridad la acción humanitaria de un problema político o de defensa de intereses espurios, por lo que este tipo de actuaciones puede, en esos casos, convertirse en una actuación adversa para la paz.

Además de la objeción ya señalada, a la intervención humanitaria hay que oponerle la de que no deja de ser una intervención armada, es decir, de alguna manera una violación de la soberanía e independencia de un Estado, por más que se cuente con su aceptación, cuya libertad para decretarla es por lo menos dudosa. Aunque sea claramente una demanda moral, por mucho que se limiten los términos de la intervención y por más que exija el acuerdo previo de las partes, sólo puede aceptarse como una excepción al principio de no-intervención, no regulado por la Carta de San Francisco. Es obligado un estricto control pues, al amparo de su excepcionalidad, pueden cometerse abusos.

Los nuevos riesgos

Las amenazas y riesgos a los que se puede ver sometido un orden pacífico se hacen sentir en la dimensión nacional e internacional, y obedecen a móviles políticos e ideológicos.

En la dimensión nacional, los de carácter político son los que van dirigidos contra la propia existencia e identidad de la sociedad (del Estado) y que, habitualmente, se concretan en el sometimiento por la fuerza por parte de una potencia extranjera. Entre los de carácter ideológico, que también se dirigen a la identidad y existencia del Estado, el más habitual es la acción subversiva que lleva a cabo una organización revolucionaria clandestina, que pretende cambiar el orden existente por otro radicalmente opuesto, sin contar con la sociedad y tratando de hacer fracasar el orden pacífico vigente aplicando el miedo a la sociedad.

Otras amenazas o riesgos provienen de la posibilidad de ruptura del orden establecido cuando una parte de la sociedad intenta el cambio total del sistema político por la revolución, amenaza siempre susceptible de degenerar en una guerra civil. La manera más eficaz de hacer frente a este riesgo es el robustecimiento del orden político y la reconducción de la revolución hacia métodos pacíficos que, de conseguirse, convierten la revolución en evolución o transición política, lo que, en modo alguno, puede entenderse como un riesgo para el orden pacífico.

Uno de los procedimientos subversivos más preocupantes es el terrorismo o método de sumisión de la población por la violencia de sus acciones de terror ⁽³⁰⁾. Como procedimiento ilegítimo y radical que es, debe ser erradicado cuanto antes, no sólo por violentar el orden vigente, sino también por superar los procedimientos pacíficos que son las mínimas exigibles para un cambio político. Pero, sobre todo, porque no es admisible el ejercicio del terror y el miedo para alcanzar objetivos políticos. Su erradicación es pues elemental, básica y legítima para evitar la sensación de intranquilidad que provoca, susceptible de quebrantar el orden pacífico establecido.

Es evidente que existen otros graves riesgos internos para los Estados que, aunque normalmente no atentan directamente contra el orden pacífico, son capaces de desestabilizar gravemente la vida nacional. Cuestiones como el paro, el subdesarrollo, el crimen organizado, el tráfico ilegal de estupefacientes, la bancarrota, la injusticia, la descomposición social o la corrupción, pueden ciertamente llegar a constituir riesgos para la vida nacional, pero hay que reconocer que no se dirigen a la misma entidad, esencia y supervivencia del Estado, por lo que su eficaz tratamiento debe ser reducido a medidas sectoriales específicas. Queda pues descartado la aplicación de la fuerza militar para afrontar estos riesgos, actuaciones que sólo podrán ser activadas y aplicadas cuando dichos riesgos pongan en peligro la vida de la comunidad o muestren una intención perversamente destructiva del orden pacífico establecido.

En estas circunstancias, la protección del orden vigente descansa en el ejercicio pleno de las capacidades del Estado de Derecho, sin complejos ni limitaciones, y ejercitando la máxima eficacia de la información, de la acción policial y de la justicia.

En la dimensión internacional, la amenaza política más característica es también la acción violenta de una potencia o grupo de potencias contra una nación, un conjunto de naciones o un área geográfica. El sometimiento que busca la potencia agresora responde a la idea clásica de ocupación y usurpación de territorio, obtención de recursos importantes o la implantación de un régimen político. La protección eficaz ante este riesgo es también la aplicación de la fuerza militar, medida absolutamente

³⁰Yuste. Carlos I. *Subversión y reversión en la España actual*. San Martín. Madrid. 1974. Pag. 199.

legítima y única capaz de hacer frente a la agresión con eficacia, obligando al agresor a desistir de su empeño o, en su caso, restableciendo el orden quebrado.

Otro riesgo político es el que puede provocar el desmoronamiento de una nación. Tales fueron, por ejemplo, los casos de la Unión Soviética, la antigua Yugoslavia o Afganistán. Será la diligente acción internacional la única que puede conseguir la restitución legítima del orden quebrado o implantar un nuevo orden, y cuando la avenencia pacífica está superada, la fuerza internacional se configura como el elemento capaz y único de garantizar y respaldar el proceso.

En esta dimensión, el riesgo de carácter ideológico es también la subversión que proviene de la acción clandestina de grupos subversivos de carácter transnacional, con pretensiones de implantar un nuevo orden internacional o, al menos, de hacer fracasar el vigente. Un ejemplo paradigmático fue el ataque terrorista del grupo islámico radical Al Qaeda, el 11-S. Esta agresión supuso realmente un gravísimo atentado contra el orden pacífico occidental pues el grupo subversivo trató de crear una situación de inseguridad e intranquilidad interna en Estados Unidos, susceptible de provocar la descalificación de su orden vigente, tanto nacional como internacionalmente, iniciando así su desmoronamiento.

Es evidente que las acciones de este tipo pueden llegar a atentar gravemente contra el orden internacional, tanto por la intranquilidad e inseguridad que producen como por la sensación de desmoronamiento de la potencia hegemónica que es capaz de provocar, enarbolando una confrontación histórica y pendiente, entre pueblos y culturas. Sin embargo, a pesar de la gravedad de estas acciones, no es razonable considerarlas como agresión bélica porque no admiten la respuesta militar, por más que Estados Unidos así lo haya planteado en Afganistán y en Irak.

La seguridad

Para preservar el orden pacífico, la medida más acertada es, sin duda alguna, la seguridad, pero su noción exige algunos matices y puntualizaciones.

Por seguridad se entiende la calidad del seguro, es decir, la de una situación al encontrarse libre, a cubierto o exenta, de daños, riesgos y peligros. Es una necesidad surgida de la presencia real o potencial de un agente hostil, de forma que si el agente hostil no existe o la amenaza que provoca no existe, la seguridad resulta

innecesaria y, por tanto, ociosa.

Hoy en día, la seguridad es una necesidad muy bien valorada por la sociedad. Baste observar la importancia que se concede a cuestiones como la inmunología, las compañías de seguros, las puertas blindadas, los agentes privados, la seguridad en coches y edificios, los servicios de emergencia sanitaria, bomberos, rescate, protección civil, etc., todas ellas medidas de seguridad. Como necesidad es requerida como premisa o presupuesto para llevar a cabo toda obra humana, por lo que se configura como una necesidad primaria, anterior a cualquier otra.

Es evidente la imposibilidad de una seguridad total y absoluta, por lo que su valor es siempre relativo y se mide gradualmente, es decir, hace posible la comparación de seguridades y valorar una seguridad en relación con otra. Además, su valor es inversamente proporcional al riesgo, de forma que a mayor seguridad menor riesgo, y viceversa, siendo precisamente esta relación inversa muy importante para ponderar con precisión una seguridad determinada seguridad. Por lo tanto, no basta con fijar el grado de seguridad a alcanzar sino que, además, es imprescindible complementarlo con el nivel de riesgo que se acepta o asume. Así pues, la determinación de una seguridad adquiere el carácter de formulación o expresión concreta del compromiso entre los riesgos y la voluntad de protegerse de ellos.

Los tres parámetros que rigen la formulación de seguridad son la amenaza o identificación precisa del agente hostil y de su posible acción, los bienes a proteger o patrimonio fundamental que merece el esfuerzo de la protección, el grado de cobertura es el nivel de protección que se desea alcanzar, y el riesgo asumido es la valoración de la capacidad de la amenaza a pesar de la cobertura establecida. El valor de la formulación de seguridad no es la solemnidad, la grandeza o la amplitud de sus términos, sino su autenticidad, debiendo efectuarse, por razones obvias, de la forma más explícita y concreta posible.

Por extensión, la Seguridad Nacional se configura como la formulación que realiza el gobierno de la nación para expresar la voluntad política de la sociedad para garantizar su identidad y supervivencia, por lo que mide con enorme precisión los “quilates” de la cohesión social. Sus parámetros son: las amenazas y los riesgos nacionales, es decir, la hostilidad, expresa y tácita, manifestada por los agentes que

se oponen a la realidad de toda o parte de la nación; los bienes patrimoniales nacionales a salvaguardar que, como mínimo, se concretan en la independencia, integridad y soberanía; el grado de cobertura que se desea alcanzar o nivel de protección que la sociedad se compromete a adquirir para hacer efectiva la salvaguardia; y la expresión del riesgo o nivel de amenaza que forzosamente quedará al descubierto.

Es evidente que hay otros riesgos que también gravitan sobre el Estado y necesitan seguridad. Cuestiones como la actividad laboral, el orden público, la circulación vial, la asistencia sanitaria, la alimentación o la vida social, por citar sólo algunos, son riesgos reales que demandan constantemente seguridad. Todas ellas responden al concepto general de seguridad y son verdaderamente importantes para la vida de la nación, por lo que merecen la atención del gobierno, pero es evidente que su acción hostil no se dirige a la identidad y supervivencia de la nación, a la esencia del estado. Por ello, aún teniendo en cuenta su enorme importancia, hay que considerarlas como seguridades de orden menor, atendiendo normalmente a su cobertura con medidas sectoriales. Sólo en el caso de que, en algún momento, alguna de estas cuestiones llegase a poner en peligro la esencia del Estado, será considerada amenaza a la seguridad nacional y se le aplicarán las medidas correspondientes. La Seguridad Nacional se configura entonces como la seguridad de orden mayor que convoca las máximas energías y capacidades de la nación.

Pero la Seguridad Nacional no se da ni se obtiene gratuitamente, sino que hay que crear, mantener y robustecer el sistema integrado de fuerzas y energías, morales y materiales, capaz de hacer efectivo el grado de seguridad formulado, y sostenerlo en condiciones de eficacia, por lo que, además de su formulación, hay que dotarla de un instrumento que la materialice, la sostenga y la mantenga actualizada, es decir, la haga efectiva.

Ese sistema integrado y activo de energías morales y materiales de la nación constituye la Defensa Nacional, que guarda, en relación con la Seguridad Nacional, la relación de medio a fin. En forma de símil, podemos decir que la seguridad es la protección que se proporciona a unos bienes guardados en una caja fuerte, siendo la caja el medio o sistema que se adopta para hacerla efectiva.

Todavía hay que subrayar que cuando existe una amenaza o riesgo común a varios países que, además, comparten un patrimonio común, la solución de la seguridad para los países afectados puede y debe descansar en su esfuerzo colectivo pues, además de permitir mayores niveles de eficiencia, resulta muy beneficiosa para la economía de los esfuerzos nacionales. Las ventajas resultan particularmente importantes cuando alguno de los países amenazados carece de la capacidad suficiente para afrontar la amenaza individualmente.

Desde luego, la eficacia de la seguridad colectiva no se alcanza con compromisos endebles, fórmulas simples o medios y procedimientos simplistas y elementales, sino con vínculos fuertes y robustos, con la confianza mutua, con medidas bien calculadas y estrechamente coordinadas, con una dirección firme y con una actitud resuelta y determinante.

Sin embargo, la seguridad colectiva plantea dificultades importantes al incidir en cuestiones y aspectos ante los que las naciones se muestran especialmente sensibles y celosas, como la soberanía nacional, la distribución de poder o el reparto de cargas. Como consecuencia, para conseguir aceptables niveles de eficacia, es imprescindible resolver satisfactoriamente todas estas cuestiones.

La seguridad colectiva no es la mera suma algebraica de las seguridades nacionales y mucho menos una asociación de comerciantes, un foro de debate o una estructura testimonial de carácter internacional. La razón de ser es producir una seguridad general efectiva, formalizada por medio de un tratado o acuerdo internacional y, en definitiva, un compromiso sólido entre las naciones sometidas a una misma amenaza.

Por último, hay que señalar que la seguridad colectiva no resuelve todos los problemas de seguridad de todos sus estados miembros, sino únicamente los que corresponden a la amenaza común, de forma que aquella nación que cuente con amenazas particulares, distintas de la común, además de compartir las ventajas, responsabilidades y esfuerzos de la seguridad colectiva, deberá satisfacer individualmente es necesidad de Seguridad Nacional.

La fuerza

Entre las energías fundamentales que configuran la Defensa Nacional, las fuerzas militares son las esenciales ya que, por definición, son las depositarias de las capacidades nacionales máximas para afrontar con éxito los riesgos y amenazas más graves que puede padecer la nación.

Ante un enemigo agresivo, fuerte, bien armado y resuelto a imponerse por la fuerza, y una vez agotados los recursos pacíficos de avenencia, no cabe otra solución que oponer una resistencia de fuerza capaz de rechazar o neutralizar la amenaza, garantizando con ello el orden pacífico propio. Por ello, el recurso a la fuerza constituye la última razón, el último argumento, la última garantía.

Como ya se apuntó, el riesgo de enfrentamiento armado es real y se halla vigente en el Mundo de hoy, por lo que se mantiene la necesidad imperiosa de disponer del instrumento militar adecuado. Es evidente que la aceptación de esta realidad provoca reservas y suspicacias en algunos porque no aceptan la posibilidad del conflicto, calculando, erróneamente, que siempre habrá una solución pacífica, que serán otros los que salvaguarden el propio orden o que es preferible someterse que defenderse. La realidad, por rigurosa que pueda parecer, muestra que el mundo de hoy no es menos violento, ni las formas de guerra han cambiado mucho ⁽³¹⁾, y todavía hay quien considera que nunca antes se había asistido a guerras de tanta crueldad y con tanta capacidad de destrucción como las de hoy, ni se habían llevado a la práctica genocidios y planes de ingeniería social de tanta amplitud como en estos tiempos ⁽³²⁾.

A tenor de esta realidad, toda nación que aspire a mantener su identidad, independencia y soberanía necesita pues disponer de una fuerza militar capaz de enfrentarse a cualquier amenaza que se oponga a su identidad y existencia. Únicamente en los casos en que la amenaza no exista o el agente hostil carezca de capacidad para llegar a conformar un riesgo bélico real, se puede tomar en consideración —y aún así con reservas— la no necesidad de una fuerza militar. En ningún caso, el desarme de la nación puede entenderse como garantía de la propia Seguridad Nacional.

³¹ Walzer, Michael. *Guerras justas e injustas*. Paidós. Barcelona. 2001. Pag. 9.

Ahora bien, para hacer eficaz la Defensa Nacional, además del acierto en la constitución de la fuerza y en mantener su pericia militar, es muy importante anular y erradicar la desconfianza y recelo que la fuerza militar despierta con frecuencia en ciertos sectores de la sociedad. Proviene, según ya hemos dicho, del rechazo visceral a la guerra, aludiendo a su irracionalidad, y que da lugar a descalificar a la fuerza militar como inherentemente activa en el orden interno, actitud simplista y, con frecuencia, absurda, que otorga gratuitamente la condición de factor de riesgo consustancial con su propia naturaleza.

La realidad es que, en todos los países del mundo liberal y democrático, a la fuerza militar de una nación corresponde la salvaguardia de la identidad, integridad y soberanía de la Sociedad Nacional. Esta responsabilidad la ejercen, con carácter general, con absoluta corrección, lealtad y legitimidad todas las fuerzas militares del mundo desarrollado, lo que deja sin sentido la mencionada desconfianza. Razonablemente, la fuerza militar podrá y deberá intervenir en el orden interno, en todos los países democráticos del mundo, cuando pelagra lo permanente de la sociedad y siempre conforme a las leyes y a la demanda de la mayoría de la sociedad ⁽³³⁾.

Una vez más hay que subrayar que la razón de la fuerza militar no es agredir, imponer o destruir, sino disponer de la capacidad suficiente para ejercer garantizar la propia libertad y soberanía, enfrentándose con eficacia, en caso de necesidad y como última instancia, a las amenazas hostiles consideradas en la formulación de la Seguridad Nacional. Los Ejércitos existen y se sostienen para satisfacer la demanda de Seguridad Nacional con su eficiente acción en el combate y la batalla, es decir, para ejercitar el combate en legítima defensa ⁽³⁴⁾.

Pero hay que decir, que una fuerza militar no es un conjunto de hombres armados, sino algo mucho más complejo y no susceptible de ser improvisada. Es posible armar milicias e improvisar conjuntos armados pero nada de eso es un ejército, ni se

³² De Diego, Enrique. Op. cit. Pag. 23.

³³ Oheling, Hermann. *La función política del Ejército*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1967. Pag. 112.

³⁴ Keegan, John. *El rostro de la batalla*. Servicio de Publicaciones del EME. Madrid. 1990. Pag. 40.

le parece. Milicia quiere decir “arte de hacer la guerra”, y por militar se entiende la acción y efecto de “servir en la guerra”. Así pues, el militar es la persona que tiene por oficio hacer la guerra, o, dicho de otro modo, la que tiene por profesión la práctica del combate con las formalidades que exigen la moral, las leyes y las costumbres de guerra. La noción militar excluye expresamente cualquier otra fuerza o actividad ajena a la guerra. La dedicación al oficio de la guerra es pues lo que da carta de naturaleza a la institución militar, y no el rigor de la disciplina de sus miembros, el estilo de vida de sus componentes o la acusada jerarquización de sus estructuras, que son sólo medios para alcanzar la eficacia militar.

La importancia y trascendencia del ejercicio de la función militar obliga a someter la actividad de todos los que la tienen por oficio a un escrupuloso control, con el fin de hacer que su práctica, el combate —en definitiva la aplicación de la fuerza—, cumpla con la más elemental condición de legitimidad, que no es otra que el respeto absoluto a las leyes del Estado y a las que regulan la guerra. Además, por tratarse de de la energía principal del Estado, es necesaria la dedicación plena de sus miembros y la disponibilidad permanente de la institución.

La función militar es, por tanto, mucho más que una organización, un ritual, un estilo de vida o una disciplina exigente. Se configura como el ejercicio profesional muy especializado, extremadamente exigente, incompatible con las demás actividades del Estado, reglado por rigurosas normas internas y permanentemente dispuesto. Este carácter, intrínsecamente ligado al oficio de la guerra, es lo que hace que la institución militar sea totalmente distinta de cualquiera otra, organización o estructura del Estado.

Las exigencias individuales y colectivas que la función militar exige a sus miembros no son un artificio, un capricho o un privilegio, sino un conjunto de requerimientos físicos, morales, intelectuales, jurídicos y técnicos absolutamente imprescindibles para el ejercicio del combate con las debidas garantías.

La naturaleza militar es pues el atributo intrínseco que corresponde a las instituciones, cuerpos y estructuras que tienen por razón de ser el combate, formal y reglamentado. La realidad de utilizar la fuerza máxima de la nación y además la escrupulosa necesidad de que sus acciones sean ejecutadas con arreglo

a las leyes del Estado, y a las costumbres y leyes de la guerra, exige que su actividad tenga que ser debidamente autorizada y controlada por el Estado.

Como consecuencia, el militar, al encuadrarse en la institución castrense, asume los compromisos que se derivan de la función militar y, por ello, adquieren la condición de militar, de forma que la naturaleza militar es de la fuerza, y la condición militar la de sus componentes. Esta condición implica, por tanto, una organización jerarquizada, unas responsabilidades muy severas, una disciplina rígida y austera, una formación específica muy técnica, una dedicación exclusiva y comprometida, y una práctica absolutamente profesional. La profesión militar cobra así la característica de atributo o condición personal que se concreta por medio de un vínculo de compromiso con uno de los cuerpos militares.

La condición militar no es pues una mera cuestión de estilo, de pertenencia a una estructura, de un contrato laboral o un signo externo de vida, sino que es un compromiso serio y una responsabilidad exigente de acción y comportamiento irrenunciable, que además han de ejercitarse en situaciones extremas y que, por ello, imprime carácter y exige disposición vocacional. El sentimiento de ese vínculo de compromiso irrenunciable, es decir, el espíritu militar puede y debe durar toda la vida, como corresponde a un oficio vocacional, y no sólo mientras dura el servicio activo. Si un músico, un artista, un científico, o un periodista, sienten durante toda la vida su vocación y no se interrumpe al cesar la actividad por motivo de la edad, con mayor razón la siente un religioso o un militar cuyas profesiones, igualmente vocacionales, exigen renunciaciones voluntarias a derechos comunes. La naturaleza militar de la fuerza y la condición militar de sus componentes es lo que hace a la institución castrense depositaria de la confianza de la sociedad ⁽³⁵⁾.

Un aspecto que todavía requiere alguna precisión es la de la disciplina. La conducta de los militares se rige por pautas estrictas y codificadas, fundamentadas en la obediencia plena a sus jefes, el respeto a las leyes y reglamentos, y por la asunción de la responsabilidad de sus actos y de la de los subordinados. El cuadro de exigencias de conducta junto con los preceptos y valores espirituales que impulsan

³⁵ Díez Alegría, Manuel. *Ejército y sociedad*. Alianza Editorial. Madrid 1973. Pag 41: "Una nación independiente no puede prescindir del ejército, puesto que el ejército es un atributo de la independencia".

sus acciones constituye el insustituible orden moral de la fuerza. No se trata de privilegios o ventajas para los militares, sino de hacer efectivo el respaldo sin reservas de la sociedad como consecuencia de la trascendente misión que desempeñan, y que no es otra que el servicio a la sociedad precisamente en las situaciones más críticas. Desde luego, los componentes de la fuerza tienen que merecer ese respaldo y hacerse acreedores a él, pero también lo es que negárselo por desconfianza visceral, instintiva o gratuita es, por lo menos, una insensatez.

El control en la aplicación de la fuerza, la garantía que proporciona la asunción de sus responsabilidades, el respeto a las leyes, la disciplina y el debido respeto a la moral, las leyes y a los derechos humanos hace que la milicia no sea una fuerza bruta sino espiritual ⁽³⁶⁾, un instrumento controlado y no fanático, y de aplicación regulada, es decir, una estructura responsable y no una simple fuerza armada o un mero conjunto de hombres armados.

Es cierto que, excepcionalmente y en algún caso, alguna unidad militar e incluso algún ejército hicieron uso de su fuerza sin las debidas cautelas, sin el debido control y sin el adecuado respeto a las leyes, pero ello no puede ser argumento suficiente para descalificar el valor de la fuerza militar.

Hay otras instituciones, profesiones y actividades que requieren también condiciones muy especiales para ejercer su función, incluso, asumiendo riesgos muy considerables y responsabilidades muy delicadas, y sometiéndose a control, en definitiva, condiciones muy exigentes, parecidas a las establecidas para los militares, como es el caso, por ejemplo, de ciertos cuerpos de policía, bomberos, urgencias médicas, prisiones, u otros de naturaleza similar. La diferencia es evidente como se observa, por ejemplo, en tiempo de paz, en que un policía es un agente de la autoridad del Estado en todo momento y un militar no, mientras que, en situación de guerra, el militar tiene la condición de autoridad plena del Estado y una capacidad de imponerse por la fuerza, muy superior a la de un policía.

³⁶ Oheling, Hermann. Op. cit. Pag. 44: "La fuerza de las armas no es fuerza bruta, sino fuerza espiritual".

En determinados casos, y para cubrir necesidades sentidas en tiempos y circunstancias de guerra, el Estado puede considerar conveniente que, ciertos servicios o estructuras civiles de condición intrínsecamente no-militar, participen en la función militar, para lo que han de ser encuadrados de forma real en la fuerza militar. Dichos cuerpos o servicios (cuerpos policiales, de fronteras, guardacostas, guardabosques, milicias, somatenes, etc.) son requeridos para cumplir determinados cometidos militares de la Defensa Nacional en tiempo o situación de guerra, porque si no, no lo serían. Por ello, deben adquirir la condición de militar y su encuadramiento durante el tiempo que dure ese requerimiento. Sin embargo, en algunos casos, existen excepciones que contemplan el carácter militar permanente de ciertos cuerpos policiales por compartir con las Fuerzas Armadas algunas de sus misiones desde tiempo de paz. Tal es el caso de la Guardia Civil en España, la Gendarmería en Francia o los Carabineros en Italia.

Aún hay que añadir que en estos tiempos aparecen nuevos riesgos que amenazan la identidad y supervivencia nacional y no son de tipo palmariamente bélico, como pusieron de manifiesto los atentados del 11-S en Estados Unidos. Con independencia de la mayor o menor dificultad para identificar a los agentes agresores y, en consecuencia, para reducir o neutralizar sus amenazas, es lo cierto que el mundo occidental cobró conciencia de hallarse sometido a una nueva confrontación, agresiva, abierta y creciente, proveniente de sectores integristas del islamismo radical que es preciso afrontar y neutralizar cuanto antes ⁽³⁷⁾.

La respuesta militar a una agresión grave y diferente a la de tipo bélico, como el terrorismo, el crimen organizado, la desobediencia civil o el desorden público, resulta claramente inadecuada pues no tendría sentido reducir al enemigo de este tipo con el potencial militar (carros de combate, artillería, aviones de caza o misiles), por más que sus activistas se consideren a sí mismos como soldados en guerra. Como ejemplo baste señalar cómo la lucha contra los terroristas palestinos por parte de las fuerzas militares israelíes no produce los efectos decisivos que serían de desear, o

³⁷ Fukuyama, Francis, *La gran ruptura*. Ediciones B. Barcelona 2000. Pag. 314: "La gente tiene que darse cuenta de que su vida comunitaria se ha deteriorado, que está adoptando conductas autodestructivas y que tiene que trabajar activamente para volver a establecer normas en su sociedad..."

cómo el ataque norteamericano a terroristas en Afganistán hubo de realizarse como bombardeos selectivos en el marco de la guerra civil afgana.

Son otras las fuerzas y energías (policía, jueces, información, etc.) las que deben afrontar la lucha contra estas nuevas formas de acción hostil, a la que la fuerza militar sólo puede prestar apoyos puntuales, como ya venía haciendo en los casos de calamidad y catástrofe.

Conclusiones

Hay que reconocer sin complejos que la paz es un valor positivo en sí misma que, aunque utópico, sirve estupendamente para orientar la vida de la sociedad, y en ningún caso debe ser esgrimida como simple oposición no como elemento belígeno. No resulta aceptable la defensa de la paz por la mera descalificación de la guerra, sin tener en cuenta la razón que la promueve y la legitimidad de quien la emprende, si no es a costa de un planteamiento frívolo y, paradójicamente, belicoso contra la guerra.

El orden pacífico, configurado como expresión concreta, aceptable y tangible de la paz, es el fin esencial del estado. Su éxito como forma de convivencia radica en que acepta sin condiciones la diversidad y la contraposición, y se fundamenta en la hegemonía del principio jurídico.

La seguridad es una necesidad de la sociedad como estado de tranquilidad y orden, por lo que resulta imprescindible para cumplir los fines del Estado, es decir, para hacer efectivo el orden pacífico deseable. En este orden de ideas, la Seguridad Nacional se configura como una meta de la sociedad que se concreta mediante la correspondiente formulación del gobierno, con la que expresa la voluntad política de la sociedad para garantizar su identidad y supervivencia, que es tanto como decir su independencia, integridad y soberanía.

Pero la Seguridad Nacional es un fin, una situación a alcanzar, por lo que exige la determinación, creación y disponibilidad de un sistema de fuerzas, energías y recursos que la haga efectiva, y que constituye la Defensa Nacional. Así pues, la Seguridad y la Defensa Nacionales guardan entre sí la relación de fin a medio. No son pues intercambiables ni similares, por lo que no cabe apelar, como con

frecuencia ocurre, a la seguridad como a un concepto más amplio que el de defensa, como si se tratase de un medio y no de un fin.

El elemento esencial de la Defensa Nacional es la fuerza militar, pero su eficacia no se alcanza con la simple disponibilidad de una fuerza eficaz —que es condición necesaria— sino que es imprescindible un planeamiento riguroso y completo del problema de la seguridad, el respaldo sin reservas de la sociedad, la aplicación de una estrategia adecuada y una dirección eficiente —que constituyen la condición suficiente—. Por ello la condición más crítica de la Defensa Nacional es su autenticidad y su capacidad, es decir, la coherencia entre la formulación de la Seguridad Nacional, los valores en los que se apoya y el esfuerzo real de la sociedad para hacerla efectiva.

LA FUERZA ANFIBIA ANTE LA GUERRA ASIMÉTRICA Y EL TERRORISMO

Manuel Becerro Rodríguez

Comandante de Infantería de Marina.

Introducción

La Historia está plagada de estratagemas en las que el adversario busca sorprender a otro más poderoso, explotar sus vulnerabilidades, huyendo de sus capacidades e intentando conseguir un impacto más allá de lo táctico. Viene a la memoria los ataques sobre Nueva York y Washington (³⁸), en esto consiste la guerra asimétrica.

Pero, ya en el pasado se emplearon con éxito otras interesantes modalidades: armas, como la mina o el submarino; tácticas, como el ataque de *kamikazes* durante la Segunda Guerra Mundial, o incluso estrategias, como la amenaza de recurrir a las armas nucleares para compensar la presunta inferioridad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el frente central (³⁹). Todas estas líneas de acción entran dentro del campo de la asimetría.

El terrorismo, como una forma diferente de conseguir la asimetría, combinado con las Armas de Destrucción Masiva (ADM), constituye hoy la principal amenaza a la seguridad y la libertad de los países occidentales. La amenaza del terrorismo es además una amenaza real y presente, no hipotética o futura, por lo que la seguridad y defensa deben constituir una de las máximas prioridades de los gobiernos.

Las naciones occidentales están de acuerdo en la necesidad de implicar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo. Así el Consejo de la Alianza Atlántica, celebrado en Madrid en junio de 2003, afirmó su voluntad de luchar contra

³⁸ Quizás venga más a la memoria los tristes acontecimientos del 11M.

³⁹ Cuando la Alianza recurrió a la amenaza Asimétrica le llamó respuesta flexible.

el terrorismo el cualquier parte del mundo (⁴⁰), y declaró el deseo de hacer de la Alianza un instrumento global de defensa contra el terrorismo.

Las amenazas contra nuestros intereses van a tener en muchos casos sus orígenes en escenarios muy alejados de nuestras fronteras. Así, en el nuevo escenario estratégico es preciso dotar a nuestras Fuerzas Armadas de una capacidad de combate decisiva tanto para contribuir a eliminar bases o grupos terroristas en cualquier lugar del mundo como para cooperar en la derrota de los ejércitos convencionales de aquellos regímenes que supongan una amenaza grave para nuestra seguridad o la paz mundial.

Tampoco es un error decir que para actuar en el futuro campo de batalla, teniendo en cuenta que la mayoría de las zonas donde presumiblemente existirá inestabilidad están situadas en el litoral o se accede a ellas desde la costa, será necesario contar con unas fuerzas conjuntas, ligeras y con una gran capacidad de proyección. La fuerza naval y anfibia da esa oportunidad de mantener una presencia avanzada, con la capacidad de disuasión que eso conlleva y la posibilidad de dar una respuesta flexible, y sobre todo, controlable a medida que la crisis escale.

Todo esto, debe hacer pensar que las fuerzas anfibias están llamadas a desempeñar un papel más que relevante en el nuevo entorno estratégico y en regiones en las que la fragmentación geopolítica demanda movilidad y flexibilidad, y en donde la actuación desde la mar de fuerzas anfibias puede abarcar desde una forma discreta de diplomacia militar hasta operaciones anfibias de diverso alcance en acciones contra el terrorismo o de respuesta de crisis.

Por otro lado, el papel relevante de España en el concierto internacional unido a la necesidad de aunar los esfuerzos para poder combatir esas amenazas inciertas como el terrorismo y las ADM allá donde se encuentren, hace necesario mantener una fuerza bien adiestrada, bien equipada y permanentemente alistada. La opción pasa por unas Fuerzas Armadas modernas y en donde debe primar la calidad sobre la cantidad.

⁴⁰ Lord ROBERTSON "No queremos ser la policía del mundo, pero tampoco quedarnos limitados a los alrededores de Europa".

La guerra asimétrica y el terrorismo

El concepto de “guerra asimétrica” no es nada nuevo. Desde Sun Tzu (⁴¹) (500 a. de C.) cada adversario ha buscado las vulnerabilidades del oponente para aprovecharse de ellas en la batalla. La diferencia radica en la actual necesidad de buscar éstas allá donde se encuentren.

En diciembre del año 1992 fuerzas de pacificación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), al mando de *marines*, fueron enviados a Somalia con objeto de restaurar el orden en plena guerra civil. Sin embargo, el recrudecimiento del conflicto deterioró cada vez más al país y *cascos azules* terminaron involucrados en el enfrentamiento. Los soldados de Estados Unidos se retiraron después de haber muerto 30 de sus hombres y 175 resultaran heridos. Las fuerzas de la ONU dejaron el país en manos de los “señores de la guerra”. Esto fue un claro ejemplo de que cuando existen dos voluntades contrarias y una de ellas aprecia la superioridad de la otra en un supuesto conflicto convencional, la primera buscará desequilibrar la balanza, buscará su paz, mediante procedimientos no convencionales.

En realidad, buscará las vulnerabilidades del más fuerte y aplicará sobre ellas su estrategia para que, en esa nueva manifestación de voluntades contrarias, sean sus propios intereses los que prevalezcan sobre los del contrario.

Quizá se puede hablar de un punto y final en la guerra asimétrica convencional con la segunda guerra del Golfo (⁴²). Ya no vale buscar la asimetría con la cantidad de hombres, ni por la sorpresa tecnológica, ni en la doctrina y procedimientos. Los autores y tratadistas han considerado hasta ahora tres formas de hacer la guerra, llamadas generaciones: la primera basada en la masa; la segunda basada, además, en la potencia de combate; y la tercera basada en la maniobra.

La superioridad tecnológica, o asimetría convencional, es tal por parte de Estados Unidos y sus aliados que los oponentes han de buscar la asimetría en otros terrenos.

⁴¹ “Si él es superior en fuerzas, evítalo. Si sus fuerzas están unidas, sepáralas. Atácale cuando no esté preparado; aparece cuando no seas esperado”.

⁴² La 1ª guerra del Golfo se considera a la que enfrentó a Irak e Iran en los años 80.

La guerra asimétrica moderna ha sido definida como la guerra de cuarta generación por algunos autores (⁴³). Ayudados por el desarrollo tecnológico, los oponentes han encontrado diferentes formas de conseguir la asimetría, tanto dentro como fuera del campo de batalla; terrorismo, ADM y lucha en terreno urbano son ejemplos de ello.

Una cualidad de la guerra asimétrica es la vocación estratégica de los procedimientos asimétricos. Estos procedimientos utilizados contra la mentalidad occidental buscan minar la voluntad de continuar el conflicto, apoyado en la inestimable ayuda del efecto multiplicador de los medios de comunicación social. Otras cualidades serían la sorpresa, encontrarse fuera del marco convencional y buscar las vulnerabilidades y evitar su fortaleza. Después de todo esto se puede llegar a una definición de lo que es la guerra asimétrica (⁴⁴):

“Emplear medios, procedimientos o doctrina inéditos y percibidos como no convencionales, para alcanzar efectos estratégicos buscando las vulnerabilidades y evitando las capacidades del enemigo.”

El terrorismo: del riesgo a la amenaza

Una de las mayores preocupaciones y amenazas del mundo occidental es el desconocimiento de la naturaleza del conflicto al que deberemos enfrentarnos en el futuro. Lo que está claro es que la amenaza más importante, o al menos una de ellas, es la que viene de los grupos terroristas con una capacidad de armas cada vez de mayor complejidad.

Además de la capacidad para incidir gravemente sobre la gobernabilidad de muchas naciones, en la últimas tres décadas ha afectado a la práctica totalidad de los países y sociedades en muy diversas facetas: las relaciones intergubernamentales, los intercambios económicos, la modificación de las actividades y comportamiento de los ciudadanos, etc.

De la lista oficial de grupos terroristas emitida por el Departamento de Estado de estados Unidos el 67% son árabes o musulmanes, el 18% europeos y un 14% suramericanos.

⁴³ Qiao LIANG y Wang XIANGSUI. Unrestricted Warfare

De profundas raíces de motivación religiosa estos grupos manifiestan un resentimiento activo hacia todo lo occidental, estructurándose en organizaciones totalmente innovadoras que se alejan de la estructura piramidal habitual sustituyéndolas por otras de geometría horizontal celular y que dificulta enormemente su localización.

El terrorismo exterior suele carecer de cualquier objetivo político concreto que no sea “combatir a sus enemigos” matando a tantos de ellos como les sea posible. La tendencia a causar más víctimas refleja, en parte, el cambio de motivaciones del terrorismo actual buscando un fuerte impacto social a través de acciones de gran destrucción sin carácter selectivo.

La estrategia de la OTAN en la lucha contra el terrorismo

A partir del 18 de diciembre de 2001 la OTAN ordenó la adopción de una estrategia contra el terrorismo consistente en la elaboración de un concepto militar específico basado en las oportunas directrices políticas del Consejo.

Los principios acordados en la estrategia antiterrorista constituyeron la base fundamental de la lucha contra el terrorismo en el seno de la OTAN y a la postre uno de los principales cambios o transformación que la Alianza vivió a partir de la Cumbre de Praga en noviembre de 2002. El modelo de seguridad aliado de 1999, basado en la gestión de crisis en los alrededores de Europa, ha tenido que adaptarse por el de defensa colectiva, en la que todos los países han tenido que incrementar sus medidas de seguridad.

Ya en diciembre de 2002 se implementó el MC 472 *Military Concept for Defense against Terrorism* y en mayo 2003 el CONOPS 95425: *Able Guardian for Defense Against Terrorism* del que sólo rescataremos la misión:

”When authorized by the NAC, SC will support or direct operations to help protect and defend Alliance nations, population, territory, infrastructure, property, and forces against the threat of terrorism activities and support operations in response to terrorist attacks.”

⁴⁴ RODRÍGUEZ PEÑA Rubén. La Guerra Asimétrica. Monografía fin de curso. Mayo 2.001

Una vez “identificada” la amenaza, el Comité Militar debía elaborar el concepto militar en la lucha contra el terrorismo. Es importante determinar que quedó asumido que todas las operaciones desencadenadas en defensa del terrorismo debían satisfacer la Carta de Naciones Unidas.

Por otra parte, los medios más probables que utilizarán los terroristas serán los explosivos convencionales, sin descartar las ADM que extenderían la gama de sus ataques desde el ámbito de los ataques Nucleares, Biológicas y Químicas (NBQ) hasta los ataques a redes de ordenadores, en lo que ha venido en denominar terrorismo cibernético.

Igualmente, se llegó a la conclusión de que las operaciones militares contra el terrorismo podían dividirse en cuatro categorías que contarían con la ayuda de operaciones de información y psicológicas manteniendo como constante la necesidad de realizar operaciones encaminadas a proteger las fuerzas. Estas categorías son las siguientes:

Operaciones antiterroristas

Consiste en el uso de medidas defensivas para reducir la vulnerabilidad de los individuos, propiedades y fuerzas frente al terrorismo e incluye la respuesta limitada y la contención por medio de las fuerzas militares y las agencias civiles.

El concepto militar identifica como apoyo el desarrollo de capacidades de respuesta rápida para protección de los intereses. Se verá en los siguientes epígrafes la capacidad de las fuerzas anfibias para acometer estos apoyos.

Gestión de las Consecuencias

Se entiende por gestión de las consecuencias el empleo de medidas reactivas encaminadas a mitigar los efectos destructivos de un ataque terrorista. Aún siendo responsabilidad inherente de la naciones se puede proporcionar una amplia gama de apoyos para reducir los efectos de un ataque; estructuras de mando y control, logística, sanidad, descontaminación, etc.

Contraterrorismo

Consiste en el uso de medidas militares ofensivas diseñadas para reducir las capacidades terroristas incluyendo acciones contra los terroristas o contra aquellos que los alberguen. Serán operaciones conjuntas en las que la experiencia indica que unidades específicamente entrenadas en este tipo de operaciones pueden ser muy efectivas.

Se necesitan fuerzas flexibles, interoperables, desplegadas, con capacidad de sostenimiento y mantenerse en un nivel de disponibilidad apropiado. Estamos hablando de una fuerza tipo NRF (*Nato Response Forces*) y que incluya un fuerte componente anfibio o en caso de una operación de mayor envergadura de una fuerza operativa conjunto-combinada también con un gran componente anfibio.

Cooperación militar

El concepto militar enfatiza la necesidad de explorar en profundidad las relaciones OTAN con países y organizaciones no OTAN y desarrollar unos marcos de actuación más cooperativos y de esa manera optimizar su eficacia en la lucha contra el terrorismo.

La estrategia antiterrorista de la OTAN va a constituir uno de los mayores impulsos en la consecución de sus capacidades que han sido identificadas como necesarias para cumplir eficazmente el espectro de misiones que deben enfrentarse a los desafíos del siglo XXI. La necesidad de realizar misiones de carácter puntual acompañadas de la necesidad de ejecutar acciones de gran precisión, han desencadenado una serie de iniciativas tendentes a lograr unas capacidades que permitan la constitución de fuerzas de reacción más rápidas, de mayor alcance y con mayor capacidad de destrucción selectiva.

Importancia de las fuerzas anfibia

En la nueva situación estratégica mundial

Los nuevos riesgos o amenazas asimétricas ⁽⁴⁵⁾ son a su vez amenazas compartidas con nuestros socios europeos y nuestros aliados atlánticos. Por tanto,

⁴⁵ Riesgos y escenarios para la seguridad y defensa. Anejo B. Revisión Estratégica de la Defensa.

la respuesta a esta amenaza debe ser una respuesta común en el marco de la Unión Europea y la OTAN.

