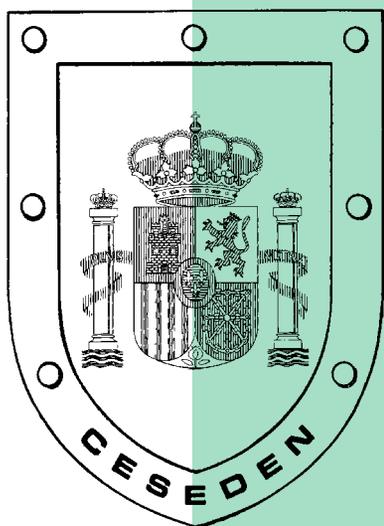


BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 274



año 2002

CONFERENCIAS

- DE LA CONFERENCIA DE BARCELONA AL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO DE LA OTAN

Juan Prat Coll

Embajador permanente ante el Consejo Atlántico Norte.

COLABORACIONES

- LA ADAPTACIÓN DEL TRATADO SOBRE FUERZAS ARMADAS CONVENCIONALES EN EUROPA Y SUS CONSECUENCIAS ESTRATÉGICAS

Amador Enseñat y Barea

Comandante del Ejército de Tierra

Magister en Seguridad y Defensa.

- EL AGUA COMO FUENTE DE CONFLICTOS EN EL MEDITERRÁNEO

Eugenio Vera Bolaños

Teniente coronel del Ejército de Tierra

Profesor de la ESFAS.

- GLOBALIZACIÓN O MUNDIALIZACIÓN, TANTO MONTA-MONTA TANTO

Javier Feal Vázquez

Capitán de fragata

Profesor de la ESFAS.

- LOS CAMPOS DE BATALLA DEL FUTURO

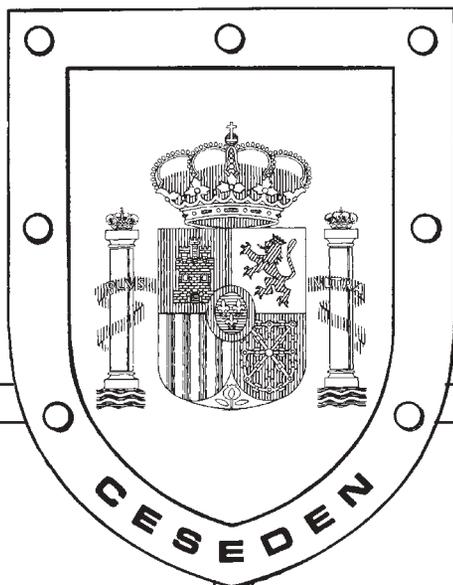
Salvador Fontenla Ballesta

Coronel del Ejército de Tierra

Secretario de estudios de la ESFAS.

RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS

MINISTERIO DE DEFENSA



BOLETÍN DE INFORMACIÓN

SUMARIO

Conferencias

- De la Conferencia de Barcelona al Diálogo Mediterráneo de la OTAN 7

Colaboraciones

IV. ESTRATEGIA

- La adaptación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y sus consecuencias estratégicas 27

VIII. POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA

- El agua como fuente de conflictos en el Mediterráneo 49
- Globalización o mundialización, tanto monta-monta tanto... 95
- Los campos de batalla del futuro 111

Reseñas de libros y revistas

XI. ACTIVIDADES DEL CENTRO

- Visita a España del viceministro de Defensa de Vietnam 153
- Visita a España del C Curso del Colegio de Defensa de la OTAN (NADEFCOL) 154
- Conferencia pronunciada por el excelentísimo señor don Juan Prat y Coll 155
- Visita a España de la Academia de Mando y Estado Mayor de las Fuerzas Armadas alemanas 156
- Visita a España de la Academia de Guerra de Turquía 157
- Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) 158
- Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE) 159

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

Edita:



NIPO: 076-02-073-8

ISSN: 0213-6864

Depósito Legal: M-4350-1987

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 900 ejemplares

Fecha de edición: junio 2002

CONFERENCIAS

DE LA CONFERENCIA DE BARCELONA AL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO DE LA OTAN

Juan Prat y Coll

*Embajador permanente
ante el Consejo del Atlántico Norte.*

Introducción

Fue Ferdinand Braudel el que en una ocasión se refirió al Mediterráneo como «mil cosas en una», en referencia a la característica única de esa región como punto de encuentro y confluencia de distintas culturas, religiones e ideas. En efecto, mezquitas, sinagogas y catedrales han coexistido durante siglos en torno a ese mar, imperios, monarquías y repúblicas han convivido en ese espacio relacionándose entre sí. Pueblos de etnia y lengua muy diferentes han compartido la «mediterraneidad» como factor común a todos ellos.

El Mediterráneo, nexo de unión entre continentes, atraviesa en la actualidad por una fase de intenso cambio social, político y económico y ello hace más necesario que nunca reforzar los mecanismos de diálogo y cooperación en ese espacio geográfico.

Bishara Khader decía que el Mediterráneo es:

«Demasiado estrecho para separar, demasiado largo para unificar.»

Y ello, en efecto, hace que cualquier análisis de la zona sea necesariamente una tarea compleja que nos hace plantearnos preguntas como: ¿Es posible una percepción estratégica global de toda el área mediterránea? ¿Es igualmente posible una visión unitaria de los problemas y relaciones que afectan a todos los países ribereños, especialmente las relaciones económicas y comerciales? ¿Puede desarrollarse una cooperación global? Hay, en definitiva, muchos mediterráneos, uno occidental, otro oriental, un Magreb, un Masreck, Oriente Medio e Israel, los Balcanes y Turquía. El Mediterráneo, más que equilibrios estratégicos globales, lo que necesitaría, desde ese punto de vista, serían equilibrios regionales, en el Mediterráneo Occidental, en el Egeo, en Oriente Medio o en el Adriático.

Hablamos, sin duda, del espacio del planeta donde a tan poca distancia se encuentran sociedades en situaciones tan dispares de desarrollo económico, social, político y cultural. No resulta exagerado decir que un abismo nos separa y precisamente por ello, en el nuevo marco estratégico surgido tras el final de la guerra fría, la región del Mediterráneo aparece, por sus características propias, como un elemento clave para la seguridad euroatlántica, recabando, pues, la atención tanto de los países de la Unión Europea como de los de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La zona del Mediterráneo es un corredor vital que conecta a Occidente con los recursos energéticos del Oriente Medio y ello hace que tengamos un interés básico en el mantenimiento de la estabilidad en esa región. Cinco países miembros de la Unión Europea y seis de la OTAN están situados en la ribera norte de ese mar y las restantes naciones de la Unión Europea y de la Alianza Atlántica tienen importantes intereses en la zona.

La Historia nos enseña que la falta de conocimiento mutuo y la ausencia de respeto hacia una cultura ajena pueden afectar en gran manera a la seguridad y a la estabilidad. La paz y el bienestar exigen la comunicación entre los pueblos, que éstos dediquen tiempo a exponer y a escuchar sus opiniones mutuas, y que hagan un esfuerzo por comprender y tolerar sus diferencias al tiempo que, apoyándose en sus puntos en común, promuevan lazos de cooperación económica y política.

A eso tienden diversas iniciativas internacionales hoy en marcha, muy particularmente el Proceso de Barcelona en el marco de la Unión Europea y el Diálogo Mediterráneo de la OTAN que enmarcan el título de mi intervención. Antes de intentar describir las características de cada una de ellas, considero necesario hacer un esbozo de la situación política, económica y social imperante en los países de las riberas meridional y oriental del Mediterráneo para tener una idea precisa de la magnitud del desafío que hoy se plantea en esta región.

El Mediterráneo, hoy

Desde un punto de vista económico y social, con la excepción de Israel, las diferencias entre los países del Norte y del Sur en el Mediterráneo son enormes: la diferencia en términos de renta *per cápita* disponible es hoy de 15 a 1 y algunos analistas prevén que incluso pueda incrementarse hasta llegar a una desproporción de 20 a 1 en el año 2010. Frente a los 600 dólares/año de renta *per cápita* en los países más pobres del Sur, los países más ricos del Norte sobrepasan los 20.000 dólares/año.

La inversión extranjera en los países de la ribera sur es muy escasa como consecuencia de la fragmentación de aquellos mercados, la excesiva regulación estatal de los mismos y la debilidad general de aquellas economías. Además, las infraestructuras son deficientes y no existe un entorno político apropiado para atraer a los capitales extranjeros, a pesar de que formalmente puedan existir los marcos legales adecuados para ello.

El Producto Nacional Bruto (PNB) de esos países del sur del Mediterráneo ha crecido durante los últimos 10 años a un promedio cercano al 3%, lo que es objetivamente un dato positivo, pero sigue siendo extremadamente reducido. Por ejemplo, el PNB combinado de los países del Magreb (Marruecos, Argelia, y Túnez con 66 millones de habitantes) es menor que el de Portugal (10 millones de habitantes). El PNB de los países del Masreck (Egipto, Líbano, Siria y Jordania con 86 millones de habitantes) apenas iguala al de Grecia (10 millones de habitantes) o al de Finlandia (cinco millones de habitantes).

Por otra parte, la tasa de crecimiento económico de nuestros socios mediterráneos es absolutamente insuficiente para mantener, por no hablar de mejorar, los niveles de vida de

una población que crece aceleradamente, aunque hay indicios de que está disminuyendo algo. Ese crecimiento desbordante de la población acarrea consigo un gran fenómeno de desempleo, con porcentajes que oscilan entre el 15% y el 20% de la población activa sin contar con el paro encubierto, concentrándose particularmente entre las generaciones jóvenes y en los barrios marginales de las grandes aglomeraciones urbanas.

En el ámbito comercial, es interesante consignar que el 51% de las exportaciones de nuestros socios mediterráneos y el 54% de sus importaciones se realizan con Europa. En contraste con esas cifras, los intercambios de bienes y servicios entre esos países sólo representa un 6% de su comercio exterior, lo que refleja la carencia de un proyecto integrador en esa ribera sur y el largo camino que esos países deben aún recorrer para aumentar la interdependencia de sus economías y diversificar su comercio exterior.

Aún en el ámbito económico, parece oportuno recordar el alto nivel de dependencia que Europa tiene con respecto a esos países para su aprovisionamiento de petróleo y gas. El 65% de las reservas mundiales de petróleo explotables en la actualidad están concentradas en la zona del golfo Pérsico y ello pone de relieve la importancia del Mediterráneo como vital línea de comunicación para nuestro suministro energético. Dos gaseoductos conectan hoy a Europa con Argelia y un tercero se construirá en breve. Una cantidad creciente de gas líquido y de petróleo es suministrada por Egipto a diversos países europeos. Todo ello hace que los intercambios comerciales entre la Unión Europea y los países de las riberas meridional y oriental del Mediterráneo sean más importantes que los que mantenemos con Europa del Este.

Desde un punto de vista demográfico, hay una enorme diferencia entre el crecimiento medio en esos países (2,5%) y el registrado en nuestros países europeos (0,8% de media e incluso crecimiento negativo en algunas naciones). Aunque hay algunos datos que parecen indicar que el crecimiento demográfico de nuestros socios mediterráneos puede haberse moderado, lo cierto es que la tendencia imparable es hacia un cada vez mayor desequilibrio demográfico entre el Norte y el Sur.

Hoy, de los 450 millones de habitantes de la cuenca mediterránea, las dos terceras partes viven en los países del Sur. Además, la población de menos de 15 años en los países del Sur llegará a un porcentaje del 35% en el año 2025 frente a unas poblaciones con clara tendencia al envejecimiento en nuestros países del Norte. Esa enorme avalancha de personas jóvenes plantea para los gobiernos de los países de las riberas meridional y oriental del Mediterráneo grandes retos en materia de educación, sanidad y, sobre todo, empleo.