Estos riesgos o amenazas, al las que debemos añadir las ADM, los fenómenos migratorios, los conflictos nacionalistas, religiosos o étnicos y los fundamentalismos en el mundo musulmán y el terrorismo con su carácter transnacional cobran una importancia desorbitada en el mundo que nos rodea. Prueba de ello es que los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) han sido el detonante de un giro en la política de seguridad de Estados Unidos, que ha girado de la disuasión a la prevención ⁽⁴⁶⁾, y ya no sólo en Estados Unidos, en la OTAN se invocó el artículo 5 por primera vez en la historia en defensa de uno de sus miembros.

En esta lucha contra el terrorismo global al que nos enfrentamos sólo podemos vencer sobre la base de una sólida alianza de todas las democracias. En esta línea, la OTAN representa hoy el instrumento con más potencial para articular la respuesta necesaria a la amenaza terrorista. Por lo tanto, resulta esencial fortalecer el vínculo transatlántico para hacer frente de forma eficaz a estas graves amenazas comunes.

Igualmente, resulta necesario introducir el concepto de acciones de carácter anticipatorio para luchar contra los grupos terroristas que puedan dotarse de ADM. Este tipo de acciones las incluiremos como contraterrorismo, pero lo que sí debe quedar claro es que para luchar contra este tipo de amenazas hace falta un cambio de actitud y un esfuerzo compartido si verdaderamente se quiere ser eficaz.

En lo que respecta a España, debe realizar una contribución más significativa a las capacidades militares de Europa y debe seguir implicándose a fondo en el nacimiento de un política europea de defensa. Sin embargo, la dimensión económica actual y estratégica de España hacen aconsejable que nuestras Fuerzas Armadas no renuncien a ninguna capacidad esencial de combate en el marco del necesario proceso de especialización militar europea ⁽⁴⁷⁾.

España no mantiene conflictos estratégicos con los vecinos ni con países alejados como para hacer previsible la hipótesis de invasión a medio plazo. La opción más

⁴⁶ National Strategy for Combating Terrorism. DOD. EEUU. Febrero 2003

⁴⁷ COSIDO Ignacio. Seminario Una Política de Defensa para España. FAES. Octubre 2.003

probable es que la ausencia de amenaza militar directa sobre nuestro territorio se mantenga constante por un periodo relativamente largo. Esta afirmación se debe matizar en un punto, la especial circunstancia de Ceuta y Melilla, sobre los que sí existe un potencial contencioso planteado por Marruecos. En este sentido, nuestras Fuerzas Armadas deben mantener en la próxima década una capacidad más o menos autónoma de defensa y al mismo tiempo capacidad de poder integrarse con el resto de las fuerzas aliadas. Es decir, se deben combinar ambas capacidades, optar por unas capacidades de fuerzas equilibradas que no renuncien a ningún componente esencial. Al mismo tiempo, es obvio que España debe mantener una capacidad de combate si quiere jugar un papel de liderazgo en el ámbito de la defensa europea y poder de decisión en el ámbito internacional.

La globalización hará que los intereses españoles se dispersen en escenarios cada vez más lejanos y por lo tanto deberá ser misión principal defenderlos allá donde se encuentren. Por tanto, las Fuerzas Armadas deberán tener la capacidad de desplegarse con la mayor rapidez y combatir con eficacia muy distantes de sus bases operativas. La proyectabilidad deberá ser un requisito indispensable.

Además, se debe considerar que la gran mayoría de los puntos clave de los terroristas están estratégicamente ubicadas fuera del alcance de las bases de la OTAN, o en lugares que requieren la violación de la soberanía de un país. También estarán en centros urbanos donde los daños colaterales no serían aceptables.

Durante 40 años los Ejércitos europeos se han dedicado a la defensa territorial dejando en manos de Estados Unidos la capacidad de proyección de fuerzas. Se concedió una clara primacía a sus fuerza terrestres y en concreto a sus elementos pesados, como una lógica respuesta ante el potencial militar de su principal enemigo. España reflejaba en su estructura la misma orientación que el resto de países europeos. Pero, España, que decidió acometer la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas, ha apostado por la calidad antes que la cantidad. Paralelamente, en el ámbito del material, las Fuerzas Armadas y en concreto la Armada deberá apostar decididamente por la tecnología como la mejor baza que tenemos para prevalecer en los conflictos asimétricos que nos depara el futuro.

Importancia de las fuerzas anfibias

En las Fuerzas Armadas del siglo XXI

Las Fuerzas Armadas del siglo XXI, si verdaderamente quieren combatir contra las amenazas asimétricas y el terrorismo, deben potenciar dos aspectos fundamentales:

1. La inteligencia; en la lucha contra el terrorismo los servicios de inteligencia deben ser un instrumento prioritario. Éstos no se pueden limitar a la mera obtención de información, sino que deben ser particularmente activos, especialmente en el área de conflicto y trabajar de forma conjunta con otras agencias occidentales.
2. El segundo es lo que se viene a denominar Revolución de los Asuntos Militares (RAM). Esta RAM consiste en esencia en la integración de nuevas tecnologías informáticas y de comunicaciones en un sistema de sistemas que permite, por un lado, un grado de conocimiento y certeza sobre el campo de batalla y, en segundo término, hace posible establecer el combate a una creciente distancia del enemigo. Es evidente que nuestras Fuerzas Armadas no podrán quedarse al margen de esa revolución en marcha.

Las fuerzas anfibias como parte importante de las Fuerzas Armadas reúnen las condiciones y características ideales para actuar en un mundo globalizado. Durante un conflicto, la sola amenaza anfibia podrá paralizar fuerzas adversarias que se ven obligadas a permanecer en ciertas áreas en prevención de posibles asaltos desde la mar, facilitando la maniobra estratégica diseñada (lo vimos en la Segunda guerra del Golfo con las fuerzas anfibias desplegadas y listas para actuar en Kuwait). Además, una vez que éste haya finalizado, y aún cuando las fuerzas anfibias no se hayan empleado, parte de ellas serán las primeras requeridas en restaurar el orden y la paz conforme al Derecho Internacional y los acuerdos e imposiciones de Naciones Unidas u otra organización internacional que actúe bajo su amparo.

Pero no va a ser el autor quien descubra la importancia que debe tener las fuerzas anfibias en el siglo presente. Sólo hay que echar un repaso a una serie de documentos oficiales que sólo hacen a corroborar las opiniones hasta ahora vertidas

en este trabajo relativas la importancia de la fuerza anfibia en el nuevo entorno estratégico del siglo XXI.

El criterio 13 “Sobre fuerza navales” de la RED dice:

“Las fuerzas navales..., deben estar orientadas hacia las operaciones en teatros litorales lejanos, con especial énfasis en la proyección del poder naval sobre tierra.”

El anejo D “Capacidades de las fuerzas navales” dice que la Armada debe ser capaz de liderar un componente anfibia con capacidad de proyectar una Brigada de Infantería de Marina (BRIMAR), para que pueda operar durante dos meses, dentro del entorno de 3.600 millas. En ese mismo anejo (p. 221) vuelve a hacer referencia a las capacidades navales y habla de las plataformas navales, los buques anfibios, que deben estar diseñados para proyectar fuerzas de Infantería de Marina y dirigir operaciones anfibias.

Igualmente el objetivo de fuerza específico de la Armada dice:

“Las capacidades expedicionarias exigirán la potenciación de las posibilidades de la fuerza naval para actuar en escenarios alejados, y sus posibilidades de acción desde la mar sobre tierra” (48).

La Revisión Cuadrienal de la Defensa (RCD) de Estados Unidos se basa entre otros pilares en la continuación de la capacidad de proyección de las Fuerzas Armadas y aumento de los presupuestos y dentro de sus capacidades están las de abarcar las operaciones antiterroristas. La RCD supone un impulso, si cabe aún mayor, a los *marines*, ya que dadas sus características expedicionarias son adecuadas para desplegar allá donde se necesiten, bien para influir en crisis o disuadir al adversario.

A partir de aquí se puede concretar y definir cuales deben ser las características principales de una fuerza anfibia:

⁴⁸ AJEMA Instrucción 304/2001 Fundamentos y Conceptos Generales de la Organización de la Armada. Punto 3.1 “

Disponibilidad

Una fuerza anfibia debe asegurar esta característica al estar formada por elementos navales, anfibios y aéreos de la Armada, que a su vez emplean la misma doctrina, procedimientos y planes de adiestramiento.

Movilidad

Una fuerza anfibia puede permanecer desplegada en la mar durante largos periodos de tiempo, dado el caso, en las inmediaciones de la zona en conflicto, lista para actuar e incluso, sin hacerlo material y directamente, puede estar disuadiendo o influyendo en una negociación.

Posee una movilidad estratégica que le permite alcanzar cualquier punto en el litoral, allá donde se encuentre, sin necesidad de vulnerar fronteras ni tratados y sin declaración de intenciones.

A esta movilidad estratégica se le une una movilidad táctica, que le permite actuar en el punto del litoral que mejor le convenga, cualquiera que sean las condiciones de tiempo, terreno y visibilidad.

Además esta fuerza es capaz de actuar durante periodos prolongados sin depender de bases a retaguardia.

Potencia

Su potencia, por pequeña que parezca la entidad de la fuerza, viene marcada por la perfecta integración de sus elementos (terrestres, aéreo y naval), que están organizados y adiestrados para un mismo fin, con los mismos procedimientos y doctrina, pero sobre todo con la misma mentalidad y bajo un mando único, lo cual les permite tener una potencia superior a la que podría deducirse de la acción particular de sus componentes.

Los avances tecnológicos le van a permitir responder a cualquier situación y peligro que se le presente y además siempre de una manera selectiva y flexible.

Nuevos retos para las fuerzas anfibias

Las fuerzas anfibia resultan idóneas para actuar y enfrentarse a esas amenazas asimétricas allá donde se encuentre. La capacidad de proyección y flexibilidad hemos dicho que son características innatas, y por ello la hacen igual de aptas para llevar a cabo multitud variada de misiones.

Llegado este punto, las nuevas misiones que acometan las fuerzas anfibia no van a diferenciarse demasiado con las que hasta ahora han hecho. El nuevo entorno estratégico, lo incierto de los conflictos del futuro, pero sobre todo, la capacidad limitada que pueda tener esa fuerza conjunto combinada le hará basarse en operaciones ofensivas, dejando las operaciones defensivas, de carácter interno, para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ⁽⁴⁹⁾.

La ATP-8, publicación oficial de la OTAN, debe constituir la base en que debe basarse el empleo de cualquier fuerza anfibia. Además se deberá tener muy en cuenta los conceptos, ya de por sí conocidos, de *Foward From the Sea*, *From the Sea*, *Ship to Shore Manoeuert* y *Ship to Objective Manoeuert*. Por lo tanto, las misiones de: asalto anfibia, demostración anfibia, incursión y retirada anfibia siguen siendo perfectamente válidas.

Empleo como fuerza de entrada inicial o (IEF) (*Inicial Entry Force*) ⁽⁵⁰⁾. Las características propias de la fuerza anfibia la convierten en una fuerza especialmente indicada para convertirse en *Entry Force*, ante la llegada de otras fuerzas de mayor entidad. Prueba de ello es el reciente ofrecimiento por parte de España e Italia a la OTAN de la SIAF (*Spanish-Italian Amphibious Force*) como IEF.

Operaciones militares no de guerra o *Military Operations Other Than War*, entre las que incluiremos:

1. Las operaciones de apoyo a la paz como las operaciones de mantenimiento de paz, operaciones de imposición de paz, operaciones de construcción de paz (PBO) y operaciones de establecimiento de paz.
2. Las operaciones evacuación de no combatientes.

⁴⁹ QUERO Felipe. "Permanencia e Invariabilidad de la Acción Militar" R.G.M. octubre 2003

⁵⁰ concepto manejado por la Alianza con la finalidad de preparar la Zona de Operaciones para la llegada de fuerzas subsiguientes.

3. Las operaciones de ayuda humanitaria.

Situaciones de respuesta de crisis (⁵¹) entre las que incluiremos las siguientes:

- *Preventive Options*. Tendrán un carácter exterior y podrán ser implementadas bien por la Alianza o por una nación de acuerdo a cada caso en particular.
- *Crisis Response Measures*. Son acciones acordadas por la OTAN para incrementar la protección y/o iniciar acciones para responder a un amplio espectro de crisis potenciales entre las que se incluyen las provenientes del terrorismo.
- *Counter Surprise*. Acciones defensivas para asegurar la seguridad de la fuerza, instalaciones o población en caso de ataque o ataque inminente.
- *Counter Agression*. Marca la transición entre la preparación y alerta a uno de autorización de empleo de la fuerza de acuerdo al artículo 5 de la Alianza.
- *Nato Security Alert States*. Estados de alerta de contraterrorista y contrasabotaje.

Común a todas ellas hay un factor que se debe tener muy en cuenta y que se está convirtiendo en un realidad y son las operaciones tipo *Military Operations in Urban Terrain*. No debemos olvidarnos de él porque es algo que estamos viendo desde hace tiempo en todos los conflictos.

La guerra naval especial

Una de las características de los nuevos riesgos y amenazas asimétricas es el empleo de procedimientos no convencionales. Y dentro de este tipo de acciones están las que se llevan a cabo sobre objetivos de pequeña entidad que bien podrían ejecutarse de manera independiente o como complemento o apoyo a otro tipo de operaciones convencionales, como las descritas en el punto anterior, y por lo tanto dentro del marco de un operación de mayor envergadura.

⁵¹ Nato Crisis Response System (NCRS). Borrador.

Estos nuevos conflictos en los que puede actuar una fuerza anfibia se llevarán a cabo sobre un escenario en la región del litoral, con las peculiaridades que esto conlleva (aguas restringidas, bajos fondos, alta densidad, etc.). Bajo esta situación, la conducción con éxito de las operaciones resulta compleja y comprende desde el movimiento de la fuerza desde alta mar hasta aguas en el litoral, sobre un área objetivo anfibia, en donde las amenazas son mayores para la fuerza que se proyecta sobre tierra.

En estas condiciones, aumentarán las necesidades de inteligencia. El esfuerzo empujará hacia la localización de las vulnerabilidades del adversario, identificación y situación de la fuerza y, la detección de los obstáculos a la movilidad de esa fuerza.

El reconocimiento resulta imprescindible para buscar e identificar los puntos de penetración posibles, a través de los cuales, las fuerzas despliegan para caer sobre el enemigo. A estas necesidades se deben sumar las derivadas de las amenazas del litoral entre las que se incluyen minas, misiles costeros y, cualquier obstáculo que se oponga a la fuerza de proyección.

Todo esto obliga a contar con un núcleo de fuerza ligera y apta para intervenir en los escenarios descritos con la potencia de combate y capacidad de respuesta adecuada para asegurar el éxito de las operaciones futuras. Es aquí donde tiene cabida la Guerra Naval Especial (GNE) ⁽⁵²⁾.

Las características de esta fuerza deberán ser:

- Elevada disponibilidad y adiestramiento.
- Adecuada doctrina, capacidad tecnológica y versatilidad.
- Movilidad y autonomía.
- Interoperabilidad.
- Gran capacidad de proyección.

⁵² se define GNE como “ el conjunto de operaciones especiales en el ámbito marítimo y marítimo terrestre”

Las fuerzas anfibas de los Estados Unidos

Estados Unidos entraron en guerra contra el terrorismo en 1984 con una Directiva de Seguridad Nacional firmada por el presidente Reagan, autorizando el uso de las Fuerzas Armadas contra el terrorismo y estados que lo apoyan. Sólo dos años después Estados Unidos hicieron su primer ataque contra el terrorismo en Libia. En el año 1997, el presidente Clinton autorizó, mediante la Directiva (PD39), el empleo de las Fuerzas Armadas contra grupos terroristas en otros países que no quisieran cooperar en la entrega de estos grupos ⁽⁵³⁾. Al año siguiente se autorizaron los ataques contra Sudán y Afganistán en represalia de los ataques terroristas en Kenia y Tanzania. Ya en el año 2001, el presidente Bush firmó el Acta Antiterrorista en el que se daban amplios poderes para la búsqueda y arresto de sospechosos terroristas.

Las fuerzas navales y anfibas estarán preparadas para actuar en lo que denominan *Major Theater Warfare* u operaciones a gran escala (como puede ser el caso de la guerra de Irak) y conflictos de pequeña escala o baja intensidad, como fue el caso del conflicto de Somalia.

La política naval gira en torno a mantener el control de los mares para poder mantener la influencia política y la prosperidad económica. Esa doctrina de *Forward Presence* y *Sea-Based*, permitirá a las fuerzas mantener los medios para una respuesta rápida a una crisis y, además, responder con el apropiado nivel de fuerza. Esa necesidad de presencia avanzada y voluntad de proyección requiere un mayor esfuerzo y por lo tanto de mayores recursos.

Sobre esa línea va el nuevo programa naval, el cual básicamente consistirá en:

- Nuevo concepto de grandes destructores tipo DD (X) de tecnología punta para ataque a tierra. De unas 12/15.000 toneladas de desplazamiento.
- Nuevos portaaviones tipo CVN-78 que deberá entrar en servicio en el 2014.
- Nuevos buques anfibs tipo LPD-17 *San Antonio* con un desplazamiento de 25.000 toneladas.

- Nuevo LHA, de al menos 40.000 toneladas de desplazamiento.
- El avión X-35 *Joint Strike Fighter* con posibilidad de versión V/STOL.

En lo referente al Cuerpo de *Marines* y de acuerdo al concepto estratégico para el siglo XXI (⁵⁴), su estructura básica será el MAGTF (*Marine Air-Ground Task Force*). De acuerdo a la misión, su organización operativa podrá pasar de un MEU (*Marine Expeditionary Unit*) 2.500-3.000 hombres y mujeres, o un MEB (*Marine Expeditionary Brigade*) hasta 7.500 hombres o un MEF (*Marine Expeditionary Force*) hasta 80.000 hombres. Dentro de la modernización de sus sistemas y equipos están:

- Nuevos LCAC con autonomía hasta 300 millas.
- Nuevas AAV con velocidad superior a 20 nudos.
- La deseada puesta en escena del MV-22 *Osprey*.
- El nuevo X-35B *Joint Strike Fighter* en sustitución del *Harrier* y el F-18.

Poco después del 11-S el Cuerpo de *Marines* anunció la activación del IV MEB con la idea de impedir, descubrir, defenderse y responder ante los actos de terrorismo interno e internacional.

Este MEB es el punto principal de la capacidad de operaciones antiterroristas del Cuerpo de *Marines*. Su personal, perfectamente adiestrado, es capaz de responder a las misiones por ellos mismos. Al mismo tiempo, es capaz de complementar las capacidades de otras unidades en respuesta a cualquier amenaza terrorista a lo largo y ancho del mundo.

1. El IV MEB (antiterrorista) está organizado en:

CBIRF (*Chemical, Biological Incident Response Force*). Sus capacidades serán:

- Dar detención e identificación de peligros CBRNE (*Chemical, Biological, Radiological, Nuclear and Explosive*).

⁵³ "Policy on Terror Suspects Overseas". Washington Post, febrero 1.997

⁵⁴ Marine Corps Strategy 21. U.S. Marine Corps.

- Proporcionar extracción rápida, extracción de víctimas y rescate técnico.
 - Delegar laboratorios móviles para detectar agentes contaminantes.
 - Conducir operaciones de reconocimiento NBQ.
2. ATBN (Antiterrorism Battalion. El batallón antiterrorista proporciona un rápido despliegue de fuerzas para detectar, impedir, defender y conducir respuesta de crisis en orden a combatir la amenaza del terrorismo a lo largo del mundo. Sus capacidades serán:
- Mando y control del batallón antiterrorista.
 - Conducir operaciones de respuesta rápida.
 - Conducir operaciones expedicionarias a nivel MAGTF.
 - Conducir operaciones defensivas para impedir, descubrir y defenderse de ataques terroristas.
 - Conducir operaciones ofensivas antiterrorista limitadas.
 - Conducir operaciones de seguridad.
 - Conducir operaciones antiterroristas en ambiente CBRNE.
3. MCSG BN (*Marine Corps Security Guard Battalion*). La principal misión del MCSG BN es dar seguridad interna a las Embajadas y Consulados de Estados Unidos para prever y no comprometer la información clasificada y equipos vitales para la seguridad nacional de Estados Unidos.

Como misión secundaria es dar protección a los ciudadanos de Estados Unidos así como aquellas propiedades del Gobierno dentro de embajadas y consulados durante circunstancias urgentes que requieren de ayuda o acción inmediata.

Sus principales capacidades serán:

- Proporcionar control y dirección operacional en Embajadas y Consulados.

- Asegurar la información clasificada, equipos y personal, proporcionando una limitada seguridad interna.
- 4. MCSF BN (*Marine Corps Security Force Battalion*). Su misión será la de proporcionar adiestramiento personal antiterrorista y seguridad física para determinadas instalaciones navales y unidades.

Mantener dos compañías FAST (*Fleet Antiterrorism Security Team*) listas para desplegar bajo control operativo del centro de operaciones navales.

Llevar a cabo otras funciones bajo dirección del comandante del U.S. *Marine Corps*. Sus principales Capacidades son:

- Conducir operaciones militares de baja intensidad y de emergencia.
- Operar en terreno urbano.
- Empleo de armas no letales.
- Proporcionar seguridad a puntos sensibles.
- Conducir operaciones de seguridad puntual.
- Reponder de inmediato a ataques terroristas contra intereses de Estados Unidos.

Las fuerzas anfibia españolas

Vista la importancia que puede jugar la fuerza anfibia en el nuevo entorno estratégico mundial nos queda por ver el papel que puede jugar en éste la fuerza anfibia española.

Hoy, más que nunca, la capacidad anfibia es para España un activo de singular valor. Las características geopolíticas de nuestro país siempre han demandado de su poder armado capacidad de proyección para defender un interés nacional habitualmente situado al otro lado del mar. Y eso mismo es lo que se necesita en el marco de las nuevas misiones de la OTAN: disponibilidad permanente, movilidad estratégica, flexibilidad y sostenibilidad. En definitiva, capacidad expedicionaria, una

característica que nuestras Fuerzas Armadas deben desarrollar, pero que es algo intrínseco para la Infantería de Marina.

Las nuevas amenazas asimétricas, en las que se encuentra el terrorismo internacional, requieren de una revisión de la doctrina. Hasta la fecha el único documento oficial a nivel OTAN es el MC-472: *Concepto de la lucha antiterrorista*. No debe resultar válido fijarnos en lo que hacen Estados Unidos y en particular el Cuerpo de *Marines*. Sus intereses, medios y capacidades son muy distintos a los nuestros y sólo nos pueden hacer verlos con envidia, pero sólo desde la perspectiva del que ve la rapidez y capacidades con que pueden desarrollar y adaptarse ante esas amenazas tan inciertas.

Nuestra aportación ya ha sido repetida en varias ocasiones y pasa por defender nuestros intereses allá donde se encuentren y apoyar, dentro del marco legal que se determine, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en situaciones de crisis, llegado el caso ante cualquier ataque terrorista dentro de nuestro territorio.

La guerra naval especial en España

En España la responsabilidad del empleo, alistamiento y adiestramiento de las unidades de GNE recae en el almirante de la Flota siendo la Unidad de Operaciones Especiales (UOE) y la Unidad Especial de Buceadores de Combate (UEBC) las unidades que componen la GNE.

Los cometidos de la UOE serán la acción directa, el reconocimiento especial, la asistencia militar, las operaciones *Maritime Interdiction Operations no compliant* y el Consejo Superior de la Armada.

En cuanto a la UEBC estarán en la cooperación en operaciones anfibia mediante los reconocimientos de playa y demoliciones submarinas, la información, neutralización y destrucción de instalaciones o medios enemigos costeros, ataque a buques y otras plataformas que impliquen el empleo de técnicas y tácticas subacuáticas.

Estas unidades de GNE no actuarán nunca de manera independiente sino que deberán actuar bajo mando directo del Jefe de la fuerza conjunta. Atendiendo a la

entidad de la fuerza y misiones se podrán integrar bajo un mando componente, pero siempre dependiente del jefe de la fuerza conjunta.

Nuestros compromisos internacionales

A la hora de comprometer fuerzas anfibia no es viable que países con Infantería de Marina sean capaces de ofrecer mas de un batallón reforzado. Por lo tanto, la mejor opción pasa por la acción conjunta. Una coalición de países que se enfrentan a una amenaza común en territorios o zonas costeras de interés compartido, apoyándose mutuamente y aprovechando la sinergia que da la unión de ellas para constituir una fuerza capaz de imponer una resolución definitiva y pronta a un conflicto.

El hecho de que sea de “pequeña entidad” no tiene porque ser equivalente a poca capacidad, sino por el contrario, debe poseer los medios de mando y control, potencia de fuego, apoyos de fuego y apoyos logísticos que le otorguen una capacidad similar a las mejores fuerzas del tipo en el ámbito internacional, de manera que la integración de cada una de ellas aporte al conjunto y no se sirva del conjunto.

Nuestra situación estratégica, nuestro deseo de tomar protagonismo dentro de la esfera internacional y nuestros compromisos derivados de nuestra pertenencia a la OTAN y Unión Europea nos ha llevado a tener a nuestras fuerzas anfibia implicadas en varias iniciativas:

- La SIAF. Esta fuerza es una realidad, y su importancia como fuerza anfibia es cada vez mayor, sobre todo en el marco del Mediterráneo. A su vez ha sido ofrecida a la OTAN como IEF, a la Unión Europea dentro de la *Helsinki Headline Goal* y se puede integrar en la Euromarfor (*European Maritime Force*).
- La Euromarfor formada entre Francia, España, Portugal e Italia. Aportamos un Batallón Reforzado de Desembarco (BRD) con sus buques anfibia y la capacidad de mando de un Cuartel General de Brigada cuando corresponda por turno rotativo. Inicialmente sólo sobre *misiones Petersberg*.

- La NRF. Una vez producida la activación de ésta en septiembre de 2003 participamos en la NRF uno y dos con una unidad tipo subgrupo táctico. Para la NRF cinco y seis está previsto participar con una unidad tipo BRD y dos buque-dique de desembarco con plataforma para helicóptero. Existe la posibilidad, en caso de que Reino Unido renuncié definitivamente al mando de la NRF tres y cuatro, la SIAF asuma dicho mando.

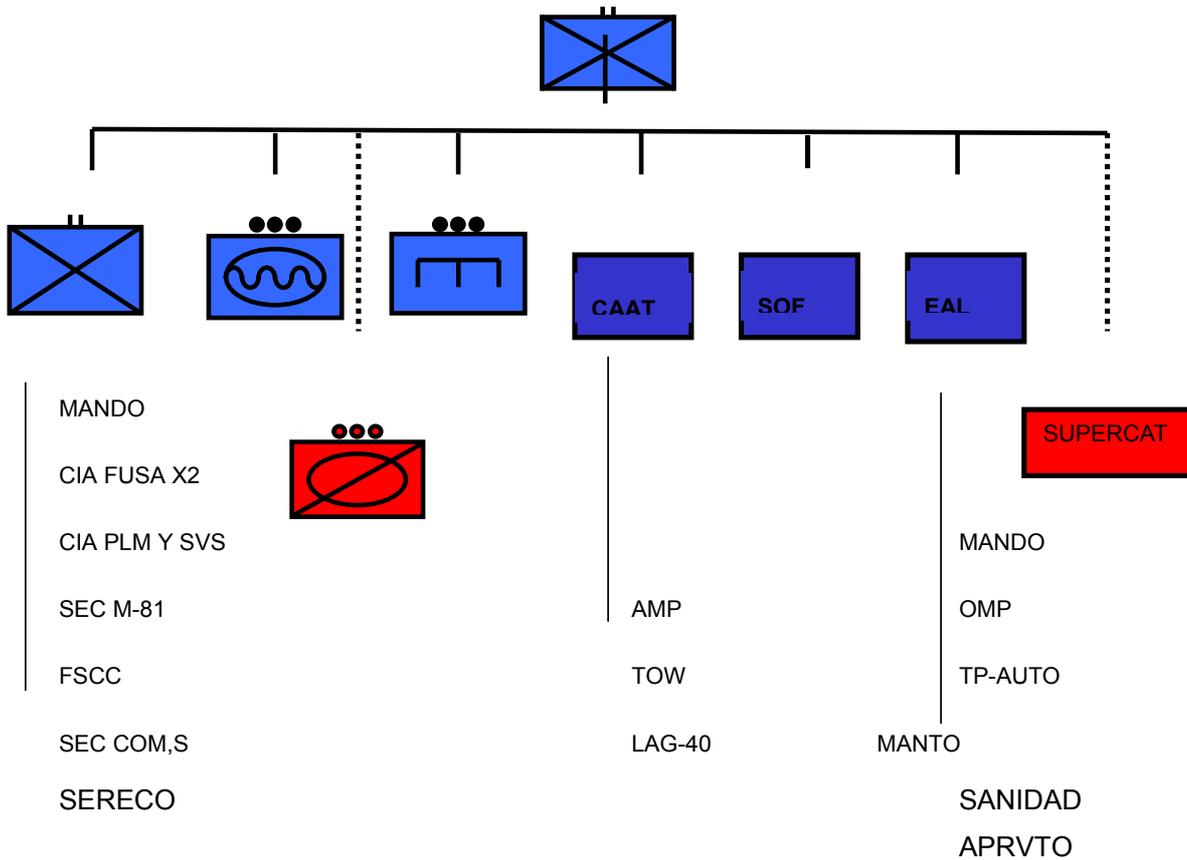
El futuro buque de proyección estratégica debe completar a las actuales capacidades para disponer de una fuerza anfibia con gran capacidad de proyección, movilidad estratégica y transporte estratégico. En la práctica, deberíamos poder desplegar la BRIMAR con todos sus medios de combate y su apoyo logístico de acuerdo a lo reflejado en la RED.

Fuerzas embarcadas permanentemente

La necesidad de asegurar nuestros intereses en el exterior, nuestros compromisos internacionales unido a la necesidad de potenciar nuestro carácter anfibia para luchar contra esas amenazas asimétricas que seguro que nos deparará el futuro nos obliga a aplicar un cambio radical en la forma de adiestrar y alistar dicha fuerza.

Sobre estas premisas, la unidad mínima a embarcar estaría basada en un batallón, con sus apoyo de fuego y un elemento logístico. Esta fuerza no deberá exceder de 500 hombres, de tal manera que el alistamiento a bordo se haría por periodos de tres meses, de esa manera tendríamos cubierto permanentemente el 75% del año, dejando sin cubrir el periodo estival.

La organización operativa se haría de acuerdo a las plantillas de la BRIMAR y tomando como base los dos batallones de fusiles y el batallón mecanizado. Esta figura 1 podría ser un ejemplo de ella.



Los vehículos Piraña podrá formar parte de la organización operativa una vez que se encuentren totalmente operativos. En cuanto a las embarcaciones SUPERCAT, debido a su bajo número no deberán embarcarse permanentemente.

La logística de esta unidad estaría basada a bordo por medio de un Elemento de Apoyo Logístico (EAL) con capacidad de aprovisionamiento, sanidad, transporte y mantenimiento (primer y segundo escalón).

Igualmente, cada unidad embarcada deberá llevar cinco días de munición y al menos 30 días de racionamiento.

Que duda cabe que este nuevo concepto va suponer un cambio radical en la forma de llevar a cabo el adiestramiento. Igualmente, va a contar con una serie de ventajas y porque no, de inconvenientes.

Inconvenientes:

- Habría que modificar el Plan de Adiestramiento de la Flota, teniendo claro las limitaciones en cuanto a buques y personal del Grupo de Proyección de la Flota y la BRIMAR. Igualmente, habría que hacer coincidir los ejercicios con los periodos de embarque.
- Este tipo de adiestramiento y mantenimiento de fuerzas permanentemente embarcadas supondría un gasto adicional de dinero en lo que se refiera a pluses.
- La logística debería hacer un esfuerzo considerable para mantener una elevada fiabilidad de acuerdo a las necesidades de la fuerza.

Ventajas:

- Acostumbrar a la fuerza de Infantería de Marina a vivir de manera habitual embarcada y mantenerse lista a bordo, no la excepción, como hasta ahora ocurría. Mantener una mentalidad anfibia.
- Mantener presencia diplomática y de cooperación con otros países mediante la realización de ejercicios.
- Mantener una fuerza alistada en permanencia lista para actuar bajo resolución internacional y en un marco conjunto combinado.
- Darle protagonismo a la fuerza anfibia como poder disuasorio en caso de crisis.
- Vender y mostrar nuestra fuerza en el mundo.

Este nuevo concepto de adiestramiento va a suponer un esfuerzo muy grande tanto para los buques como para Infantería de Marina, pero el esfuerzo puede y debe merecer la pena. El hecho de mantener casi en permanencia una fuerza anfibia lista para actuar allá donde se la necesite es una muestra de la importancia de nuestro país en la esfera internacional y de la importancia y poderío de nuestras Fuerzas Armadas.

A su vez, esta situación deberá traer consigo una serie de mejoras y necesidades para poder acometer las misiones que se encomienden con éxito. La mejora del material y equipo individual debe ser permanente. Se debe hacer hincapié en la necesidad que se tiene actualmente de dotar a nuestra fuerza de protección contra ataques NBQ, de lo cual tenemos grandes y serias carencias ⁽⁵⁵⁾.

Otra cuestión que se deriva de lo expuesto a lo largo de este trabajo es la necesidad de regular el adiestramiento de unidades en operaciones de combate urbano, en el que carecemos totalmente de reglamentación oficial cuando, de hecho, es la forma más importante y corriente de combatir hoy en día. La Infantería de Marina carece de doctrina, nos apoyamos en la que tienen los *marines* y el Ejército de Tierra, planes de adiestramiento, armamento y material adecuado, así como instalaciones permanentes para adiestrarse en este tipo de operaciones. Debe ser prioritario que, dirigidos por la Junta Táctica de Infantería de Marina, se cree un grupo de trabajo que sea capaz de crear la base sobre la que poder trabajar de acuerdo a las características y posibilidades de nuestras fuerzas.

Conclusiones

El terrorismo se ha transformado, pasando a formar redes de organizaciones descentralizadas con un marcado carácter religioso y fanático y actuando de forma más violenta y letal, y que viene a justificar la posibilidad de realizar acciones anticipatorias y llegado el caso acciones militares de carácter ofensivo respaldada por operaciones conjuntas multinacionales bajo resolución de la ONU.

La adopción de la misión antiterrorista en el seno de la Alianza es parte integral de su reciente transformación. Sin los sucesos del 11-S y las decisiones que le siguieron, la transformación de la Alianza hubiera seguido el curso marcado en Washington en 1999, es decir, una dimensión de seguridad cuyo máximo exponente hubiera sido las operaciones de gestión de crisis en las cercanías de Europa.

Las decisiones de la OTAN en materia antiterrorista significan por una parte, el reconocimiento de que la amenaza principal de la Alianza la constituye hoy en día la

⁵⁵ “ La Armada se ha dado cuenta de esta necesidad y ha tomado las medidas para dotar a un Batallón de la BRIMAR con el material adecuado para combatir en ambiente Biológico y Químico”. CF

posible combinación de una amenaza terrorista y la posibilidad de que pueda emplear ADM y por otra, la clausura de la permisividad al terrorismo. Los Estados que se inclinan por apoyar a los terroristas saben ahora lo que arriesgan si se dejan llevar a posiciones de simpatía hacia grupos u organizaciones terroristas ubicadas en su territorio.

España se mantiene, pese a la creciente ambición de su política de seguridad, como el miembro europeo de la OTAN que realiza un menor esfuerzo en defensa. Es más, a la tradicional insuficiencia de su medios materiales, los ejércitos españoles unen ahora la escasez de recursos humanos.

En cualquier caso, la debilidad militar de nuestro país no se corresponde ya ni con el peso económico y demográfico que tiene nuestro país ni con la creciente influencia política y estratégica a la que aspira nuestro Gobierno.

El compromiso que tiene hoy en día el Ministerio de Defensa junto a las nuevas necesidades tecnológicas de nuestras Fuerzas Armadas, plantean la necesidad ineludible de incrementar los presupuestos de Defensa en los próximos años. Nuestra creciente ambición estratégica, demostrada tras el conflicto de Irak, hace imprescindible un mayor equilibrio entre el creciente peso político y económico de nuestro país en el mundo y sus escasas capacidades militares. Una España que quiere proyectarse y asumir mayor responsabilidad necesita ineludiblemente del complemento de un instrumento militar moderno y eficaz y acorde a las futuras amenazas y riesgos.

Las capacidades militares que se requieren para el próximo siglo pasan por unas Fuerzas Armadas capaces de entrar en combate en combinación con las de otros aliados, participando en guerras o conflictos en escenarios alejados de nuestro territorio.

En el nuevo escenario estratégico que se vislumbra, en el que la guerra en el litoral cobra una importancia vital, las fuerzas anfibia con su flexibilidad, capacidad de proyección, capacidad expedicionaria y sostenimiento resultan las más idóneas para ser empleadas con rapidez en el lugar que se las necesite.

Para garantizar con éxito el cumplimiento de esos nuevos cometidos, las fuerzas anfibias deben seguir desarrollando los conceptos de empleo que han venido utilizando en los últimos años, intensificar el adiestramiento en todo lo relacionado con el combate urbano y mantener una capacidad de actuación en un ambiente o ante un ataque NBQ.

Pero, el hecho de tener unas fuerzas avanzadas tecnológicamente e incluso poseer unidades específicas adiestradas en la lucha contra el terrorismo no nos libra de sufrir el azote del terrorismo. Resulta necesario mantener una alerta permanente y una colaboración mutua, tanto en inteligencia como en operaciones, para mediante la sinergias de estas fuerzas poder completar las deficiencias de unos y otros y acometer con éxito las misiones que se nos asignen.

La fuerza anfibia española goza de un prestigio ganado durante mucho años con la esfuerzo de aguerridos infantes de marina y marineros y, hoy en día, por el buen nivel y hacer de nuestras fuerzas allá donde prestan sus servicios. Su merecido y reconocido carácter expedicionario debe ser acicate para los presentes y futuros miembros de esta fuerza.

La fuerza anfibia debe estar en constante evolución y debe saber adaptarse a combatir en distintos y variados campos y, para ello debe hacer un esfuerzo en intentar mantenerse a la vanguardia en lo relativo a armamento y material. La incorporación del nuevo buque de proyección estratégica previsto para el año 2007 debe completar la capacidad anfibia expedicionaria hasta nivel brigada como muy bien viene reflejado en la RED.

El deseo de protagonismo dentro del concierto internacional nos ha llevado a mantener una serie de compromisos anfibios internacionales. La NRF, como fuerza de respuesta rápida es un claro ejemplo de ello. Debemos luchar por mantener el peso y el sitio que nos corresponde de acuerdo a la entidad e importancia de nuestra fuerza.

La importancia y el protagonismo de la SIAF es cada vez mayor. España debe potenciar su participación y hacer valer que posee una fuerza anfibia y una Brigada de Infantería de Marina mejor desarrollada que la fuerza italiana.

Para mantener con garantías estos compromisos y tener una fuerza anfibia capaz de actuar con éxito haya donde se le exija es necesario mejorar el adiestramiento y alistamiento de nuestra fuerza y eso sólo se consigue aumentando los embarques, es decir, manteniendo una fuerza embarcada en permanencia que nos de presencia diplomática, poder de disuasión, pero sobre todo carácter y mentalidad anfibia.

Este nuevo concepto de adiestramiento no esta exento de inconvenientes, pero la diferencia es clara y estará entre tener unas fuerzas anfibas que sean parte de unas Fuerzas Armadas con capacidad de liderazgo y decisión en el contorno europeo e internacional o unas fuerzas que mantienen un papel de muy segundo orden en el escenario mundial y donde sólo participemos en operaciones de paz o humanitarias.

BIBLIOGRAFÍA

1. DOCUMENTOS / DOCTRINA.

- 1.1. AJEMA. Líneas Generales de la Armada. 23 de Abril de 2.001
- 1.2. AJEMA. Instrucción de Organización C – 001 / 2.001 sobre Organización de la Flota. 19 de Noviembre de 2.001
- 1.3. AJEMA. Instrucción 304 / 2.001, de 28 de Diciembre (B.O.D. 17). Fundamentos y Conceptos Generales de la Organización de la Armada.
- 1.4. AJP – 01 (B) Allied Joint Doctrine.
- 1.5. ATP – 8 (A). Doctrine for Amphibious Operations. 1.989.
- 1.6. CONOPS 95425. Able Guardian. Denfece Against Terrorism.
- 1.7. Departamento de Guerra Anfibia. Conceptos Anfibios de la Marina y del Cuerpo de Marines de los Estados Unidos. Escuela de Infantería de Marina (E.I.M.)
- 1.8. DO1 – 001. Estado Mayor del Ejército. Doctrina Empleo Fuerza Terrestre.
- 1.9. Junta de Jefes de Estado Mayor de Estados Unidos. National Strategy for Combating Terrorism. Febrero 2.003
- 1.10. Junta de Jefes de Estado Mayor de Estados Unidos. National Strategy for Security. Septiembre 2.002
- 1.11. Junta de Jefes de Estado Mayor de Estados Unidos. Marine Corps. Joint Vision 2.020, Marine Corps Strategy 21 y Maneouver Expeditionary Forces.
- 1.12. Manual FMFM – 1. Warfighting. Conceptos doctrinales Cuerpo de Marines de los Estados Unidos.
- 1.13. MC-472 Military Concept for Defence Against Terrorism.
- 1.14. MC-477 Military Concept Nato Response Forces.
- 1.15. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica. Libro Blanco de la Defensa 2.000.
- 1.16. Ministerio de Defensa. Revisión Estratégica de la Defensa. Enero 2.003

2. MONOGRAFÍAS.

- 2.1. Boletín de Información del CESEDEN nº 256. Conceptos anfibios para el Siglo XXI. 1.998.
- 2.2. Monografía del CESEDEN num 45. La Cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los Riesgos Emergentes. Marzo 2.001
- 2.3. TORRALBO PÉREZ, Juan. Una Doctrina Anfibia para el Siglo XXI. Monografía fin de Curso. I Curso ESFAS. Junio 2.000
- 2.4. RODRIGUEZ PEÑA Rubén. La Guerra Asimétrica. Monografía Fin de Curso II. Curso ESFAS. Mayo 2.001.