La insuficiente o inadecuada respuesta de aquellos gobiernos a esos desafíos y necesidades es una fuente permanente de inestabilidad potencial que produce, como efecto colateral, unos flujos masivos e incontrolados de emigración. El resultado de todos estos factores combinados es una situación potencialmente explosiva que puede tener un impacto devastador en la estabilidad de toda la región.

Presiones demográficas de la magnitud descrita están produciendo en nuestros socios mediterráneos un proceso acelerado e imparable de emigración rural hacia las grandes

ciudades, tensiones sociales y económicas y una auténtica avalancha de personas que se incorporan a la «modernidad» de la gran ciudad exigiendo un puesto de trabajo y servicios públicos en materia educativa y sanitaria. En efecto, un número creciente de personas en esos países están abandonando el entorno rural en el que nacieron para emigrar a las grandes urbes que no están suficientemente equipadas para ofrecer los mínimos servicios sociales que esas personas requieren.

Esas crecientes masas se ven a menudo en una situación de desempleo, pobreza y desencanto, al mismo tiempo que los medios de comunicación les permiten tomar conciencia del contraste entre su situación de precariedad y la sociedad de consumo que impera en otros países no tan lejanos.

Estas masas desheredadas y sin futuro son presa fácil para la propaganda de organizaciones islámicas radicales que proporcionan, además, algunos de los servicios sociales básicos que el Estado es incapaz de prestar. Muchas de estas personas, desencantadas con su situación y a veces con un bagaje ideológico radicalizado, emigran, en condiciones de seguridad con frecuencia precarias, a Europa donde su integración tampoco resulta fácil dadas las diferencias de lengua y cultura, por no mencionar los límites impuestos por las respectivas legislaciones nacionales en materia de emigración y extranjería.

Desde el punto de vista estrictamente económico, esta inmigración masiva desde el Sur hacia el Norte no debería ser nociva ni peligrosa *per se*. Por el contrario, la escasez de mano de obra en determinados sectores productivos es una realidad y, por tanto, la inmigración es necesaria y bienvenida como factor benéfico para la buena marcha de la economía. Sin embargo, es razonable tener, al mismo tiempo, conciencia de los problemas y riesgos que pueden derivarse de lo que podríamos denominar inmigración «ideologizada» y descontrolada.

Desde una perspectiva interna de esos países, es evidente asimismo la necesidad de un mayor pluralismo y apertura en sus regímenes políticos, que son, con frecuencia, excesivamente autocráticos y personalistas. Hoy la revolución en los medios de comunicación social y en la tecnología de la información produce la emergencia en esos países de una sociedad civil que plantea a aquellos gobiernos tradicionales, desafíos en términos de responsabilidad política y capacidad para gestionar el cambio. Una posible consecuencia de esta sociedad civil emergente puede ser la progresiva pérdida de control central en las sociedades tradicionalmente autoritarias de esos países mediterráneos, lo que constituirá un factor adicional de riesgo e incertidumbre junto a las fuerzas y los mitos del nacionalismo y del islam radicalizado. Todo ello configura un entorno regional bastante imprevisible desde el punto de vista de la seguridad y de la estabilidad y hace que España, por su proximidad geográfica, tenga un interés prioritario en la evolución de la zona.

El Proceso de Barcelona

El Mediterráneo, en efecto, siempre ha sido, es y será para España un área de interés prioritario en lo político, económico, cultural, social y humano. Pero también la Unión Europea comparte esta visión del Mediterráneo, que se configura como su zona de interés en el flanco sur y que, por tanto, debe ocupar un lugar especial en las relaciones

exteriores de los Quince. La Unión Europea decidió en el año 1995 dar un giro radical a su tradicional política mediterránea, lanzando el denominado «Proceso de Barcelona» en el mes de noviembre de aquel año, durante la segunda Presidencia española de la Unión Europea y con un español responsable en la Comisión Europea de las relaciones con estos países, que habían sido impulsadas de manera innovadora por otro comisario español durante los años precedentes. Por primera vez se buscaba establecer una relación en pie de igualdad entre ambas riberas del Mediterráneo y se articulaba en torno a tres vertientes:

1. La política y de seguridad.
2. La económica y financiera.
3. La humana, social y cultural.

Se pretendía con ello dar una respuesta global y decidida a los problemas de la región con una declaración y un programa de acción elaborados en común y aprobados por unanimidad, abandonando Europa viejas actitudes paternalistas, pasando de una política «para» el Mediterráneo a una verdadera política euromediterránea.

El Proceso de Barcelona incluye una banda de relación bilateral de la Unión Europea con cada uno de los socios mediterráneos, enmarcada en los Acuerdos de Asociación Euromediterránea, mencionados más adelante, y también una banda multilateral-regional en la que la Unión Europea y todos los socios mediterráneos han desarrollado un ambicioso esquema de contactos políticos: el Comité Euromediterráneo con representantes de los 27 países participantes en el Proceso se reúne cada tres meses aproximadamente y vela por el cumplimiento de los acuerdos y proyectos en curso.

Además, tienen lugar conferencias periódicas de ministros de Asuntos Exteriores (Barcelona 1995, Malta 1997, Palermo 1998, Stuttgart 1999, Lisboa mayo 2000, Marsella noviembre 2000 y Bruselas 2001) para mantener el impulso político y ofrecer directrices al Proceso. La próxima reunión ministerial se celebrará en Valencia, durante la actual Presidencia española de la Unión Europea, los días 22 y 23 de abril próximos.

El Proceso de Barcelona quiso marcar un punto de inflexión, un punto de no retorno en las relaciones de la Unión Europea con los países de las riberas sur y este del Mediterráneo: se partía del reconocimiento de determinados objetivos e intereses comunes y se establecía un compromiso mutuo de acción animado por un espíritu de responsabilidad compartida. Los 12 países mediterráneos identificados por la Unión Europea como socios en este Proceso son: Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Jordania, la Autoridad Nacional Palestina, Líbano, Siria, Turquía, Chipre y Malta. Libia tiene estatuto de observador en algunas reuniones.