3. CONFERENCIAS / TRABAJOS/ARTÍCULOS.

- 3.1. AZNAR, José.M. Excmo. Sr. Presidente del Gobierno. Conferencia impartida en el CESEDEN el 21 de Octubre de 2.003.
 - 3.2. BUENO MURGA, Gregorio. La Maniobra Estratégica en la mar. Revista General de Marina. Julio 2.000
 - 3.3. DEL POZO GARCÍA, Fernando. La Contribución Marítima a la Estrategia Conjunta. Cuadernos de Pensamiento Naval. Revista General de Marina. Octubre 2.001.
 - 3.4. DEL REAL PEREZ, Cristian. Las Fuerzas Anfibas en el Escenario Actual y Futuro. Internet Octubre 2.003
 - 3.5. FAES (Fundación para el Análisis y Estudios Sociales). COSIDO Ignacio. Seminario. Una Política de Defensa para España. Octubre 2.003.
 - 3.6. MARTINEZ MARTINEZ, Angel. El Buque de Proyección Estratégica: un nuevo reto para la Armada. Revista General de Marina. Octubre 2.003.
 - 3.7. MARTÍNEZ – VALVERDE, Carlos. Sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en el Siglo XXI. Revista General de Marina. Enero – Febrero 2.001.
 - 3.8. QUERO RODILES, Felipe. Permanencia e Invariabilidad de la Acción Militar. Revista General de Marina. Octubre 2.003
 - 3.9. ROSETY FERNÁNDEZ DE CASTRO, Agustín. Capacidad Expedicionaria. Tradición y Vocación Naval. Revista General de Marina. Julio 2.000.
 - 3.10. TORRENTE SÁNCHEZ, Francisco. AJEMA. Una Armada para el nuevo Siglo. Revista General de Marina. Julio 2.001.
 - 3.11. TREVIÑO RUIZ, Jose María. La Marina de los EEUU después del 11 de septiembre. Revista General de Marina. Octubre 2.003.
- 4. LIBROS.**
- 4.1. CLAUSEWITZ, Carl VON. De la Guerra. Ediciones Ejército. Madrid 1.978.
 - 4.2. GIL GUNDÍN, José. La Guerra y la Estrategia. Escuela de Infantería de Marina (E.I.M.). Marzo 1.999
 - 4.3. LING Qiao y XIANGSUI. Unrestricted Warfare.

TERRORISMO ISLÁMICO Y GUERRAS DE CUARTA GENERACIÓN

César Vidal Manzanares

Historiador.

Suele ser habitual entre ciertos sectores de los medios de comunicación occidentales el realizar una interpretación de los movimientos terroristas – especialmente si desarrollan sus actividades en el Tercer Mundo– que repite, siquiera inconscientemente, el esquema propagandístico de la Internacional Comunista (KOMINTERN) y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) desde inicios del siglo XX hasta los años noventa. De acuerdo con este esquema –que quizá ha calado tan hondo debido a su aparente simplicidad– los movimientos terroristas se articulan en torno a pueblos desesperados a los que no queda más remedio que recurrir a una terrible violencia para hacerse escuchar. Según esta visión, la miseria, la pobreza y la opresión son la causa verdadera del terrorismo. La realidad, por difícil que pueda parecer tras décadas de propaganda repetida machaconamente, es muy distinta. A decir verdad, si el terrorismo naciera de la combinación de pobreza y opresión, el África Subsahariana sería el mayor foco de actividad terrorista del globo cuando la realidad no puede ser más diferente. Si acaso algo caracteriza a esa parte del planeta –aquejada de males sin cuento, es cierto– es la ausencia en términos generales de grupos terroristas como el Ejército Republicano Irlandés (IRA), ETA o el Partido de los Trabajadores Kurdos (PKK).

El terrorismo ha nacido históricamente de la combinación de varios factores como son el sentimiento de hiperlegitimidad que deriva de un pensamiento totalitario generalmente de signo izquierdista, la consideración de la violencia como un instrumento indispensable para la consecución de unos fines y la

exculpación moral –cuando no glorificación ética– que nace de los dos factores ya señalados. Estas circunstancias explican que el terrorismo haya estado vinculado fundamentalmente a lo largo de la Historia a tres formas de pensamiento que pretenden no sólo ser la verdadera explicación del mundo – en eso pueden coincidir con otras que no han derivado hacia el terrorismo – sino que además consideran que la violencia es un método privilegiado para obtener su expansión. Esas tres formas de pensamiento han sido el nacionalismo, el socialismo y el islam y, de hecho, no existe un solo grupo terrorista en la actualidad en el que no aparezca uno de estos factores no resultando tampoco extraño que se combinen los tres. Si ETA se proclama nacionalista y socialista; si las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) son socialistas; buena parte de los grupos terroristas islámicos –como los palestinos– se definen además como nacionalistas y socialistas.

Históricamente, también el terrorismo ha distado mucho de ser un fenómeno que pudiera mantenerse sin poderosas ayudas internacionales. Si hasta el año 1990, la URSS –y satélites suyos como Libia, Siria, Argelia o Cuba- fue un factor esencial para comprender la supervivencia de los diversos grupos; a partir de entonces ésta se ha producido gracias a su implicación en actividades ilegales como el tráfico de drogas y el blanqueo de dinero; al apoyo de partidos políticos institucionales o –y éste es el caso del terrorismo islámico– al respaldo de naciones que les proporcionaban dinero, armas, refugio y apoyo logístico. En otras palabras, el terrorismo no es fruto de la miseria y de la opresión sino de una mentalidad totalitaria convencida de la legitimidad de la violencia, una violencia encaminada a aterrorizar al contrario, al que no se combate de manera ni legal ni convencional, hasta obligarle a capitular.

En el caso del terrorismo islámico –como en el caso del integrismo islámico– los historiales de los distintos terroristas confirman de manera pavorosa esta hipótesis. Por regla general, los dirigentes pertenecen a las élites nacionales y no a los estratos populares; su forma de vida es acomodada materialmente; suele ser habitual –aunque cada vez menor por razones cronológicas - la vinculación pasada con distintos servicios del bloque comunista y con países que han acogido a terroristas; y su mensaje –que apela al pueblo– es ejecutado, sobre todo, por gente de clases medias o altas que ambicionan

cambiar el sistema para adaptarlo a su propia y cruenta utopía. De hecho, ni Osama ben Laden ni los dirigentes terroristas de Al Qaeda conocidos hasta la fecha proceden de la miseria sino de segmentos bien acomodados.

Esta circunstancia –la de su pertenencia a las élites y no a las masas a las que, supuestamente, representan y piensan redimir– explica el planteamiento estratégico global de Al Qaeda en particular y del terrorismo islámico, en general, un planteamiento que persigue expulsar a Occidente, cuya escala de valores es indeseable, de la cercanía de los países islámicos, y apoderarse de una serie de lugares que se consideran territorio de una legítima expansión islámica. Entre esos territorios se hallan, por supuesto, Gaza y Cisjordania pero también el continente africano, secciones importantes de Asia como Filipinas e Indonesia y, por supuesto, Al-Andalus, un Al-Andalus cuyo límite norte fijan algunos ideólogos islámicos en Córdoba, Granada o incluso Toledo.

En ese enfrentamiento –nada nuevo pero sí más virulento– el terrorismo islámico no se limita a asesinar inocentes, a enviar a suicidas a inmolarse causando la muerte de docenas de víctimas o a entrenar para matar y suicidarse a niños. Por el contrario, ha desarrollado una geoestrategia de lucha larga y prolongada que se centra en la aceptación de la forma de combate conocida como guerras de cuarta generación. Así, Al-Ansar, el órgano oficial de Al Qaeda, publicaría un artículo de Abu Ubeid Al-Qurashi, lugarteniente de Ben Laden en el que, además de reiterar su orgullo por haber perpetrado los atentados terroristas del 11 de septiembre, señalaría las razones estratégicas para esperar una victoria de Al Qaeda en la guerra contra Occidente. El triunfo depende de la puesta en marcha de un nuevo tipo de conflicto armado, el denominado “guerra de cuarta generación”.

Considerado por Al-Quds Al-Arabi como uno de los personajes más cercanos a Osama ben Laden, Abu Ubeid Al-Qurashi es, sin ningún género de dudas, uno de los cerebros más brillantes de la organización terrorista islámica Al Qaeda. Desmintiendo el arquetipo que identifica el integrismo islámico con un conjunto de fanáticos ignorantes y desarraigados, el artículo de Al-Qurashi demuestra que nos hallamos ante un hombre que ha leído y asimilado las teorías estratégicas de personajes de tanta talla militar como William S. Lind, Thomas

X. Hammes o Vincent J. Goulding jr. y que entre sus materiales de meditación no sólo utiliza el Corán sino también la *Marine Corps Gazette, Survival* o *Parameters*. Creyente convencido en la teoría de las guerras de cuarta generación o cuarta fase, Al-Qurashi sostiene en su artículo que, a pesar de la enorme diferencia de medios existente entre la maquinaria de guerra occidental y la islámica, Al Qaeda no sólo puede obtener la victoria sino que, de hecho, la conseguirá.

Las razones para semejante aserto no parecen endebles. En primer lugar, se halla la enorme dispersión de las fuerzas terroristas. Mientras que los ejércitos occidentales son visibles y necesitan complicadas operaciones logísticas para desplazarse, los terroristas islámicos pueden atacar en cualquier parte del globo ocultándose y replegándose. No pueden así ser aniquilados en una guerra convencional, ni pueden ser aplastados en una batalla decisiva. Es cierto que Estados Unidos, Israel y otros países occidentales podrían utilizar una fuerza convencional extraordinaria e incluso recurrir al armamento nuclear pero, en la práctica, tal opción resulta imposible. Ni la opinión pública nacional ni la internacional lo permitirían. Por lo tanto, en el enfrentamiento con el terrorismo sus fuerzas se ven mermadas precisamente frente a un adversario que exige el máximo despliegue.

En segundo lugar, y éste es un factor de inmensa importancia, el terrorismo islámico combate en condiciones muy superiores en el terreno de los medios de comunicación precisamente en el seno de una sociedad, como la occidental, cada vez más mediatizada. Mientras que en las zonas controladas por Al Qaeda o grupos similares resulta imposible por definición contrastar las opiniones emitidas por los órganos de propaganda con la realidad, en Occidente los gobiernos no sólo están fiscalizados por los órganos legales competentes sino también por la opinión pública formada e influida por los medios. Como señala muy acertadamente Al Qurashi, la labor de esos medios equivale a regalar “varias divisiones” a los terroristas ya que en ellos abundan las opiniones y las líneas editoriales que, por sistema, se van a mostrar cercanas a los terroristas retratándolos como luchadores por la libertad, patriotas u oprimidos a la vez que representan a los gobiernos propios, al de Estados Unidos o al de Israel como imperialistas sin escrúpulos.

Este fenómeno inquietante –que hemos vivido en España de manera especialmente acentuada con ocasión de la guerra de Irak– se debe, fundamentalmente, a dos razones. La primera es –no puede dudarse– una especial habilidad por parte de los grupos terroristas a la hora de relatar sus acciones. Si de cara a Occidente pueden presentarse como víctimas, de cara a sus potenciales seguidores aparecen como poderosos vencedores. Tal sería, por citar un ejemplo reciente, el caso de los palestinos en la batalla de Yenín contra Israel. Mientras ante la opinión pública mundial se presentaban como víctimas de un “genocidio”, ante la suya propia se describían como hábiles guerreros que habían sabido arrastrar a las tropas israelíes a una trampa en Yenín en la que serían exterminadas. En Occidente, casi nadie conoció la versión utilizada para uso interno por los palestinos y en muchos casos aceptó la descarada mentira propagandística. Pero junto con la habilidad innegable de los grupos islámicos para manipular a los medios occidentales existe otro factor de enorme importancia y es la adscripción de buena parte de los periodistas a un esquema político absolutamente obsoleto amén de falso nacido ya en los años veinte del siglo pasado a consecuencia de las acciones de la Komintern y consagrado durante el periodo de la guerra fría. De acuerdo con este esquema, Occidente y, de manera muy especial, Estados Unidos aparece como el culpable principal e incluso único de los males que aquejan al Mundo. El hambre, los golpes de Estado, la inestabilidad política, las revoluciones tercermundistas nunca son achacados a la pésima gestión de sus gobernantes, a su filtro marxista-leninista (que, por ejemplo, ha aniquilado la economías del Tercer Mundo), a las acciones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (que está en la raíz de la deuda externa del Tercer Mundo) o a la influencia de religiones como el islam. Por el contrario, se considera que cualquier grupo armado anti-occidental por ese simple hecho se halla cargado de razón mientras que cualquier respuesta de Occidente para defenderse es ilegítima, inmoral e incluso, como se ha repetido mucho en los últimos tiempos, ilegal.

Esa perversión de raíces ideológicas explica que periodistas, creadores de opinión y políticos puedan afirmar sin sonrojo que Bush es un personaje mucho más peligroso que Saddam Hussein o Ben Laden, de la misma manera –no lo

olvidemos– que en 1940, siguiendo los dictados de la Komintern de Stalin, los partidos comunistas sostenían que Churchill y Roosevelt eran mucho más peligrosos que Hitler, el dictador germánico con el que la URSS había suscrito un pacto en agosto de 1939. Que el “telón de acero” haya caído en el interim no es, por supuesto, óbice para que estas instancias mediáticas legitimen las acciones de los terroristas en Irak o, en casos como el del degollamiento de rehenes, se las minimice comparándolas, no precisamente de manera desfavorable, con la acción de las fuerzas aliadas.

El factor “medios” se ha revelado especialmente poderoso con ocasión de la segunda guerra contra el Irak de Saddam Hussein y explica, a nuestro juicio, la estrategia tan diferente seguida por el dictador en su enfrentamiento con Occidente. Mientras que en la primera, Saddam Hussein siguió las reglas de una guerra convencional –que perdió– en la segunda, se esforzó por adaptarse a las de un conflicto de cuarta generación. Su esperanza de ganar la guerra no estaba en el resultado de las acciones militares propiamente dichas sino en el impacto que una determinada visión del conflicto ocasionara en los aliados de Estados Unidos y en la opinión pública. A diferencia del primer conflicto, Saddam Hussein no impidió la acción de los periodistas occidentales sino que la estimuló hábilmente conducida de tal manera que el ataque de la coalición fuera contemplado por centenares de millones de personas como una agresión imperialista dirigida contra un pacífico y pobre país. Semejante perspectiva era radicalmente falsa, ocultaba las raíces verdaderas del conflicto y colocaba en el papel de víctima a un peligroso agresor y genocida como Saddam Hussein. Ciertamente, el dictador iraquí no logró evitar la guerra ni la derrota pero dislocó la mal soldada alianza occidental y provocó crisis políticas de no escasa envergadura ayudadas por los propios medios de comunicación occidentales. Se trata de una advertencia para el futuro de importancia nada baladí.

Al fin y a la postre, esa actitud de los medios –que causa una satisfacción cercana al regodeo en el escrito citado de Al Qurashi- debilita enormemente la capacidad de resistencia de Occidente erosionada desde el interior y, en términos prácticos, la coloca en una cifra baja de víctimas a partir de la cual optará por aceptar la derrota. Por el contrario, ese planteamiento es inaceptable para el terrorismo islámico que cuenta, en potencia, con

centenares de miles de asesinos suicidas a los que piensa utilizar llegado el momento. Los ejemplos al respecto no son escasos. Es sabido cómo Estados Unidos perdió a miles de soldados en las playas de Omaha y Utah en Normandía pero, durante el mandato de Clinton, se retiraron de Somalia tras sólo perder 18 *rangers* en una emboscada. No se trató, desde luego, de una excepción. Cuando la aviación norteamericana comenzó a bombardear Serbia –un conflicto en el que la Unión Europea se manifestó inquietantemente ineficaz e impotente– Clinton excluyó la acción de tropas de tierra.

En resumen, Occidente es más poderoso militarmente y, en teoría, podría ganar la guerra si ésta se desarrollara como otras que se han sucedido a lo largo de los siglos. Sin embargo, con unos medios de comunicación que, consciente o inconscientemente, son antioccidentales y simpatizan con los terroristas convirtiéndolos en patriotas y luchadores por la libertad; con una opinión pública que no consentiría la utilización de todo el armamento convencional y mucho menos del nuclear; con un tope de víctimas, realmente no elevado, a partir del cual un gobierno se vería obligado a retirarse si no desea perder unas elecciones, y, finalmente, con un número de adversarios suicidas incalculable, Occidente está condenado a perder la guerra. Tarde o temprano se irá retirando de las distintas regiones del Globo y el islam obtendrá la victoria.

Desde el 11 de septiembre de 2001, el terrorismo islámico –de Al Qaeda y de otros grupos– no ha dejado de golpear objetivos occidentales en territorios que considera, muy discutiblemente, propios y el hecho de que Occidente haya obtenido la victoria en dos guerras convencionales brillantemente resueltas – Afganistán e Irak– no puede servir para opacar esa realidad. Un estudio pormenorizado de los atentados obliga a llegar a varias conclusiones. La primera es que los objetivos no son mayoritariamente militares sino ideológicos. Se ha atacado iglesias cristianas (una protestante en Islamabad el 17 de marzo de 2002; otra en Daska (Pakistán), el 25 de diciembre de 2002); misioneros cristianos (trabajando en una escuela en Murree (Pakistán), el 5 de agosto de 2002; atendiendo un hospital bautista en Yibla, Yemen, el 30 de diciembre de 2002; predicando el Evangelio en Líbano y Trípoli, el 7 de mayo de 2003); sinagogas -en Yerba (Túnez), el 11 de abril de 2002-; negocios occidentales

(trabajadores franceses de la DCN en Karachi (Pakistán), el 8 de mayo de 2002; trabajadores occidentales en un yacimiento petrolífero de Mareb (Yemen), el 18 de marzo de 2003, etc.; turistas occidentales (asesinato de 202 personas en Kuta (Bali), el 12 de octubre de 2002; 45 muertos –entre ellos cuatro españoles– en Casablanca (Marruecos), el 16 de mayo de 2002) y sedes diplomáticas y de organismos internacionales (muerte de 17 personas – entre ellas el capitán de navío español Manuel Martín Oar– en la sede de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en Irak el 18 de agosto de 2003, etc.

Si los objetivos resultan claros y cuentan con precedentes numerosísimos en la historia del islam –los infieles, los que hacen negocios, los empleados de organismos internacionales y sedes diplomáticas– no lo son menos los lugares donde se han cometido los atentados. En general, se trata de zonas en las que los terroristas esperan sacudir a gobiernos islámicos más moderados –Yerba (Túnez), 11 de abril de 2002; Ammán (Jordania), 28 de octubre de 2002; Casablanca (Marruecos), 16 de mayo de 2003- o bien territorios en los que ansían la expansión Yakarta (Indonesia), el 6 de noviembre de 2001; *Idem*, 23 de septiembre de 2002; *Idem*, 24 de abril de 2003; *Idem*, 27 de abril de 2003; *Idem*, 5 de agosto de 2003; Calcuta (India), 22 de enero de 2002; Zamboanga (Filipinas), 2 de octubre de 2002; Kuta (Bali), 12 de octubre de 2002; Mali, 18 de agosto de 2003) o incluso en zonas totalmente islamizadas en las que resulta intolerable la simple presencia de un infiel Karachi (Pakistán), 23 de enero de 2002; *Idem*, 8 de mayo de 2002; *Idem*, 14 de junio de 2002; Murree (Pakistán), 5 de agosto de 2002; Daska (Pakistán), 25 de diciembre de 2002; Yemen, 6 de octubre de 2002; *Idem*, 18 de marzo de 2003). El número de víctimas en este breve período ha ascendido a centenares –en su mayoría occidentales y civiles– y han sido frecuente la utilización de terroristas suicidas para llevar a cabo los asesinatos. En todos y cada uno de los casos, se confirmó el aserto de que en cualquier lugar donde el islam es frontera existe un conflicto armado.

En el espacio de tiempo que siguió a la guerra del Golfo, quedó pues claramente de manifiesto el peligro que implicaba el terrorismo islámico, se produjo la caída del muro de Berlín y, por tanto, la desautorización de los análisis e interpretaciones realizados por el bloque comunista durante la guerra

fría y Occidente se ha visto enfrentado con más claridad que nunca a una guerra de cuarta generación desencadenada por grupos islámicos. Sin embargo, cuando en el año 2002, en Irak, tuvo que hacer frente a una amenaza de especial envergadura procedente del islam demostró, de manera inquietante, que no sólo no parecía haber aprendido las lecciones sino que además las predicciones de Al Qurashi, el lugarteniente de ben Laden, tenían buenas razones para considerarse posibles. España no sería una excepción – más bien todo lo contrario– a esa regla general y debe señalarse, con profundo dolor, que el 11-M ha sido una de las victorias más indiscutibles del terrorismo islámico durante décadas.

Hasta aquí la situación actual. Pero ¿existe alguna manera de conjurarla de cara al futuro y evitar la derrota? A nuestro juicio, sí es posible pero exige una clara conciencia por parte de las instancias políticas de que estamos en guerra y de que, a menos que demos los pasos adecuados, ese conflicto se saldrá con nuestra derrota. Las medidas para abordar esa situación que aquí proponemos no pretenden ser originales y más bien se sustentan en la experiencia que deriva de la historia militar.

En primer lugar, resulta imperativa una política de defensa –inexistente en estos momentos– que combine una remodelación modernizadora de las fuerzas armadas de cara a la amenaza islámica con una política exterior atlantista que fortalezca, de manera preferencial, nuestra alianza con Estados Unidos. En segundo lugar, es indispensable una labor educativa que no sólo tenga un tinte nacional sino que incluya además una revalorización social de las Fuerzas Armadas. Que esta circunstancia se produzca resulta indispensable y, hasta cierto punto, independiente de las guerras de cuarta generación, pero en las circunstancias actuales resulta indispensable. Si la opinión pública desconoce lo que está en juego y la necesidad de la acción de las Fuerzas Armadas, difícilmente asentirá a los sacrificios que toda guerra impone sobre la población. Finalmente, debe acometerse con gallardía el tema de la información. La experiencia nos dice que en una guerra ésta resulta esencial y en una de cuarta generación al parecer es decisiva. No parece de recibo que mientras están en juego las vidas de los componentes de nuestras Fuerzas Armadas los medios de comunicación publiquen textos que las pongan

en peligro, que erosionen su moral de combate o que actúen directamente contra los intereses nacionales. Más absurdo aún resulta que su labor se vea estorbada o imposibilitada incluso por esas acciones. Medidas de ese tipo posibilitaron las victorias aliadas en El-Alamein o Normandía y, a contrario sensu, su inexistencia hubiera significado terribles derrotas con enormes costes en vidas y bienes.

Como todos los conflictos armados a lo largo de la Historia, las guerras de cuarta generación exigen una adaptación de los gobiernos, los Ejércitos y las poblaciones a la nueva situación. Si ésta es reconocida, si es afrontada, si es combatida de la manera correcta, podemos como civilización conjurar la mayor amenaza que ha padecido Occidente desde la guerra fría. Si, por el contrario, volvemos la mirada hacia otra parte, nos dejamos enredar por los dictados de lo políticamente correcto y no respondemos de manera adecuada en las áreas política, militar y mediática, nuestra supervivencia como civilización se verá condenada. A fin de cuentas, Occidente no se enfrenta ahora al dilema de optar por la política de los halcones o de las palomas. Más bien se trata de que no practique la política del avestruz escondiendo la cabeza bajo tierra para no ver la incómoda y amenazante realidad.

LA OBTENCIÓN DE INTELIGENCIA ANTITERRORISTA EN LOS MERCADOS DE VALORES

Por Fernando Francisco Navarrete Rojas

Editor de la revista Estrategia Global.

Introducción

Tras el fin de la guerra fría la importancia de la Inteligencia económica ha sido creciente pues el fin del mundo bipolar dio paso a una situación donde, hasta los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S), una de las mayores preocupaciones para la Seguridad Nacional eran la fortaleza y la vitalidad económica nacional. La preservación de los secretos industriales que garantizarían una posición favorable en los mercados, la obtención de información sobre los movimientos en la política comercial del resto de países competidores y la detección del uso de prácticas no lícitas en la concesión de contratos internacionales fueron de gran relevancia para las Comunidades de Inteligencia de las potencias occidentales, especialmente en Estados Unidos. En sentido contrario, los informes norteamericanos señalan que la Inteligencia económica “ofensiva” (que incluye el espionaje industrial) también tuvo una gran importancia en ese período fundamentalmente en Rusia, dado que buscaban con avidez información industrial y tecnológica que permitiera situar a sus empresas en una posición competitiva favorable en los mercados, una vez constatada la caída del comunismo y la consiguiente apertura a las presiones competitivas de los mercados internacionales. Será en este marco conceptual de la Inteligencia económica cuando sucedan los ataques terroristas del 11-S y el foco de la amenaza cambie completamente. Las amenazas a la Seguridad Nacional se van a reevaluar y la lucha contra el terrorismo internacional va a ganar un peso muy importante. Consecuentemente, la Inteligencia económica también sufrió un cambio, siendo ahora preponderante la detección, seguimiento y, en su caso, incautación de

los fondos destinados a la financiación del terrorismo. Una medida de la importancia que se concede a la Inteligencia relacionada con las fuentes de financiación del terrorismo, la pueden dar las numerosas provisiones legales que en este sentido se proclaman en la *USA Patriot Act*, promulgada tras los atentados del 11-S. Entre ellas destacan el título tercero *International Money Laundering Abatement and Financial Anti-Terrorism Act of 2001* y otras provisiones entre las que cabe destacar la sección 906 sobre el *Foreign terrorist asset tracking center*. En todas estas provisiones legales subyace la idea de que las deficiencias en la transparencia en los mercados financieros son aprovechadas para la financiación del terrorismo.

Los atentados en Nueva York y Washington del 11-S, además de sus profundas repercusiones geopolíticas, también han tenido su trascendencia en los métodos y fórmulas a utilizar en la lucha contra la nueva amenaza terrorista. Para comprender la pléyade de nuevos instrumentos utilizados en su combate es necesario analizar las nuevas características del fenómeno que representa el denominado “hiperterrorismo”. Hasta ahora los análisis del fenómeno se centraban básicamente en analizar la enorme desproporción existente entre los medios utilizados por los terroristas y sus catastróficas consecuencias. Un aspecto novedoso y nada desdeñable ha atraído una menor atención: las nuevas fuentes de financiación de las operaciones. Si bien hasta los ataques del 11-S las organizaciones terroristas habían establecido complejas redes de financiación para sus actividades, en la financiación de los ataques contra el World Trade Center y el Pentágono apareció un nuevo concepto que es el que vamos a desarrollar en este trabajo: la autofinanciación o refinanciación del terrorismo.

El concepto de ataque terrorista autofinanciado se basa en el aprovechamiento en los mercados secundarios de valores y/o de derivados de la información privilegiada que posee la organización terrorista respecto a la comisión de sus propios atentados y de sus consecuencias económicas previsibles. Algunas de las operaciones financieras que se realizaron la semana antes de los ataques del 11-S ejemplifican la aplicación práctica este nuevo concepto.

Se trata de un método que puede permitir a los terroristas encadenar olas de atentados, sin que ello exija una continua apelación a sus fuentes de financiación tradicionales, dado que este método puede convertir en económicamente rentable la actividad terrorista. Esto, unido a la desproporción entre los medios utilizados y sus catastróficas consecuencias, ponen sobre la mesa un gran peligro al que la Comunidad de Inteligencia tiene que dar una respuesta adecuada. Para evitar el pavoroso círculo vicioso que podría provocar el establecimiento con éxito por parte de las principales organizaciones terroristas de estrategias de terrorismo autofinanciado, la Comunidad de Inteligencia debe adoptar un enfoque multidisciplinar y cooperativo que permita una lucha eficaz contra este fenómeno. En este trabajo se abordan en primer lugar las características del fenómeno, tanto las conocidas hasta la fecha como su previsible evolución, para posteriormente pasar a desarrollar el marco teórico en el que se establecerán las premisas para su combate. Finalmente, se analizarán los nuevos métodos disponibles para hacer frente a la amenaza y se apuntarán las grandes líneas de evolución futura de los medios dispuestos para su combate.

La refinanciación del terrorismo o terrorismo autofinanciado

En primer lugar hay que definir con precisión esta nueva característica de las estrategias terroristas para poder incidir sobre ella eficientemente. Así, la refinanciación del terrorismo se caracterizaría por la concurrencia de las siguientes capacidades en las organizaciones terroristas y su eficaz puesta en práctica:

1. Conocimiento previo de las repercusiones económico-financieras que la comisión de los atentados va a conllevar sobre los objetivos, medios o víctimas de los mismos, y que éstas sean de una materialidad suficiente.
2. Capacidad para operar con eficacia en los mercados financieros con esa información privilegiada, lo que a su vez supone:
 - Conocimiento de los productos financieros disponibles para la puesta en práctica de la estrategia de refinanciación

-Acceso a los mecanismos de contratación de los mercados en los que cotizan los productos financieros del punto i. anterior.

-Capacidad para burlar los métodos de control del uso de información privilegiada establecidos en los mercados.

3. Capacidad para liquidar las ganancias obtenidas y reinvertirlas en la comisión de nuevos atentados.

Adicionalmente al uso de estas estrategias como medio de financiación de atentados, no debe descartarse que, si no se desarrollan los oportunos medios de seguimiento e intervención, puedan aparecer nuevos fenómenos terroristas en los cuales la comisión de atentados esté subordinada a la obtención del propio beneficio económico.

Para la primera de las capacidades enumeradas no basta sólo con que la organización terrorista identifique los agentes afectados por el acto terrorista sino que también debe ser capaz de establecer previsiones cuantitativas fiables sobre las consecuencias económico-financieras de los atentados sobre cada uno de ellos. Estas estimaciones deben de ir más allá de los costes directos de los estragos provocados y deberían tener en cuenta los efectos dinámicos que posibles reacciones de las autoridades, la población, las víctimas, los consumidores, etc. pudieran provocar sobre la situación económica de los agentes afectados. De especial importancia resulta la evaluación de posibles subsidios, seguros, ayudas y demás intervenciones públicas realizadas con el objetivo de paliar los efectos de los atentados. En sentido contrario, intervenciones públicas con el objetivo de evitar la comisión de otros atentados de similares características pueden imponer cargas administrativas, de seguridad o de otra índole que agraven el perjuicio económico sufrido. El nivel de materialidad en los estragos causados se establece en función de su capacidad de afectar a la cotización de los instrumentos financieros a los que se refiere la segunda capacidad.

Para la utilización de esta información en los mercados financieros resulta necesario identificar aquellos instrumentos financieros que reflejen de manera más directa en su cotización los cambios acaecidos en la situación financiera

de los agentes afectados. En este sentido, se debe poder establecer una estrecha correlación entre la evolución de la cotización de uno o varios instrumentos financieros con los efectos destructivos de los atentados. La correlación puede establecerse de manera directa (atacando los intereses económicos del emisor del instrumento financiero) o indirectamente, teniendo en cuenta los efectos dinámicos antes comentados, buscando aquellos emisores que por razón de operar en el mismo sector u otro relacionado con el de los agentes afectados, o bien por los celos que el atentado puede causar en los consumidores de cara al consumo de bienes o servicios provistos por determinadas compañías, pudieran verse indirectamente perjudicados en su situación financiera.

La idoneidad de los instrumentos se establece en virtud de la sensibilidad de su cotización ante los atentados. La medida de sensibilidad depende no sólo del emisor del instrumento sino también de sus características. Así, los instrumentos de renta fija reflejan *ceteris paribus* en una menor medida las fluctuaciones en la situación financiera de los emisores que aquellos de renta variable (⁵⁶). Los instrumentos derivados tienen determinadas características que los hacen especialmente atractivos de cara a la realización de estas estrategias de refinanciación. Esencialmente, un instrumento derivado se caracteriza porque su valor está ligado a la evolución de otro instrumento financiero (denominado subyacente). Estos instrumentos son muy útiles en el diseño de estrategias de refinanciación dado que teóricamente mediante la elección del subyacente y de la función que liga la evolución de éste con el valor del instrumento derivado, se puede diseñar a medida un derivado que tenga el nivel de sensibilidad que se desee. Esta posibilidad es más teórica que práctica por consideraciones de liquidez en los mercados, asociadas a la necesidad de ocultar el uso de la información privilegiada por parte de la organización terrorista. En todo caso, el uso combinado de instrumentos derivados que tengan por subyacente a títulos afectados por los atentados permitiría un cierto grado de adaptación de la sensibilidad.

⁵⁶ salvo en situaciones excepcionales de proximidad a la quiebra, que a efectos de este análisis son de escasa relevancia

Los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones han permitido el acceso barato y en tiempo real a los mercados de valores de todo el Mundo, no sólo a los inversores institucionales e intermediarios financieros sino, a través de éstos y de forma barata, a un gran porcentaje de la población de los países desarrollados. Así, el acceso a los instrumentos que permitirían la realización de las estrategias de refinanciación (al menos los instrumentos de renta fija y variable y aquellos derivados estandarizados negociados en mercados organizados) se encuentran al alcance de las organizaciones terroristas que actuarían mediante personas jurídicas y/o físicas interpuestas.

Respecto a su capacidad para superar los mecanismos de detección establecidos en los mercados para evitar el uso de la información privilegiada, ello depende de la idoneidad del diseño de estos mecanismos. De especial importancia para su eficacia resulta su adaptación a esta nueva forma de financiación del terrorismo. No debería olvidarse que su diseño original estaba pensado para luchar contra el uso de información privilegiada por parte, fundamentalmente, de los gestores de las empresas que utilizarían información privilegiada en su provecho, bien operando directamente o por personas interpuestas. Así, el uso de estos mecanismos de forma eficaz contra la refinanciación del terrorismo supone un importante reto en medios y organizativo.

Un ejemplo: la especulación previa al 11-S

La semana anterior al 11-S se produjeron movimientos en los mercados de valores que fueron posteriormente calificados como el más importante delito por aprovechamiento ilícito de informaciones privilegiadas jamás cometido. Como veremos, la red terrorista de Al Qaeda tenía las capacidades técnicas enumeradas anteriormente para llevar a cabo una estrategia efectiva de refinanciación de sus atentados.

El propio diseño de los atentados se basaba en el objetivo prioritario de atacar los centros neurálgicos del poderío de Estados Unidos. Se atacó el World Trade Center como emblema del poderío económico para causar la mayor turbulencia económica posible. La capacidad de Al Qaeda para evaluar

pormenorizadamente los daños era elevada. En la estructura de la organización no faltaban los especialistas en mercados financieros que conocían la importancia de las oficinas situadas en las torres gemelas para muchas de las grandes empresas de servicios de inversión de Estados Unidos (⁵⁷). El profundo conocimiento del sector financiero por parte de la organización de Al Qaeda también les llevó a identificar otro sector económico que de manera indirecta se vio muy perjudicado: el sector del reaseguro. Este último es un sector en el que confluyen la mayoría de los riesgos asumidos por el resto del tejido económico y por tanto es muy sensible a los incrementos súbitos en la siniestralidad. Las compañías de seguros, con el fin de diversificar al máximo sus carteras, reaseguran sus riesgos con las compañías reaseguradoras que, debido a su mayor tamaño, son capaces de asumir riesgos mayores. Especular a que los atentados del 11-S iban a afectar sensiblemente (materialidad) a la situación financiera de las grandes compañías de reaseguro suponía un conocimiento previo de la gran magnitud de la catástrofe que se iba a causar y un perfecto conocimiento del funcionamiento del sistema económico internacional, sus interrelaciones y de sus debilidades.

Adicionalmente, Al Qaeda fue capaz de evaluar el impacto que el uso de aviones comerciales podía tener sobre la situación financiera de las empresas del sector de las aerolíneas. En este cálculo se debieron de tener en consideración, además de las pérdidas económicas directas por la destrucción de aviones en la flota, el impacto negativo que la posibilidad de nuevos ataques iba a provocar en la demanda de viajes aéreos por parte de los consumidores y el establecimiento de restricciones y nuevas medidas de seguridad a las operaciones de transporte aéreo que establecerían las autoridades tras los ataques.

La estrategia financiera seguida por la organización terrorista dependerá de la evaluación de dos criterios: la liquidez (relacionada con la capacidad de burlar

⁵⁷ El propio Bin Laden, como miembro de una familia poseedora de un grupo económico de gran importancia en el sector de la construcción (Bin Laden Group) y que hace un uso intensivo de los servicios financieros, conocía bien los entresijos de la gran manzana.

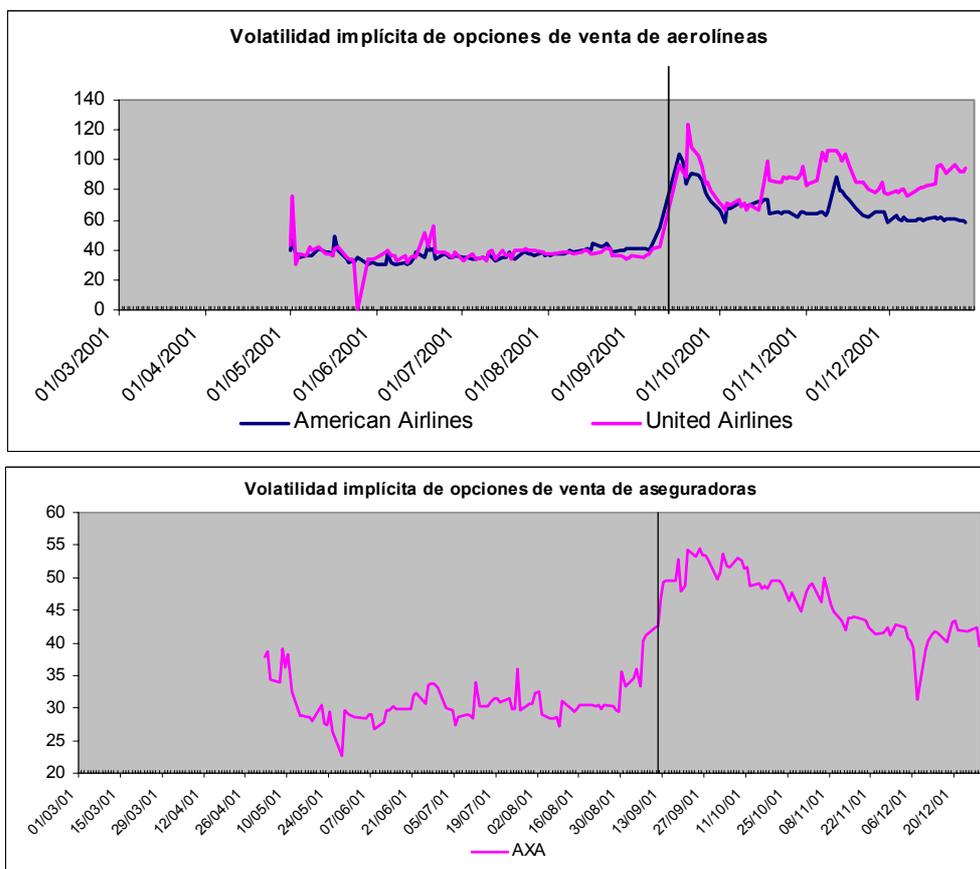
los mecanismos de control y evitación del uso de información privilegiada) y la rentabilidad. En este sentido trataremos la liquidez como una condición necesaria para la consecución de una estrategia de refinanciación efectiva, aunque también influye en la propia rentabilidad de la operación reduciendo el impacto del uso de la información privilegiada en los precios. Para tratar de burlar los mecanismos encargados de evitar el abuso de mercado resulta necesario enmascarar estas operaciones entre el elevado conjunto de operaciones que caracterizan a los mercados con una amplia liquidez. Estableceremos el nivel mínimo de liquidez necesario en el existente en los mercados organizados de las principales plazas financieras internacionales. Así, el plantel de estructuras financieras disponibles para llevar a cabo la refinanciación se circunscribe a las que son posibles de realizar con los instrumentos negociados en estos mercados. Ésta no es una gran pérdida de generalidad ya que con el actual desarrollo de los mercados es posible, combinando distintos instrumentos negociados en mercados organizados, replicar las características fundamentales de muchos instrumentos financieros negociables OTC (instrumentos financieros diseñados a medida, negociados y liquidados por las partes fuera de los mercados organizados).

Para especular contra aquellos emisores de instrumentos que directa o indirectamente se van a ver perjudicados en su situación financiera por los ataques, existen innumerables fórmulas pero aquí señalaremos aquellas más relevantes por su liquidez y grado de apalancamiento. El apalancamiento mide la exposición al riesgo financiero en función del desembolso inicial. Así, de cara a la realización de las estrategias de refinanciación resultan especialmente interesantes los instrumentos con un elevado apalancamiento, ya que permiten sin un elevado desembolso (incluso ninguno) exponerse a la sensibilidad del instrumento frente a las consecuencias de los atentados, consiguiendo pingües beneficios y que en el caso concreto del 11-S parecen superar con creces los costes incurridos por Al Qaeda para su desarrollo y puesta en práctica.

Existen diversas formas de ganar dinero especulando con la bajada de las acciones en el corto plazo como la compra de contratos de opción de venta (*put options*), la “venta en corto” haciendo uso del préstamo de valores, o

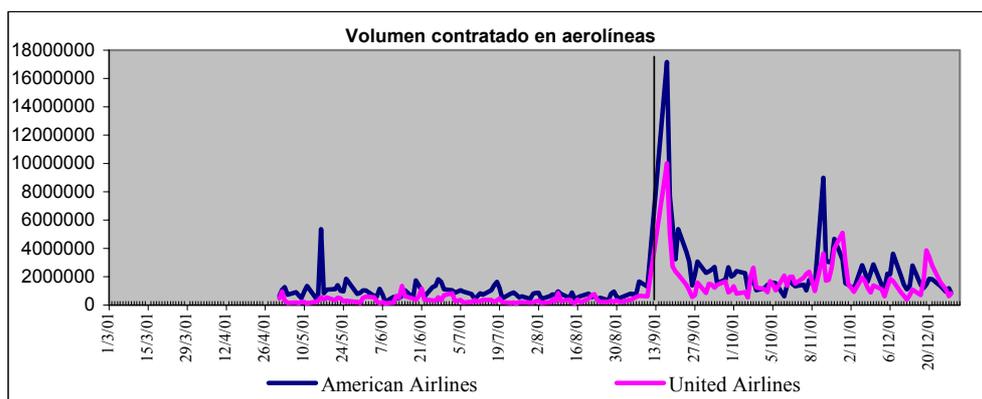
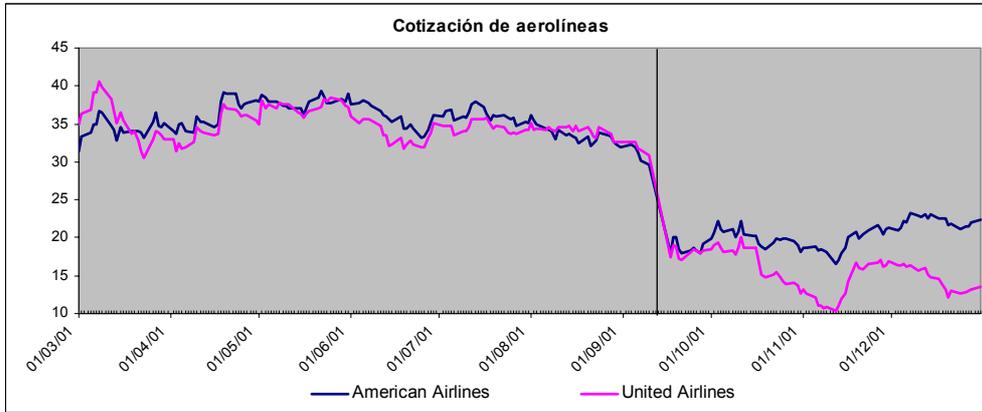
recurrir al mercado a plazo o de futuros para, con un total apalancamiento, posicionarse especulativamente a la bajada de precios.

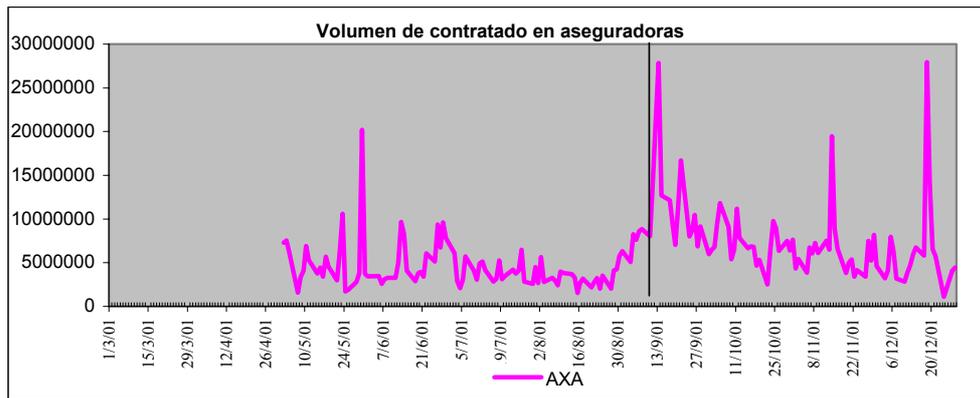
Según la agencia de información financiera Bloomberg, entre el viernes y el lunes previos a los atentados se incrementaron sustancialmente el volumen contratado y los precios de los contratos de opciones de venta de compañías como American Airlines y United Airlines, las propietarias de los aviones utilizados en los atentados. Estas opciones que empezaban a dar beneficios si la cotización caía por debajo de 20 dólares, incrementaron sustancialmente su volumen contratado y su precio (Romera 2004). La volatilidad implícita de los subyacentes de estos contratos se disparó reflejando la enorme presión de la demanda sobre los precios (⁵⁸), figuras 1, 3 y 5.



⁵⁸ El precio y la volatilidad implícita están estrechísimamente ligados debido a que ésta se calcula como una función de los precios, utilizando las fórmulas de valoración de los instrumentos. Así subidas en los precios se traducen en subidas de la volatilidad implícita y viceversa.

Una semana después, las acciones de ambas compañías se desplomaron hasta los 18 dólares, generando cuantiosos beneficios para los poseedores de dichas opciones de venta. Maniobras del mismo tipo fueron registradas con las opciones de venta de las acciones de los grupos de seguros involucrados: Munich Re, Swiss Re y Axa, figuras 2, 4 y 5.





Los fuertes descensos en las cotizaciones del sector reasegurador en los días previos a los ataques, sin motivo aparente alguno, son muy llamativos teniendo en cuenta que se trata de negocios maduros y con una gran base de clientes. Más aún, estas compañías, en momentos de ventas masivas en sectores tecnológicos y de telecomunicaciones -como se venía produciendo desde el “pinchazo” de la burbuja tecnológica-, servían de “refugio” para las inversiones ya que se trata de un sector extremadamente conservador (Romera, 2004). Adicionalmente, el especular con este sector ofrece importantes ventajas para la organización terrorista en términos de minimizar la cantidad de información revelada. La multiplicidad de factores que pueden hacer crecer la siniestralidad es elevada lo que dificultaría la asociación entre los movimientos especulativos y la información concreta en posesión de los terroristas sobre los objetivos de los ataques.

Dado el elevado número de transacciones que se desarrollan normalmente en las principales plazas financieras, y que en el año 2001 no estaban en práctica los procedimientos adecuados para la detección *ex ante* de operaciones susceptibles de ser guiadas por el conocimiento de información privilegiada procedente de organizaciones terroristas, estas operaciones no suscitaron aparentemente ninguna voz de alarma en la comunidad de Inteligencia. Sin embargo, en el mundo financiero, en especial entre los creadores de mercado (⁵⁹) de los instrumentos afectados, estos movimientos sí suscitaron sorpresa.

⁵⁹ Son operadores del mercado que se comprometen a ofrecer cotizaciones en firme de compra y de venta de determinados títulos con el fin de proporcionar liquidez en los mercados de

Con anterioridad al 11-S, la caída sin motivo aparente en la cotización de Munich Re llevó la alerta a las autoridades alemanas pero dada la novedad del fenómeno esta información no fue adecuadamente transmitida e interpretada en la Comunidad de Inteligencia. Un adecuado Sistema de Inteligencia que hubiese recogido esa inquietud y la hubiese interpretado adecuadamente podría haber añadido elementos de juicio que hubiesen permitido, junto al resto de información proveniente de otras fuentes, identificar con mayor precisión la amenaza y quizás haberla conjurado.

Hay que señalar que es bien conocido en el mundo financiero la tendencia de los inversores a comportarse estratégicamente y que ante movimientos especulativos que parezcan provenir del uso de información privilegiada haya quienes adopten el mismo posicionamiento en el mercado en espera de aprovecharse igualmente de una información que no poseen pero que los movimientos del mercado les revela en parte. Este comportamiento gregario amplificará los movimientos especulativos en los mercados, dificultando así la identificación de la procedencia de las operaciones pero, por contra, esta multiplicación de las operaciones hará más importante el impacto en los precios facilitando su detección. Este fue el caso en las operaciones previas al 11-S donde no sólo Al Qaeda se posicionó frente a una futura caída en la cotización de las aerolíneas y las aseguradoras, entre otros sectores. En mercados profundos y líquidos, como los presentes en las principales plazas financieras, no es probable que las operaciones llevadas a cabo exclusivamente por la organización terrorista tengan un impacto significativo sobre los precios y los volúmenes contratados por lo que para su detección es necesario el comportamiento oportunista del resto de inversores del mercado.

Cualquier intento de bloqueo sistemático e indiscriminado de fondos por parte de las autoridades en la fase de liquidación resultaría prácticamente inviable por los innumerables perjuicios que se podrían causar a terceros y a la propia credibilidad y solvencia del sistema financiero, salvo que con suficiente antelación se hubiese logrado una identificación exacta de las cuentas

especialistas. Esta obligación de tener que ofrecer contrapartida en firme les lleva a ser unos grandes conocedores del valor y ser conocidos también como “especialistas”.

asociadas al terrorismo. Todo ello sin entrar en las consideraciones legales de tales actuaciones indiscriminadas. Nótese que en la mayoría de los mercados desarrollados la liquidación en los mercados secundarios de valores se produce en tres días.

A pesar de los riesgos que para la proliferación del terrorismo supone la realización con éxito de las estrategias de refinanciación, también su seguimiento y vigilancia por parte de la Comunidad de Inteligencia ofrece una oportunidad nueva de acceder a una fuente privilegiada de información referida no ya sólo a la infraestructura financiera de las organizaciones terroristas, sino también a los objetivos futuros de sus atentados.

El adecuado seguimiento de las estrategias de refinanciación de las organizaciones terroristas puede permitir llenar una deficiencia en las fuentes de información antiterrorista hasta ahora disponibles. Resulta necesario señalar que en estas operaciones de refinanciación, la organización terrorista asume un gran riesgo de revelación de la información privilegiada que posee respecto a su propia comisión de atentados. Se trata de diseñar mecanismos de detección y análisis apropiados que, aprovechando ese riesgo, favorezcan la detección temprana de los planes terroristas. Se trata de un gran reto que hay que enmarcarlo dentro de los medios actualmente disponibles en la lucha contraterrorista, ya que es en la conjunción con otras fuentes de Inteligencia donde alcanza su mayor utilidad la información obtenida del análisis de los mercados de valores. No se trata de información aislada o fragmentaria sino de una pieza de información que como tal debe de ser encajada con la obtenida por medios más tradicionales para conformar un mapa lo más completo posible de la amenaza terrorista y sus objetivos.

Las capacidades necesarias para llevar a cabo estrategias efectivas de autofinanciación, expuestas más arriba y ejemplificadas en el 11-S, imponen limitaciones al universo de organizaciones terroristas que pueden llevarlas a cabo, sobre todo teniendo en cuenta el nivel mínimo de materialidad necesario para que se vean reflejadas las consecuencias de los atentados en las cotizaciones de instrumentos financieros que tengan la suficiente liquidez para ser susceptibles de ser utilizados eficazmente para estas estrategias. No hay

que olvidar que los instrumentos financieros más líquidos se corresponden a emisores de gran tamaño. El nivel de materialidad necesario es, por tanto, muy elevado ya que estas grandes empresas se caracterizan por sus elevados volúmenes de negocio. Esto implica que los perjuicios causados por los atentados deben aproximarse más a los causados por una confrontación bélica que a los asociados tradicionalmente al terrorismo ⁽⁶⁰⁾. Así, la información que se pudiera obtener por este método se circunscribirá a aquellos ataques terroristas con unas consecuencias catastróficas muy importantes y perpetrados por aquellas organizaciones cuya complejidad interna les permita obtener las capacidades necesarias para llevar a cabo este terrorismo autofinanciado. Resulta importante para un adecuado aprovechamiento por parte de la comunidad de Inteligencia de esta nueva fuente de información definir claramente el mapa de organizaciones potencialmente capacitadas para llevar a cabo estrategias efectivas de refinanciación. Ello permitirá un uso más eficiente de los recursos de cara al seguimiento y análisis de la información.

El marco teórico

Para justificar el seguimiento y vigilancia de los mercados de valores por parte de los Servicios de Inteligencia es necesario establecer que la información obtenida tenga un contenido informativo relevante. Para ello acudiremos a la teoría económica de microestructura de los mercados financieros para justificar dicho seguimiento y para arrojar luz sobre su posible utilización con fines antiterroristas.

La teoría económica sobre el contenido informativo de los precios de las operaciones en los mercados de valores es muy extensa y recogida de manera condensada en dos famosos trabajos de recopilación como Fama (1970) y su segunda parte, Fama (1991). Por tanto no se trata de resumir aquí de nuevo tan extensa literatura. Sin embargo, para aquellos lectores no familiarizados, proporcionaré unas breves pinceladas sobre el estado de la cuestión en aquellos aspectos que se encuentran directamente relacionados con el tema

⁶⁰ Si bien las frecuentes sobreacciones de los consumidores, reguladores, etc. hacen que, en determinados sectores, las consecuencias económicas puedan ser muy serias, aun cuando el impacto directo sea asumible.

central del trabajo: existe un debate académico sobre la eficiencia informativa de los mercados financieros, o lo que es lo mismo, si los precios de los valores reflejan adecuadamente la información disponible por los inversores. En este debate resulta crucial la definición de eficiencia que se use. La definición fuerte de eficiencia establece que los precios reflejan toda la información disponible, lo que implicaría que para que esta definición pudiera darse en la realidad, los costes de obtener la información y de operar con ella fuesen cero; la definición débil establece que los precios reflejan la información disponible hasta el punto en que el beneficio marginal por operar con ella iguala el coste marginal de obtenerla (costes de información) y usarla (costes de transacción). Dado que resulta evidente la existencia de los costes de información y transacción no nulos, la definición fuerte no puede darse en sentido estricto en la realidad, lo que no la invalida como aproximación clara y sencilla de referencia. Los test acerca de la eficiencia de los mercados se basan en tres características de los mercados eficientes:

1. Lo impredecible que debiera resultar la rentabilidad de los valores.
2. Los precios debieran adaptarse de forma casi instantánea a los nuevos anuncios de información; y en el caso del uso de la definición débil de eficiencia.
3. La única fuente para obtener rentabilidades esperadas extraordinarias provendría del uso de información privilegiada.

Adicionalmente, existe un debate normativo en el ámbito académico respecto a la prohibición del uso de información privilegiada. Hay que señalar respecto a este último punto que el debate no ha traspasado el ámbito académico y que las regulaciones que lo prohíben existen en prácticamente todo el mundo. El debate se establece entre aquellos académicos que propugnan que la autorización al uso legal de la información privilegiada permitiría un incremento en la eficiencia informativa de los mercados y aquellos otros (en los que se basan las actuales legislaciones) que afirman que la autorización de tales prácticas, si bien incrementarían la eficiencia informativa en el muy corto plazo (*ceteris paribus*), lo haría con unos grandes costes en términos de

transparencia que acabarían por expulsar del mercado a inversores no informados, resintiéndose con ello la liquidez y profundidad del mercado y con ello, finalmente, su eficiencia informativa a la hora de diseminar la información.

En referencia a las implicaciones de estas cuestiones con la posibilidad, por parte de la Comunidad de Inteligencia, de inferir la información privilegiada que subyace a una estrategia de refinanciación del terrorismo, cabe resaltar que los trabajos empíricos llevados a cabo señalan tanto la existencia de mercados eficientes en sentido débil, como la obtención de rendimientos extras mediante el aprovechamiento de la información privilegiada. El reflejo en los precios de la información que se establece en los mercados eficientes (en sentido débil o fuerte) y el uso de información privilegiada por parte de algunos agentes (en mercados con eficiencia débil) son la base teórica que amparan el uso de la vigilancia de los mercados de valores con fines antiterroristas. Una adaptación del modelo de microestructura de mercados de Kyle (1985) al problema de obtención de información antiterrorista mediante la observación de los precios en los mercados de valores puede verse en Navarrete (2004) ⁽⁶¹⁾, donde se muestran de forma muy estilizada la existencia de las bases teóricas para obtener información de Inteligencia de las operaciones en los mercados de valores y las interrelaciones entre los conceptos de liquidez, impacto sobre los precios de la información privilegiada, beneficios económicos derivados de estas estrategias, etc.

La detección del uso de información privilegiada

y manipulación de mercado en los mercados de valores

Independientemente de su utilidad para la extracción de información de Inteligencia, la detección y persecución del uso de información privilegiada ha sido una cuestión de profundo interés para los reguladores y supervisores de los mercados de valores de todo el mundo por su repercusión en la eficiencia y transparencia de los mercados puesto que, como bien señala Baena (2002), los organismos supervisores han sido unánimemente refractarios a las

argumentaciones del grupo de académicos que preconizan la legalización del uso de información privilegiada como forma de incrementar la eficiencia informativa de los mercados ⁽⁶²⁾ pero la aplicación real de esta legislación ha sido tardía y escasa, hasta el punto que en Estados Unidos el primer caso al que se le aplicó la legislación de 1934 data de 1961, dada la dificultad de la prueba. Sin embargo para la obtención de información de Inteligencia, la cuestión de la prueba es casi irrelevante puesto que se trata de obtener un sistema de alerta temprana antiterrorista, asumiendo los errores de falsas alarmas. La legislación básica que define y ampara toda la actuación de los supervisores de los mercados de valores de la Unión Europea en la detección y persecución de estas prácticas es la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso del mercado). Esta legislación, realizada con posterioridad al 11-S, define la información privilegiada y los hechos constitutivos de manipulación del mercado -y que conjuntamente constituyen el abuso de mercado- y ya incluye de forma explícita el manejo de información privilegiada proveniente de actividades delictivas. El texto legal incluye provisiones importantes para el objeto de este trabajo como es el establecimiento de una autoridad nacional administrativa única encargada de garantizar la aplicación de la legislación en cada Estado miembro y la obligación de ésta a colaborar con el resto de autoridades en la Unión Europea, dada la profunda interrelación existente entre los mercados; así como la obligación por parte de los operadores de los mercados de avisar con prontitud a la autoridad competente cuando sospechen razonablemente que una operación puede constituir abuso de información privilegiada o manipulación de mercado. No obstante, cabe argumentar que esta última provisión, al igual que aquellas que prohíben el uso de información privilegiada,

⁶¹ Los desarrollos matemáticos del modelo (no publicados en este artículo) pueden pedirse al autor mediante el correo electrónico fernandonavarrete@estrategia-global.com

⁶² En este sentido, la profusión de leyes regulando el uso de la información en los mercados de todo el mundo es abundante. Sin embargo no debe olvidarse que en la mayoría de ellos la reglamentación es bastante reciente y su aplicación escasa. En este sentido cabe señalar que de los 103 países que cuentan con mercados de valores, en 87 de ellos se encuentra legislación acerca del uso de información privilegiada. El primero en contar con esta legislación fueron los EEUU en 1934. Posteriormente Canadá y Francia en 1966 y 1967 respectivamente, pero en la mayoría de países de la UE esta legislación data de principios de los noventa.

no van a ser muy efectivas dados los escasos incentivos a cumplirlas. Sin embargo, abren los canales para una comunicación entre operadores y autoridades que quizás pudiera ser explotada de forma más eficiente, al igual que la prohibición del uso de información privilegiada es utilizada de forma indirecta para la obtención de información de Inteligencia.

Al amparo de esta legislación, la autoridad administrativa supervisora lleva a cabo una constante labor de escrutinio de los mercados en la búsqueda de operaciones susceptibles de ser catalogadas como abuso de mercado. Como se ha apuntado anteriormente, las provisiones legales y los sistemas de información y seguimiento puestos en práctica por los supervisores se han centrado históricamente en la detección y evitación del abuso de mercado por parte de los directivos de las empresas y otros *insiders*, siendo así que el tratamiento que la Directiva propone para la información privilegiada proveniente del terrorismo no es diferente al que se propugna para cualquier otra información privilegiada. Sin embargo, la diferente naturaleza de ambos fenómenos requiere procedimientos muy diferentes. Los sistemas para la detección del abuso de mercado por *insiders* tradicionales deben cumplir con la doble función de ser:

1. Disuasorios mediante su credibilidad y sistema sancionador.
2. En el caso de no disuadir el abuso de mercado, permitir la identificación y sanción de los autores.

Para estos objetivos los sistemas pueden basarse en una detección *ex post* del fenómeno. Según este esquema tradicional de detección, una vez se ha anunciado públicamente un “hecho relevante” que potencialmente puede afectar a la cotización de los valores, la autoridad supervisora revisa las operaciones realizadas en los días previos al anuncio público en busca de operaciones de aquellos que, por razón de su cargo o por su relación con éstos, pudieron haber tenido acceso a la información con anterioridad al conjunto del mercado con el fin de poder aplicar, en su caso, las sanciones pertinentes. Este esquema es el que se siguió con posterioridad a los ataques del 11-S para determinar que hubo aprovechamiento de información

privilegiada. Claramente el sistema es inoperante para la obtención de información útil de Inteligencia sobre la base de las operaciones de refinanciación realizadas por las organizaciones terroristas. Para poder explotar eficazmente el contenido informativo de dichas operaciones se debe tender a un esquema de seguimiento continuado y un sistema de alertas que den un aviso *ex ante* de la posible existencia de un uso de información privilegiada.

El gran reto que supone pasar de un esquema de vigilancia *ex post* a uno *ex ante* se justifica no sólo por su incidencia en la obtención de información de posibles estrategias de refinanciación, sino también por su mayor eficacia para la consecución de los objetivos prioritarios de los supervisores de valores. Un esquema *ex ante* tiene un mayor efecto disuasor por lo que se incrementa la confianza en los mercados. Por este motivo varios supervisores de los mercados de valores están dando los pasos necesarios para pasar de un esquema a otro, creando por tanto las herramientas para la lucha antiterrorista. Destaca en este sentido el proceso iniciado por la FSA (*Financial Services Authority*) británica para la sustitución de su sistema SABRE (*Surveillance and Automated Business Reporting Engine*) por otro de nueva generación enfocado a la obtención de información *ex ante*. El sistema SABRE fue el que con posterioridad al 11-S permitió analizar las operaciones realizadas en torno a esos sucesos y permitió responder a las demandas de información realizadas por las autoridades de otros países (FSA [2003a]). El sistema SABRE permite actualmente a la FSA obtener las siguientes funcionalidades, entre otras:

- Obtención de información gráfica relativa a los volúmenes y tipo de operaciones llevadas a cabo por cada empresa de servicios financieros.
- Obtención de informes sobre las operaciones realizadas con determinados valores.
- Obtención de informes sobre la actividad inversora de clientes individuales.
- Análisis de la rentabilidad de las inversiones de clientes individuales.

Dada la incapacidad del actual sistema para generar un sistema de alertas capaz de guiar a los analistas en qué información debe ser analizada de forma prioritaria, la forma de decidir qué información solicitar al sistema para ser analizada se basa en el juicio previo del analista, las informaciones procedentes de los organismos rectores de cada uno de los mercados y que tienen la capacidad para vigilar sus mercados en tiempo real y, por último, pero quizás más importante, de los avisos proporcionados por los propios operadores de los mercados. Los actuales sistemas de vigilancia también carecen de la capacidad de comparar patrones preprogramados de actividad considerada usual con los patrones de comportamiento efectivo, en la búsqueda de posibles comportamientos atípicos que reflejen abuso de mercado. Todas estas deficiencias aconsejan la sustitución de estos sistemas por otros que sean capaces de afrontar las siguientes capacidades:

- Analizar elevados volúmenes de información.
- Proporcionar informes predefinidos y automatizados.
- Definir informes a medida por parte de los usuarios.
- Exportar la información a otros sistemas informáticos.
- Proporcionar análisis estadístico-matemático de los datos.
- Proporcionar alertas sobre el uso de información privilegiada-manipulación de mercado en base a reglas predefinidas de complejidad variable.

Para garantizar una detección pronta y eficaz del abuso de mercado es fundamental la última de las capacidades señaladas. Los sistemas debieran ser capaces de generar alertas sobre el uso de información privilegiada sobre la base de criterios predefinidos pero flexibles como:

- Transacciones que conduzcan a un cambio significativo en la cotización de los valores.
- Incrementos súbitos en el volumen de transacciones en un instrumento.

- Transacciones realizadas anticipadamente a un “hecho relevante”.

Como se puede observar sólo los dos primeros criterios permitirían una detección *ex ante*. La necesidad de mejora del tratamiento estadístico-matemático será el que permitiría generar alertas sobre la base de las desviaciones de las cotizaciones de los instrumentos respecto a su evolución esperada. Adicionalmente, la explotación de la información en el ámbito de empresa supervisada, e incluso en el ámbito de cliente individual, permitiría la comparación de la evolución entre las actividades desarrolladas por los individuos con unos perfiles de comportamiento según tipologías preestablecidas.

La importancia de contar con sistemas de seguimiento y alerta avanzados con las capacidades arriba expuestas se acrecienta aún más si se tienen en cuenta que los incentivos existentes para que las empresas de servicios de inversión declaren aquellas operaciones sospechosas de ser realizadas con información privilegiada son pequeños. Según un informe de la consultora Ernst & Young citado en FSA (2003b), estos escasos incentivos se pueden asociar al miedo a la publicidad adversa y a la percepción de los clientes y accionistas. La debilidad de los actuales sistemas se basa precisamente en que el punto inicial de información necesario para que comience la labor de investigación, o bien tiene lugar con posterioridad a los acontecimientos, o bien se basa en fuentes de información potencialmente muy fiables pero que no son ni sistemáticas ni muchas veces tienen los adecuados incentivos para proporcionar la información necesaria.

Para comprender la dificultad de la tarea marcada como objetivo hay que señalar que el número de informes de operaciones recibidos por la FSA se encuentra en el entorno de los 1,4 millones diarios. Hay que señalar que la FSA, junto con la SEC (*Securities and Exchange Comisión*) norteamericana, como organismos supervisores encargados de la supervisión de las dos mayores plazas financieras del Mundo, son las que trabajan con un mayor volumen de información y las que también con mayor probabilidad se encontrarán en el futuro con operaciones de refinanciación terrorista llevadas a cabo en sus mercados. Como se puede observar, el volumen de información a

tratar exige necesariamente la mejora en la automatización en la generación de alertas.

Si los únicos agentes que hiciesen uso de información privilegiada en los mercados fuesen las organizaciones terroristas, entonces la aplicación directa de los métodos de detección *ex ante* que estableciesen las Unidades de Vigilancia de Mercados (UVM) de los organismos supervisores de los mercados, proporcionaría el subconjunto de operaciones susceptibles de ser analizadas para la obtención de información antiterrorista. Sin embargo otros agentes también operan con información privilegiada por lo que para obtener información antiterrorista útil es necesario establecer una fase de discriminación intermedia. En esta fase intermedia se tratará de distinguir, de entre todas las operaciones sospechosas de venir provocadas por el uso de información privilegiada, aquellas que potencialmente provengan de organizaciones terroristas cuyo ánimo sea lucrarse de la posesión de dicha información. En esta fase será crucial la participación de las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) con sus instrumentos preparados para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

El papel del blanqueo de capitales

y la lucha contra la financiación del terrorismo

Tras el 11-S ha cobrado gran importancia la legislación referida al blanqueo de capitales y que en octubre de 2001 fue internacionalmente ampliada para la lucha contra la financiación del terrorismo. Hay que señalar que estas reglamentaciones están más dirigidas hacia la financiación tradicional del terrorismo que hacia la detección del uso de información privilegiada por organizaciones terroristas pero, no obstante, su utilidad será crucial en la etapa intermedia de discriminación. La importancia creciente de esta legislación se puso de manifiesto en Estados Unidos con la promulgación de la *USA Patriot Act of 2001*. En el ámbito internacional el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI/FATF) emitió en octubre de 2001 y junio de 2003 respectivamente las recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo y la revisión a las 40 recomendaciones. Para distinguir de entre

todas las operaciones realizadas con información privilegiada, aquellas provenientes de organizaciones terroristas, resulta especialmente útil la recomendación especial cuarta, referente a la obligación de las entidades financieras de informar sobre las transacciones sospechosas de estar relacionadas con la financiación del terrorismo. Para poder llevar a cabo esta obligación es necesario ejecutar con anterioridad un proceso de *due diligence* que permita conocer al cliente de los servicios financieros. Estos procesos de “conozca a su cliente” se basan en la identificación de una serie de parámetros de los clientes y de sus operaciones basada en fuentes de información y documentación fiables e independientes.

En el caso de que no se pudiese completar satisfactoriamente la *due diligence* o que en el transcurso de la evaluación hubiese la sospecha de que los fondos pudiesen proceder de una organización terrorista, entonces la institución financiera debería proceder a informar del hecho a la UIF. Resulta especialmente importante que el envío del informe a la UIF sea previo a cualquier medida tendente al bloqueo de los valores o a poner fin a la relación comercial con el cliente. Así pues, las autoridades deben afrontar el dilema entre dejar operar a la organización terrorista en los mercados, con el fin de intentar inferir información que pueda conducir al desbaratamiento de sus ataques (con el riesgo de que no se consiga y que la organización acreciente su potencial económico), frente a la incautación de todos los fondos sospechosos de proceder de organizaciones terroristas (perdiendo una valiosa fuente de información).

Respecto a la capacidad efectiva de las instituciones financieras como fuentes sistemáticas y fiables de información respecto a la financiación del terrorismo cabe ser escéptico por los mismos motivos reputacionales que cuando nos referíamos al uso de información privilegiada, a pesar de las obligaciones legales de remisión de información y del establecimiento de controles internos que impone la normativa y las actuaciones supervisoras. Tras el 11-S, no obstante, los informes de la FSA indican áreas de progreso en este sentido.

No obstante lo anterior, cabe resaltar que el argumento reputacional es generalmente válido para las organizaciones y para la alta dirección pero no

tanto para los empleados clave en el proceso de contratación de valores: los operadores. Por ellos pasa el flujo de información contenido en las órdenes de compra y venta, y lo que es más importante, su capacitación y experiencia les coloca en una posición óptima para conocer la naturaleza y propósito de las operaciones. Además están, por regla general, poco vinculados con la cultura empresarial de sus empresas por lo que se caracterizan por una alta movilidad en busca de mayores remuneraciones. Así, estos empleados tienen la información y la capacidad para, en principio, poder proporcionar a las UIF y UVM una información concreta, sistemática y de utilidad de cara a la identificación de operaciones sospechosas de estar vinculadas con el blanqueo, la financiación del terrorismo o el abuso de mercado. Pero, ¿qué incentivo real tienen para ello? El elevado componente variable de su remuneración les hace perseguir la máxima rentabilidad sin tener incentivos a preocuparse por la naturaleza de las operaciones que pudieran estar viendo en sus pantallas. Sin embargo, ese mismo esquema retributivo variable induce una tremenda volatilidad en sus ingresos por lo que pudieran resultar sensibles al cobro de comparativamente modestas cantidades fijas a cambio de proporcionar sistemáticamente informes relativos a evoluciones sospechosas en los mercados en los que operan.

Con el fin de obtener con la máxima rapidez y eficacia informes relativos a operaciones sospechosas, resulta clave aprovechar el conocimiento privilegiado que, por encima de supervisores y UIF, poseen los propios participantes del mercado. Pero para que este canal de información sea fluido y eficaz debe de existir una cobertura legal que ampare al informante de operaciones sospechosas. A este respecto la recomendación décimo cuarta del FATF/GAFI resulta especialmente interesante ya que en su letra a) recomienda que las instituciones financieras, sus directivos, ejecutivos y empleados deberían estar protegidos legalmente de cualquier responsabilidad civil o criminal por la ruptura de cualquier cláusula de confidencialidad impuesta por contrato o mediante provisión legal o regulatoria, si el informe está proporcionado de buena fe a la UIF, incluso en el caso de que el informante desconozca de manera precisa la actividad delictiva concreta, e

independientemente de si la mencionada actividad delictiva realmente tuvo lugar.

Las UIF: el grupo de Egmont

La información necesaria para apoyar las investigaciones contra la financiación del terrorismo a menudo necesitan de la concurrencia de múltiples conocimientos específicos tales como el conocimiento de las leyes y de las regulaciones, una elevada capacidad de investigación y análisis y, sobre todo, el conocimiento profundo en temas de banca, finanzas, contabilidad, etc. La financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales no dejan de ser, después de todo, fenómenos económicos (eso sí al servicio del crimen). De hecho, para la obtención de financiación los terroristas utilizarían las prácticas existentes en los mercados financieros (y también la falta de comprensión de éstas por las fuerzas de seguridad) para llevar a cabo sus objetivos, como se señala en el preámbulo la propia *Patriot Act of 2001*. La siempre permanente escasez de recursos implica una necesaria especialización en las agencias encargadas de la lucha contra la financiación del terrorismo para en conjunto poder obtener un enfoque multidisciplinar y comprensivo. Las UIF pueden servir para superar la renuencia de las instituciones financieras a proporcionar a las autoridades gubernamentales o a las fuerzas de seguridad información que pudiera estar relacionada -pero que no fuese totalmente indicativa- con actividades de financiación del terrorismo. Del mismo modo las UIF sirven para superar las barreras al intercambio de información al centralizar a nivel nacional la lucha contra la financiación del terrorismo y permitir un rápido intercambio internacional a través del grupo de Egmont. Este grupo internacional que agrupa a 84 países miembros ⁽⁶³⁾, representado cada uno por su respectiva UIF, permite el intercambio seguro de información a través de sus estrictos protocolos de intercambio. Este rápido intercambio de información es crucial en la etapa de Inteligencia (o de preinvestigación) dentro del propio proceso de persecución del terrorismo dada la velocidad a la que se pueden mover los fondos de una parte a otra del globo. Al mismo tiempo, las UIF están

⁶³ Contando con las nuevas incorporaciones realizadas en el último plenario del grupo Egmont en Australia en julio de 2003. España se encuentra representada por el SEPBLAC.

encargadas de que la información de inocentes obtenida al amparo de sus investigaciones no sea utilizada por otras autoridades (por ejemplo con fines fiscales) ya que ello arruinaría el canal privilegiado de comunicación con las instituciones financieras.

Las UIF reciben de las instituciones financieras informes sobre clientes para los que las *due diligences* no han podido ser completadas satisfactoriamente y también podrían llevar a cabo, dependiendo de las competencias y del modelo organizativo concreto, peticiones concretas de información a las propias instituciones financieras basadas en información proveniente de otras UIF extranjeras, de informes proporcionados por los Servicios de Inteligencia sobre la estructura de la trama financiera de las organizaciones terroristas o por sospechar la propia UIF que determinada operación, reportada por la UVM del organismo supervisor correspondiente, es sospechosa de ser parte de una operación de refinanciación del terrorismo.

La coordinación entre UVM, UIF y Servicios de Inteligencia

para la obtención de información de Inteligencia

Recopilando, podemos observar que las organizaciones terroristas tienen a través de las operaciones de refinanciación de sus acciones terroristas una poderosa arma para poder autofinanciar atentados de un elevado poder destructivo mediante el aprovechamiento de información privilegiada en los mercados de valores. Por otra parte, existen las UVM de los organismos supervisores de los mercados de valores encargadas de recibir de modo masivo informes sobre todas las operaciones registradas en los mercados bajo su supervisión y, a su vez, encargados de detectar y perseguir el abuso del mercado. Igualmente existen unas UIF que, encargadas específicamente de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, tienen un conocimiento privilegiado sobre las redes de financiación de las organizaciones terroristas a través de su interlocución con el sistema financiero. Esto las coloca en una posición muy favorable para discernir si una operación sospechosa de hacer uso de información privilegiada puede proceder o no de la rama financiera de alguna organización terrorista. Finalmente se encuentran

los Servicios de Inteligencia que, con un conocimiento más de primera mano de las ramas operativa y financiera de las organizaciones terroristas, debieran de ser las encargadas de proveer constantemente de información sobre la rama financiera de las organizaciones terroristas a las UIF para que éstas pudieran realizar un seguimiento más pormenorizado las operaciones financieras realizadas a través del sistema financiero internacional.

La internacionalización de las operaciones financieras relacionadas con las estrategias de refinanciación del terrorismo exige un alto grado de cooperación internacional. A su vez, la elevada complejidad del proceso de detección del uso de información privilegiada asociado a la financiación del terrorismo exige un altísimo grado de cooperación a nivel nacional entre los distintos organismos implicados (Servicios de Inteligencia, UVM de los organismos supervisores y UIF) debido a la necesidad de utilizar las habilidades y capacidades específicas de cada uno de estos organismos para poder operar con eficiencia dada la escasez de recursos humanos y técnicos existentes. La información debe poderse recopilar e interpretar en el plazo de escasos días para que se puedan poner en práctica las medidas operativas necesarias para desbaratar el plan terrorista. Todo ello incide en la necesidad de un alto grado de coordinación que facilite la comunicación y la fluidez de la información hasta el analista final de los Servicios de Inteligencia encargado de interpretar operativamente la información procedente del posicionamiento de las organizaciones terroristas en los mercados de valores.

Un esquema que refleje la complejidad del problema y la necesidad de mejorar la coordinación la puede dar la figura 7, donde por simplicidad se ha obviado la necesaria coordinación internacional entre organismos homónimos y la coexistencia a nivel nacional de múltiples organismos con las funciones representadas en esta figura por uno sólo. La complejidad del esquema de coordinación deriva de la necesidad de poder aprovechar al máximo las capacidades analíticas y los procedimientos ya implantados en diversos organismos y agencias con el fin de evitar duplicidades. Pero al mismo tiempo, la necesidad de tener que operar con un alto nivel de eficacia, dado lo exiguo del tiempo de respuesta entre la realización del posicionamiento especulativo y la comisión del atentado terrorista, exige unos mecanismos de transmisión de

la información relevante que sean extremadamente rápidos y flexibles entre los tres actores principales en la recolección de la información (UVM, UIF y Servicios de Inteligencia), al igual que entre las instituciones financieras (y sus empleados) con éstos.

Resulta previsible que la primera señal de alerta sobre la comisión de una estrategia de refinanciación parta de las UVM a través del sistema de alertas automatizado que se describió en el apartado “La detección del uso de información privilegiada” p. 00. Cualquier alerta del sistema debiera ser transmitida inmediatamente a la UIF acompañada de toda la información relevante del caso en poder de la UVM (lo que en algunos casos podría incluir el informe del propio operador que realizó la operación), sin perjuicio de que el organismo supervisor del mercado comience sus lentas actuaciones administrativas contra el abuso del mercado. Inmediatamente la UIF debiera proceder al estudio de la operación-conjunto de operaciones sospechosas de estar amparadas por el uso de información privilegiada, con el fin de determinar si tras estos movimientos se puede encontrar una trama financiera terrorista. Para ello, las UIF debieran tener un conocimiento totalmente actualizado de los procedimientos y canales usados por las redes terroristas a nivel internacional, al igual que un canal privilegiado de interlocución con las instituciones financieras y sus operadores con el fin de poder obtener la información adicional que fuese precisa de manera ágil. Para poder obtener el mapa completo y actualizado de las tramas financieras terroristas debiera existir un diálogo fluido y constante entre los Servicios de Inteligencia y las UIF con el fin de actualizar mutuamente su nivel de comprensión sobre el fenómeno terrorista (al menos en sus aspectos económico-financieros). Este conocimiento debiera servir para discriminar entre el “uso tradicional” de la información privilegiada y el vinculado al terrorismo y, además, para poder asignar la operación de refinanciación a alguna trama financiera terrorista concreta con el objeto de facilitar la posterior tarea de análisis por parte de los Servicios de Inteligencia. Sin embargo, resulta previsible que la tarea de asignación de la operación sospechosa a alguna trama terrorista concreta recaiga, en no pocas ocasiones y a pesar del conocimiento especializado de la UIF, en los propios Servicios de

Inteligencia dada su mayor perspectiva respecto al panorama estratégico antiterrorista.

En el caso de que la UIF sospeche que el uso de informaciones privilegiadas proviene de algún *insider* de la empresa o los mercados, esta información no debería ser comunicada a la UVM por el deber de confidencialidad de la UIF y tampoco se debiera informar de ello a los Servicios de Inteligencia para no aumentar innecesariamente la carga de trabajo de sus analistas. En este caso la autoridad supervisora del mercado continuará con los trámites del proceso administrativo por abuso de mercado contra el infractor.

Hasta ahora se ha comentado el procedimiento de actuación cuando el primer aviso surge del seguimiento y vigilancia de los mercados de valores establecidos por la UVM y dicha operación debe pasar a través de la UIF para que ésta discrimine la procedencia de la información privilegiada objeto de especulación en el mercado y, en su caso, informe a los servicios de Inteligencia para que éstos tomen las medidas oportunas. Pero la detección de la estrategia de refinanciación puede ser realizada directamente por la UIF o por los propios Servicios de Inteligencia como fruto de su vigilancia y seguimiento continuado de las tramas terroristas, facilitando con ello la velocidad en la diseminación e interpretación de la información y reduciendo también los plazos al pasar por alto ciertas etapas del proceso anteriormente descrito. Sin embargo, que se alcance ese conocimiento de primera mano exige un grado de conocimiento y penetración en la organización terrorista que no es previsible que se dé frente a las nuevas amenazas hasta dentro de algunos años. El hecho de que la alerta que puede proporcionar la vigilancia de los mercados de valores no dependa exclusivamente de un alto grado de penetración en la organización terrorista aumenta el valor de esta fuente de información, ya que en cierta medida se puede hablar de una fuente abierta de Inteligencia.

La obtención de Inteligencia de la información

de los mercados de valores

Respecto al potencial informativo de las operaciones financieras de refinanciación, cabe resaltar que más allá de su utilización para ahondar en el conocimiento de las personas vinculadas a la rama financiera de la organización terrorista, también pueden ser, en el caso de ser adecuadamente analizadas, de gran utilidad para la lucha contra la rama operativa de la propia organización terrorista. Al final del proceso de obtención de información, comentado a lo largo de las secciones anteriores, se debería encontrar un analista de los Servicios de Inteligencia con los suficientes conocimientos económico-financieros y sobre las capacidades operativas, organizativas y los objetivos de las organizaciones terroristas como para poder ser capaz de interpretar la información financiera que se le presente y poder proporcionar a las autoridades informes concretos que faciliten la toma de decisiones en la asignación de recursos y en la determinación de los niveles de alerta en la lucha antiterrorista.