El Proceso de Barcelona inauguró una nueva política «de proximidad» con los 12 socios mediterráneos y supone innovaciones en la política que tradicionalmente había desarrollado la Unión Europea hacia sus vecinos del Sur: el proyecto de «Partenariado-Asociación Euromediterráneo» es de naturaleza global y compromete por igual a los 27 participantes para el logro de ambiciosos objetivos a largo plazo.

Igualmente, pone un énfasis renovado y sin precedentes en la noción de cooperación regional, acompañando todo ello de los recursos económicos necesarios a través del Programa MEDA y de las facilidades crediticias del Banco Europeo de Inversiones.

Merece la pena enunciar, aunque sea brevemente, los objetivos estratégicos que se incluyeron como pilares fundamentales en el Proceso de Barcelona en 1995:

1. La creación de un área de paz y estabilidad basada en los principios de democracia y respeto a los derechos humanos.
2. El establecimiento de una zona de prosperidad compartida mediante la introducción progresiva del libre comercio entre la Unión Europea y sus socios mediterráneos y también entre estos últimos. El objetivo último es la creación de una «Zona Euromediterránea de Libre Comercio» en el año 2010.
3. El desarrollo de recursos humanos, la promoción del conocimiento mutuo entre los pueblos de la región y el desarrollo de una sociedad civil libre y próspera.

Para alcanzar estos objetivos, el Proceso de Barcelona promueve actividades en los tres mencionados ámbitos o capítulos:

- 1 Aspectos políticos y de seguridad.
- 2 Asuntos económico-financieros.
- 3 Cuestiones sociales, culturales y humanas.

Asuntos económicos y financieros

Los aspectos económicos y financieros del Proceso giran en torno a:

1. Los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación suscritos con los socios mediterráneos con el objetivo último de establecer una Zona de Libre Comercio para el 2010.
2. El Programa MEDA.

Los Acuerdos de Asociación sustituyen a los Acuerdos de Cooperación de los años setenta y van mucho más allá. Aunque el contenido de los Acuerdos de Asociación varía de país a país, se pueden destacar algunos de sus rasgos comunes: se crean canales de diálogo político, respeto a la democracia y derechos humanos, pero el objetivo fundamental es la creación de una Zona de Libre Comercio compatible con las normas de la Organización Mundial de Comercio, combinado con una cooperación económica en un amplio número de sectores y cooperación en materia social y migratoria. Los socios mediterráneos se comprometen a eliminar gradualmente los aranceles y demás barreras comerciales en el ámbito industrial a lo largo de un periodo de transición no superior a 12 años, a liberalizar los pagos corrientes vinculados al movimiento de bienes, personas, y servicios y a lograr la plena liberalización de los movimientos de capitales.

Por parte de la Unión Europea existe el compromiso de seguir facilitando el acceso de los productos agrícolas al mercado europeo ya que las importaciones en el ámbito industrial estaban prácticamente liberalizadas para estos países en virtud de las preferencias mediterráneas.

Los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea con Túnez, Israel, Marruecos y la Autoridad Nacional Palestina ya han entrado en vigor. Con Jordania el Acuerdo se firmó en el año 1998, pero aún está pendiente de ratificación para su entrada en vigor. Con

Egipto se firmó en junio de 2001, con Argelia las negociaciones han concluido en diciembre de 2001, con Líbano en enero de 2002 y prosiguen las negociaciones con Siria.

Con Chipre, Malta y Turquía se firmaron Acuerdos de Asociación (de primera generación) en los años sesenta y setenta, resultando en el caso de Turquía en una unión aduanera que entró en vigor el 1 de enero de 1996.

Hay que decir que estos Acuerdos permiten a estos países afrontar los retos de la globalización de la mano de sus asociados europeos y principales socios comerciales e inversores así como donantes de ayuda.

El Programa MEDA, por su parte, que contó con 3.435 millones de euros en el periodo 1995-1999, tiene asignados 5.350 millones de euros para los años 2000-2006. Estos fondos del presupuesto comunitario se ven acompañados por importantes préstamos del Banco Europeo de Inversiones que totalizaron 4.808 millones de euros en el periodo 1995-1999 y está previsto que asciendan a 6.400 millones de euros para los años 2000-2007.

Como complemento y apoyo a las líneas de financiación ya mencionadas, el Consejo de Laeken (diciembre 2001) invitó a la Comisión a examinar la posible puesta en marcha de un Banco Euromediterráneo. En respuesta a tal invitación, la Comisión envió con fecha 27 de febrero de 2002 un informe al Consejo proponiendo la creación de tal Banco, como una entidad subsidiaria del Banco Europeo de Inversiones. En el informe de la Comisión se destaca que, además de apoyar las inversiones en materia de infraestructuras, el propuesto Banco Euromediterráneo debería jugar un importante papel de apoyo al desarrollo del sector privado en la región.

El Consejo Europeo de Barcelona ha endosado la decisión del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Comunidad Europea (ECOFIN) de establecer una línea reforzada de inversión euromediterránea en el seno del Banco Europeo de Inversiones. Cuando haya transcurrido un año desde el establecimiento de esta facilidad financiera, y en función de sus resultados, podría reconsiderarse la idea de establecer una entidad subsidiaria del Banco Europeo de Inversiones para el Mediterráneo.

Cuestiones sociales, culturales y humanas

En lo que se refiere a los aspectos sociales, culturales y humanos, la Unión Europea es consciente de la gran labor que queda por desarrollar con nuestros socios mediterráneos, incrementando el conocimiento mutuo entre nuestros pueblos y reforzando la cooperación entre las diversas sociedades civiles. En este ámbito, el Proceso de Barcelona ha lanzado tres grandes programas regionales: el EUROMED HERITAGE para la conservación y desarrollo del patrimonio cultural euromediterráneo, el EUROMED AUDIOVISUAL que apoya proyectos de cooperación en el ámbito de la radio, la televisión y el cine, y el EUROMED YOUTH para promover los intercambios de jóvenes y su integración en la vida social y profesional en el marco de una sociedad civil cada vez más democrática.