La ausencia de informes concretos es constantemente señalada como el punto débil de la información disponible en la lucha contra las acciones terroristas. A este respecto las declaraciones del vicealmirante Wilson al frente de la DIA (*Defense Intelligence Agency*), ante el Comité de Inteligencia del Senado de Estados Unidos en febrero de 2002 son muy ilustrativas:

“Si bien la capacidad de recopilación de información de los Servicios de Inteligencia de Estados Unidos eran capaces de proveer generalmente una buena imagen estratégica de la amenaza terrorista incluyendo las capacidades, intenciones, estructura y áreas de operaciones de los grupos terroristas, por lo general no son capaces de proporcionar avisos tácticos sobre futuros ataques. Por ejemplo, la Comunidad de Inteligencia puede afirmar que la planificación de un ataque terrorista está cerca de culminarse. Sin embargo, a menudo carece del conocimiento profundo suficiente como para proporcionar los datos específicos sobre dónde o cómo se llevará a cabo el ataque.

La Comunidad de Inteligencia ha necesitado y continúa necesitando un cuerpo especializado de personal altamente cualificado y motivado que desarrolle los análisis contra el objetivo terrorista. Consistente con esto último es la necesidad de

tener una información más detallada, la mejora en la diseminación de la información entre las diferentes agencias y la mejora en la automatización.[...]

Una lección importante para la Comunidad de Inteligencia es el compartir las fuentes abiertas de información. Estamos combatiendo un enemigo flexible - ciertamente más flexible que la estructura de la Comunidad de Inteligencia- y con presencia global. Para combatir de forma más efectiva a este enemigo los analistas de Inteligencia deben ser capaces de tener acceso a todas las fuentes de información para proporcionar una verdadera imagen completa de la amenaza terrorista.

Una última puntualización a realizar también incide en el punto anterior: las tecnologías de la información. A medida que el gobierno proporciona más medios en la lucha contra el terrorismo, incluyendo dinero para más analistas y personal encargado de la obtención de información, esperamos que la información ligada al terrorismo continúe creciendo. El nivel de información que inunda a los analistas es actualmente uno de los grandes problemas que debemos afrontar. Para ayudar a los analistas a bucear entre montañas de datos cada vez más grandes, la Comunidad de Inteligencia debe desarrollar e introducir herramientas mejoradas para buscar y filtrar toda esta información.”

El potencial informativo que se puede obtener del análisis del posicionamiento financiero de las organizaciones terroristas que realicen estrategias de refinanciación, depende del grado de conocimiento previo sobre sus capacidades, objetivos e intenciones. La información así obtenida debe insertarse en el panorama estratégico de la amenaza terrorista para poder extraer la información específica que contiene. La estrategia financiera de refinanciación contiene potencialmente toda la información en posesión de los terroristas sobre el objetivo, medios, magnitud y fecha de la acción terrorista que se pretende refinar. Los contratos de opciones de venta, de préstamo de valores o de futuros tienen unas fechas límite para las cuales la posición especulativa se liquidará con ganancia si las acciones bajan antes de dicha fecha. Así pues, observando las características de plazos de los contratos, los Servicios de Inteligencia tienen una fecha límite antes de la cual debería producirse el atentado objeto de refinanciación. De hecho, dado que la organización terrorista intentará minimizar el tiempo de reacción disponible para la toma de las oportunas medidas antiterroristas, cabe argumentar que como en el 11-S las operaciones de refinanciación se realizarán por lo general escasos días antes de

la fecha de comisión del atentado, por lo que su detección puede ser tomada como una señal fiable de alerta temprana que debiera incrementar el grado de alerta antiterrorista. El emisor del valor objeto de especulación puede considerarse como un objetivo (directo o indirecto) de la acción terrorista. Como se puede observar este tipo de alertas son muy útiles ya que se refieren a datos concretos que permiten tomar decisiones respecto a las prioridades y la asignación de los recursos antiterroristas, siempre escasos, en base a informaciones concretas de alerta. Por todo ello, la vigilancia e interpretación de las operaciones de refinanciación en los mercados de valores pueden tener una gran importancia para la configuración del panorama táctico de la amenaza terrorista.

Interpretar la información contenida en unos posicionamientos financieros requiere:

1. La comprensión de sus implicaciones financieras.
2. El conocimiento de los planes generales de actuación de la organización terrorista en sus aspectos operativos que servirán de guía en la interpretación.

Para aclarar lo anterior quizás pueda resultar útil un ejercicio de simulación sobre cómo hubiese podido actuar el mecanismo de vigilancia e interpretación de la información proveniente de los mercados de valores en el caso de que hubiese estado en marcha antes del 11-S.

Con el establecimiento de las provisiones contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo así como de las obligaciones e incentivos para la remisión de información establecidos actualmente, la FinCEN (*Financial Crimes Enforcement Network*) hubiera obtenido, bien directamente del operador del mercado que introdujo las ordenes (Alex Brown, filial del grupo Deutsche Bank), o bien a través de la SEC (*Securities and Exchange Commission*) como consecuencia del sistema de alertas automatizadas, un informe sobre la realización de operaciones sospechosas de estar basadas en información privilegiada potencialmente susceptible de provenir de una organización terrorista. En este punto la FinCEN debería de poseer suficiente información, proporcionada por los servicios de Inteligencia y por las propias instituciones financieras, para discernir que efectivamente el movimiento especulativo provenía de la trama financiera ligada a Al Qaeda y no a un “mal uso tradicional” de información por parte de algún *insider* de los mercados. Inmediatamente se hubiese procedido a informar a los Servicios de Inteligencia sobre la naturaleza financiera de la operación, sobre la red terrorista a la que potencialmente estaría vinculada y sobre cualquier otro extremo

relevante. Con toda esta información, los Servicios de Inteligencia podrían haber sido capaces de procesarla e incorporarla a su panorama estratégico con el fin de obtener información concreta sobre la acción que estaba siendo objeto de refinanciación. Para ilustrar este punto podemos suponer que de haber tenido información concreta sobre la comisión de un atentado de gran magnitud (como indicaba la especulación contra el sector reasegurador) la semana antes del 11-S y que se iban a ver involucrados los intereses de compañías de transporte aéreo, los servicios de Inteligencia hubiesen adoptado planes de contingencia reforzando las medidas de seguridad en aeropuertos e incrementando la vigilancia de potenciales sospechosos. Pero resulta muy fácil argumentar en este sentido *a posteriori*, una vez conocidos los hechos. Por ello hay que reconocer que las informaciones provenientes de los mercados de valores sólo pueden interpretarse sobre la base de unos *a priori*s basados en el conocimiento de los planes, capacidades y líneas de actuación de la organización terrorista y que permitan a la información financiera responder a los elementos concretos clave que quizás otras fuentes de información no han sido capaces de proporcionar. Así, en el caso del 11-S, la estrategia de refinanciación señalaba claramente a los aviones de American y United Airlines como involucrados en la operación y ésta hubiese sido una información sumamente útil para haber concentrado esfuerzos para la evitación de los ataques.

La vigilancia y seguimiento de las operaciones de refinanciación atacan de raíz el principal problema de la ausencia de fuentes de información que puedan proporcionar información concreta que sirva de alerta previa sobre la comisión de atentados. El complejo sistema de coordinación entre agencias vuelve a incidir en el problema que ya señalaba el vicealmirante Wilson en su comparecencia ante el Senado de Estados Unidos: los obstáculos a la diseminación de la información entre los miembros de la Comunidad de Inteligencia. En este caso se presenta como un escollo adicional el escaso plazo disponible entre la realización del movimiento especulativo y la comisión del atentado, lo que si cabe pone aún más el acento en la necesidad de mejorar los protocolos y la fluidez en los canales de comunicación. Respecto a la necesidad de sistemas automatizados con capacidades mejoradas y basados en las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, ya se ha hecho mención al tema al argumentar sobre la ingente cantidad de información sobre la que tienen que operar las UVM. Por tanto la fuente de información que se propone en este trabajo está en relación con las cuestiones más candentes sobre la lucha antiterrorista dentro de la Comunidad de Inteligencia internacional.

No puede descartarse que ante la puesta en práctica de la vigilancia propuesta en los mercados de valores, las organizaciones terroristas procedan a realizar operaciones financieras no guiadas por ninguna información privilegiada con el fin de encubrir otras operaciones y confundir a los Servicios de Inteligencia. En todo caso, ello no debe entenderse como un motivo para no acometer la referida vigilancia sino para justo lo contrario. Si bien estas operaciones de distracción pueden minar la eficacia de los sistemas de vigilancia e interpretación puestos en marcha, no es menos cierto que han conseguido distraer recursos económicos de la organización terrorista que, en ausencia de estos mecanismos, se habrían aprovechado para la comisión de atentados. Si como respuesta a estos mecanismos de vigilancia e interpretación, las organizaciones terroristas decidiesen no acometer operaciones de refinanciación, cabe argumentar que, a pesar de que dichos mecanismos no servirán para obtener información que permitiría evitar futuros atentados, sí que habrán tenido un éxito rotundo debido a su capacidad de disuasión al cortar de raíz una fuente de obtención de recursos financieros para los terroristas. Por todo ello, parece necesario potenciar el establecimiento de los procedimientos necesarios para poder interpretar de manera eficaz la información proveniente de los mercados de valores y servir de base para obtener información concreta sobre futuras acciones terroristas o, en su caso, para la disuasión en la utilización de nuevas vías de financiación del terrorismo.

Posibilidades de actuación tras la detección de una operación de refinanciación

En el caso más favorable la información contenida en la estrategia de refinanciación, proporcionada por la UVM, UIF o los propios operadores, es correctamente interpretada por los Servicios de Inteligencia y puede dar lugar a las operaciones necesarias para desbaratar los planes terroristas. En este caso, adicionalmente, se consigue dar un fuerte golpe a la rama financiera de la organización puesto que al no producirse el movimiento de los valores, ante los cuales había especulado la organización, sus posiciones se liquidarían con abultadas pérdidas. La organización terrorista debe decidir entre hacer frente a las pérdidas incurridas, debilitando su posición financiera para la comisión de futuros atentados o no afrontarlas, dejando al descubierto todo su entramado financiero con la consiguiente pérdida de capacidad y estructura para las tareas de obtención de financiación. En ambos casos se habría conseguido, actuando sobre la base de la información financiera, el doble objetivo de debilitar a la organización terrorista en sus ramas operativa y financiera.

Sin embargo, en no pocas ocasiones la información obtenida por estos medios no podrá proporcionar suficientes datos concretos para abortar la acción terrorista, pero siempre habrán servido como elemento para actualizar el grado de alerta general ante la inminencia de una futura actuación terrorista. La información pudiera no ser suficiente por la incapacidad de encajarla en el panorama estratégico terrorista previo por ser éste incompleto o erróneo. Ante esta circunstancia, los detalles que debiera proporcionar el análisis de la información financiera no podrían servir como referencia para la adopción de medidas operativas concretas. En esta situación y ante la casi segura imposibilidad de poder actuar de manera eficaz contra la acción terrorista, los servicios de Inteligencia se encuentran frente al dilema de permitir que la UIF proceda con los trámites legales necesarios para la confiscación de los fondos (con lo que se perdería una valiosa fuente de información que pudiera ser muy útil en el futuro) o continuar con la vigilancia asumiendo que la organización terrorista va a ver incrementada de manera importante su capacidad financiera. Mientras la opción de la confiscación podría parecer la opción más natural y eficaz, debemos hacer notar que la rapidez con que se mueven los fondos a través del sistema financiero y la lentitud en los trámites legales para la confiscación no hacen, en el caso particular de las operaciones de refinanciación, a esta opción la más deseable. Por el contrario, una constante presión confiscatoria contra los métodos tradicionales de financiación terrorista no es sólo posible sino altamente deseable para que los terroristas sientan una gran presión a la hora de obtener fondos y necesiten apelar cada vez más a operaciones de refinanciación que pueden ser muy útiles para la obtención de información de Inteligencia. La no confiscación de los fondos está amparada por la recomendación vigésima séptima del GAFI/FATF contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que ampara este tipo de actuaciones de entrega vigilada.

En cualquier caso no se debe olvidar que el gran valor añadido de esta nueva fuente de información es su carácter táctico a la hora de proporcionar detalles de futuras operaciones terroristas así como su uso como sistema de alerta inmediata. No puede descartarse que precisamente esta concreción haga que esta fuente de información sea propensa a las falsas alarmas, máxime dada la complejidad existente en su obtención. Ello no debiera ser un obstáculo para su puesta en marcha puesto que las potenciales ganancias en información concreta superan los costes (en términos de incertidumbre) asociados a una fuente de información altamente especulativa basada en los juicios de los analistas. Ciertamente, el encaje de la información proveniente de los mercados de valores en el panorama estratégico terrorista general, se basa en la capacidad de

inducción del analista, por lo que es especialmente relevante la elevada cualificación del personal. El perfil de estos analistas debiera ser multidisciplinar ya que en un mundo de especialistas alguien debe hacer la labor de interpretar e integrar la información financiera en el panorama estratégico terrorista. En las fases anteriores del proceso de obtención de la información, los Servicios de Inteligencia se han apoyado en las capacidades específicas de las UVM, UIF y operadores como forma de conseguir con eficiencia la información necesaria; pero en la fase final de interpretación alguien debe de ser capaz de poner todas las piezas juntas. En el caso de las operaciones de refinanciación se da la circunstancia especial de que se tienen que poner juntas piezas de información de una gran complejidad individual y de naturaleza muy diversa, por lo que el reto de la capacitación del personal analista alcanza en este caso una importancia capital.

Bibliografía

1. Baena, Nuria (2002), "La regulación del abuso de Mercado en Europa y Estados Unidos", Monografía nº 1. 2002, Comisión del Mercado de Valores
2. Congress of the USA (2001), Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001
3. Defense Intelligence Agency (DIA) (2002), World Wide Threat Hearing in *Testimony of Vice Admiral Wilson before the Select Committee on Intelligence*
4. Department of the Treasury USA (2003), Annual Report to the Congress on Assets in the United States of Terrorist Countries and International Terrorism Program Designees, *Terrorist Assets Report Calendar year 2002*
5. Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003, sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso del mercado)
6. Directiva 93/22/CEE del Consejo, de 10 de mayo de 1993 relativa a los servicios de inversión en el ámbito de los valores negociables
7. Directiva 2002/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito, empresas de seguros y empresas de inversión de un conglomerado financiero
8. Egmont Group (2003), Amendment to the Egmont Group Statement of Purpose
9. Egmont Group (2003), Information Paper on Financial Intelligence Units and the Egmont Group
10. Fama, Eugene F. (1991), "Efficient Capital Markets: A review of Theory and Empirical Work", *The Journal of Finance*, 25, 383-417
11. Fama, Eugene F. (1991), "Efficient Capital Markets II", *The Journal of Finance*, Vol. 46, No. 5, 1575-1617
12. Financial Action Task Force on Money Laundering (FTAF/GAFI) (2003), The Forty Recommendations
13. Financial Action Task Force on Money Laundering (FTAF/GAFI) (2003), Freezing of Terrorist Assets International Best Practices
14. Financial Action Task Force on Money Laundering (FTAF/GAFI) (2001), Recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo
15. Financial Services Authority (FSA) (2003), "Development of transaction monitoring systems", *FSA Discussion Paper 25*
16. Financial Services Authority (FSA) (2003), "Development our policy on fraud and dishonesty", *FSA Discussion Paper 26*
17. Financial Services Authority (FSA) (2003), Transaction reporting, Chapter 17 *FSA Handbook Release 025*
18. Interagency OPSEC Support Staff (1996), Intelligence Threat Handbook
19. Kennedy, Paul (2004), Auge y caída de las grandes potencias, Ensayo-Historia Ed. Debolsillo
20. Navarrete, Fernando (2004), "La vigilancia en los mercados de valores en la lucha contra el terrorismo internacional" mimeo
21. Romera, Manuel (2004), Aspectos financieros del 11 de septiembre, *Estrategia Global*, No. 3
22. Rozeff, Michael S. y Mir A. Zaman, (1988), "Market Efficiency and Insider Trading: New Evidence", *The Journal of Business*, Vol.61, No.1, 25-44
23. Sansó, Daniel (2004), El terrorismo del siglo XXI, *Estrategia Global*, No. 3
24. The Joint Forum (2003), Initiatives by the BCBS, IAIS and IOSCO to combat money laundering and financing of terrorism

EL USO DE LA FUERZA EN UN MUNDO EN TRANSICIÓN

Fernando Fernández Fadón

Alférez de Fragata.

Introducción

Vietcong! This is a symbol of death, continue your struggle against the national cause and you will surely die a mournful death like this.

Estas proclamas escritas en los reversos de las conocidas como cartas de la muerte, fueron repartidas por el campo de batalla tras la toma de la aldea de Ben Suc (Vietnam) en 1967 por tropas de Estados Unidos.

En un entorno bien distinto y 36 años después a esas mismas fuerzas les sería devuelto el golpe de una manera similar. El día 13 de agosto de 2003, una patrulla norteamericana era ametrallada en un céntrico barrio de Bagdad. Al volver al lugar de la emboscada los norteamericanos hallaron unas cartas de la muerte, en esta ocasión dejadas por los terroristas de Ansar al Islam. La leyenda que figuraba en aquellos macabros naipes era bien diferente a la dejada por los americanos tiempo atrás en Vietnam: "Death to the collaborators of America".

Estas amenazas fueron tomadas muy en serio por los Servicios de Información estadounidenses, quienes desde hacía algún tiempo, sospechaban que la facción Ansar al Islam pretendía atacar algún edificio de la coalición.

Apenas una semana después, la sede de Naciones Unidas en Bagdad volaba por los aires, y con ella el representante especial de Naciones Unidas para Irak, el brasileño Sergio Vieira de Mello así como el capitán de navío español don Manuel Martín Oar entre otras víctimas.

A las sucesivas reacciones de condena, Salim Loné, portavoz de la organización en Bagdad, trasladaba desconsolado al mundo una pregunta premonitrice cuya respuesta debe encontrarse algún tiempo atrás.

“¿Qué habían hecho la Naciones Unidas para ser objetivo de un atentado?”.

Éste y no otro es el *leitmotiv* de nuestro breve ensayo, tratar de responder a las razones subyacentes por las cuales una organización como Naciones Unidas, que en el preámbulo de la Carta enuncia su resolución a:

“Preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra [...], y a promover la justicia y el progreso social [...]”, acaba siendo percibida de tal manera que es objeto de un premeditado ataque terrorista.”

La respuesta en modo alguno será fácil, pero más allá de las realidades inmediatas existen unas razones subyacentes que son nuestro verdadero objetivo. Por esta razón nos remontaremos en el tiempo y con las herramientas que nos proporciona la metodología de investigación en relaciones internacionales, trataremos de arrojar algo de luz sobre una premisa y quiebra acaecida con total originalidad en el Mundo de la posguerra fría. Nos referimos a la dinámica del orden y del debate que sobre el uso de la fuerza armada se percibe en el mundo de las relaciones internacionales y que sobremanera afecta al papel y percepciones de Naciones Unidas.

Tras esa primera parte de análisis contextual expondremos la panoplia que el Derecho Internacional, con la Carta de Naciones Unidas a la cabeza, posee para regular el uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales. Este armazón teórico junto con la praxis de las intervenciones en Kosovo, Afganistán e Irak, nos situarán ante unos resultados, que con la comprensión de la dinámica del orden, nos situarán en la antesala de las conclusiones finales. El objetivo antes de abordarlas, es haber conseguido que el lector opere a un triple nivel:

1. Opinión formada sobre la naturaleza del mundo actual, desde la dinámica del orden.
2. Formulación jurídico internacional que regula el uso de la fuerza.
3. Tendencias en la aplicación de los preceptos internacionales en las intervenciones de Kosovo, Afganistán e Irak.

El mundo en transición: ruptura de la dinámica del orden

Metodología

Antes de abordar el *corpus* central del ensayo, es oportuno detenerse a reflexionar sobre el momento en que nos encontramos dentro de la historia de las relaciones internacionales. Conseguir un diagrama claro de la situación actual alejado de análisis apasionados es fundamental para ponderar las implicaciones que tiene, en el mundo de la posguerra fría, la utilización de la fuerza armada por un Estado.

Para analizar esta realidad contemporánea de una manera científica, sin abandonarse en oscuros y complicados análisis, proponemos a nuestro lector un fácil ejercicio de sinopsis inductiva en el que se adelantará fácilmente a la conclusión por sí sólo, interiorizando por ello el verdadero calado de nuestro axioma final. La elección de un método de investigación adecuado obedece a las enseñanzas que sobre el “método comparativo” recoge el profesor Calduch (⁶⁴) quién afirma sobre el mismo:

“[...] nos permitirá captar la dimensión dinámica en términos históricos de esa realidad, al poder diferenciar los sucesos o variables estructurales, que tan solo cambian a largo plazo, de los meramente coyunturales.”

De esta manera podremos inferir a través de la contrastación de diferentes variables, las analogías que existen entre diferentes épocas históricas desde una perspectiva estratégica. La correlación antagónica –negación de–, nos dará una idea de la quiebra ocurrida en el escenario de la posguerra fría comparado con otros períodos históricos. Hablamos de una dinámica del orden, cuya acotación teórica respecto a la sociedad internacional será inferida de manera lógica al final del presente trabajo.

Dinámica del orden y teoría de relaciones internacionales: variables de estudio

Aclarada la perspectiva metodológica no es menos importante el aclarar el posicionamiento teórico desde la teoría de las relaciones internacionales.

El tratamiento desde un punto estratégico en nuestro estudio histórico, nos obliga a acercarnos a las concepciones teóricas del realismo político, perfectamente asimiladas por la profesora Esther Barbé (⁶⁵).

El acercamiento a las tesis de Morgenthau lo haremos huyendo de la sacralización de su pensamiento y de considerarlo un *corpus* monolítico, ya que será intencionadamente

⁶⁴ Calduch R. *Curso de Métodos y Técnicas de Investigación en Relaciones Internacionales*, Inédito, p.23-31

⁶⁵ Barbé E. *Relaciones internacionales*, Madrid, Ed. Tecnos, 2003, p.55-57.

sesgado y complementado para hacerlo más dinámico y coetáneo a la realidad estudiada. Con ese espíritu incorporaremos del mismo modo alguna adenda proveniente de la sociología histórica francesa, en concreto de los estudios de Raymond Aron, estrechamente vinculado y bebedor del manantial realista en la concepción de las relaciones internacionales. A modo de síntesis resaltamos a continuación ciertas ideas interesantes y válidas, que ya matizadas formarán las premisas a utilizar en nuestro análisis histórico comparativo desde las postrimerías del siglo XV hasta nuestros días:

- Concepción del mundo representada en una “*mesa de billar*”, en la que surge un choque constante (conflicto) entre Estados, en una lucha digna de la más estricta tradición hobbesiana del anárquico “*todos contra todos*”.
- El *Estado como actor principal* y decisorio en la formulación y ejecución de las políticas así como la definición de intereses.
- Nuestro prisma analítico enfatizará en la dimensión de la Seguridad Nacional, por cuanto a lo largo de la historia, ha sido núcleo de la actividad exterior de los Estados así como el monopolio de los poderes bélicos, uno de los pilares de su eclosión.
- Distinción de las esferas interna e internacional en la acción política del Estado, según los postulados de la sociología histórica francesa. La primera se mueve dentro de una normatividad garante de un “orden”, mientras que la política internacional evoluciona desregulada en las procelosas aguas de la “anarquía”.
- Búsqueda del equilibrio de poder, como principio director en la acción diplomática de las cancillerías desde el siglo XV.

Todos estos puntos constituyen constantes en el discurrir del sistema internacional de Estados desde el alumbramiento del Estado moderno.

A fin de completar nuestro modelo de análisis y dar originalidad a la tarea emprendida proveeremos de dos variables suplementarias al mismo, para demostrar el porqué de la ruptura de la dinámica del orden en la historia de las relaciones internacionales tras el final de la guerra fría, cuadro 1.

Enfrentamiento armado directo	Si/No
Acuerdo internacional de fin/comienzo de era estratégica	Si/No

Cuadro 1.

Periodización histórica del análisis. Del sistema europeo de Estados

hasta el final de la guerra fría

La aplicación del método comparativo en relaciones internacionales sobre un periodo histórico, hace necesario periodificar el mismo para obtener unas variables estructurales que habrán de conducirnos a las conclusiones finales del estudio. Por esta razón identificamos una serie de períodos desde el año 1492 hasta la caída del muro en 1989. La elección de las postrimerías del siglo XV como comienzo en la historia de las relaciones internacionales no es en modo alguno fruto del azar. Es entonces cuando nuestra unidad de análisis –el Estado–, da sus primeros pasos, así como de manera progresiva va tomando forma el sistema europeo de Estados, que tiene su definitiva consolidación jurídico política en la Paz de Westfalia (1648). Para justificar la madurez del Estado y la definitiva articulación de las relaciones exteriores entre los componentes del sistema de Estados reconoceremos una serie de rasgos en las lecturas de los profesores Truyol y Serra ⁽⁶⁶⁾, Rivero Rodríguez ⁽⁶⁷⁾ y el francés Charles Tilly ⁽⁶⁸⁾.

La Paz de Westfalia significó para internacionalistas como el profesor Truyol ⁽⁶⁹⁾:

“La partida de nacimiento... [...] del sistema europeo de Estados. [...]” por cuanto “rompe el sentimiento profundo de la unidad de los pueblos europeos”,

En relación a la unidad jurídico política que representaba la Cristiandad investida en la autoridad y figura del Papa. Además de la necesaria separación entre los poderes temporal y divino para el nacimiento del Estado, otros acontecimientos externos coadyuvan al nacimiento del Estado moderno:

⁶⁶ TRUYOL Y SERRA A. *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza, 2001(1ªed. 1974)

⁶⁷ RIVERO RODRÍGUEZ M. *Diplomacia y relaciones exteriores en la edad moderna*. Madrid, Alianza, 2000

⁶⁸ TILLY C. *Las revoluciones europeas 1492-1992*, Barcelona, Crítica, 2000 (1ªed. 1996)

⁶⁹ Truyol y Serra A. Op. cit., p.31.

1. Expulsión de los musulmanes por la monarquía bicéfala de Castilla y Aragón de Europa.
2. Descubrimiento de América y carrera hacia las Indias de otras naciones europeas.
 - Rivalidad y guerras en Italia entre los Valois franceses y Habsburgo.

Este cúmulo de acontecimientos además de la ampliación de los horizontes geográficos, contribuyen a sentar las bases de un todavía primitivo capitalismo ⁽⁷⁰⁾.

La concatenación de hechos aposenta el desarrollo del actor estatal en un entorno de conflicto en relación “al resto”. De la misma manera sugiere la necesidad de dar forma a Estados centralizados, burocratizados y celosos de su autonomía ⁽⁷¹⁾ que respondan de manera eficaz a las demandas internas y desafíos interestatales.

Para examinar la dinámica del orden utilizaremos la visión y herramientas de análisis del realismo político, por cuanto entendemos que hasta el final de la guerra fría, con independencia de las políticas de cooperación y los procesos de integración en determinadas áreas, la forma principal de interacción entre Estados lo ha constituido el conflicto, la rivalidad y el equilibrio de poder en base a la defensa de los intereses nacionales. De manera clara figura en el cuadro 2.

Era Estratégica	Período histórico
Perspectiva analítica	Seguridad militar nacional
Unidad de análisis	Estado
Interacción principal	Conflicto

Cuadro 2.

⁷⁰ Tilly C. Op. cit., p.45.

⁷¹ Ibid., p.45.

En virtud a este enfoque teórico el criterio cara a la periodificación histórica que vamos a seguir es:

“Periodos históricos en los que a partir de la configuración del actor estatal, éstos interaccionan por un nivel de ambición que determine las reglas del juego del sistema de Estados.”

ERA ESTRATÉGICA	TIPO DE ACTOR	AMBITO GEOGRAFICO	ENFRENTAMIENTO MILITAR DIRECTO	TRATADO
Guerra de los Treinta Años	Estatad	Euro atlántica	SI	Paz de Westfalia
Guerras Napoleónicas	Estatad	Euro atlántica	SI	Acta Final del Congreso de Viena
Primera Guerra Mundial	Estatad	Global	SI	Tratados de Versalles
Segunda Guerra Mundial	Estatad	Global	SI	Acta de Yalta
Guerra Fría	Estatad	Global	NO	¿?¿?¿?¿?

Cuadro 3.

Por “dinámica del orden” entendemos que:

“Todo periodo que desde un punto de vista estratégico en relaciones internacionales, es relevado por otro tras el enfrentamiento armado directo entre potencias. De esta lucha las partes convienen un acuerdo internacional que certifica la caducidad de las reglas anteriores y establece unas nuevas”.

Conclusión

Una vez realizado el cruce de variables podemos afirmar que, desde la configuración del sistema europeo de Estados, en el tránsito desde el periodo de la guerra fría al mundo actual, observamos la ausencia de dos constantes y una consecuencia:

1. Ausencia por primera vez de un enfrentamiento armado directo entre las potencias hegemónicas que disputan la supremacía de una era estratégica.
2. Incorporación de un elemento nuevo de quiebra cual es la inexistencia de un acuerdo internacional que certifique la caducidad de las reglas de juego correspondientes al período de la guerra fría y estableciera unas nuevas.
3. De lo anterior se desprende la consecuencia y conclusión clave de la ruptura de la dinámica histórica de que a un orden internacional le sucede otro, así como la falta de cualquier indicio que aventure el establecimiento de uno subsiguiente. Llegados a este punto, se constata la inexistencia de un orden relevo del mundo bipolar. Por esta razón y viviendo aún de las consecuencias de la extinción jurídica de la Unión Soviética y su sistema tan sólo podemos afirmar que nos encontramos en un mundo en transición, muy lejos todavía de cualquier nuevo orden internacional.

Ante este panorama desde el final de la guerra fría, analistas, políticos y académicos hicieron aflorar multitud de interpretaciones de la realidad internacional buscando con ansiedad calificar y clarificar lo que aún no se llega a escudriñar con claridad:

1. Con el “deshielo” y las nuevas esperanzas en lograr un orden internacional basado en los principios de seguridad, paz y justicia muchos fueron los que apostaron por la opción más popular: Los “dividendos de la paz”, que tras las experiencias de la segunda guerra del Golfo y la antigua Yugoslavia entre otras demostraron ser precipitados y aún menos reflexivos.
2. Ante el aumento de la conflictividad y tensiones en las zona de retirada en las grandes potencias se gestaron las “nuevas misiones de la defensa” -algunas de ellas no lo eran-, aglutinadas bajo a rúbrica de las *misiones Petersberg* que se pensó eran la respuesta a un nuevo orden internacional. De ninguna manera se podía considerar como tal, sino que tan sólo se estaban viviendo las consecuencias de la caducidad del anterior.
3. En los últimos tiempos a raíz de los brutales ataques contra las torres gemelas del World Trade Center y el Pentágono, por parte de células extremistas islámicas retomaron actualidad las teorías sobre el “choque de civilizaciones”, “el fin de la historia”... entre otras. Es un hecho constatado que desde aquella trágica jornada las relaciones internacionales están mediatizadas por la “guerra contra el terror” encabezada por Estados Unidos. Hacer de estas y otras teorías un ejercicio de

definición absoluta y cerrada de la situación actual, no pueden corresponderse sino con alegatos tendentes a maximizar necesidades inmediatas como las que hemos visto en los puntos anteriores. El papel de los medios de comunicación de masas en este punto es claro.

Parámetros del uso de la fuerza en relaciones internacionales.

El poder coercitivo del Consejo de Seguridad de la ONU

Las estremecedoras cifras en pérdida de vidas humanas y destrozos causados por la Segunda Guerra Mundial, así como el fracaso de la Sociedad de Naciones en evitar la contienda, hicieron necesaria una reformulación de los principios y órganos de la futura Naciones Unidas para:

“[...] preservar a las generaciones venideras de flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles”, así como regular el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

En ese objetivo los principios de la Carta exhortan a sus miembros en el párrafo cuarto del artículo 2 a que:

“[...] en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los principios de Naciones Unidas.”

La importancia de este principio en el Derecho Internacional hace que su tratamiento esté agravado y protegido formalmente bajo dos cláusulas formales:

1. El tratamiento de *ius cogens*, o norma imperativa de obligado cumplimiento por los Estados y que limita su libertad de concluir tratados ⁽⁷²⁾, en el sentido que el artículo 52 de la Convención de Viena del año 1969 establece: “Es “nulo” todo tratado cuya celebración se haya obtenido por la “amenaza o el uso de la fuerza” y violación de los principios de Derecho Internacional incorporados en la Carta de Naciones Unidas.”

⁷² PASTOR RIDRUEJO J.A. “Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales”, Madrid, Ed. Tecnos, (5edición), . 1994, p. 64.

2. La calificación de la norma como *erga omnes*, por cuanto derivarán “obligaciones cuyo cumplimiento todo Estado puede exigir aunque no haya sido lesionado directamente”⁽⁷³⁾, en la forma y términos conforme a lo contemplado en la Carta de Naciones Unidas.

Volviendo a la Carta, encontramos excepciones en las que el uso de la fuerza armada puede emplearse. Éstas son, a saber:

1. Excepción unilateral contenida en el artículo 51 en la que refrenda el “derecho de legítima defensa de un Estado” en el caso de ser objeto de un “ataque armado”. Este ejercicio soberano está a su vez limitado en la medida de que el Estado habrá de comunicar al Consejo de Seguridad las medidas tomadas, ejerciendo su derecho en tanto en cuanto Naciones Unidas no reaccione y “asuma el mando” de la situación, adoptando las medidas oportunas para el restablecimiento de la paz y seguridad internacionales. Queda de este modo prohibido el derecho a la guerra o explotación de un *casus belli* por parte del Estado agresor o agredido, siendo Naciones Unidas la única instancia legitimada para autorizar el uso de la fuerza armada. Otra de las consecuencias que se desprende de la interpretación estricta del artículo 51 es la no autorización de la legítima defensa preventiva, es decir, en palabras del profesor Pastor Ridruejo⁽⁷⁴⁾, “[...] la que se produciría ante el temor razonable y fundado de una agresión inminente.”
2. Provisión contenida en el artículo 107 que señala el derecho de cualquier Estado miembro a llevar a cabo una acción, incluida la armada, “[...] como resultado de la Segunda Guerra Mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta en la citada fecha [...]”; en clara alusión a impedir un resurgimiento de los militarismos alemán y japonés. Hoy por hoy, nos atrevemos a decir que este artículo está totalmente superado, quedando como reliquia para deleite de historiadores y curiosos.

Una vez examinados los supuestos de la utilización de la fuerza por parte de los Estados, en lo que se podría calificar de la codificación o al menos institucionalización del *ius ad bellum*, pasaremos a considerar las prerrogativas que poseen Naciones Unidas en la

⁷³ MARIÑO MENÉNDEZ F. “Algunas consideraciones sobre Derecho Internacional relativas a la protección de derechos fundamentales”, Madrid, Fundación Ortega y Gasset, en *Revista de Occidente* enero 2001.

⁷⁴ PASTOR RIDRUEJO J.A. Op. cit., p. 654

utilización de medidas coercitivas en aplicación del propósito de mantener la paz y seguridad internacionales.

Facultades coercitivas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

El orden de la posguerra mundial, y más en concreto Naciones Unidas, comienza a ser perfilada sobre la cubierta del acorazado *HMS Prince of Wales* en la denominada Carta del Atlántico, por los entonces mandatarios británico y norteamericano en plena Segunda Guerra Mundial. Esta inicial sintonía se irá resquebrajando –al incorporarse los soviéticos– con el transcurrir del conflicto y cobrar importancia el diseño de la paz.

En el dibujo de la futura Organización de Naciones Unidas (ONU), ya en la reunión celebrada en Dumbarton Oaks en dónde se fijan los principios, propósitos y la estructura básica de la organización no se consigue alcanzar un acuerdo sobre el “sistema de voto”.

Generar una nueva organización sucesora de la Sociedad de Naciones se antojaba un reto cada vez más complicado para dos potencias –la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y Estados Unidos– imbuidas de dos espíritus expansionistas contrapuestos en cualquier orden y formas. Moscú adopta posiciones basadas en la *realpolitik* asegurándose mediante la ocupación militar de Europa Oriental, zona que Stalin consideraba “natural” para la URSS. La Casa Blanca en cambio, pivota sobre el mantenimiento y expansión política de la práctica del libre cambio, que a través del Plan Marshall y de los Acuerdos de Bretón Woods – patrón oro, de cuyas existencias al finalizar la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos poseían el 75% de las reservas ⁽⁷⁵⁾–, aseguran la permanencia de su sistema productivo e influencia política.

Con este panorama, se aprueba la Carta de Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco, salvando los escollos y decepciones de Dumbarton Oaks y Yalta. Si el asunto central lo constituía el sistema de voto en el denominado Consejo de Seguridad, su diseño imperfecto vino a responder a la subsanación de un precedente en la arquitectura institucional de la Sociedad de Naciones.

Con el fin de asegurarse que las grandes potencias no volvieran a posiciones aislacionistas, que tan mal resultado habían dado en el periodo de entreguerras, y que

⁷⁵ HUGUET SANTOS M. “Balance de la guerra: la nueva sociedad internacional: características generales, 1945-1989” en *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. PEREIRA J.C. (comp.). Barcelona, Ariel Historia, 2001, p. 383.

abandonaran Naciones Unidas, como ocurrió con la negativa del Congreso norteamericano a formar parte de la Sociedad de Naciones pese al deseo de Woodrow Wilson, se institucionaliza un grupo de “miembros permanentes” en el Consejo de Seguridad con “derecho a veto”⁽⁷⁶⁾.

Una vez contextualizadas las circunstancias del nacimiento de Naciones Unidas, necesarias para entender en buena parte la lógica de funcionamiento y las posibilidades de los resortes utilizados, entraremos a continuación a estudiar las opciones que, al menos sobre el papel, posee el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a fin asegurar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

NATURALEZA INTERGUBERNAMENTAL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Desde un punto de vista político es importante comprender en primer lugar la naturaleza “intergubernamental” del Consejo de Seguridad de la ONU. La calificación y disección de su carácter intergubernamental va a ser realizado desde las perspectivas técnico-jurídica y de la ciencia de la administración, amparada en los comentarios muy autorizados de los profesores españoles Pastor Ridruejo⁽⁷⁷⁾ y Baena⁽⁷⁸⁾, y del sociólogo francés Merle⁽⁷⁹⁾.

Esta aclaración se hace forzosamente necesaria para refutar opiniones y comentarios del tipo:

“Naciones Unidas no hace nada/no sirve para nada/que haga algo”,

A las que contribuyen generalmente sectores de los medios de comunicación y políticos de todo el planeta en un interesado trasiego de responsabilidades.

Tomando como base de partida la visión técnico- jurídica, el profesor Pastor Ridruejo afirma que:

[...] el carácter interestatal de una organización internacional supone que los órganos más importantes sean de composición intergubernamental, es decir, que estén integrados, por representantes de los gobiernos de los Estados”⁽⁸⁰⁾, siendo fácil entender las relaciones en los mismos.

⁷⁶ HUGUET SANTOS M. Op. Cit., p.380

⁷⁷ Pastor Ridruejo Op.cit.

⁷⁸ Baena M. *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, Vol. I, 1995

⁷⁹ Merle M *Sociología de las Relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 1991, p.342.

⁸⁰ Pastor Ridruejo Op. cit., p. 691.

De todo lo anterior se concluye que existe un proceso de decisión exclusivamente basado en los cálculos de oportunidad e intereses nacionales de los Estados, al contrario de lo que puede suceder en una organización de carácter supranacional como la Unión Europea en la que los Estados ceden partes de su soberanía a Bruselas y ésta administra su propio interés con la Comisión Europea a la cabeza.

Por ello, el capítulo de la “asunción de responsabilidades”, en el caso de la ONU debe restringirse por su carácter intergubernamental. Sus fracasos no se deben tanto a su acción como a la de los gobiernos que bloquean las decisiones del Consejo de Seguridad. En la Unión Europea la situación es diametralmente opuesta, ya que una vez transferida una competencia nacional a Bruselas, los problemas derivados de la aplicación de una política sectorial como la pesquera por ejemplo, recaen sobre el, comisario del ramo, consecuencia de su carácter de supranacional.

Medidas de coerción del Consejo de Seguridad

en virtud del capítulo VII de la carta de Naciones Unidas

La utilización por el Consejo de Seguridad de los poderes de coerción que se especifican en el capítulo VII con base en el artículo 24.2, merece ser objeto de un breve análisis dada su renovada utilización tras el final del sistema soviético.

En primer lugar y como premisa que demuestra la importancia del Consejo y de lo cuidadoso que se debe ser en la cuestión relativa a los poderes de coerción de éste, el artículo 25 establece que:

“Los miembros de Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”, siendo por tanto los actos emanados del mismo “vinculantes” para los Estados-Parte de la organización. Además de ello la Carta advierte de manera clara en otro apartado, el párrafo 6 del artículo 2 que “la Organización hará que los Estados que no son miembros de Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos principios, en la medida en que sea necesario para mantener la paz y seguridad internacionales”.

Queda así recogido el obligado cumplimiento de las resoluciones emanadas del Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII, para un Estado que aún no siendo parte de la organización vaya en contra de los propósitos y principios de la ONU. Con ello se evita la

posibilidad de que un ilícito internacional quede impune porque un Estado no sea parte o decida retirarse de la ONU.

El procedimiento de actuación del Consejo de Seguridad va a ser desarrollado de manera clara, para facilitar la comprensión de su lógica de actuación que habrá de ser extremadamente cuidadosa para evitar, en lo posible, ser instrumentalizado debido a su carácter intergubernamental.

El capítulo VII comienza en su artículo 39 señalando que el Consejo de Seguridad es la instancia que ha de constatar la existencia de una situación de amenaza o quebrantamiento de la paz, así como de cualquier acto de agresión.

Esta facultad de exclusividad ha sido sometida a examen por la doctrina, sobresaliendo el carácter “discrecional” del mismo. Esto es de suma importancia debido a la composición intergubernamental del Consejo de Seguridad y los intereses políticos en juego en el mismo.

El primer “límite a la discrecionalidad” que puede presidir las decisiones del Consejo de Seguridad, viene contenido en las provisiones del artículo 24 que define claramente los poderes del Consejo en la materia. En segundo lugar como suscribe la profesora López-Jacoíste Díaz, las decisiones del Consejo de Seguridad habrán de estar presididas por el principio de *bona fide* y de acuerdo con los principios y propósitos de la Carta, como contempla el precitado artículo.

Una vez revisados los límites a dicha discrecionalidad, detengámonos en un aspecto curioso que nos dará pistas de la evolución del papel internacional de la organización. Se trata de las calificaciones de hecho que con arreglo al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, hace el Consejo de Seguridad. La nomenclatura primigenia utilizada en el artículo 39, alude a tres supuestos:

1. Amenazas para la paz.
2. Quebrantamientos de la paz.
3. Acto de agresión.

Inicialmente y como podría pensarse la agresión no es el único hecho ilícito en el apartado relativo al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. La incorporación

y distinción de los términos quebrantamiento y amenazas para la paz fueron introducidos a petición de la delegación soviética en los trabajos preparatorios de la Carta.

La lógica de esta distinción fue en un principio debido a que bajo esa denominación se podrían incluir otro tipo de acciones susceptibles de hacer peligrar la paz internacional. Posteriormente y tras la guerra fría, la ONU ha evolucionado hacia una postura más flexible a modo de amortiguador o mediador de conflictos.

La calificación por la Asamblea General, en ausencia de pronunciamiento del Consejo de Seguridad sobre la crisis y posterior guerra en la península coreana, de Corea del Norte y de China como agresores, tuvo el efecto de que se considerara al Consejo de Seguridad como juez e intérprete único, fuente de un veredicto condenatorio de antemano, con las consecuencias que ante la comunidad internacional tiene.

Como se demostró con posterioridad, esa calificación cae en desuso, ya que además de coyunturas políticas puntuales, va en contra de la propia gestión y conducción de una crisis, en cuyos estadios iniciales aún puede ser reconducida a través de oficios pacíficos. En suma, consistía básicamente en que se debía evitar una escalada y poner las bases para un entendimiento pacífico de las partes, dejando un margen de maniobra para que ambas pudieran salvar la cara.

Un estudio de casos, realizado por el profesor Fernández de Casadevante ⁽⁸¹⁾, en los casos en que se ha pronunciado el Consejo de Seguridad así lo pone de manifiesto:

1. Amenaza para la paz: Haití ⁽⁸²⁾, Ruanda ⁽⁸³⁾, Somalia ⁽⁸⁴⁾, Yemen ⁽⁸⁵⁾, Yugoslavia ⁽⁸⁶⁾.
2. Ruptura de la paz: invasión ⁽⁸⁷⁾ de Kuwait por Irak en 1991.

⁸¹ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE C. "El poder y el derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad" en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE C. Y QUEL F.J. (Coord.) *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Barcelona, 1997. Ariel Derecho, p.54-57.

⁸² Resolución 841, de 15 de septiembre de 1993: « El Consejo de Seguridad [...] Constatando que, en estas condiciones únicas y excepcionales, la persistencia de esta situación **amenaza la paz y seguridad internacionales** en la región».

⁸³ Resolución 812, de 12 de marzo de 1993: « El Consejo de Seguridad [...] gravemente preocupado por el conflicto que afecta a Ruanda y sus **consecuencias sobre la paz y seguridad internacionales** [...]»

⁸⁴ Resolución 733, de 23 de enero de 1992: « El Consejo de Seguridad [...] preocupado por el hecho de que, como indica el Secretario General en su informe, la persistencia de esta situación constituye una **amenaza para la paz y seguridad internacionales** [...]»

⁸⁵ Resolución 924 (1994) de 1 de junio de 1994: « El Consejo de Seguridad [...] que la persistencia de esa situación podría **poner en peligro la paz y seguridad en la región**».

El principio de soberanía, no intervención y el derecho de injerencia

A fin de completar la cuadratura del círculo jurídico, vemos necesario acudir al debate sobre el equilibrio y tensión entre estos dos principios del Derecho Internacional, decisivos y decisorios en el ámbito del uso de la fuerza en relaciones internacionales. Como señala el profesor T. de Montbrial ⁽⁸⁸⁾, ya desde la Paz de Westfalia y hasta bien entrado el siglo XX, el orden internacional tenía una de sus bases inquebrantables en la idea de Estado definido por un territorio, un pueblo y un gobierno. Éste no habría de reconocer otra autoridad superior terrenal más que la propia, desprendiéndose por lo tanto el hecho de que ningún otro actor internacional podía interferir en sus asuntos internos.

El principio de no-intervención según Mariño Menéndez, ha jugado y juega un papel clave en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Dicha línea argumental se ampara en que los Estados débiles pueden asegurarse una adecuada defensa ante los Estados más poderosos y sus intereses, además de respaldar la igualdad soberana en el plano normativo de las relaciones internacionales. Este derecho, apostilla Vallespín ⁽⁸⁹⁾, se convierte en un instrumento eficaz para mantener unas relaciones económicas y pacíficas en un escenario de valores y concepciones del mundo plurales, en feroz pugna con el *truly global univeralism* ⁽⁹⁰⁾ que impulsan los países occidentales.

De la misma manera que la igualdad soberana, la independencia política y territorial, viene expresamente recogida en la Carta de la ONU. Dentro de sus principios, concretamente en el artículo 2.1 y en sus propósitos en el párrafo segundo del artículo 1, en cuanto a la igualdad soberana entre los Estados de la Organización. La integridad territorial e independencia política los encontramos claramente definidos en el artículo 2.4, incluidos en los propósitos de la Carta.

⁸⁶ Resolución 713, de 25 de septiembre de 1991: "El Consejo de Seguridad [...] Constatando con inquietud que la prolongación de esta situación **crea una amenaza para la paz y seguridad internacionales** [...]"

⁸⁷ Resolución 660, de 2 de agosto de 1990: « El Consejo de seguridad [...] Constatando, que existe por el hecho de la invasión por Iraq de Kuwait, una **ruptura de la paz y seguridad internacionales** [...]"

⁸⁸ MONTBRIAL DE T. "Interventions internationales, Souveraineté des États et Democratie » en *Politique Étrangère* nº 3, París, 1998, p. 549

⁸⁹ VALLESPÍN F. "Intervención Humanitaria, ¿Moral o Política?" En *Revista de Occidente*, Madrid, Fundación Ortega y Gasset, enero de 2001, p.53

⁹⁰ PIN-FAT V. " (Im)possible universalism: reading human rights in world politics" en *Review of International Studies*, nº 26, 2000, p.663-665

Este tratamiento supone de hecho un límite a las facultades coercitivas analizadas en el capítulo anterior, como bien sostiene López- Jacoiste Díaz ⁽⁹¹⁾. Esto no evita, sin embargo el debate sobre la legitimidad política y moral del derecho de injerencia, aún menos en unos tiempos en que se vincula la noción de violación de los derechos humanos a la de amenaza para la paz y seguridad internacionales, como en los casos de Somalia y Kosovo.

En las antípodas del principio de soberanía y su corolario de no-intervención, se encuentra el derecho de injerencia humanitaria, reformulado en su acepción contemporánea por el político Bernard Kouchner y su compatriota el profesor Bettati ⁽⁹²⁾. No vamos a adentrarnos a desarrollar con detenimiento las cuestiones que de éste se derivan, pero es indudable que su puesta en escena en el año 1987, encontró eco en una resolución de la Asamblea General de la ONU, la 43/131 (1988) marcando un antes y un después dentro de la panoplia de respuesta de los Estados a las realidades surgidas del mundo de enfrentamiento bipolar. En este terreno sí es preciso aclarar los términos contenidos en este alegato por la desinformación o confusión creada alrededor de dicho tema. Por un lado se tiende a confundir el derecho de asistencia humanitaria en situaciones de extrema urgencia y similares, tal y como reza la resolución antes citada, con el debate sobre la utilización de la fuerza armada para asegurar que la ayuda llegue a la población que lo necesite. En segundo lugar, la vinculación que del derecho de injerencia con la imposición de la paz se hace, no ha contribuido sino a enturbiar aún más la cuestión.

No pudiendo ser de otro modo, el debate propuesto habrá de tratarse con rigor y desde un punto de vista constructivo, más allá de posiciones numantinas sostenidas por los diferentes sectores de la doctrina. El libro del profesor Ortega Perol ⁽⁹³⁾ ahonda en esa búsqueda del equilibrio entre los supuestos éticos y el reclamo de intervención, la fuerza de los hechos y las tesis del Derecho Internacional. Con el fin de que sea más pedagógico trataremos de resumizarlo en el esquema contenido en la figura 1.

En la base del esquema proyectado se encuentra la consideración de que la posición-protección del individuo en el Derecho Internacional contemporáneo no es la misma que tenía en el denominado por la doctrina como clásico. Para ello no hemos de remontarnos

⁹¹ LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ M.E. *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Madrid, Civitas Ediciones, 2003, p. 58-64.

⁹² BETTATI M. "Injerencia, intervención o asistencia humanitaria" en *Tiempo de Paz* nº 32-33, p. 146-153.

siglos atrás, baste con ello citar el discurso pronunciado por el doctor Goebbels ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones, citado en los libros de los profesores Ortega Perol⁽⁹⁴⁾ y Urbina⁽⁹⁵⁾. El texto del que vamos a transcribir un fragmento será lo bastante elocuente para el lector, ya que a buen seguro habrá de suscitarle una profunda reflexión respecto del incremento sufrido en el siglo XX en lo que a garantías de reconocimiento internacional de los derechos y libertades de individuo se refiere. Su consecuencia lógica ha sido erosionar el principio de no-intervención y soberanía en nuestros días:

“Somos un Estado soberano y lo que ha dicho este individuo no nos concierne. Hacemos lo que queremos de nuestros socialistas, de nuestros pacifistas, de nuestros judíos, y no tenemos que soportar control alguno de la humanidad ni de la Sociedad de Naciones.”

Hoy en día este comportamiento sería impensable en la Asamblea General de Naciones Unidas, y todavía menos refrendable jurídicamente bajo el manto de los principios de soberanía y de no-intervención. El reconocimiento de las normas internacionales que prohíben los crímenes internacionales tienen una calificación de *erga omnes*, aunque hemos de precisar que sus consecuencias y acomodación en lo que a su ejecución se refiere dentro del orden jurídico internacional, en cuanto a intervenciones armadas por razones humanitarias o de humanidad se encuentra aún en *status nascendi*.

En un supuesto de violación sistemática de los derechos humanos en un Estado, la comunidad internacional no debe quedarse con los brazos cruzados y evidentemente interviene. De esta manera, se desarrollan una serie de iniciativas o contramedidas – contenidas en los capítulos VI y VII- con el objetivo de forzar el cese de esas violaciones de los derechos humanos.

Quiebra del Consejo de Seguridad, de la autorización al refrendo:

el precedente de Kosovo

Llegado el momento de la praxis, la elección y análisis de la intervención de las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) contra las fuerzas de la República

⁹³ ORTEGA TEROL “*La intervención de la OTAN en Yugoslavia*”, Oviedo, Septem ediciones, 2001, p. 10-14.

⁹⁴ ORTEGA TEROL J.M. *Ibidem*, p.11

⁹⁵ URBINA J.J. *La protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y el Derecho Internacional Humanitario*. Valencia, Tirant lo Blanch/Cruz Roja Española, 2000.

Federal Yugoslava (RFY) en la provincia de Kosovo supuso un antes y un después en la práctica del uso de la fuerza militar en el mundo que transita tras la guerra fría.

Para que un estudio de la misma llegue a buen puerto, tras el análisis de la discrecionalidad autorizada por la Carta de Naciones Unidas al Consejo de Seguridad y el debate que sobre ello existe, como se ha visto en el epígrafe anterior, debemos acudir a la resolución 1244.

El dilema sobre Kosovo está íntimamente relacionado con el debate de los principios vistos en el capítulo anterior y que se decidió abordar, como señala la profesora López-Jacoíste Díaz en relación al Consejo de Seguridad, bajo el prisma de las razones de oportunidad política ⁽⁹⁶⁾. Esta constatación, que emana de su carácter intergubernamental, en el caso de Kosovo es clara dado que los países de la OTAN se saltaron las provisiones de la Carta a un coste político cuya factura aún no hemos recibido.

De los argumentos esgrimidos en los medios de comunicación que llevaron a intervenir a la OTAN, pueden resumirse en los siguientes:

1. La solución a la situación estaba contenida en los Acuerdos de Rambouillet, rechazados por Slobodan Milosevic.
2. “Impedir más sufrimiento humano, y más represión y violencia contra la población civil de Kosovo ⁽⁹⁷⁾.”
3. El recurso a Naciones Unidas quedaba en vía muerta por el más que probable veto ruso y chino, en pocas palabras una inacción inaceptable.

Estos argumentos éticamente son válidos, y desde el punto de vista político pueden alcanzar sin lugar a dudas una legitimidad convenientemente asentada con la colaboración de unos medios de comunicación a modo de caja de resonancia.

Resolución 1244 y el referendo del Consejo de Seguridad:

precedente en la suspensión del sistema de Naciones Unidas

⁹⁶ López Jacoíste-Díaz, Op. Cit., p.52

⁹⁷ Solana, J. “Declaración de Prensa del Secretario General de la OTAN, 23 de marzo de 1999”, *NATO Press Release (1999)*

La resolución adoptada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1244 de 10 de junio de 1999, ha sido validada desde el punto de vista ético y moral (véase epígrafe anterior) invocando entre otras las razones ya expuestas.

Sin embargo, desde la legalidad internacional dicha intervención ha supuesto lo que la catedrática Andrés Sáenz de Santa María ⁽⁹⁸⁾ califica de “postergación de Naciones Unidas.”

La campaña iniciada el 24 de marzo de 1999 y que durante 78 días golpeó con medios aéreos y navales las fuerzas federales amén de otros objetivos en Serbia y Kosovo, para los internacionalistas del Derecho fue simplemente contraria a la Carta y el Derecho Internacional. Las bases legales de este razonamiento son las siguientes:

1. El Consejo de Seguridad debe estar involucrado en cualquier decisión que implique el uso de la fuerza armada. En el caso de la intervención de la OTAN contra Kosovo no medió ni resolución y menos autorización previa para el uso de medios militares contra la RFY.
2. Trásgresión de la resolución 2625 (XXV) de 1970 por la que la Asamblea General preserva la soberanía de los Estados así como confirma su protección contra la intervención foránea.

El resultado de este proceso constituyó un precedente sobre una nueva práctica internacional que constituye el refrendo por el Consejo de Seguridad de intervenciones armadas ejecutadas con “anterioridad” sin que medie una autorización expresa del Consejo.

La intervención sobre Kosovo, por tanto, se puede enmarcar dentro de lo que se conocen como intervenciones de humanidad, que no imposición de la paz.

La diferencia en el origen y en el fondo aunque pudiera parecer muy simple, esconde profundas y sustanciales diferencias, según extraemos de la doctrina.

INTERVENCIÓN DE HUMANIDAD

⁹⁸ Andrés Sáenz de Santa María M. P. “Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional”, Barcelona, *Meridiano CERI*, nº 28, ago. 1999, p. 5.

Esta cuestión, que el profesor Bettati (⁹⁹) reserva para los supuestos de intervención activa que conlleve el uso de una fuerza armada, parte del dilema de la legitimidad (no necesariamente legalidad) del uso de la fuerza (¹⁰⁰) para liberar a hombres de terceras naciones oprimidos por un tirano. Esta diatriba en absoluto es nueva y encierra el peligro de que sino lleva un fundamento legal (autorización del Consejo de Seguridad de la ONU), puede ser utilizado por países poderosos para imponerse por la fuerza de las armas sobre naciones que no acojan sus intereses estratégicos. La historia está llena de intervenciones basadas en estos presupuestos.

La resolución (¹⁰¹) que adoptó el Congreso de Estados Unidos el 20 de abril de 1898, es bastante ilustrativa, en especial para nosotros los españoles:

“Considerando que las aborrecibles condiciones que han existido por espacio de más de tres años en la isla de Cuba, tan próxima a nuestras fronteras, han conmocionado el sentido moral de pueblo de Estados Unidos [...]” (¹⁰²).

De modo evidente había otras razones para ir a la guerra, unas de índole económica – inversiones norteamericanas en la producción azucarera de la isla- y de orden estratégico, es decir, asegurarse la comunicación marítima con el futuro canal de Panamá.

Por otro lado la guerra hispano-norteamericana de 1898, fue el primer caso de manipulación y preparación de una contienda por los medios de comunicación (¹⁰³).

El final de la contienda, de sobra conocido, supuso la rehabilitación y dominio de Cuba y Filipinas por Estados Unidos.

La inclusión de este ejemplo no trata de establecer paralelismos con la intervención de la OTAN en Kosovo, pero sí llamar la atención sobre el peligro que supone la vuelta al pasado por intervenciones en las que un grupo de Estados se arrogan la defensa de los derechos humanos sin que medie control jurídico alguno. No es casual por tanto que los

⁹⁹ Ramón Chornet C. *¿Violencia necesaria? .La intervención humanitaria en Derecho Internacional*, Valladolid, Ed. Trotta, 1995, p.54

¹⁰⁰ Práctica muy extendida en el siglo XIX, dentro de la denominada “Cuestión de Oriente”, con intervenciones a favor de la “nacionalidad griega, búlgara...”, y que continuaría en el XX.

¹⁰¹ Walzer M. *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*, Barcelona, Paidós, 2000, p.150-158.

¹⁰² Walzer M., Op. cit., p. 151.

¹⁰³ Schulze Schneider I. *El poder de la propaganda en las guerras del siglo XIX*, Madrid, Arco/libros S.L., 2001, p.69-71.

países iberoamericanos ⁽¹⁰⁴⁾ fueran los mayores defensores del principio de soberanía y su corolario de no intervención, tras la proclamación de aquel “América para los americanos” del presidente Monroe.

IMPOSICIÓN DE LA PAZ ⁽¹⁰⁵⁾

Formulación nueva que aparece como el estadio de mayor grado de coerción en cuanto medidas aplicables en virtud del capítulo VII de Naciones Unidas. Al contrario que sucede con el resto de operaciones de apoyo a la paz, la característica diferenciadora del *peace enforcement* es la ausencia de la condición de consentimiento por parte del Estado en cuyo territorio se va a intervenir, pero siempre con autorización del Consejo de Seguridad y con una fuerza multinacional ⁽¹⁰⁶⁾.

¿Nuevas formas de utilización de la fuerza? La defensa preventiva

en la lucha contra el terrorismo: intervenciones en Afganistán e Irak

El nuevo marco surgido tras el final de la guerra fría, se tradujo en una mayor actividad del Consejo de Seguridad en el terreno del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Se pasaba del restringido papel de amortiguador mediatizado por el veto continuo de algunos de los miembros permanentes durante el conflicto bipolar, a tomar la iniciativa en operaciones de mantenimiento de la paz e incluso de imposición de la paz.

Tras la aventura de la OTAN en Kosovo, y de manera muy especial con motivo de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en Estados Unidos, se ha producido una sustancial transformación en el procedimiento de legitimar jurídicamente las intervenciones armadas.

En la génesis de este cambio se encuentra la operación *Allied Force* en Kosovo, que conllevó la primera postergación de la Carta y del Consejo de Seguridad al intervenir en la RFY bajo los auspicios de la resolución 1244 (1999) de 10 de junio que daba a la operación de la OTAN un carácter de *fait accompli*. Nos situaban, en definitiva, ante el primer precedente de suspensión del sistema de seguridad de Naciones Unidas, con unas consecuencias que van más allá que las meramente jurídicas.

¹⁰⁴ Ramón Chornet Op.cit., p. 23.

¹⁰⁵ Ministerio de Defensa. *Manual de Operaciones de Paz*, Madrid, Secretaría General Técnica, 1995 p. 117-118.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p. 117-118.

Las intervenciones en Afganistán e Irak introducen elementos nuevos en el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, fruto de la difusa naturaleza de la amenaza terrorista.

Afganistán y la extensión del concepto de legítima defensa

La invocación de Estados Unidos al derecho de legítima defensa tras el ataque sufrido el 11-S sugiere un estudio ponderado de estas nuevas perspectivas y sus inherentes flujos que darán pistas sobre el impacto de esta intervención.

Partir del derecho de legítima defensa recogido en el artículo 51 de la Carta no es baladí, ya que el embajador norteamericano ante Naciones Unidas, John D. Negroponte, afirmaba en una carta enviada al Consejo de Seguridad el 7 de octubre de 2001:

“In accordance with article 51 of the Charter of the United Nations, I wish, on behalf of my Government, to report that the United States of America, together with other States, has initiated actions in the exercise of its inherent right of individual and collective self-defence following the armed attacks that were carried out against the United States on 11 September 2001.”

Si la acción emprendida por Estados Unidos en Afganistán se justifica bajo el artículo 51 depende de la interpretación que se haga del citado artículo.

Una parte de la doctrina muy restrictiva en cuanto a la interpretación del artículo 51. discrepa sobre la consideración de ataque armado y la responsabilidad del régimen talibán (entonces Emirato Islámico de Afganistán) en los ataques del 11-S, basándose en la sentencia del caso Nicaragua y en la resolución 1368 del Consejo de Seguridad 12 de septiembre de 2001.

En el caso de las actividades de Estados Unidos contra Nicaragua, el Tribunal Internacional de Justicia comenta que la definición de ataque armado era amplia, y que incluía:

“[...] the sending by or on behalf of a state of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, [...] substantial involvement therein [...]” en relación al Estado y basada en la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General (¹⁰⁷).

De esta manera el profesor Kurta (¹⁰⁸) entre otros, apela a la improbable intencionalidad del gobierno afgano de atacar contra Estados Unidos. Por ello y amparándose en que la resolución 1368 habla de los atentados como ataque terroristas y no como ataque armado o agresión armada –tal y como señala el embajador Negroponte en el extracto de la carta reproducida-, no tienen para esta corriente doctrinal, suficiente solidez para intervenir contra Afganistán.

Entre los argumentos que rebaten estas afirmaciones encontramos los que se apoyan en la corresponsabilidad de Afganistán por cuanto los vínculos con Al Qaeda y Osama ben Laden, basados en la permisividad y políticas hacia la organización terrorista, documentada ya en resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad.

Esta aquiescencia (¹⁰⁹) a dichas actividades, así como la condena por actividades y vínculos con Al Qaeda en el caso del régimen talibán, a nuestro juicio ha quedado suficientemente confirmada por las Naciones Unidas, “con anterioridad a los ataques del 11-S.

La resolución 3314 (XXIX) de 1970 de la Asamblea General ya nos habla de la prohibición de permitir el uso del propio territorio a grupos terroristas y que en el caso afgano suscitaba ya una progresiva preocupación de Naciones Unidas (¹¹⁰). El Estado de

¹⁰⁷ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 18 (A/8018)*

¹⁰⁸ Kurta A. *Dubious legality of Afgan bombing* en <http://dawn.com/2001/11/13/op.htm>

¹⁰⁹ Resolución 2625 (XXV) de 1 de mayo de 1970 sobre la *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad ya a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas* “La Asamblea General [...] Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o de bandas armada, incluidos los mercenarios, par hacer incursiones en el territorio de otro Estado.

Todo Estado tiene el *deber de abstenerse* de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en **actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio** encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente artículo impliquen recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.

¹¹⁰ **Resolución 1333 (2000) de 19 de diciembre de 2000.** “El Consejo de Seguridad [...] *Reconociendo las necesidades humanitarias críticas* del pueblo afgano.

Condenando enérgicamente el persistente **uso de las zonas del Afganistán dominados por** la facción afgana conocida como **los talibanes**, que se denomina a sí misma Emirato Islámico de Afganistán (en lo sucesivo “los talibanes”), **para dar refugio y entrenar a terroristas y planificar actos de terrorismo**, y reafirmando su convencimiento de que la supresión del terrorismo internacional es imprescindible para el mantenimiento de la paz u la seguridad internacionales, [...].

anarquía a que abocó el régimen talibán a los afganos, la guerra civil y su desastre humanitario, la proliferación de la producción de estupefacientes así como permitir campos de entrenamiento de organizaciones terroristas y dar refugio a Osama ben Laden, son motivos ya de seguimiento de Naciones Unidas.

Estos motivos hicieron que la ONU aprobara medidas de embargo contra Afganistán calificando la situación de amenaza para la paz y seguridad internacional en el año 2000.

Con posterioridad al 11-S, un día después concretamente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas además de condenar los atentados, reconocía de forma expresa ⁽¹¹¹⁾:

“[...] el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva [...]”

Para concluir la discusión sobre la inclusión del ataque terrorista dentro de los supuestos de agresión armada, invocables bajo el artículo 51 y con el fin de delimitar las responsabilidades de los Estados en relación con su actitud hacia los grupos terroristas, la ONU aprueba otra resolución, la 1373 (2001) de 2 de octubre de 2001, en la que condena en virtud del capítulo VII el apoyo pasivo o activo, así como exhorta a denegar refugio y luchar contra el reclutamiento, financiación etc., del terrorismo internacional que es considerado como grave amenaza contra la paz y seguridad internacionales.

La segunda consecuencia colateral de la aplicación del artículo 51, en el caso de la intervención contra Afganistán ha sido la lectura que los internacionalistas han hecho sobre los principios a los que está supeditada la reacción en legítima defensa: inmediatez, necesidad y proporcionalidad.

INMEDIATEZ

Tomando nota de que los **talibanes se benefician directamente del cultivo ilícito de opio [...]** reconociendo que esos **recursos sustanciales aumentan la capacidad de lo talibanes de dar acogida a los terroristas.**

Deplorando el hecho de que los **talibanes sigan proporcionando un refugio seguro a Usama bin Laden** y permitiendo que él **y sus asociados dirijan una red de campamentos de entrenamiento de terroristas en el territorio controlado por los talibanes y que utilicen el Afganistán como base para patrocinar operaciones terroristas internacionales.**

Tomando nota del auto de acusación **de Usama bin Laden y sus asociados por los Estados Unidos de América**, entre otras cosas, por la **colocación de bombas en las embajadas de ese país en Nairobi (Kenia) y Dar es Salam (República Unida de Tanzania) el 7 de agosto de 1998** y por conspirar contra la vida de ciudadanos norteamericanos fuera de los Estados Unidos, y *tomando nota asimismo* de la **petición de los Estados Unidos de América a los talibanes de que se los entreguen para que sean procesados (S/1999/1021).**

Habiendo determinado que el hecho de que las autoridades de **los talibanes** no hayan respondido a las exigencias formuladas en el párrafo 13 de la Resolución 1214 y el párrafo 2 de a Resolución 1267 (1999) **constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales[...]**.

La respuesta militar norteamericana vino 26 días después, tiempo muy superior a lo que comúnmente consideramos por inmediato. Algunos autores como López Jacóiste Díaz (¹¹²), rechazan las respuestas armadas *postfacto* ya que generan un espacio de incertidumbre demasiado peligroso.

Otra parte de la doctrina sin embargo enfatiza en la propia naturaleza del hecho terrorista. En su tradicional concepción, el derecho de legítima defensa así como el artículo 51 de la Carta, están concebidos para resolver agresiones entre Estados, y en la medida de lo posible controlar las crisis. La respuesta al fenómeno terrorista dada su naturaleza impide una respuesta automática al estilo de repeler un grupo de militares de una nación vecina, por ejemplo. Por ello estos autores defienden que el intervalo de tiempo transcurrido entre los atentados contra Estados Unidos y el primer ataque contra Afganistán se justifica plenamente por la necesaria investigación y confirmación de la autoría de los ataques terroristas.

NECESIDAD

Sin duda este constituye otro de los puntos polémicos que van configurando las tesis de la legítima defensa preventiva. Según el profesor O'Sullivan (¹¹³), el concepto de necesidad viene determinado por la característica de inmediatez analizada en el punto anterior y nos la perfila como:

“A necessity of self defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means and no moment for deliberation.”

En el caso de la intervención armada de la coalición contra Afganistán se argumenta, en sendas cartas de los representantes norteamericano (¹¹⁴9 y británico (¹¹⁵) al presidente del Consejo de Seguridad, una legítima defensa anticipatoria debido a la constante amenaza que siguen suponiendo la organización terrorista Al Qaeda y el régimen talibán que les da cobijo. Este procedimiento de legítima defensa preventiva censurado por el Derecho

¹¹¹ Resolución 1368 (2001) del Consejo de Seguridad, de 12 de septiembre de 2001.

¹¹² LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, Op. cit., p. 84.

¹¹³ O'SULLIVAN D. "The bombing of Afganistán", 2001 *New Law Journal*

¹¹⁴ S/2001/946, 7 october 2001, NEGROPONTEJ.D. "[...] The attacks on 11 september 2001 and the **ongoing threat** to the United States and its nationals posed by Al-Queda organization[...]"

¹¹⁵ S/2001/1947,7 de octubre de 2001, ELDON S." [...] deseo comunicar que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte [...] tiene efectivos militares comprometidos en las operaciones [...] **Al-Queda tiene capacidad para ejecutar importantes ataques terroristas**[...]"

Internacional (¹¹⁶) contemporáneo, vuelve al presente a modo de *lex specialis* para ocupar un destacado lugar en la panoplia de armas de la comunidad internacional contra los ataques terroristas de gran envergadura. Cierta es la necesidad de defenderse contra Al Qaeda y de sacar a flote el Estado afgano, reconocido en sucesivas resoluciones de la ONU anteriores a 2001.

PROPORCIONALIDAD

Por ello se entiende la:

“[...] utilización del mínimo de fuerza necesaria para persuadir al agresor de no continuar la agresión y disuadirlo en el futuro [...]”.

La cuestión en el caso afgano es ¿los atentados del 11-S justifican el derribo del régimen afgano y el apoyo militar dado a la Alianza del Norte? Juristas como el profesor Nanda (¹¹⁷) sostenían en un estudio que analizaba la intervención norteamericana en Panamá para deponer al general Noriega que:

“[...] a full-scale invasión of Panama cannot be considered a proportionate response [...] no international legal instrument permits intervention to maintain or impose a democratic form of government in another state.”

En relación al apoyo dado por los aliados a las fuerzas de la Alianza del Norte, basándonos en el precedente de la sentencia del Caso Nicaragua, es a todas luces ilegal, pero el ratificado desastre de la situación, así como la aquiescencia y negativa a colaborar por los talibanes hacen cuestionar o al menos relativizar la afirmación.

Irak y la apertura de la defensa preventiva

La intervención militar en Irak iniciada por una coalición formada por tropas de Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia junto un pequeño contingente polaco, se apoyó en la resolución 1441 de 8 de noviembre de 2002. Más allá de la polvareda levantada en relación a las especulaciones de oportunidad política concernientes a la guerra,

¹¹⁶ MARTYN A. *The Right of Self-Defence Under International Law. The Response to the Terrorist Attacks of 11 September.*

<http://aph.gov.au/library/pubs/CIB/2001-02/02cib08.htm>

¹¹⁷ NANDA, V. “Agora: forces in Panama; defenders, aggressors or human rights activists? The validity of United States intervention in Panama under International Law” *Annuary of Journal of International Law*, nº84, 1990. pág 499.

analizaremos la legalidad para acudir a la precitada resolución, de cara a avalar la intervención contra Bagdad.

Para que este análisis sea más preciso diseccionaremos lo contenido en la resolución 1441(2002) tomando como referencias inevitables otros dos textos:

1. Resolución 678 (1990) de 29 de noviembre, en la que se autorizaba el uso de la fuerza militar contra Irak en la guerra de 1991.
2. Proyecto de resolución presentado al Consejo de Seguridad por Estados Unidos, Gran Bretaña y España del 24 de febrero de 2003, para conseguir la autorización del uso de la fuerza contra Bagdad.

El texto de la resolución 1441 (2002) aprobada por el Consejo de Seguridad parte del reconocimiento de una serie de hechos:

1. La falta de cooperación iraquí en cuanto a proporcionar la información fiable y definitiva sobre sus arsenales y programas de armas de destrucción masiva.
2. Bloqueo por parte de Bagdad de las actividades de la Comisión Especial de la ONU para el Desarme de Irak (UNSCOM), de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) y de la sucesora de la primera, la Comisión de la ONU para la Verificación y el Desarme (UNMOVIC). El resultado de estas acciones es la ausencia de inspecciones desde diciembre de 1998.
3. Represión de de la población civil iraquí.
4. Incumplimiento de determinadas obligaciones relativas a ciudadanos y bienes para con el Emirato de Kuwait.

Además de ello refuerza la presión sobre el régimen iraquí con dos afirmaciones:

1. Se da a Bagdad “[...] una última oportunidad para que cumpla con sus obligaciones de desarme [...]”, por lo que se establecen unos plazos temporales así como ampliar el régimen de inspecciones de armamento de UNMOVIC y la AIEA.
2. Se determina que en caso de faltar con sus obligaciones de desarme en la forma que sea, Irak “[...] tendrá que afrontar graves consecuencias [...]”.

En especial las dos últimas afirmaciones recogidas, han sido las que los gobiernos –en especial los participantes en la Cumbre de las islas Azores-, han esgrimido para dar base legal a la intervención militar contra Irak.

Para ir completando nuestro análisis de manera más gráfica vamos a acudir a la resolución 678 (1990) de 29 de noviembre que autorizaba la acción armada para restaurar la soberanía kuwaití:

1. Se exige a Bagdad el cumplimiento de la resolución 660 que ordena la devolución de la soberanía a Kuwait.
2. El Consejo de Seguridad “[...] decide, como muestra de buena voluntad y al tiempo que mantiene todas sus decisiones, dar una última oportunidad al Iraq para que lo haga [...], cumpla plenamente para el 15 de enero de 1991 [...]”. Establece por tanto un límite temporal a la acción diplomática para evitar el conflicto.
3. El Consejo de Seguridad “Autoriza a los Estados miembros que cooperen con el gobierno de Kuwait [...] utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) y toda las resoluciones pertinentes [...] para restablecer la paz y seguridad internacionales en la región”. Una vez superado el plazo fijado por ONU se autoriza de manera expresa la utilización de la fuerza armada para restablecer el status quo garantizado por la ONU y el Derecho Internacional en la región.
4. Se pide la colaboración internacional para llevar a buen término el cumplimiento de la resolución. A este punto se acogió España al poner a disposición de las fuerzas aliadas sus base, infraestructuras logísticas, además del envío de una agrupación naval a Oriente Medio.

La última herramienta de análisis que consideramos necesaria no es otra que el Proyecto de Resolución sometido al Consejo de Seguridad por España, Estados Unidos y el Reino Unido del 24 de febrero de 2004, y que finalmente no pudo ser aprobado. De éste extraemos como importante lo siguiente:

1. Recuerda que la resolución 1441 (2002) le daba a Irak una última oportunidad de cumplir sus obligaciones de desarme.
2. Acusa a Irak de falsear, omitir y de no colaborar con los equipos de inspección.

3. Recuerda la amenaza que suponen las armas de destrucción masiva, misiles de largo alcance, y determina a la ONU a “[...] restablecer la paz internacional y la seguridad en el área [...]”.
4. “Decide que Irak ha dejado de aprovechar la oportunidad final que se le acordaba en la Resolución 1441 (2002)”. No autoriza de hecho el recurso de a fuerza aunque sí se acerca más a ello, si unimos al veredicto del incumplimiento iraquí la advertencia de la resolución 1441 (2002) de las graves consecuencias a afrontar. Pero tampoco se produce aquí una autorización clara de la fuerza como sucede en la resolución 678 (1991) para la recuperación de Kuwait.

A la luz de los hechos, existen realidades jurídicas y actos que indican, que la intervención militar contra Irak, no ha sido realizada conforme a Derecho.

En comparación con la resolución 688 (1990) vemos claramente que la resolución 1441 (2002) reproduce sus mismos términos al hablar de “[...] dar una última oportunidad [...]” a Bagdad, lo que en ambos casos se tradujo en una fecha límite para, en 1991 retirar Irak sus fuerzas de Kuwait (15 de enero de 1991) y en la resolución 1441 (2002) para que Bagdad enviara un informe de su programa de desarme (30 días) y se estableciese un régimen de inspecciones con lo equipos de la UNMOVIC y de la AEIA de una duración de 45 días.

Si en la resolución 688 (1990) a esa última oportunidad y límite temporal le seguía una autorización expresa del Consejo de Seguridad para el uso de la fuerza, lo único que se autoriza en la 1441 (2002) es a establecer un régimen de inspecciones que una vez finalizado habrá de reportar al Consejo de Seguridad para que evalúe la situación.

La advertencia a Irak de que tendrá que hacer frente a graves consecuencias en caso de no satisfacer los propósitos de la ONU en relación a su programa de desarme, fue introducida por los deseos de la diplomacia norteamericana. Estos términos, combinados con una amenaza militar creíble como representaban las fuerzas aliadas en el golfo Pérsico, facilitó el trabajo de los equipos de inspectores, dentro de una lógica de gestión de crisis. Por otro lado, desde los postulados del Derecho Internacional no puede concluirse que esa calificación constituya una autorización, ya sea expresa o tácita, de uso de la fuerza contra un Estado. Recurrir de nuevo a la resolución 688 (1990) que autorizaba expresamente el uso de la fuerza por un lado y la mera existencia del Proyecto de Resolución de 24 de febrero de 2004, -no aprobado por el Consejo de Seguridad- en el

que se certificaba que Irak no había aprovechado su última oportunidad, constituyen prueba suficiente para calificar de contraria a derecho la invocación de tales términos para autorizar acciones militares contra Bagdad.

Por todo ello lo que decide Naciones Unidas no es autorizar de manera automática el uso de la fuerza – como ocurre en la resolución 688 (1990)- si se constata la falta de cooperación de Irak, emplaza por contra a evaluar los resultados de las inspecciones dejando a una próxima resolución la adopción de ulteriores medidas.

La constatación en el Proyecto de Resolución presentada por Washington, Londres y Madrid, de que Irak no había cumplido con lo exigido en la resolución 1441 (2002):

“[...] Haciendo notar, en ese contexto, que en su Resolución 1441 (2002) el Consejo recordó que ha advertido repetidamente a Irak que encarará consecuencias graves [...]”; “1. Decide que Irak ha dejado de aprovechar la oportunidad final que se le acordaba en la resolución 1441 (2002) [...]”, nos señala que era necesaria un segundo texto y probablemente un tercero para autorizar el uso de la fuerza contra Bagdad en sus términos concretos.

En el punto segundo la resolución 678 (1990), sí se establece de manera expresa el uso de la fuerza al añadir que:

“Autoriza a los Estados miembros para que cooperen [...]” de la misma forma que recoge “[...] utilicen todos los medios necesarios [...]”, incluidos los militares se entiende para “[...] restablecer la paz y seguridad internacionales en la región.”

Este último subrayado no es gratuito por cuanto se constata que se ha quebrado un *status quo* anterior avalado jurídicamente y por lo tanto transgredido por el hecho de la invasión iraquí de Kuwait. En la resolución 1441 (2002), la redacción no nos habla de un quebrantamiento de hecho:

“Reconociendo la amenaza que representan para la paz y la seguridad mundial el incumplimiento por parte de Irak de las resoluciones del Consejo, y la proliferación de armas de destrucción masiva y misiles de largo alcance.”

La certificación empírica de la transgresión de la norma la encontramos más adelante, en el Proyecto de Resolución no aprobado por el Consejo de Seguridad cuando nos habla de que:

“[...] Irak ha sometido como consecuencia de la resolución 1441 (2002) una declaración que contiene declaraciones falsas y omisiones [...] Determinado a [...] restablecer la paz internacional y la seguridad en el área [...] Decide que Irak ha dejado de aprovechar la oportunidad final que se le acordaba en la resolución 1441 (2002).”

Como complemento a este análisis jurídico, y en aras de dar más fuerza a nuestros argumentos, examinaremos ciertos hechos relacionados con ellos. En primer lugar recogemos las declaraciones del embajador John D. Negroponte representante de Estados Unidos en Naciones Unidas:

“[...] If the Security Council failed to act decisively in the event of further Iraqi violation, the resolution did not constrain any Member State from acting to defend itself against the threat posed by that country, or to enforce relevant United Nations resolutions and protect world peace and security” (¹¹⁸).

La invocación al derecho de legítima defensa está fuera de todo lugar por las condiciones técnicamente explicadas en el capítulo referido al efecto, no siendo esto sino el intento de buscar un amparo jurídico en una resolución que no autorizaba el uso de la fuerza armada. En palabras del general Wesley K. Clark:

“[...] Al fin y al cabo, no es que Estados Unidos necesitara verdaderamente el apoyo de la ONU, al menos no en el sentido militar[...]”, (¹¹⁹).

Este último punto, subraya el valor mismo de la existencia del Proyecto de Resolución (¹²⁰) que Washington, Londres y Madrid llevaron ante el Consejo de Seguridad. Las tres cancillerías eran conscientes que de la redacción de la resolución 1441 (2002), no se podía extraer una autorización de la fuerza armada. La actividad diplomática desplegada para conseguir su adopción, constituyen ya de por sí suficiente prueba.

La ilegalidad de las intervenciones en Kosovo y Afganistán, ha quedado a la luz del Derecho demostrada. Las consecuencias políticas de éstas prácticas en un mundo inédito

¹¹⁸ UN Doc. SC/7564, de 8 de noviembre de 2002.