Aspectos políticos y de seguridad

También el Proceso de Barcelona incluye los aspectos políticos y de seguridad. Las relaciones de la Unión Europea con los países del sur y del este del Mediterráneo están basadas en esa política «de proximidad» antes mencionada que refleja la importancia política y estratégica que la región tiene para nosotros, importancia que va mucho más allá de los citados intereses comerciales o programas de cooperación y asistencia.

Conscientes de la relevancia que estos aspectos ligados a la seguridad y estabilidad tienen para el futuro de todos nuestros países, responsables en la materia vienen reuniéndose con regularidad desde el año 1995 para discutir el contenido y redacción de la Carta Euromediterránea para la Paz y la Estabilidad.

Los rasgos principales de dicho documento, ya muy perfilado, son:

1. Texto moral y políticamente vinculante.
2. Poner énfasis en cuestiones políticas y de seguridad, pero incluir también asuntos sociales, culturales y humanos en la medida en que éstos puedan afectar a aquéllas.
3. Se fija como objetivo en el plano regional, la promoción de los derechos humanos, la democracia, la tolerancia y el respeto mutuo.
4. Se establece un marco de cooperación para la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.
5. Se fijan mecanismos de prevención de conflictos y gestión de crisis.

La Conferencia Ministerial de Marsella en noviembre del año 2000 anotó el trabajo realizado hasta la fecha pero, debido al clima político imperante en la región (conflicto de Oriente Medio), acordó posponer la adopción de cualquier texto hasta que las circunstancias políticas fueran más favorables.

En efecto, la dramática situación en Oriente Medio viene entorpeciendo desde hace tiempo el normal desenvolvimiento del Proceso de Barcelona. A esa dificultad se une también el hecho de que la propia Unión Europea está atravesando desde hace unos años una cierta crisis institucional y de identidad. Como tercer factor que incide en el desarrollo del Proceso de Barcelona es necesario, también, mencionar que nuestros socios del Sur carecen de un proyecto integrador comparable al nuestro y ello dificulta los avances.

Algunas voces agoreras han aprovechado esta situación coyuntural para calificar al Proceso de Barcelona como una iniciativa poco dinámica e incapaz de superar situaciones difíciles como la que, sin duda, hoy vivimos en el Mediterráneo. Nada más lejos de la realidad. Es cierto que tras progresos iniciales rápidos y bastante esperanzadores, el avance se ha ralentizado algo, fundamentalmente como consecuencia de la situación política en Oriente Medio, como se ha señalado.

Pero, aún así, en la Conferencia Ministerial de Marsella, la misma en la que se decidió, por razones de oportunidad política, demorar la adopción de la Carta Euromediterránea para la Paz y la Estabilidad, la Comisión presentó una iniciativa para revitalizar el Proceso de Barcelona que recibió un respaldo muy sólido por parte de los ministros y se va abriendo camino la idea de que, aunque la Carta Euromediterránea no esté aún en

vigor, debemos perseverar en nuestros esfuerzos para promover el respeto de los derechos humanos y las libertades democráticas en la zona.

Al mismo tiempo, se impone el mantenimiento y puesta en práctica de los programas de cooperación económica y financiera y completar el marco de Acuerdos Euromediterráneos de Asociación con nuestros socios.

En el nuevo contexto internacional en el que nos movemos, el apoyo de los 27 socios al Proceso de Barcelona se configura como una exigencia vital por tratarse del marco de diálogo y cooperación por excelencia entre Europa y los países de las riberas sur y este del Mediterráneo. El Proceso de Barcelona es el resultado de la voluntad política de 27 naciones para promover la paz, la estabilidad y la prosperidad en un mar que todos compartimos. Tal y como sucedía en el año 1995, cuando esta iniciativa comenzó su andadura, hoy el futuro del Proceso de Barcelona depende de la activa participación en el mismo de todos sus actores para diseñar políticas a largo plazo que puedan dar respuesta a los problemas emergentes en la región.

El Diálogo Mediterráneo de la OTAN

Los problemas más graves que afectan a la región del Mediterráneo son, hoy por hoy, de naturaleza socio-económica y es por ello lógico que la Unión Europea haya estado en la vanguardia de aquellas organizaciones que se han comprometido en el establecimiento de relaciones de cooperación entre ambas riberas del *Mare Nostrum*. La Unión Europea ofrece, efectivamente, lo que más necesitan nuestros socios del Sur: cooperación económica y asistencia técnica.

Dicho eso, es también patente que la Unión Europea, por sí sola, no podía dar una respuesta a los diversos problemas que afectan a la región. Además, es necesario recordar que la Unión Europea no incluye a determinados países que tienen una importante influencia sobre la seguridad del Mediterráneo, muy notablemente el caso de Estados Unidos y de Turquía. Para conseguir un Mediterráneo estable y una región próspera es lógico y necesario que otros actores institucionales se impliquen en el ejercicio y desempeñen su papel. Uno de esos actores, sin duda alguna, es la OTAN.

El Diálogo Mediterráneo es una iniciativa de la Alianza Atlántica que inició su andadura al quedar recogida en la declaración final de la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la OTAN celebrada en Bruselas en el mes de enero de 1994. La declaración se refería a los progresos que se iban registrando en el Proceso de Paz de Oriente Medio que «permitían considerar medidas para promover el diálogo, la comprensión mutua y la confianza entre los países de la región».

En el comunicado de la reunión de ministros aliados de Asuntos Exteriores de diciembre de 1994 se declaraba la «disponibilidad para establecer contactos, caso por caso, entre la Alianza Atlántica y los países del Mediterráneo no miembros de la misma con vistas a fortalecer la estabilidad regional». En febrero del año 1995 se materializaron las oportunas invitaciones a Egipto, Israel, Mauritania, Marruecos y Túnez para participar en el Diálogo. En noviembre de ese año se extendió una invitación a Jordania y en febrero de 2000 a Argelia, siendo, por tanto, en la actualidad siete los países socios de esta iniciativa de la OTAN.

La iniciativa mediterránea de la Alianza Atlántica, por su peculiaridad, aporta un enfoque diferenciado a la seguridad de la región, reflejando el convencimiento de las naciones aliadas de que la seguridad de Europa está estrechamente vinculada a la seguridad de la cuenca mediterránea. Esta iniciativa forma parte integral del proceso de transformación externa emprendido por la Alianza para adaptarse al nuevo entorno de seguridad surgido tras el final de la guerra fría. De hecho, así queda recogido en el párrafo 38 del Concepto Estratégico de la Alianza aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno aliados reunidos en la Cumbre de Washington los días 23 y 24 de abril de 1999. En el mencionado texto se caracteriza al Diálogo Mediterráneo de la OTAN como «parte integral del concepto cooperativo que la OTAN tiene sobre la seguridad».

No pretende, en modo alguno, competir con otras iniciativas multilaterales como el Proceso de Barcelona de la Unión Europea, los contactos mediterráneos de la Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) o el Proceso de Paz de Oriente Medio, ni con acciones políticas concretas que bilateralmente países individualmente considerados puedan lanzar en la región. La seguridad en el Mediterráneo no es, en absoluto, un juego de suma cero en el que lo que ganen unos lo pierden otros. Por el contrario, es una cuestión enormemente compleja que requiere esfuerzos simultáneos y complementarios.

La OTAN siempre ha sido una alianza mediterránea. Cuando en el año 1948 se desarrollaban las negociaciones preliminares del Tratado de Washington, se produjo un interesante debate sobre si el Atlántico Norte podía incluir o no el Mediterráneo. El sentido común acabó imponiéndose y la OTAN quedó definida más por la defensa de valores compartidos que por estrictos criterios de espacio geográfico. Uno de los más relevantes mandos regionales, AFSOUTH, quedó establecido en Nápoles en 1953, desempeñando en la actualidad importantísimas funciones como responsable directo de las operaciones que hoy la OTAN lleva a cabo en los Balcanes (SFOR en Bosnia, KFOR en Kosovo y *Task Force Fox* en Macedonia). Con el final de la guerra fría, la OTAN ha definido su área de responsabilidad y, al mismo tiempo, su área de interés estratégico que incluye una zona amplia que se extiende por el sur y el este del Mediterráneo y por el sureste de Europa hasta el Cáucaso. La OTAN debe tener muy en cuenta los cambios que se produzcan en esa zona ya que, sin duda, tienen un impacto directo sobre la seguridad de los aliados.

La iniciativa de la OTAN está articulada fundamentalmente en torno a dos pilares, uno político y otro práctico. Este enfoque dual para desarrollar la iniciativa mediterránea de la OTAN ha resultado como muy adecuado para obtener algunos de nuestros objetivos iniciales. En efecto, la iniciativa ha avanzado mucho y hoy tiene una base sólida sobre la que continuar construyendo.

Pero aún queda mucho por hacer y así lo reconocieron los jefes de Estado y de Gobierno de las naciones aliadas, cuando reunidos en la Cumbre de Washington en abril de 1999 reiteraron nuestra disposición a redoblar esfuerzos para clarificar dudas que nuestros socios pudieran albergar sobre la naturaleza y fines de la OTAN y para incrementar la confianza mutua.

La seguridad es una cuestión que tiene mucho que ver con las percepciones. Los países socios del Diálogo Mediterráneo de la OTAN, sus líderes y sus opiniones públicas, han tenido en términos históricos la impresión de que la cristiandad y Occidente han amenazado su seguridad. Hoy las diversas iniciativas de cooperación que Occidente desarrolla en el Mediterráneo apuntan, entre otras cosas, a cambiar esa percepción histórica, subrayando que la cooperación y la seguridad son simplemente las dos caras de la misma moneda.

El Diálogo Mediterráneo de la OTAN tiene muy presentes las diferencias, a veces muy profundas, que existen en los intereses, percepciones y necesidades de nuestros socios mediterráneos. Esas diferencias son perfectamente visibles si tratamos de analizar la visión estratégica que Israel tiene de la zona y la comparamos con el enfoque que tienen Jordania o Egipto. Lo mismo puede decirse, por ejemplo, en lo que se refiere a Marruecos y Argelia, por no mencionar a Mauritania que tiene problemas de seguridad particulares derivados de su propia dinámica demográfica y de la presión migratoria que recibe de sus vecinos del Sur.

Los aspectos políticos del Diálogo Mediterráneo se han ido desarrollando de forma progresiva y ello nos ha permitido conocer mejor y con más detalle a nuestros socios del Sur. Ellos, por su parte, han tenido ocasión de apreciar lo que la OTAN implica como Alianza defensiva y como fuente de estabilidad. Se han diluido muchas falsas percepciones y se han rectificado algunas ideas preconcebidas sobre la OTAN, al tiempo que los aliados hemos conocido de primera mano lo que nuestros socios mediterráneos esperan de la Alianza.

Los trágicos atentados terroristas en Nueva York y Washington en septiembre de 2001, han añadido un valor adicional a este canal de diálogo político y, de hecho, los contactos que durante años se mantuvieron en un escalón intermedio de interlocución, se han elevado desde entonces a nivel de embajadores representantes permanentes y se han intensificado en su frecuencia.

Se debe destacar, asimismo, en este ámbito político la decisión de reanudar las conferencias anuales a nivel de embajadores representantes permanentes, que habían quedado interrumpidas tras las celebradas en Roma en 1997 y en Valencia en 1999, como consecuencia del estancamiento del Proceso de Paz de Oriente Medio. A pesar de que esas dificultades persisten e incluso se han acrecentado desde que hace más de un año estalló la segunda Intifada palestina, Turquía se ha ofrecido a acoger la próxima de estas conferencias, que debería celebrarse en este año 2002. También parece relevante, desde el punto de vista político, el hecho de que, por primera vez, la OTAN haya decidido formular una propuesta a la Unión Europea para intercambiar información sobre las actividades que cada una de estas dos Organizaciones desarrolla en el ámbito de la seguridad en el Mediterráneo y que se vaya abriendo paso la idea de que la OTAN debería establecer para nuestros socios mediterráneos un Programa *Partnership for Peace* (PfP) como el que durante años ha funcionado con éxito para los países del este de Europa.