¹¹⁹ CLARK K. W. *¿Qué ha fallado en Iraq?* Ed. Crítica, 2004, Barcelona.

¹²⁰ Proyecto de Resolución presentada por los Estados Unidos, Reino Unido y el Reino de España al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Iraq del 24 de febrero de 2002, en <http://usinfo.state.gov/espanol/Iraq/03022501.htm>

que ha roto la dinámica del orden nos trasladan ya a nuestro último apartado de conclusiones.

El uso debido de la fuerza en un mundo en transición:

panorama, riesgos y propuestas

Panorama, riesgos y uso de la fuerza en el mundo en transición

El debate propuesto comenzó con la pregunta de porqué la ONU no es hoy percibida en Irak como lo que es y ha sido siempre:

“[...] una organización destinada a preservar a generaciones venideras del flagelo de la guerra, [...] a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, [...] en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas...a promover el progreso social [...].”

Países como Bolivia o Ucrania ven en ella las ayudas concretadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial o el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD). En lugares tan distantes como Timor Oriental y Etiopía entre otros, Estados inmersos en el fragor de conflictos durante la década de los noventa, perciben a Naciones Unidas, no sólo como una organización que se ha implicado en buscar a nivel oficial una solución para sus procesos bélicos, sino que al mismo tiempo la reconocen en las acciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o en las campañas del Fondo Internacional de Naciones Unidas para la Ayuda a la Infancia (UNICEF).

Teniendo presente todo ello y dada la dilatada y reputada experiencia poseída en este ámbito, ¿por qué no se la identifica como un instrumento útil, neutral, que favorece y coadyuva al establecimiento de la paz, a prevenir la guerra, o en su caso a regularla?, ¿cómo es posible que se le tenga aun peor estima que en los años de la guerra fría en ciertas partes del Mundo y en reputados círculos de opinión?

En la primera parte del ensayo, encontramos la especificidad, a través del método comparativo, del momento histórico en el que vivimos. La constatación de la ruptura de la “dinámica del orden”, surgida de la ausencia por primera vez en la historia de un enfrentamiento armado directo entre bloques o potencias directoras que marcaban los patrones de conducta internacional, así como la falta de un instrumento internacional

posterior que regulara el orden advenedizo, se vinieron abajo con la auto extinción jurídica de la Unión Soviética en diciembre de 1991.

Ésta no fue una defunción certificada como la del Imperio Austro-Húngaro o la Alemania de Hitler, bajo la presión de un ejército ocupante, que como en ocasiones anteriores revisaba un nuevo orden en la línea del Congreso de Viena a principios del siglo XIX estableciendo las reglas de interacción internacional (guerra, diplomacia y comercio), además del tipo de régimen político que se debería adoptar en el sistema europeo de Estados, (Monarquía constitucional limitada, sufragio censitario, etc.): La URSS simplemente desapareció.

El fin no violento del enfrentamiento bipolar dio paso a una época de excesiva euforia, a la que contribuyó incluso la segunda guerra del Golfo contra Irak. La misma constituyó un caso claro de agresión y la comunidad internacional reaccionó aglutinada en torno a la ONU. En palabras del profesor Vilanova (¹²¹):

“[...] coincidían el derecho y los intereses estratégicos [...]”

Pero el buen ánimo duró poco y la ONU y el mundo sentían por fin el deshielo de la guerra fría, en forma de un amargo despertar con el trío Bosnia-Herzegovina, Somalia y Ruanda.

Los déficit de seguridad que provocaba este nuevo mundo, al que muchos estudiosos trataban con desasosiego categorizar con expresiones como “dividendos de paz”, “injerencia humanitaria”, “nuevas tipologías de conflictos”...; no abrigaban más especificidad que la de ser parte de un proceso de transición que evolucionaba y convulsionaba con la desmesurada velocidad de los tiempos de crisis. Todo este panorama de frustraciones y miedos provocados por el trío dio paso a la formulación de políticas por parte de los Estados y las organizaciones internacionales, calculadas en base al trinomio interés, seguridad y riesgo.

Cuando más importante era aunar y apostar por soluciones conjuntas, la resolución y gestión de algunos conflictos y crisis comenzaron a ser controlados bajo lo que denominaremos el uso de la fuerza en los “espacios estratégicos de seguridad”. Este es el caso de la intervención de la OTAN en Kosovo, que tuvo el efecto de una primera vía de

¹²¹ VILANOVA P. “La confusión como paradigma”, en *Anuario Internacional CIDOB 1999*, disponible en <http://www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Anuarios/99vilanova.html>, p. 6.

agua practicada en el armazón del sistema de seguridad colectiva global de la ONU. La suspensión del sistema de seguridad colectiva-ante un más que probable veto chino o ruso- desemboca en una intervención de un grupo de países no conforme a Derecho.

Esta acción militar supuso el final del monopolio de la violencia legítima que debe ser autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU. Al mismo tiempo, se ponía en entredicho el consagrado principio de soberanía y no intervención que para muchos Estados –en especial los más débiles y menos desarrollados-, significaba agitar el fantasma de las intervenciones de humanidad de los siglos XIX y XX en los que los países occidentales intervenían en virtud de principios o causas más o menos justas que realmente escondían otros intereses. Un caso tratado en el presente trabajo es el de la guerra hispano-norteamericana de 1898.

El que países signatarios de la Carta de San Francisco que apostaron por “preservar al mundo del flagelo de la guerra” encabezaran una acción militar contra un país soberano, saltando por los aires los principios rectores del uso de la fuerza que contenía la Carta de Naciones Unidas, provocó inquietud en quienes por su debilidad confiaban en Naciones Unidas como foro de debate y decisión en el que a pesar de las diferencias y los contrapesos institucionales, se garantizaba la igualdad soberana de todos los Estados.

La escora hacia la desregulación del uso de la fuerza tiene como consecuencia la adopción por esos países de medidas de autodefensa que incluyen el aumento cuantitativo y cualitativo de material militar y la especulación de otras medidas asimétricas que contribuyan a su seguridad.

La sociedad internacional continúa su mutación, una metamorfosis peligrosa en términos estratégicos ya que el sistema de seguridad colectiva y la nueva definición de espacios estratégicos de seguridad con sus respectivos gendarmes actuando bajo los parámetros del trinomio (interés, seguridad y riesgo), pondrán las bases para que otros actores más o menos poderosos hagan lo mismo.

Los atentados en Estados Unidos de 2001 y la guerra global contra el terrorismo y el “eje del mal” desatada por la Administración republicana, no han contribuido a hacer del Mundo un lugar más seguro.

Esta política de “cheque en blanco”, en aras de tan loable fin como la captura de los terroristas en su parcela de utilización de la fuerza militar se ha hecho a través de la brecha abierta en Naciones Unidas en el año 1999 por la forma de intervenir en Kosovo.

En los años posteriores a 2001 un mundo que se fragmenta en espacios de seguridad, hace que uno de ellos entre en erupción. Éste no es otro que el norteamericano. Otros por ahora, irradian inestabilidad y no es en absoluto descartable que en un futuro convulsionen.

Algunas consecuencias y riesgos para Naciones Unidas

“La guerra es una contienda moral que se gana en los templos antes de desatarse.”

Esta frase recordada por el presidente John F. Kennedy que da base a su elección para llevar el problema de los misiles soviéticos en Cuba al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, escrita por Sun Tzu en el siglo I a DE c., nos pone en la pista de cuál ha de ser la senda a cubrir para remediar la espiral de descontrol e inseguridad, generada por el concepto de guerra preventiva. La vulneración de las provisiones de la Carta relativas al monopolio de la autorización del uso de la fuerza, así como la impunidad de esa nueva discrecionalidad, no constituyen el mejor camino para procurarnos más seguridad en un mañana cercano. Los “riesgos” crecientes de proseguir en esta línea pueden ser cifrados en los siguientes:

1. Posibilidad de “fragmentación del sistema de seguridad colectivo y global” de Naciones Unidas. El resultado sería que ante los precedentes de Kosovo y la acción militar contra Irak, otros actores regionales como China, Rusia, India, o el más difuso denominado como el fundamentalismo islámico definan su propio “espacio de seguridad”. Consecuencia de ello es la “proliferación de armamentos” a nivel convencional así como nuclear. La utilización de la disuasión atómica y en especial la determinación a usarla serán claves para ordenar su propio espacio y evitar interferencias externas. Los casos de China, Rusia, Corea del Norte e Israel son buena prueba de ello, la disuasión nuclear funciona. Hasta el momento sólo Rusia se ha cobrado sus réditos obteniendo la aquiescencia del resto de actores para solucionar la cuestión chechena. No es desdeñable que ante eventuales coyunturas internas o externas algún gendarme de un espacio de seguridad podría llegar a “exigir su beneficio o derecho adquirido” por la desregularización del uso de la fuerza y el fin del monopolio de Naciones Unidas en cuanto a su autorización.
2. “Pérdida de legitimidad de Naciones Unidas”, achacada a la misma, cuando como resultado de su carácter intergubernamental son los propios gobiernos quienes

marcan sus procesos, en especial los miembros del Consejo de Seguridad. Esto puede ser tremendamente delicado si un espacio de seguridad decide emprender una acción sobre la base de los precedentes de inoperatividad y deslegitimación de Naciones Unidas.

3. “Transformación de Irak” a día de hoy (septiembre de 2004) en un “territorio sin Estado” en el cual proliferan los grupos terroristas, llegando a aunar esfuerzos antiguos componentes del Partido Baaz con terroristas foráneos de la red Al Qaeda, recordando el caso afgano. Una salida de las tropas internacionales convertiría a Irak en un nuevo Afganistán, santuario de terrorismo.
4. “Percepción” en gran parte del mundo de que el Consejo de Seguridad de la ONU es un directorio de potencias que aplica el “doble rasero” en función de sus intereses con total impunidad. Citar los vetos de Washington a favor de Israel, los argumentos sobre la existencia de armas de destrucción masiva para justificar una acción contra Irak, no ayudan a reforzar la imagen ni la labor de Naciones Unidas, además de hacer un flaco favor a la seguridad internacional.

Propuestas constructivas para someter a reflexión

Vuelta al sistema de Naciones Unidas. La guerra, el terrorismo internacional, el subdesarrollo, son riesgos y amenazas que combatidas con voluntad política desde un marco multinacional, coordinado y conjunto se nos antojan como la mejor manera de abordar y legitimar la lucha contra estos problemas globales.

En la línea de J. Nye (¹²²), el unilateralismo norteamericano es tan sólo militar, no lo es en lo económico (ni puede, ni debe), ni tampoco en lo que a relaciones transnacionales se refiere. La aceptación de considerar a Estados Unidos o sus políticas como imperiales, se nos antoja otro cliché como los anteriores del tipo “nuevo orden mundial”, “dividendos de paz”, “nueva tipología de conflictos”.... Washington en su guerra contra el terror está atollado en Irak. El síndrome de Vietnam, su carácter de república democrática, la competitividad económica a nivel mundial hacen difícil acuñar símiles en latín como los de *pax americana*, debido a las abismales distancias estructurales entre el siglo XXI e incluso el final de la Segunda Guerra Mundial.

¹²² Nye J. “The new Rome meets the new barbarians”, *The Economist*, London, 2002, págs 23-25.

Reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sin suprimir el derecho de veto a los países que ya lo poseen en virtud de miembros permanentes. Proponer alguna de esas medidas “populistas” sería poco inteligente ya que no podría salir adelante por dos razones. La primera es que los países con derecho de veto no van a consentir que se les quite su cuota de poder; sería suicida por tanto, impulsar ese camino. La segunda viene contenida en la propia carta al afirmar en el artículo 108 que las reformas habrán de ser aprobadas por un quórum de dos tercios en Asamblea General así como con el “voto afirmativo” de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Una iniciativa para su reforma podría ser el “aumento de los miembros permanentes” del Consejo de Seguridad para al menos contrapesar y validar con mayor fuerza sus iniciativas.

Una ampliación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, “contribuiría” a cercenar los recelos de la doble vara de medir, daría más legitimidad política, disminuyendo el efecto de visibilidad negativa producido por la imagen de club exclusivo de los miembros permanentes, así como de directorio de potencias decimonónico como implementador de políticas coloniales... efectos estos que en este mundo en transición, vemos como positivos en la senda del *soft power* (¹²³) de Nye.

Revisión profunda de los principios de soberanía, no intervención, así como el alcance de la vinculación de la violación de los derechos humanos con la de amenaza para la paz y seguridad internacionales. El principio de soberanía no puede ser el parapeto en el que se escuden los gobiernos despóticos para violar los derechos humanos de sus pueblos y amenazar la seguridad del resto del mundo.

El principio de intervenir en un Estado en el que se están violando los derechos humanos, etc., ha de realizarse bajo la responsabilidad de la ONU y siguiendo las provisiones del Derecho Internacional. La búsqueda de un “sistema de gestión o protocolo de intervención” debe ser la base desde la cual emane la legalidad jurídica así como la legitimidad política y ética de la intervención militar en la forma de dar respuestas objetivas, ciertas y fiables a los siguientes interrogantes:

1. Establecimiento de los criterios o circunstancias de los que pudiera surgir una necesidad de intervención: “¿Por qué se ha de intervenir?”

2. De la misma manera y consecuencia de lo anterior habrá de ponderarse la urgencia o *timing* de intervención: “¿Cuándo intervenir?”
3. Búsqueda de un consenso sobre quienes tienen, deben y pueden intervenir, en virtud de criterios políticos, económicos, geográficos y militares: “¿Quién ha de intervenir?”
4. Objetivos y procedimientos claros a la hora de intervenir: “¿Cómo se ha de intervenir?”
5. Este protocolo se completará con una serie de consideraciones, que al hilo de la intervención de la OTAN en Kosovo, el primer ministro británico Tony Blair ⁽¹²⁴⁾ consideraba que se las debía responder afirmativamente antes de toda acción:
 - ¿Estamos seguros de nuestra causa?
 - ¿Hemos agotado todas las opciones diplomáticas?
 - ¿Son las operaciones militares que se pueden llevar a cabo sensatas y prudentes?
 - ¿Estamos preparados para defender una posición a largo plazo?
 - ¿Tenemos intereses nacionales en juego?
 - ¿Se va a reducir o a aumentar el daño con la intervención?
6. Establecimiento de una “inteligente y adecuada política de comunicación” ⁽¹²⁵⁾ paralela a este protocolo de intervención, ya que de nada sirve hacer las cosas bien sino se sabe transmitirlo a las opiniones públicas tanto de los países que intervendrán como los que serán intervenidos. Hace unos años se hablaba de la monoglobalización a través del “efecto CNN”; hoy día ese monopolio se ha roto y no hay más que ver el impacto que en el mundo árabe tienen las cadenas como *Al-Yazzira*.

¹²³ Nye J. y Owens W. A. “Estados Unidos y el poder de la información” *Política Exterior*, Madrid, 1997, p. 63-81

¹²⁴ Blair T. “*The Doctrine of the International Community*”, Chicago, 22 de abril de 1999

¹²⁵ Wriston W. B. “Bits, bytes and Diplomacy”, *Foreign Affairs*, sept./oct 1997, P.173-182.

Desactivación del conflicto árabe-israelí, en todas sus dimensiones y partes con garantías para las susodichas. La negación del mismo significa inflamar aún más el espacio de seguridad islámico, con el aumento de la amenaza asimétrica de la hidra que supone el terrorismo islámico. “Dos problemas” en el caso palestino se vislumbran. El “retorno de los refugiados” que para Israel, por su número y las tasas de natalidad de israelíes y palestinos en un Israel democrático cierto es que en unos años podrían “hacerse por las elecciones con el Estado”, quedaría amortiguado por la proclamación y contribución a la viabilidad de un Estado palestino.

El segundo escollo a nuestro entender es que un “país democrático palestino”, eficaz en el terreno económico y social, estable desde un punto de vista político, es un peligroso precedente para las monarquías y Estados despóticos y oligárquicos de Oriente Medio y el Magreb con muy débiles bases de legitimidad y carácter de sistemas políticos cerrados. Una democracia “americana”, impuesta en Irak a corto plazo no irradiaría tanta “amenaza democrática” como la de una Palestina democrática y en progreso, surgida por, desde y para los palestinos.

ANEXO 1



BIBLIOGRAFÍA

- Andrés Sáenz de Santa María M.P. 1999. "Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional". Barcelona, *Meridiano CERI*, nº 28.
- Barbé E. 2003. *Relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos.
- Clark W. 2004. *¿Qué ha fallado en Iraq?*. Barcelona, Ed. Crítica.
- Mariño Menéndez F. "Algunas consideraciones sobre Derecho Internacional relativas a la protección de derechos fundamentales", Madrid, en *Revista de Occidente*, enero de 2001, Fundación Ortega y Gasset.
- Montbrial de T. 1998. "Interventions internationales, souveraineté des états et démocratie » en *Politique Étrangère* nº 3, París.
- Nanda V. 1990. "Agora: forces in Panama: defenders, aggressors or human rights activists? The validity of United States intervention in Panama under international Law" en *Annuary of International Law*, nº 84.
- Nye J. 2002 "New barbarians meets the new Rome", Londres en *The Economist*.
- Nye J. y Owens W. A. "Estados Unidos y el poder de la información". Madrid, en *Política Exterior*, 1997.
- Fernández Casadevante Romani C. 1997. "El poder y el derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad" en Fernández de Casadevante y Quel F.J. (Coord.) *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Barcelona, Ariel Derecho.
- Ortega Perol. 2001. *La intervención de la OTAN en Yugoslavia*. Oviedo, Septem ediciones.
- Pastor Ridruejo J.A. 1994. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos (5ªed.).
- Ramón Chornet C. 1995. *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho Internacional*. Valladolid, Trotta.
- Truyol y Serra A. 2001 *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza, (1ªed. 1974)

LIBIA, EL ESTADO DE LAS MASAS

DESPUÉS DE LOCKERBIE

Juan M. Orti Pérez

Teniente coronel de Infantería de Marina.

Antecedentes

Tras su independencia en el año 1951, Libia estuvo gobernada por el rey Muhammad Idris al-Mahdi al-Sanusi, (Idriss I), que estableció un Estado basado en una Constitución federal, ya que como guía religioso y espiritual de la Hermandad Sanusiyya (¹²⁶), solo tenía ascendiente en la región de Cirenaica de la que era emir, lo que le impedía establecer un Estado unitario (¹²⁷).

La floreciente economía libia basada en los hidrocarburos llevó al rey Idriss a sustituir finalmente la Constitución federal por una unitaria que le permitiera un mayor y más directo control del país (¹²⁸). A causa de su política prooccidental, y debido fundamentalmente al atraso del país en el ámbito social, el nacionalismo árabe fue tomando fuerza, especialmente entre la juventud, que veía con recelo el trato de favor que recibía la Cirenaica. La corrupción en torno al rey y el favoritismo hacia la Hermandad Sanusiyya ofendieron a los suníes ortodoxos. El régimen comenzó a perder credibilidad y, en septiembre de 1969, se produjo un golpe de Estado que llevó al poder a un grupo de oficiales jóvenes -los Oficiales Unionistas Libres- liderados por el teniente de 27 años de edad Muammar Abu Minyar al-Qadhafi y compuesto fundamentalmente por nacionalistas

¹²⁶ Hermandad sufí fundada por Muhammad Ibn Ali al-Sanusi en el siglo XIX en Cirenaica, como intento de renovación religiosa. WAINES, David. El islam. Cambridge University Press. Madrid 2002. Pg 250; también: TRIAUD, Jean-Louis. "Libia". Las sendas de Allah. Las cofradías musulmanas desde sus orígenes hasta la actualidad. Bellaterra. Barcelona, 1997. pgs 501 y sigs.

¹²⁷ Constitución de 1951.

¹²⁸ Constitución de 1963.

árabes de corte nasserista y por musulmanes practicantes (Revolución de Al-Fateh, contra la colonización y el sometimiento al dominio extranjero) ⁽¹²⁹⁾.

El nuevo régimen de Qadhafi implantó una nueva visión de los mandatos del islam, inspirado por la ideología nacionalista árabe de Nasser basada en los principios de “libertad, socialismo y unidad árabe”. A pesar de ello, el nuevo Gobierno de la entonces denominada República Árabe Libia prohibió los partidos políticos y declaró, a través de la Constitución, que todas las leyes deberían estar basadas en los valores de la tradición árabo-islámica y proclamó el islam como la religión del Estado. El Ejecutivo pasó a disponer también del poder legislativo y la autoridad suprema residía en el Consejo de la Revolución, que tomaba todas las decisiones mientras el gobierno se encargaba solamente de la política general del Estado. Qadhafi, que se conocía en los medios libios como *Hermano Líder y Guía de la Revolución*, o simplemente *el Líder*, ordenó cerrar las bases americanas y británicas en territorio libio y nacionalizó buena parte de los recursos petrolíferos y comerciales extranjeros.

Durante los primeros años del nuevo régimen revolucionario a penas hubo oposición, salvo algunos jefes de clanes sanuies o monárquicos muy allegados al rey Idris.

En el año 1971 se creó la Unión Libia Árabe Socialista a modo de partido único a imagen y semejanza del modelo egipcio. Poco después, el Tribunal del Pueblo condenó a muerte al rey Idris, ya depuesto. En julio de 1972 el vicepresidente del Consejo de la Revolución, el comandante Abd al-Salam Jalloud fue el encargado de formar un gobierno y, en 1974, el coronel Qadhafi fue descargado de parte de las atribuciones políticas y administrativas.

Mientras que en el interior el equipo revolucionario en el poder se esforzaba por conjugar el respeto a las tradiciones islámicas con las corrientes modernistas, de cara al exterior se seguía una política proárabe y antisionista. Como deferencia a los clérigos musulmanes conservadores, Qadhafi prohibió el alcohol y la música occidental, sin embargo, impulsó la emancipación de la mujer.

Durante la primera mitad de los años setenta, Libia entró en una fase de radicalización interna y de aislamiento regional, fundamentalmente como consecuencia de la persecución emprendida por Qadhafi contra los enemigos de su revolución, entre los que siempre se encontraron los fundamentalistas islámicos. El líder libio supo salir airoso de la

¹²⁹ El golpe no fue espontáneo, sino una conspiración que llevaba fraguándose varios años, desde que

crisis, que duró casi toda la década, y, cuando se sintió suficientemente seguro se embarcó en sus experimentos con la *Jamahiriyah* (Estado de las masas), cuyos planteamientos recogía *El Libro Verde*, basado en consideraciones sociales, políticas y económicas (¹³⁰).

La dependencia Libia de los ingresos procedentes de los hidrocarburos hizo que entrara en crisis a partir de 1980 como consecuencia de la recesión económica de los países industrializados. El Gobierno impulsó una política de austeridad que no fue obstáculo para el proyecto de canalización de agua desde las reservas subterráneas del sureste hasta el norte del país, a lo largo de 2.000 kilómetros de acueducto (¹³¹).

La actitud de Libia hacia la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) pasó por varias etapas durante la guerra fría, bien diferentes unas de otras. En ocasiones el régimen libio se mostraba abiertamente anticomunista y, en otras, se acercaba al Pacto de Varsovia con la compra de armamento y con invitaciones a asesores soviéticos y manifestaciones de solidaridad y de amistad con la URSS. La ruptura fue prácticamente total en 1987 a raíz de la guerra contra el Chad, en la que Libia utilizó recursos bélicos soviéticos en contra de la voluntad del Kremlin.

En los años ochenta, Qadhafi se ganó abiertamente la enemistad del presidente Reagan, con en el que comenzó un duelo de acción-reacción-acción. Reagan echó un pulso a Qadhafi poniendo a prueba sus reivindicaciones territoriales en la costa mediterránea, reto al que entró Qadhafi y que le supuso la pérdida de dos cazas en un enfrentamiento con la aviación estadounidense. Acto seguido Reagan ordenó un embargo del crudo libio. En el año 1984, en una manifestación de disidentes libios frente a la embajada Libia en Londres, un disparo salido de la Embajada acabó con la vida de la policía británica Yvonne Fletcher. Al año siguiente, un grupo de terroristas libios secuestró el buque italiano *Achille Lauro*.

En el año 1985 Libia se distanció aún más de Estados Unidos como consecuencia de su presunta vinculación con el terrorismo y entró en una fase de aislamiento internacional que llevó a Qadhafi a reconsiderar su política y a organizar una “revolución dentro de su

Qadhafi tuvo acceso al texto “Filosofía de la Revolución”, de Nasser.

¹³⁰ El Libro Verde se compone de tres partes: la primera, que se titula “El Poder del Pueblo”, plantea la solución al problema político del sistema de gobierno en la sociedad moderna; la segunda, titulada “El socialismo”, contiene la solución al problema económico; y, la tercera, titulada “Tercera Teoría Universal”, contiene el fundamento social de la nación, situándose a mitad e camino entre el capitalismo y el socialismo.

¹³¹ Gran Río Artificial.

revolución”, mostrándose opuesto a la violencia y proclive al indulto, a la apertura política y a la preservación de los derechos humanos.

El día 7 de enero de 1986, el presidente Reagan –que llamaba a Qadhafi “el perro salvaje de Oriente Próximo”- emitió la Orden Ejecutiva 12.543 por la que declaraba como emergencia de nivel nacional la amenaza que representaba la actitud del Gobierno de Libia. Por Orden Ejecutiva 12.544, adoptada el día siguiente, el presidente ordenaba medidas de boicot a los intereses libios en Estado Unidos.

A mediados de año se produjo un atentado –del que se responsabilizó a Libia- en la discoteca berlinesa *La Belle*, frecuentada por soldados estadounidenses, en el que murieron una mujer turca y tres soldados norteamericanos. El mismo año, Reagan ordenó el bombardeo de Trípoli y de Bengasi, en el que murió Hanna, la hija adoptiva de Qadhafi de 15 meses de edad. En el bombardeo perecieron un total de 36 civiles y resultaron heridos alrededor de 90, víctimas que restaron superioridad moral a Estados Unidos frente a los terroristas (¹³²).

El 21 de diciembre de 1988, el vuelo 103 de Pan Am hizo explosión en le aire y fue a estrellarse contra la localidad escocesa de Lockerbie. En el atentado murieron la dotación del avión, sus 259 pasajeros y 11 habitantes de Lockerbie. Las sospechas sobre la autoría del atentado cayeron inicialmente sobre Siria e Irán (¹³³). Según fuentes prolibias, fue durante la segunda guerra del Golfo cuando los norteamericanos necesitaron el apoyo de Siria, momento en el que todas las miradas se volvieron hacia Libia como instigadora del atentado (¹³⁴). En septiembre de 1989 se culpó a Libia del derribo de avión comercial francés DC-10 (UTA-772) sobre Níger. Libia aparecía ya ante la opinión pública como un país relacionado con el entramado terrorista y comenzaron las sanciones por parte de la comunidad internacional.

Once años después del atentado de Lockerbie, Libia presentó como sospechosos de tener responsabilidad directa a sus ciudadanos Abdelbasset Ali Ahmed al-Megrahi y Ali Amin Khalifa Fhimah, los cuales fueron puestos a disposición de un tribunal escocés años después para ser juzgados según la legislación escocesa, sin jurado popular, y ubicado

¹³² HOFFMAN, Bruce. *A mano armada. Historia del terrorismo*. Espasa Calpe. Madrid, 1999. pg 290

¹³³ Con cierta frecuencia, los servicios de inteligencia de determinadas potencias intoxican a la opinión pública culpando de la autoría de un atentado a un país determinado para obtener alguna ventaja política. Sobre este asunto, ver: THOMAS, Gordon. *Mossad. La historia secreta*. Vergara. Buenos Aires, 2000. Pgs. 80 y 81.

¹³⁴ BRYCE, Susan, “Libya, Lockerbie and Lies”. *New Dawn Magazine*. Edición digital N°66. Mayo-junio 2001.

en un país neutral, Holanda (¹³⁵). Sin embargo, para las autoridades libias y para muchos observadores, no sólo las pruebas presentadas por los norteamericanos eran un burdo montaje, sino que el tribunal actuaba bajo la presión norteamericana. Lo cierto es que durante el juicio de la que se llamó “la más amplia investigación criminal de la historia”, se aportaron pruebas (para el tribunal concluyentes) de que el material explosivo y los circuitos para su activación encontrados en el lugar del siniestro habían sido suministrados por determinadas empresas a funcionarios libios entre 1985 y 1986 (¹³⁶).

El día 27 de noviembre de 1991 se dictó orden de detención de los dos sospechosos, con cargos de conspiración por asesinato y violación de las disposiciones de seguridad aérea.

Los Gobiernos británico y norteamericano impulsaron la resolución 731 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que se adoptó en enero de 1992, por la que se exhortaba al Gobierno libio a proporcionar respuesta completa a las peticiones de cooperación de la comunidad internacional para determinar las responsabilidades del atentado. Las sanciones fueron efectivas en abril de 1992, cuando entraron en vigor las medidas adoptadas por resolución 748 de 31 de marzo de 1992 del Consejo de Seguridad y que incluían, entre otras, la prohibición de vuelos sobre Libia -salvo los de carácter humanitario-, el suministro de componentes de aeronaves y de apoyo o asesoramiento técnico aeronáutico, el suministro de armamento, la retirada de asesores militares y la reducción de personal diplomático (¹³⁷).

Veinte meses después, y a la vista de que Libia no cumplimentaba plenamente lo dispuesto en las resoluciones anteriores, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 883 de 11 de noviembre de 1993, que endurecía las medidas adoptadas con anterioridad, y, en concreto, determinaba la congelación de los fondos y recursos financieros libios, en tanto en cuanto no fueran entregados los inculcados a los tribunales competentes.

En julio de 1996, el Congreso de los Estados Unidos promulgó el Acta de Sanciones Irán-Libia ILSA (*Iran-Libya Sanctions Act*) (¹³⁸), que contenía no sólo las sanciones particulares

¹³⁵ Libia argumentó la falta de acuerdos de extradición con Estados Unidos y con Reino Unido para no poner a los sospechosos a disposición de tribunales de estos países.

¹³⁶ “El ojo en los detalles”, en www.segured.com.

¹³⁷ Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 731 de 21 de enero de 1992 y 748 de 31 de marzo de 1992.

¹³⁸ *House of Representatives H.R. 3107*.

establecidas por Norteamérica a los dos países, sino también las limitaciones a inversiones de terceros países en ellos (¹³⁹).

En agosto de 1998, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1192, por la que acogía con beneplácito la iniciativa para que se juzgara a los acusados en las condiciones expuestas más arriba y se exigía a Libia la comparecencia de los acusados ante el tribunal designado.

Las sanciones de Naciones Unidas al país norteafricano fueron suspendidas el 5 de abril de 1999, una vez que el gobierno libio puso a disposición del tribunal escocés a los sospechosos del atentado de Lockerbie.

En febrero de 2001 se dictó sentencia contra los dos inculcados en el caso, recayendo cadena perpetua para Abdelbasset Ali Ahmed al-Megrahi, que fue identificado como agente de los servicios de inteligencia libios, mientras el otro acusado -Ali Amin Khalifa Fhimah- fue declarado no culpable por falta de pruebas. La sentencia no cerró el caso de cara a la opinión pública ni acabó con la polémica internacional, ya que el Gobierno británico exigió a Libia que admitiese públicamente su responsabilidad en el atentado y que compensara a las familias de las víctimas so pena de mantener las sanciones impuestas por Naciones Unidas. Libia no solo se negó a admitir las nuevas condiciones, sino que, con el apoyo de la Liga Árabe, exigió al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la adopción de medidas que la liberaran definitivamente de las sanciones.

Llegado el verano de 2003, el Gobierno libio se decidió a compensar a las víctimas del atentado de Lockerbie con un ingreso a los familiares de 2.700 millones de dólares a través de un banco suizo. Ello propició que el 12 de septiembre de dicho año fueran levantadas las sanciones por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con 13 votos a favor y dos abstenciones, la de Francia y la de Estados Unidos (¹⁴⁰). Este gesto del alto organismo no fue obstáculo para que Estados Unidos mantuviera –como ya se ha dicho– sus sanciones al país norteafricano, al considerar que Libia seguía manteniendo conexiones con el terrorismo internacional, disponía de armas de destrucción masiva y no respetaba los derechos humanos. Durante ese tiempo, el Consejo de Seguridad se mantuvo sin embargo partidario del levantamiento total a la vista de que se habían

¹³⁹ La duración de las sanciones estaba prevista hasta agosto de 2001, sin embargo, la vigencia de la ley fue ampliada hasta el 2006, mediante la "*ILSA Extension Act of 2001*", *House of Representatives H.R. 1954*. En el momento de escribir estas líneas, las sanciones comprendidas en la ILSA referentes a Libia, aún no han sido oficialmente revocadas.

cumplido por parte de Libia los términos impuestos, que incluían asumir la responsabilidad de los atentados e indemnizar a los familiares de las víctimas ⁽¹⁴¹⁾. Semanas más tarde, la interceptación en el Mediterráneo de un buque con componentes de centrifugadoras destinadas a la producción de armamento nuclear en Libia, aceleró la decisión de Qadhafi, quién sorprendió al mundo anunciando en el mes de diciembre su determinación de cancelar –bajo supervisión internacional- todos los programas de fabricación de armas de destrucción masiva.

En su línea de reconciliación, a principios de 2004, Libia compensó con 170 millones de dólares a las víctimas del atentado del DC-10 de la compañía UTA.

En abril del mismo año, el presidente Bush decidió autorizar a las empresas norteamericanas a reanudar el comercio con Libia. Incluso se mostró dispuesto a dar por finalizadas las cláusulas restrictivas del Acta de Sanciones a Irán y Libia para las empresas no norteamericanas. Sin embargo, el Gobierno de Estados Unidos se mantuvo firme en cuanto a las restricciones al tráfico aéreo, a determinadas exportaciones, y a que Libia permaneciera en la lista de países que respaldan al terrorismo. El día 24 de ese mismo mes, la Oficina de Prensa de la Casa Blanca anunció la apertura de una Oficina de Enlace en Trípoli, fruto de la “cooperación bilateral y el diálogo” ⁽¹⁴²⁾. Dos días más tarde se conoció el deseo del Gobierno libio de corresponder recíprocamente con una oficina diplomática en Washington.

En agosto del mismo año, Libia anunció que compensaría a las víctimas del atentado contra la discoteca berlinesa *La Belle* en 1986 con 35 millones de dólares. Tras ello, Alemania ofreció su ayuda a la modernización económica del país africano y abogó por una nueva relación entre la Unión Europea y Libia.

El día 20 de septiembre de 2004 quedaron levantadas la práctica totalidad de las sanciones y restricciones impuestas por Estados Unidos.

El islamismo y el terrorismo

¹⁴⁰ Resolución 1506 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

¹⁴¹ www.un.org

¹⁴² Información de la agencia Reuters publicada en “Libya: News and Views” digital. Actualmente, Estados Unidos mantiene en Trípoli un enlace diplomático que vela por sus intereses, el Sr.Gregory Berry. La

La expansión del islamismo en el interior de Libia en las últimas décadas no puede achacarse, como han manifestado en ocasiones fuentes oficiales del país africano, a las intenciones de potencias extranjeras de desestabilizarlo (¹⁴³). Tampoco puede decirse en absoluto que el régimen libio lo haya potenciado, antes bien lo contrario, desde la subida al poder de Qadhafi, el líder se mostró siempre contrario a las corrientes fundamentalistas, como veremos a continuación, hecho este que le costó un atentado.

Durante los primeros años de su mandato, Qadhafi trató de buscar el apoyo de la rama local de los Hermanos Musulmanes, pero los nuevos planteamientos de la revolución de 1972 no eran compatibles con el discurso islamista, por lo que desde entonces se abrió un periodo de hostilidades entre islamistas y poder. Durante los años ochenta y noventa las tensiones entre ambos crecieron y se produjo una auténtica represión y persecución del islamismo, que acabó incluso en ejecuciones públicas (¹⁴⁴). Sólo en 1986, Qadhafi ordenó cerrar 48 instituciones musulmanas en todo el país bajo acusación de ser tapaderas de actividades extremistas. La reacción se produjo a mitad de los noventa, con un brote de terrorismo en la Cirenaica, precisamente donde habían sido especialmente reprimidos los sanuífes. Durante unos meses se produjeron una serie de atentados en cadena en todo el país. Los atentados fueron reivindicados por determinados grupos terroristas, algunos antes desconocidos.

Ante este clima de tensión, el Gobierno no se limitó a tomar medidas represivas, sino que buscó el respaldo de las autoridades religiosas para ejercer el control de las mezquitas y reislamizar la sociedad. En este sentido, creó en 1989 el Mando Popular Islámico Mundial, encargado de difundir la doctrina islámica a través de la Universidad de Trípoli, inició su estrategia de penetración en África, y buscó el reconocimiento internacional a través de su imagen de resistencia a la propagación del integrismo.

Nos parece interesante la clasificación que hace García García quien establece tres categorías de islamistas en Libia (¹⁴⁵):

Embajada norteamericana en Trípoli fue cerrada en febrero de 1980. La embajada Libia en Washington lo fue en mayo de 1981.

¹⁴³ GARCÍA GARCÍA, Leopoldo. "El islamismo y la oposición en Libia". Boletín de Información del CESEDEN. Nº 262. Ministerio de Defensa. Madrid, 1999. Pg. 79.

¹⁴⁴ *Íbid.* Pg 79.

¹⁴⁵ *Íbid.* Pg. 79 y sigs.

1. Por un lado la Hermandad Sanusiyya y sus seguidores, que comenzó siendo un movimiento educativo, sin intereses políticos, que pretendía islamizar pacíficamente a las regiones más pobres, para luego pasar a adquirir carácter político-militar durante la resistencia contra las potencias colonizadoras, no sin antes introducirse en el tejido social de clanes característico de la zona. El cuarto jeque de la cofradía, autoproclamado primer y único rey en 1950, fue depuesto por Qadhafi en 1969. Hoy día no suponen especialmente una amenaza al régimen de Qadhafi, que prácticamente los ha hecho desaparecer, pero no se descarta que las *zawiyas* (¹⁴⁶) en las que se agruparon sean terreno abonado para el reclutamiento de grupos violentos.
2. En segundo lugar los islamistas urbanos, nutridos de la clase media, fundamentalmente comerciantes, representan el islam oficial y no constituyen una amenaza para el régimen.
3. Y por último el islam alternativo o fundamentalista, que supone la más seria amenaza al régimen de Qadhafi y que responde a la llamada islámica de clérigos musulmanes no árabes. Normalmente está representado por fracciones de grupos originarios de otros países. Este fundamentalismo constituye como decimos la mayor amenaza interna para el régimen, cuyas características de represivo y totalitario son caldo de cultivo para los movimientos integristas.

Entre los grupos radicales que han mantenido alguna relación con Libia, podemos citar a los siguientes:

- *Al-Ikhwan Al-Muslimun* (Hermanos Musulmanes), primer movimiento islámico político-religioso nacido en un país árabe bajo autoridad europea, hizo su aparición en Libia en los años setenta como consecuencia de la diáspora sufrida a resultas de su represión en Egipto, donde habían sido fundados en 1929. Durante los primeros años fueron tolerados, llegando a integrarse principalmente en los sectores de la enseñanza y el comercio. Más tarde, acusados de conspirar contra la revolución, pasaron a la clandestinidad. En 1987 fracasaron en un intento de golpe de Estado contra

¹⁴⁶ Las *zawiyas* suelen ser las casas matrices de las *taruq* o cofradías (singular *tariqa*). Desde la Edad Media han sido centros de enseñanza y arbitraje, etapas de mercaderes, y focos de sedentarización y de colonización agrícola. (TRIAUD, Op. Cit. pg 504. También MAÍLLO SALGADO, Felipe. Vocabulario básico de Historia del Islam. Akal. Madrid, 1987. Pgs. 189 y 190).

Qadhafi. Libia concedió asilo durante los años setenta al líder de la rama sudanesa de los Hermanos Musulmanes, Hassan Al-Tourabi ⁽¹⁴⁷⁾.

- Tras la guerra árabe israelí de 1973, Libia se convirtió en el refugio de diversos grupos violentos comprometidos con la causa palestina. Entre ellos podemos citar a Abu Nidal, uno de los grupos terroristas más sangrientos y que lleva el nombre de su líder. Son muchas las fuentes que apuntan que este grupo, cuyo objetivo político como decimos era la liberación de Palestina, utilizó durante un tiempo a Libia como su santuario, además de recibir de este país el correspondiente apoyo en forma de adiestramiento y de logística. En el año 1973, Abu Nidal se distanció de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), organización con la que comulgaba ideológicamente, siendo expulsado de las filas de Al-Fatah. Las diferencias de Sabri Al-Banna (conocido como Abu Nidal) y Arafat le llevaron a ser condenado a muerte en ausencia, acusado de conspirar para asesinar al líder de la OLP. Fue entonces cuando creó su propio Consejo Revolucionario (*Fatal*), conocido como Organización Abu Nidal. De 1974 a 1973, Abu Nidal se estableció en Irak, en cuyo régimen encontró apoyo. Sin embargo, cuando Saddam Hussein necesitó ayuda norteamericana para luchar contra Irán, no dudó en expulsar a Nidal, que buscó refugio en Siria. De nuevo las presiones norteamericanas hicieron que el Gobierno sirio expulsara en 1986 a Nidal, que esta vez se desplazó a Libia. También Qadhafi expulsó a Nidal, en 1998, año en que el grupo empezó a encontrar problemas internos y de financiación, problemas que alcanzaron su punto más álgido cuando Libia y Egipto dejaron un año más tarde de dar facilidades para sus operaciones, y con la muerte de su líder en agosto de 2000. A partir de ese momento la Organización se diluyó, aunque algunos autores consideran que ha vuelto a actuar con otros nombres como Brigadas Revolucionarias Árabes, Organización Revolucionaria de los Socialistas Musulmanes o Septiembre Negro.
- También el Frente Popular para la Liberación de Palestina (Comando General) –grupo escindido del Frente Popular para la Liberación de Palestina, que se inclina por la solución militar más que por la política en el

¹⁴⁷ www.medeas.be

conflicto de Oriente Próximo- ha recibido desde su creación apoyo del Gobierno libio. Según publica el *Center for Defense Information*, una vez que Siria retiró su apoyo a dicho grupo por motivos económicos, sus líderes buscaron la asistencia de Qadhafi, del que recibieron apoyo entre 1986 y 1989 para realizar ataques a Israel por medios no convencionales como ultraligeros y globos aerostáticos. La misma fuente relaciona a este grupo con el atentado de Lockerbie (¹⁴⁸). Otros grupos opuestos al proceso de paz, además de los ya citados, como la Yihad Islámica Palestina, han recibido apoyo de Libia.