El Programa PfP o Partenariado para la Paz se lanzó en la Cumbre aliada de Bruselas en enero de 1994, invitando a participar en él a todos los Estados de la entonces

Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) que, un año más tarde, pasó a ser la OSCE. El Programa tiene como objetivo incrementar la estabilidad y la seguridad en la zona euroatlántica y se centra en cuestiones relativas a la defensa en términos amplios, apuntando claramente a establecer un verdadero «partenariado» en la materia entre la OTAN y cada uno de los participantes en el Programa.

En el Documento Marco (*Framework Document*) que cada uno de los países firma con la OTAN, ésta se compromete a consultas si ese socio percibe una amenaza directa contra su integridad territorial, su independencia política o su seguridad. A cambio, el país participante asume una relación de cooperación con la OTAN basada en los siguientes principios:

1. Facilitar la transparencia en materia de planeamiento de la defensa y presupuesto militar.
2. Asegurar el control democrático de sus Fuerzas Armadas.
3. Mantener la capacidad necesaria para contribuir a operaciones que se desarrollen bajo autoridad de Naciones Unidas y/o bajo la responsabilidad de la OSCE.
4. Desarrollo de relaciones de cooperación militar con la OTAN.
5. Reformar sus Fuerzas Armadas de forma que puedan operar con las de la OTAN.

Con la firma del Documento Marco, el país participante en este Programa se compromete políticamente a promover una sociedad democrática y a respetar los principios del Derecho Internacional. En la actualidad, El Programa PfP tiene 46 participantes en el espacio euroatlántico, quedando sólo fuera Bosnia-Herzegovina, Croacia y la Federación Yugoslava.

De momento -y a falta de un Programa PfP mediterráneo que no será fácil de definir-, se ha ido articulando una vía de cooperación práctica para incrementar la confianza y el conocimiento mutuos a través de actividades incluidas en un Programa de Trabajo Anual y que abarcan desde el planeamiento de emergencia civil hasta la gestión de crisis, pasando por contactos puramente militares. De hecho, existen contactos regulares entre las autoridades militares de la OTAN y las de nuestros socios mediterráneos, como la reunión celebrada en septiembre del año 2001 en la sede de la OTAN en Bruselas o la prevista en el mismo lugar el día 22 de marzo de 2002.

Además de la participación de los socios mediterráneos en determinados ejercicios militares OTAN/PfP, la presencia de tropas egipcias, jordanas y marroquíes en IFOR y SFOR en Bosnia (donde la OTAN ha intervenido para proteger a poblaciones de tradición musulmana) y la acogida que tal participación tuvo en las opiniones públicas de aquellos países, parecen sugerir que las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (*Peace Keeping*) es un campo en el que puede incrementarse fructíferamente la cooperación entre la Alianza y los socios mediterráneos.

En este ámbito de la cooperación práctica cabe también mencionar las visitas de altos funcionarios de la OTAN a aquellos países, el establecimiento a partir del año 1999 de Embajadas «punto de contacto» OTAN en cada uno de los socios mediterráneos (España lo ha sido en los años 1999-2000 en Marruecos y desde 1999 hasta hoy en Mauritania) o la invitación para que estos países participen en cursos impartidos en la Escuela de la OTAN en Oberammergau o en el Colegio de Defensa de la OTAN (NADEFCOL) en Roma.

En principio, los socios se costean los gastos derivados de su participación en las actividades del Diálogo Mediterráneo (*self-funding basis*), pero los aliados pueden estudiar -caso por caso- la concesión de apoyo financiero si así lo solicita algún socio en concreto para una actividad determinada.

Desde esta perspectiva práctica, se trata de desarrollar y ofertar a nuestros socios mediterráneos actividades en las que la OTAN signifique un «valor añadido», particularmente en el ámbito militar y en aquellas áreas en las que los socios mediterráneos hayan expresado un interés particular. Con carácter periódico un equipo de expertos militares de la OTAN visita los países del Diálogo Mediterráneo para evaluar las posibilidades de cooperación en ese campo y en base a las conclusiones alcanzadas se desarrolla el Programa Militar Anual de esta iniciativa. Es interesante destacar, en este sentido, que el Diálogo Mediterráneo no es una avenida de sentido único en la que los aliados aportemos elementos, ideas e invitaciones a nuestros socios mediterráneos, sino que se trata de un mecanismo completamente abierto a cuantas ideas, iniciativas y sugerencias puedan formular, por su parte, esos países.

El Diálogo tiene gran potencial para seguir evolucionando y desarrollándose hacia lo que podría en el futuro ser un PfP para el Sur antes mencionado.

Desde una perspectiva nacional, puede decirse que España está relativamente satisfecha con el trabajo que la OTAN viene desarrollando en este campo del Diálogo Mediterráneo, pero somos conscientes de que aún queda mucho por hacer para aprovechar al máximo las posibilidades de cooperación que ofrece la iniciativa. España puede sentirse orgullosa de ser uno de los aliados que mayor número de actividades militares nacionales abre a la participación de nuestros socios mediterráneos y uno de los países que con mayor firmeza y determinación apoya el desarrollo de esta iniciativa.

La iniciativa del Diálogo Mediterráneo ha evolucionado a ritmo satisfactorio desde su lanzamiento en el año 1994. En la Cumbre de Madrid en 1997 se le dio un impulso adicional con el establecimiento del Grupo de Cooperación del Mediterráneo, foro donde los aliados intercambian opiniones sobre la situación de seguridad en la región y se procede al desarrollo del diálogo político con los países socios.

En la Cumbre de la OTAN celebrada en Washington en abril de 1999, los jefes de gobierno aliados decidieron dar un nuevo impulso al Diálogo Mediterráneo, tanto en su vertiente política como en su dimensión práctica con la intención de reforzar la cooperación en aquellos ámbitos en los que la OTAN pueda suponer un «valor añadido», especialmente en el campo militar y en otras áreas en las que los siete socios mediterráneos han expresado interés.