- Durante algunos años fueron localizados en Libia elementos del Partido de la Liberación Islámica, grupo nacionalista originario de Jordania comprometido con la causa Palestina.
- *Ad-Da'wa Wa At-Tabligh*, organización de carácter apolítico, que en determinados momentos fue considerada como “banderín de enganche” de grupos más activos.
- También la Yihad Islámica contó en su día con representación en Libia. Desde 1984 ha sido objeto de una fuerte represión por el aparato estatal libio.
- El Grupo Islámico Combatiente, que actuó en Libia fundamentalmente a mediados de los noventa, y que cuenta con ramificaciones en el exterior.
- El Movimiento de los Mártires Islámicos, que efectuó su aparición en 1996 supuestamente escindido de otro grupo ya existente y con vinculación a grupos armados de países vecinos. Durante algunos años contó con un amplio apoyo en las regiones del interior
- *Al Jama'a Al-Islamiyya*, grupo originario de Egipto relacionado con Al Qaeda, ha dispuesto tradicionalmente de varias ramificaciones en Libia, algunas de ellas muy comprometidas con la causa islámica. Su objetivo a medio plazo es preparar políticamente al país para la sucesión de Qadhafi.

¹⁴⁸ ALDAPE, Sofía. “The popular Front for the Liberation of Palestine. General Command”. Centre for Defense Information. 13 de noviembre e 2002. www.cdi.org

- En Libia se formaron Abdurajak Janjalani, fundador de Abu Sayyaf, y otros componentes del grupo, aunque no hay constancia de que estuvieran relacionados con acciones violentas en el país. También el hermano de Janjalani, líder del grupo en los noventa, perfeccionó en Libia sus habilidades terroristas. Según algunas fuentes consultadas, el grupo Abu Sayyaf se encuentra entre los que, de una u otra forma, han recibido financiación del régimen libio (¹⁴⁹).
- Los Grupos de Combatientes Libios Afganos, constituidos, como otros muchos grupos terroristas en mayor o menor medida, por excombatientes en Afganistán contra la URSS.
- Para algunos autores, el desierto de Libia ha servido de campo de adiestramiento para secuestradores aéreos y otros tipos de acciones de terror. En él practicaron entre otros el Ejército Rojo Japonés, socialistas yemeníes y miembros de Baader-Meinhof (¹⁵⁰).
- En el ámbito exterior, y a pesar de la versiones ofrecidas por las fuentes oficiales libias, son muchos los autores que consideran que este país ha estado -particularmente desde la subida al poder de Qadhafi y durante las décadas de los setenta y ochenta- relacionado en mayor o menor medida con la utilización del terrorismo internacional como herramienta de política exterior. Sirvan de ejemplo los ya mencionados atentados de Lockerbie o el de la discoteca de Berlín (¹⁵¹). Qadhafi buscaba la venganza de las acciones de represalia americanas mediante el empleo del terror, evitando así actuar abiertamente para eludir nuevos bombardeos de represalia. En el caso de la discoteca de Berlín se valió del Ejército Rojo Japonés, que actuaba con el nombre de Brigadas Antiimperialistas Internacionales como tapadera para las operaciones que realizaba por encargo de Libia. Esta franquicia del terror actuó contra intereses norteamericanos durante los años 1986 a 1988 en Yakarta, Madrid, Roma y Nápoles (¹⁵²).

¹⁴⁹ CLARK, Emily. "In the spotlight: Abu Sayyaf". Centre For Defense Information. 9 de septiembre de 2003. www.cdi.org

¹⁵⁰ THOMAS, Gordon, Op. Cit. pg. 164, también: ANDERSON, Scott. "La metamorfosis de Gaddafi". El País Semanal. 10 de febrero de 2004.

¹⁵¹ HOFFMAN, Bruce. Op. Cit. pg 226

¹⁵² *Íbid.* Pgs. 282 y 283

Hoffman menciona también el apoyo prestado por Libia al Ejército Revolucionario Irlandés (IRA) como represalia contra Reino Unido por haber permitido que los aviones norteamericanos que bombardearon Trípoli y Bengasi utilizaran las bases aéreas británicas. Se estima que el grupo terrorista irlandés recibió en los meses siguientes al bombardeo de cinco a diez toneladas de explosivo plástico y otras 120 toneladas de armas y otros explosivos (¹⁵³). También ETA encontró en su momento apoyo en Libia, así como algunos grupos armados de liberación de Filipinas, Angola y Mozambique.

A partir de 1996 se empiezan a apreciar gestos por parte de Libia que hacen pensar que trata de desmarcarse del terrorismo. Fue ese año cuando Libia exigió la extradición de unos 70 conciudadanos veteranos de Afganistán y residentes en Sudán, donde se entrenaban para acciones terroristas (¹⁵⁴).

En el año 1998, mientras se producían enfrentamientos entre radicales islámicos y fuerzas de seguridad en el este del país, Libia dictó la primera orden internacional de busca y captura contra Ben Laden por el asesinato de dos ciudadanos alemanes cerca de Sirte (¹⁵⁵). Fue ese mismo año cuando expulsó del país a Abu Nidal.

Qadhafi fue uno de los primeros dirigentes árabes que denunciaron los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) y que dio su aprobación tácita a la invasión de Afganistán para frenar al régimen talibán.

En su discurso del XXXIII Aniversario de la Revolución de *Al-Fateh*, pronunciado el 1 de septiembre de 2002, Qadhafi quiso dejar claro –en un nuevo intento de desmarcarse de terrorismo- que no puede calificarse de terroristas de forma generalizada a los árabes y a los musulmanes. Según dijo, ante estas acusaciones, la cuestión de fondo no parece ser Al Qaeda ni los talibanes, sino la de meter en un mismo saco a todo el mundo islámico para recolonizar un país tras otro. Qadhafi añadía en su discurso:

¹⁵³ Íbid. Pgs. 288 y sigs.

¹⁵⁴ ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos. “Las redes del terrorismo islamista en el Magreb” en España ante el terrorismo internacional. Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. Madrid, abril de 2004. Pg 18.

¹⁵⁵ Íbid. Pg. 18. También AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam. “La rehabilitación de Libia: más allá de Lockerbie”. Análisis del Real Instituto Elcano. nº 5, Madrid, octubre de 2003.

“...si piensan que el mundo islámico y la religión islámica contemplan el terrorismo, entonces hablaremos en esos términos... según el islam, defenderse contra un enemigo es lícito” (¹⁵⁶).

En declaraciones recientes publicadas en la prensa española, Qadhafi afirmaba encontrarse “en la misma trinchera que Estados Unidos luchando contra un enemigo común” (¹⁵⁷).

El cambio

En los años noventa y de forma inesperada, Qadhafi se decidió a dar un giro de ciento ochenta grados en su actitud hacia el resto del mundo. Convencido –quizás- de que la pertenencia de Libia a la lista de los “Estados canallas” no reportaría nada bueno a su pueblo ni a su propia persona, optó por abandonar su guerra asimétrica contra Occidente y aproximarse a Europa y a Estados Unidos, aún a costa de alejarse de algunos países árabes.

Una vez estabilizada la situación interna gracias al crecimiento económico sostenido merced al petróleo, la actividad diplomática del país árabe se volcó en el establecimiento de relaciones con otros países, particularmente con la Unión Europea, con vistas a acelerar la liberalización de su economía. Esta maniobra se vio acompañada de una política encaminada a lavar su imagen internacional, ofreciéndose como país mediador en conflictos internacionales. Tal fue el caso del conflicto árabe-israelí y las guerras subsaharianas. En este orden de cosas, Qadhafi propuso el ingreso del Israel en la Liga Árabe si se retiraba de los territorios ocupados, y medió entre el Gobierno de Filipinas y los movimientos independentistas musulmanes de ese país.

Qadhafi supo aprovechar la ocasión que le brindó la Cumbre afroeuropea de El Cairo de abril de 2000, para estrechar lazos con la Unión Europea. En ella mantuvo largas conversaciones con Prodi, Schröder, Chirac y Aznar.

Los servicios secretos libios cooperaron con la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en las investigaciones del atentado del 11-S, atentado que fue condenado desde los primeros momentos por el Gobierno libio, que más tarde reconocía el derecho de Estados

¹⁵⁶ Discurso de Muammar al-Qadhafi en el 33 Aniversario de la Revolución (1 de septiembre de 1969). Publicado en el diario Aljamahiria el 02.09.02 y tomado para este trabajo de su versión digital en www.webislam.com

¹⁵⁷ ANDERSON, Scott. Op. Cit.

Unidos de tomar represalias contra quienes lo cometieron. Se especula también con que existe cooperación con Israel en la lucha contra el terrorismo -a pesar de no mantener relaciones diplomáticas con ese país- y con otros países occidentales ⁽¹⁵⁸⁾. Todo ello no fue obstáculo para impedir que en 2002 fuera considerado por Estados Unidos como uno de los países que apoyaban el terrorismo internacional. Sin embargo, se detectaron algunos indicios del fin del aislamiento internacional, como fue la visita oficial de un representante del gobierno británico en agosto de 2002.

En el plano económico, Qadhafi realizó cambios importantes en la cúpula de Economía durante el último Congreso General del Pueblo, con la intención de incentivar la participación privada y las inversiones extranjeras. Libia apuesta desde los últimos años por el desarrollo interno, volviendo a la construcción de grandes obras de infraestructura, y como se ha dicho, trata de afianzar su relación con la Unión Europea.

Su actitud ante el conflicto árabe-israelí y el rechazo de sus propuestas -que se oponían a todo proyecto de partición territorial en Oriente Próximo- por la Liga Árabe, llevaron a este país a retirarse del organismo panárabe en octubre de 2002. Tras su salida de la Liga, Qadhafi intensificó su diplomacia asociativa hacia el África subsahariana, firmando numerosos programas de cooperación y promoviendo la idea de la unidad africana –siguiendo el modelo de la Unión Europea- como única salida a los problemas políticos y económicos del continente ⁽¹⁵⁹⁾. El hombre que hace años propuso “empujar a los sionistas al mar”, ahora defiende la idea de una sola nación –*Israetina*- en la que convivan en paz judíos y palestinos ⁽¹⁶⁰⁾.

Durante los años setenta y ochenta, en el contexto de la guerra fría, Libia se hizo con tecnología y conocimientos para la fabricación y utilización de armas de destrucción masiva, hasta ser calificado con nivel dos en una escala de cero a cinco para medir capacidades, implicaciones e intenciones elaborada por el Gobierno de Estados Unidos ⁽¹⁶¹⁾. En el año 1998 –como ya se ha dicho- Libia comenzó a estudiar la decisión de

¹⁵⁸ Declaraciones del Ministro de A. Exteriores en ESTERUELAS..

¹⁵⁹ A los motivos económicos para orientar su política hacia África, se unen motivos de agradecimiento al apoyo que los países subsaharianos prestaron a Libia durante los años más duros de las sanciones y motivos personales de orgullo por haber sido rechazado sucesivamente como líder panárabe.

¹⁶⁰ ANDERSON, Scott. Op. Cit.

¹⁶¹ GRAHAM, Thomas W. “Weapons of Mass Destruction”. Brooking Review. Fall 2001. Vol 19. Nº 4. The Brookings Review. Washington D.C., 2001.

desmantelar su arsenal de armas de destrucción masiva. Esta medida fue discutida con Estados Unidos simultáneamente con la resolución del Caso Lockerbie.

En el mes de diciembre de 2003, Libia asumió el compromiso de eliminar todos los programas de armas de destrucción masiva, operación que comenzó –según manifestaciones del Gobierno libio- en febrero de 2004, bajo la supervisión de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) y de Naciones Unidas (¹⁶²). El día 5 de marzo de 2004, Libia presentó a la OPAQ una declaración sobre sus arsenales químicos, en la que figuraban 23 toneladas de gas mostaza, una fábrica de armas químicas inactiva y dos almacenes, así como un plan para la destrucción de todo el arsenal químico cuya ejecución se completaría el 29 de abril de 2007 (¹⁶³). Como una muestra más de buena voluntad hacia la comunidad internacional, cinco días después firmó el Protocolo Adicional del Tratado de No Proliferación Nuclear, por el que se compromete a permitir vistas de improviso a los inspectores de Naciones Unidas a sus instalaciones nucleares (¹⁶⁴). El día 6 de marzo de 2004 salían por vía marítima hacia Estados Unidos más de 500 toneladas de material militar libio para su estudio y posible destrucción, en el que se incluían cinco misiles *Scud-C* con sus lanzaderas y otros materiales relacionados con su programa nuclear (centrifugadoras, hexafluoruro de uranio UF-6, sistemas de guiado de misiles, y documentación).

Uno de los cambios políticos más importantes de los últimos años ha sido el nombramiento de Shokri Ghanem como primer ministro. Ghanem, hombre educado en Occidente, que ha desarrollado parte de su carrera política como representante en la OPEP y que goza de la confianza del Líder y de su entorno, se ha convertido en la nueva cara del régimen. Pero este nombramiento no está exento de complicaciones, ya que el aire reformista que pretende dar a su política choca frontalmente con alguno de los principios básicos de *El Libro Verde*, y, sobre todo, que la naturaleza del régimen y sus intereses en el sector de los hidrocarburos, podrían ser un revulsivo ante tanta reforma.

El espíritu de moderación también ha llegado a la propia persona de Qadhafi, que ahora sólo ejerce como líder espiritual de la nación, alejado de las tareas de gobierno en su

¹⁶² www.un.org. También: “Libia desmantela su programa de armas nucleares” *Estrategia Global* n° 3, abril-mayo de 2004. Pg. 65. También: ESTERUELAS, Bosco. “Libia asegura haber eliminado ya sus armas de destrucción masiva”. *El País*, 26 de abril de 2004.

¹⁶³ www.un.org

¹⁶⁴ www.un.org

haima de Bab el Azziziya. Ello no es óbice para que en algunos sectores se especule con la posibilidad de que trate de asegurar la sucesión en su hijo.

Para los miembros de la oposición, Qadhafi es un maestro del engaño, que sabe a quién puede enfrentarse y a quién no, sabe también que el terrorismo no tiene futuro como forma de guerra y ha conseguido cansar a sus vecinos; por esos motivos, necesita reinventarse de nuevo y aparecer ante la opinión pública mundial como un defensor de la paz y de los derechos humanos. Para el propio líder, “la historia de la humanidad no es fija, no sigue un solo ritmo”, acabada la etapa del nacionalismo, ahora nos encontramos en “la era de la globalización y existen muchos factores nuevos que están diseñando nuestro mundo” (¹⁶⁵).

Hay autores que defienden que el cambio de actitud del líder libio en los últimos años se debe al temor de correr la misma suerte que Saddam. Para otros, la realidad es muy diferente y las verdaderas razones tanto del cambio de actitud de Qadhafi como de estadounidenses y británicos –que ya están reanudando las actividades diplomáticas con Libia- no se limitan al ámbito de la seguridad, sino que existen importantes intereses económicos de por medio. En un análisis realizado por el periodista Andrés Lara y publicado en *La Clave* podemos leer que Libia posee las mayores reservas de petróleo de África, hasta el punto de almacenar en su subsuelo el equivalente a 36.000 millones de barriles de petróleo y unos 40 billones de metros cúbicos de gas natural. Sin embargo, en la actualidad produce solo 1,4 millones de barriles diarios, la mitad que antes de las sanciones. Bush –añade Lara- ha manifestado en muchas ocasiones su intención de diversificar sus compras de crudo con objeto de disminuir su dependencia de una región tan vulnerable como Oriente Próximo, motivo por el cual una Libia amiga puede ser un mercado magnífico para abastecerse de combustible barato (¹⁶⁶). Cuatro compañías petrolíferas norteamericanas operan ya en Libia: Occidental Petroleum Corp., Amerada Hess, Maratón Oil y Conoco (¹⁶⁷). También existen acuerdos entre la anglo-holandesa Shell y el Gobierno de Trípoli para la extracción y exportación de gas; la petrolera italiana ENI; y British Aerospace para la venta de material aéreo y aeroportuario. Otros sectores

¹⁶⁵ Muammar al-Qadhafi en ANDERSON, Scott. Op. Cit.

¹⁶⁶ LARA, Andrés. “Todos quieren el petróleo de Gadafi”. *La Clave*. Mayo de 2004..

¹⁶⁷ Algunas de estas empresas no llegaron a perder las concesiones cuando Reagan les ordenó abandonar el país en 1986.

como el de defensa, el inmobiliario y el turístico, están también a la espera de ser abordados por las grandes multinacionales (¹⁶⁸).

A pesar de todos estos cambios, Libia no ha reformado sensiblemente su modelo político para hacerlo más democrático y más respetuoso con los derechos humanos, ni su modelo económico para fomentar la igualdad social.

A pesar de su política de acercamiento a Estados Unidos, Libia se desmarcó en el caso de la guerra de Irak y se apuntó a la postura de que la solución al conflicto debe pasar por Naciones Unidas (¹⁶⁹). Ya en el año 2002, con ocasión del aniversario de la revolución, el líder libio manifestó que un ataque contra Irak podría provocar un peligroso colapso regional, y que ese ataque solo beneficiaría a las organizaciones terroristas, que sacarían partido del caos subsiguiente. Por el contrario, según Qadhafi, el régimen de Saddam era un régimen fuerte que mantenía al integrismo bajo control (¹⁷⁰). En cierto modo, Qadhafi vaticinó en su discurso la situación creada posteriormente en Irak en 2003 y 2004.

Pero a pesar de condenar la intervención militar angloamericana en Irak, su postura y planteamientos fueron bastante menos firmes de lo que hubieran sido años atrás.

Las relaciones de España con el país magrebí se han caracterizado –desde que dejara de prestar apoyo a ETA- por la ausencia de conflictos, a diferencia de lo que ha ocurrido con otros países europeos como Reino Unido, Francia, Alemania o la antigua metrópoli. Esta característica diferenciadora, junto a su proximidad geográfica, colocan a España en una posición privilegiada para hacer de puente entre la nueva Libia y la Unión Europea y la Asociación Euromediterránea.

España mantiene un importante déficit comercial con el país magrebí. Casi la totalidad de las importaciones que realiza España son combustibles y aceites minerales, siendo Libia el suministrador de cerca del 10% del crudo importado por España y el potencial suministrador de importantes cantidades de gas licuado.

En Libia operan entre otras las empresas españolas Repsol-YPF y Enagás, que explotan el gas y el crudo libios. Otros campos en los que se muestra interesada la empresa

¹⁶⁸ LARA, Andrés. Op. Cit.

¹⁶⁹ Manifestaciones del Ministro de Exteriores en ESTERUELAS, Bosco. Op. Cit.

¹⁷⁰ Discurso de Qadhafi en el 33 Aniversario de la Revolución de Al-Fateh. www.webislam.com

española son las telecomunicaciones, el transporte, los servicios, la agricultura, la pesca y las infraestructuras.

Conclusiones, hipótesis e interrogantes

Los continuos y radicales cambios de actitud del líder libio nos llevan a plantear como primer interrogante si la postura adoptada por Libia en los últimos años es sincera o se trata de una simple artimaña para no correr la misma suerte que Irak. Por otro lado, hay observadores que apuntan la posibilidad de que ese cambio de actitud se deba a un pacto secreto Bush-Qadhafi para adoptar la fórmula “petróleo por tranquilidad”, en un momento de previsible cambios en Arabia Saudí a raíz de los acontecimientos internacionales. A nuestro juicio, la actitud de Qadhafi puede interpretarse en una clave interna y otra externa. En cuanto a la primera, entendemos que *el Líder* trata de blindarse contra los movimientos integristas, primer enemigo del régimen, de la sucesión en su hijo y de sus propios intereses. En cuanto a la segunda, Qadhafi ha conseguido salir del callejón sin salida en el que se encontraba de cara a la llamada comunidad internacional y vislumbra nuevas posibilidades económicas para el país.

La situación de Libia con Occidente ha llegado a un punto de gran distensión, hasta el punto de que incluso Estados Unidos y Reino Unido, principales afectados por el terrorismo libio, se encuentran en fase de reestablecer relaciones diplomáticas con Libia y suprimir por completo las sanciones. Si, por el contrario, esas relaciones volvieran a endurecerse, los partidarios de las reformas en Libia podrían perder posiciones frente a los sectores más conservadores.

Sin embargo, cabe preguntarse si esta es la forma adecuada de luchar contra el terrorismo internacional: ¿Puede una compensación económica a las víctimas redimir a un régimen totalitario y promotor del terrorismo? ¿Qué opinan sobre ello los familiares de las víctimas de ETA, organización que en su día fue apoyada por Libia? ¿Son suficientes muestras de buenas intenciones los cambios producidos en Libia para que Occidente tolere a un Estado, hasta ayer mismo considerado “canalla”, solo para participar en el reparto de gas y petróleo?

No es fácil encontrar respuesta a este dilema ya que, por un lado, parece injusto olvidar el pasado, pero por otro, tampoco parece conveniente mantener a ultranza una actitud de rechazo y marginación a un gobierno que parece arrepentido y con ánimo de que su pueblo retome las buenas relaciones con la sociedad internacional.

La amenaza de sanciones y embargos, o su imposición, parece en teoría una herramienta adecuada para controlar la conducta de países “díscolos”; en la práctica, no siempre ha sido así. En el caso de Libia incluso produjo el efecto contrario en los años ochenta.

Las denominadas “sanciones extraterritoriales” impuestas por Estados Unidos a Libia y que afectan a terceros países, son recibidas desde estos como una injerencia en la libertad de mercado y una afrenta a la soberanía. Estas medidas, impopulares en la Unión Europea –especialmente en Italia- lo son también en Estados Unidos donde las empresas se ven perjudicadas en cuanto a su comercio con el país más rico del norte de África. Ello ha llevado a las grandes multinacionales a presionar a Bush para que levante las sanciones.

El diferente trato recibido por Libia durante la crisis por parte de los países árabes y por parte de los países africanos, llevó a Qadhafi a distanciarse de la Liga Árabe –con la que ya tenía diferencias respecto a Israel- y buscar el liderazgo de la Unión Africana. Tampoco parece que los países africanos, separados de Libia por la inmensidad del Sáhara, estén dispuestos a reconocerlo como líder, ni que los propios libios se sientan atraídos por la asociación con pueblos a los que perciben lejanos y diferentes. Por otro lado, una vez finalizadas las sanciones, es muy probable que Qadhafi se olvide de sus pretensiones de liderazgo en África y oriente su política hacia Europa y hacia las grandes multinacionales petroleras.

El camino emprendido por Libia respecto al desmantelamiento de su arsenal de armas de destrucción masiva es de suma importancia para la estabilidad del Mediterráneo, pero por otro lado pone en evidencia la falta de control sobre la fabricación, almacenamiento y posible utilización de este tipo de armas por países del denominado tercer mundo. Estas acciones se presentan por Estados Unidos como un logro de su estrategia de seguridad (¹⁷¹). Libia parece dispuesta a acatar las resoluciones de Naciones Unidas, a pesar de que considera que responden a los intereses de Estados Unidos, país que según el líder Libio gobierna el alto organismo internacional (¹⁷²).

Las visitas realizadas a Libia en los últimos meses por los primeros ministros de países europeos son el camino adecuado para iniciar la necesaria cooperación en diferentes áreas entre Europa y el país magrebí. España ocupa una posición privilegiada para hacer

¹⁷¹ www.whitehouse.gov/news/releases/2003

¹⁷² Discurso de Qadhafi en el 33 Aniversario de la Revolución de *Al-Fateh*. www.webislam.com

de puente entre Libia y la Unión Europea, sea a través de acuerdos bilaterales o en el marco del Proceso de Barcelona. Todo ello suponiendo -como hemos dicho- que Occidente esté dispuesto a olvidar el pasado.

Qadhafi es un valedor de Occidente contra el fundamentalismo islámico. Así lo ha demostrado durante muchos años.

La nueva imagen que trata de dar el país constituye un elemento conciliador para las relaciones intermediterráneas. En el ámbito interno tendrá que efectuar una revisión a fondo de *El Libro Verde* y adoptar medidas de apertura real.

Algunos intelectuales libios sostienen que el acercamiento a Estados Unidos convertirá al país norteafricano en un Estado de aparente libre mercado pero en realidad económicamente “dependiente” de Estados Unidos. Para la oposición, Estados Unidos emplea un doble lenguaje: por un lado intenta promover la democracia en los países árabes y por otra apoya por razones económicas a un régimen autoritario como el de Qadhafi (¹⁷³).

Utilizando palabras del propio Qadhafi podemos hacer un último apunte para la reflexión: las regiones petrolíferas son muy sensibles, y Libia es una región petrolífera.

¹⁷³ “Libya: News and Views” digital.

BIBLIOGRAFÍA

- AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam. "La rehabilitación de Libia: más allá de Lockerbie". Análisis del Real Instituto Elcano. nº 5, Madrid, octubre de 2003.
- ANDERSON, Scott. "La metamorfosis de Gaddafi". El País Semanal. 10 de febrero de 2004.
- BRYCE, Susan, "Libya, Lockerbie and Lies". New Dawn Magazine. Edición digital Nº66. Mayo-junio 2001.
- DJAZIRI, Moncef. "Libia. Suavizamiento político y diplomático". El Estado del Mundo 2004. Akal, 2004.
- ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos. "Libia-Occidente: ¿Fin del conflicto?". Ejército. Nº 757, mayo de 2004.
- ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos. "Las redes del terrorismo islamista en el Magreb" en España ante el terrorismo internacional. Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. Madrid, abril de 2004.
- ESTERUELAS, Bosco. "Libia asegura haber eliminado ya sus armas de destrucción masiva". El País, 26 de abril de 2004.
- GARCÍA GARCÍA, Leopoldo. "El islamismo y la oposición en Libia". Boletín de Información del CESEDEN. Nº 262. Ministerio de Defensa. Madrid, 1999.
- GRAHAM, Thomas W. "Weapons of Mass Destruction". Brooking Review. Fall 2001. Vol 19. Nº 4. The Brookings Review. Washington D.C., 2001.
- HOFFMAN, Bruce. A mano armada. Historia del terrorismo. Espasa Calpe. Madrid, 1999.
- JOFFÉ, George. "Libya: Who Blinked, and Why". Current History. Mayo de 2004.
- LARA, Andrés. "Todos quieren el petróleo de Gaddafi". La Clave. Mayo de 2004.
- MAÍLLO SALGADO, Felipe. Vocabulario básico de Historia del Islam. Akal. Madrid, 1987.
- QADHAFI, MUAMMAR AL. El Libro Verde. Centro Internacional de Estudios sobre el Libro Verde. El Amal. El Cairo, 1990.
- THOMAS, Gordon. Mossad. La historia secreta. Vergara. Buenos Aires, 2000.
- TRIAUD, Jean-Louis. "Libia". Las sendas de Allah. Las cofradías musulmanas desde sus orígenes hasta la actualidad. Bellaterra. Barcelona, 1997.
- WAINES, David. El islam. Cambridge University Press. Madrid 2002.

DOCUMENTOS

- MONTREAL CONVENTION. Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation. Montreal, September 23, 1971.
- Iran-Libya Sanctions Act (H.R. 3107).
- ILSA Extension Act of 2001 (H.R. 1954)

EDITORIALES

- "Libia desmantela sus programas de armas nucleares". Estrategia Global. Nº 3. Abril-mayo de 2004.

OTRAS FUENTES.

www.afrol.com www.cia.org www.cdi.org www.cnn.com www.fco.gov.uk www.medea.be
www.newdawnmagazine.com www.qadhafi.org www.segured.com www.scotcourts.gov.uk www.un.org
www.webislam.com www.whitehouse.gov

RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS

ANASAGASTI, IÑAQUI y otros autores

España: ¿cabemos todos?

Alianza Editorial (Colección Alianza Ensayo)

Rústica. 298 páginas

Biblioteca CESEDEN número 12.933 (signatura16-C-4)

El libro que nos ocupa intenta a responder a la pregunta que plantea el título a través de varias opiniones. En realidad habría que matizar la pregunta, ya que, evidentemente, en España cabemos todos los que se consideran españoles, los que no quieren serlo y otros que no lo son. La cuestión a plantear podría ser una de las siguientes: ¿el modelo de nación que defiende la Constitución es suficiente?, ¿la Constitución es definitiva? y ¿se contempla cualquier modelo de autonomía en la Constitución?

O sea que cada artículo, más que girar en torno a España, analiza la suficiencia o no del modelo de Estado de las Autonomías que se contempla en la Carta Magna. Y se hace a través de representantes de partidos políticos nacionales y nacionalistas, recogiendo un amplio espectro de opiniones que cubren todas las opciones, desde los que defienden un cambio de la Constitución hasta los que sostienen su validez. Recibiendo más apoyo la opción de un cambio institucional en que en Senado pase a ser una cámara de representación territorial.

Por tanto el libro no es más que un foro de opinión cuya utilidad no vas más allá que saber cual es la opinión de cada uno de los representantes de cada partido (y deberíamos entender que cada opinión está vinculada a la posición de su partido político), pero aunque se recurra a la Historia, al Derecho, al como deberían ser las cosas, a la pluralidad enriquecedora y a un sinfín de argumentos, ninguno se aventura a dar un modelo o idea concretos, ni siquiera un esbozo del mismo o un camino a seguir desde el punto en que estamos para encontrar una solución que satisfaga a todos. En este sentido el libro no aporta nada nuevo.

Y es que, a fin de cuentas, nacionalismo, patriotismo y paisanismo son sentimientos, nada más que sentimientos. Uno no puede argumentar porqué quiere a su mujer, y si recurriese a la Historia o al Derecho para explicarlo no dejaría de ser una estupidez. Casi me

atrevería a decir lo mismo en cuanto a lo anterior, uno se siente vasco, catalán o español porque sí; en este caso razonar con argumentos es querer darle lógica a las emociones y no deja de ser una justificación poco útil e infructuosa que a ningún lugar nos lleva y, por tanto, no implica más que despecho u orgullo.

Pero es fácil caer en la “trampa” que nos tienden, y creo que sin intención, los autores, ya que de forma tácita se dan por establecidas dos situaciones: el fraccionamiento de España y el falso significado de la Constitución, que a continuación intentaré explicar.

En lo que se refiere al fraccionamiento de España ninguno de los autores plantea las conversaciones o negociaciones entre un gobierno autonómico y el resto de España, sino entre España y Cataluña, España y Galicia, España y el País Vasco o España y la periferia. ¿Podemos concebir la una sin los otros? Es decir se olvida lo que es España.

En lo relacionado con el significado de la Constitución, tenemos que señalar que ésta es un compromiso entre el Estado español y los españoles, en ella se garantizan y protegen los derechos y deberes de los ciudadanos del Estado, así cómo la actitud que tomará éste frente a ellos, su estilo de gobierno, la organización de sus instituciones y sus prerrogativas. Es decir se olvida también el significado de la Constitución, toda vez que se intenta promover un compromiso entre el Estado y sus territorios obviando a los ciudadanos.

F. R. R.

WILLIAMS, ANDREW

The Battle of the Atlantic

Basic Books. New York, 2003

Rústica. 304 páginas

Biblioteca CESEDEN número B13217

El libro comienza con la narración del hundimiento del trasatlántico *Athenia* que se dirigía a Canadá con 1500 pasajeros a bordo, el día en que Inglaterra declara la guerra a Alemania (3 de noviembre de 1939) y se desarrolla hasta mayo de 1943, fecha en que el mando alemán da por perdida la batalla del Atlántico.

El autor hace un seguimiento cronológico de la forma en que los aliados se enfrentaron a la creciente y poderosa amenaza submarina alemana, desplegada en el teatro de operaciones del Atlántico Norte.

El relato está ligado a la evolución de los planteamientos en la guerra antisubmarina de la Armada británica. Los diferentes cambios que se producen por las mejoras técnicas en los campos de la electrónica, el empleo del radar en buques y aeronaves y el de equipos de localización por radiogoniometría HF/DF, y la acústica submarina con los equipos ASDIC (*Allied Submarine Detection Investigation Committee*) que daría lugar al sonar. Tanto el desarrollo de estos equipos como las técnicas de empleo tuvieron que acelerarse por la necesidad de combatir de una forma más eficaz a los submarinos alemanes que imponían un férreo bloqueo naval a Inglaterra.

Se recoge la evolución de las técnicas de ataque de los submarinos alemanes, desde el inicial concepto de cazador solitario hasta la sofisticada técnica de ataque en grupo conocida como "manada de lobos". Se destaca como parte muy importante del éxito de los submarinos el excelente sistema de aprovisionamiento en la mar. En resumen, se hace un recorrido del rápido ascenso y posterior declive logrado por las unidades submarinas en la guerra.

Es de resaltar el conjunto de entrevistas realizadas a supervivientes y protagonistas de los dos bandos, ya que el origen del libro parte de una serie de televisión; serie escrita y dirigida por el propio autor para el canal de historia de la BBC. Por ello, la atención del lector es atraída rápidamente.

El libro está muy bien documentado, sus fuentes son diversas como la correspondencia particular del primer lord del Almirantazgo británico sir Winston Churchill o las memorias del almirante Dönitz, jefe del arma submarina alemana.

ANDREW WILLIAMS nació en Londres donde reside en la actualidad, es guionista y productor de la cadena de televisión pública británica BBC. Entre sus mayores éxitos se pueden citar los siguientes programas: *Viaje a casa* sobre la hambruna en Somalia; el documental *Crimen de guerra: cinco días en el infierno*, sobre los crímenes de guerra en la antigua Yugoslavia, que fue nominado para los Premios Emmy; y *Provos: el IRA y el Sinn Fein*, sobre los problemas del nacionalismo en Irlanda del Norte.

J. F. V.

HACIA UNA NUEVA ETAPA?

Autor: DOMINGO DEL PINO

Revista *Política Exterior*

Número 98, marzo-abril 2004

Durante la segunda legislatura del Partido Popular, se rompieron los acuerdos de pesca con Marruecos, se produjo un crisis diplomática con el país vecino que duró 27 meses y tuvo lugar el incidente más grave de las relaciones hispano-marroquíes desde la *Marcha Verde*. Ello ha llevado a algunos sectores de la sociedad española a tener la percepción de que ese periodo no ha sido precisamente positivo para las relaciones entre los dos países.

En el presente artículo, DOMINGO DEL PINO, plantea la pregunta de cómo serán nuestras relaciones con Marruecos después de Aznar, para ello compara en cierta medida cómo lo fueron durante el mandato socialista y, sobre todo, analiza una serie de factores que considera cruciales. En primer lugar la propia personalidad del presidente Aznar, a quien se culpa desde la sociedad marroquí de la falta de entendimiento. Por otro lado, la

diferente concepción del papel de los respectivos monarcas en cuestiones de política exterior. No podían faltar los problemas de la reivindicación marroquí de las plazas de soberanía española en el norte de África ni los problemas derivados de la pesca. Los celos suscitados por las relaciones de España con Argelia es otra de las cuestiones que -según DEL PINO- irrita al gobierno marroquí. Todo ello, con el telón de fondo del Sahara Occidental, verdadero motivo de la mayoría de las discrepancias.

Pero no queda ahí la relación de desencuentros entre los dos países. No se puede dejar de lado el hecho de España sea frontera de la Unión Europea con Marruecos, país con un elevado índice de pobreza y de corrupción, con una fuerte presión demográfica y con un fundamentalismo islámico en expansión.

Todos estos problemas no se resolverán –dice el autor- por un simple cambio de personas o de sensibilidad política en el poder, sino con un “tratamiento de choque” que comience con la negociación bilateral de todos los contenciosos que paralizan las relaciones entre ambos países y que se complemente dotando de auténtico contenido a la política de la Unión Europea para el Mediterráneo con objeto de que la zona de prosperidad compartida euromediterránea sea algo más que un simple eslogan.

Marruecos seguirá siendo prioritario en nuestra política exterior –añade DEL PINO- pero, si no lo remediamos, seguiremos viviéndolo como una carga impuesta por la geografía y no como una satisfacción que tantas afinidades humanas y razones históricas deberían movilizar.

B. V.

THE PERFECT STOM

Autores: BROWN, y NICK,
PENGELLY, RUPERT

Revista *Jane's Navy International*.

Marzo 2004.

La revista *Jane's Navy International*, especializada en tecnología y operaciones navales publica un número monográfico dedicado a los asaltos anfibios en su edición de marzo de 2004. Destaca por su interés el dedicado a la “maniobra buque-objetivo STOM (*Ship-To-Objective Manoeuver*)” en su aplicación a la guerra en el litoral y, en concreto, a los medios de desembarco necesarios para su ejecución.

Los autores parten de la experiencia adquirida en los desembarcos efectuados por los *U.K. Royal Marines* y *U.S. Marines* en la península de Al-Faw, al sur de Iraq, en marzo de 2003 en el transcurso de la tercera Guerra del Golfo para controlar las conducciones de petróleo y sus estaciones de bombeo, y en las posteriores acciones de guerra anfibia de dicho conflicto. En tales desembarcos quedó demostrado que los medios utilizados para el movimiento

buque-costa y para la maniobra buque-objetivo, han de ser mejorados y perfeccionados.

Los autores parten de la experiencia adquirida en los desembarcos efectuados por los *U.K. Royal Marines* y *U.S. Marines* en la península de Al-Faw, al sur de Iraq, en marzo de 2003 en el transcurso de la tercera Guerra del Golfo para controlar las conducciones de petróleo y sus estaciones de bombeo, y en las posteriores acciones de guerra anfibia de dicho conflicto. En tales desembarcos quedó demostrado que los medios utilizados para el movimiento buque-costa y para la maniobra buque-objetivo, han de ser mejorados y perfeccionados.

Tanto la embarcación clásica, tipo LCU, que fuera en otro tiempo medio casi exclusivo de desembarco y actualmente caballo de batalla de la descarga logística desde los buques de desembarco, como los más modernos colchones de aire LCAC, o los vehículos anfibios AAV, necesitan introducir mejoras en cuanto casco, propulsión, velocidad y protección, entre otras de sus características. En cualquier caso, el dilema está en

el diseño de las fuerzas anfibias, que ha de optar entre un modelo ligero para poner en práctica una doctrina basada en la sorpresa y la agilidad, o un modelo capaz de llevar a cabo desembarcos con oposición.

Los autores describen los puntos más importantes de los programas de construcciones británico y norteamericano y los prototipos en estudio.

B. V.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

**VISITA A ESPAÑA DE UNA DELEGACIÓN
DEL COLEGIO NACIONAL DE DEFENSA (CND)
DE RUMANIA**

Entre los días 20 al 23 del pasado mes de septiembre, visitó España una delegación del CND de Rumania formada por el general de brigada don Vasile Mihail Ozunu, jefe de este Colegio y por el coronel don Joan Munteanu y señor Antón Lepadat, profesores del CND.

Durante su estancia visitaron: las instalaciones de este Centro, donde asistieron a conferencias sobre: *CESEDEN; La política de defensa en España y Las Fuerzas Armadas españolas*. Visitarón el Palacio Real y EADS/CASA (Getafe).

CELEBRACIÓN DEL CURSO GESTIÓN DE PROGRAMAS

Durante los días 20 de septiembre al 30 de noviembre, se desarrolló en este Centro el II Curso de Gestión de Programas convocado por resolución 453/08459/04, dirigido por la Dirección General de Armamento y Material (DGAM).

En el transcurso del acto de inauguración, el director general de Armamento y Material ofreció unas palabras de bienvenida a los señores concurrentes al citado Curso, el coronel de la DGAM don Felipe Martínez Paricio expuso la introducción al mismo y la directora de Sistemas de Defensa de ISDEFE efectuó la presentación general del Curso.

VISITA A ESPAÑA
DEL NATIONAL DEFENSE COLLEGE (NDC)
DE KENIA

Entre los días 10 al 16 del mes de octubre, visitó España una delegación del National Defense College de Kenia, compuesta por el director del NDC, teniente general J. Koech, acompañado de cuatro miembros del NDC y dieciocho concurrentes (civiles y militares).

Durante su estancia visitaron las instalaciones de este Centro, donde asistieron a conferencias sobre: *CESEDEN; La política de defensa en España; Las Fuerzas Armadas españolas*, presenciaron el desfile de las Fuerzas Armadas con motivo de la Fiesta Nacional y visitaron la Academia de Infantería de Toledo, AESMIDE, INDRA y la Escuela Nacional de Protección Civil (Ministerio del Interior).

VISITA A ESPAÑA

DE LA NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY DE COREA DEL SUR (KNDU)

Entre los días 12 al 15 del mes de octubre, visitó España una delegación del KNDU, presidida por el general de brigada don Kim Kwang Cheol, director del Curso de *Máster* de la KNDU, acompañado de dos profesores y dieciseis alumnos.

Durante su estancia visitaron: Madrid, Toledo, las instalaciones de este Centro, donde asistieron a la conferencias sobre: *CESEDEN* y *Las Fuerzas Armadas españolas*, visitaron al JEMAD y Barcelona.

NOTA: Las personas interesadas en la adquisición de algunas *Monografías* del CESEDEN y *Boletín de Información* pueden hacerlo en la librería que para tal efecto dispone el Ministerio de Defensa, situada en la planta baja de la entrada al mismo por la calle Pedro Texeira.