Pero, sin duda, la utilidad de este marco de diálogo ha quedado definitivamente puesta de relieve por los acontecimientos del día 11 de septiembre de 2001. Los brutales atentados terroristas contra Washington y Nueva York pusieron de manifiesto los riesgos crecientes que el integrismo militante y radical islámico supone para las sociedades civilizadas.

Estados Unidos -y el resto de los aliados, incluidos los más alejados de la zona que nunca habían demostrado excesivo interés por esta iniciativa- se convencieron definitivamente

de que hoy las naciones de la Alianza se enfrentan a nuevos e imprevisibles riesgos y amenazas con vínculos inevitables en el entorno islámico mediterráneo.

Desgraciadamente, la acción de los terroristas ha acabado dándole la razón a España que desde su ingreso en la Alianza en el año 1982 había planteado con regularidad y escaso éxito en la OTAN la idea de que existía la denominada «amenaza Sur». Eran años, los tempranos ochenta, en los que la Alianza estaba ocupada y preocupada con la prevención de un posible ataque convencional soviético a través del denominado *Fulda Gap* en la frontera interalemana. La amenaza procedía, como lo había hecho desde 1948, del Este y los aliados -especialmente los geográficamente alejados del Mediterráneo- no percibían aún con claridad los riesgos emergentes que España detectaba en esa zona.

Las cosas empezaron a cambiar con la caída del muro de Berlín en 1989, el fin de la guerra fría, el establecimiento del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte en 1991 y la participación de Rusia en el Programa PfP de la Alianza a partir del año 1994. Más tarde vendría la cooperación práctica en Bosnia-Herzegovina en 1995 y el Acta Fundacional OTAN-Rusia firmada en París el día 27 de mayo de 1997.

Toda esta nueva relación con Moscú permitió a los miembros de la Alianza ampliar sus horizontes de análisis estratégico y empezar a considerar otros riesgos y amenazas emergentes en su entorno, alejados del «frente Este» que durante casi 50 años había marcado el rumbo de esta Organización. Valga, a título de ejemplo, mencionar que como parte de la campaña antiterrorista llevada a cabo en Afganistán, las Fuerzas Navales Permanentes de la OTAN -STANAVFORMED y STANAVFORLANT- están desarrollando una importante misión cubriendo la retaguardia mediterránea. Los navíos aliados, en la operación denominada *Active Endeavour*, están llevando a cabo labores de control y vigilancia del tráfico marítimo en el Mediterráneo Oriental, especialmente en los accesos al canal de Suez. Desde octubre del año 2001 a marzo de 2002 se han realizado 5.800 operaciones de control de buques mercantes en la zona.

La conexión de la OTAN con el Mediterráneo no se limita, pues, exclusivamente a la existencia de la iniciativa del Diálogo Mediterráneo, sino que la Alianza es consciente de que hoy la situación en la región exige análisis y enfoques más amplios que incluyan las consecuencias y ramificaciones del problema de Oriente Medio. La OTAN es consciente -y así se refleja en alguno de sus documentos recientes- del creciente resentimiento que las masas en Oriente Medio albergan contra la política de Estados Unidos en la zona. Eso hace que aumente la probabilidad de que personas que comparten una visión moderada del islam se puedan ver arrastradas hacia posiciones más radicales y fuertemente ideologizadas, estando dispuestas a contribuir financieramente al sostenimiento de organizaciones religiosas cuyos fines estrictamente espirituales a menudo van acompañados de objetivos sociales y políticos y que muchas veces no renuncian al terrorismo como medio para conseguirlos.

La utilización de métodos peculiares para transferir fondos en esos países, el denominado método *hawala*, dificulta enormemente la labor de bloquear la financiación de los grupos extremistas, a pesar de las acciones que a este fin puedan emprender Estados Unidos o los organismos financieros internacionales.

A la OTAN tampoco se le escapa que en las riberas sur y oriental del Mediterráneo casi el 50% de la población entre 16 y 25 años está desempleada y que en el año 2025 esa «bomba de relojería» estará compuesta por 50 millones de jóvenes. La alienación, la desesperanza y la precariedad en la que viven esas masas hará que en el futuro previsiblemente aumente el sentimiento de rechazo y antagonismo que hoy experimentan hacia lo occidental, hacia nuestros valores económicos, culturales y religiosos.

Es indudable que la lamentable situación en la que viven esas masas desheredadas es imputable, al menos en parte, a los sistemas políticos autocráticos y a las rigideces económicas que caracterizan a sus propios países, pero el dato objetivo es que cualquier esfuerzo cooperativo que se realice desde Estados Unidos o desde la Unión Europea para mejorar la situación tiene siempre ante sí la gran dificultad de superar esa enorme barrera de desconfianza que se ha erigido en sectores de esos países ante cualquier iniciativa occidental. Son sociedades que tienen, por razones religiosas, políticas e históricas, dificultad para identificar las oportunidades de negocio y de desarrollo económico que proceden de Occidente y las rechazan, a menudo, por su simple procedencia al entender que vienen «contaminadas» por los valores culturales, económicos y políticos europeos o americanos.

En estas circunstancias, resulta imperativo que Occidente en general, y también la OTAN, redoblen su interés y atención hacia el Mediterráneo para intentar desactivar los riesgos emergentes que se detectan en la zona.

La dimensión mediterránea de la OTAN ha sido siempre importante, España ha insistido en esta idea desde el mismo momento de su ingreso en la Alianza Atlántica y hoy, más que nunca, ha quedado demostrada la necesidad de prestar renovada atención a este aspecto de nuestra seguridad colectiva, que viene a sumarse a la acción de cooperación y acercamiento en todos los ámbitos que -también patrocinada e impulsada por España- viene llevando a cabo con muchos más medios la Unión Europea.

COLABORACIONES

ESTRATEGIA

LA ADAPTACIÓN DEL TRATADO SOBRE FUERZAS ARMADAS CONVENCIONALES EN EUROPA Y SUS CONSECUENCIAS ESTRATÉGICAS

Amador Enseñat y Berea
Comandante del Ejército de Tierra
Magister en Seguridad y Defensa.

El día 19 de noviembre del año 1990, durante la cumbre de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), los líderes de 22 Estados (dieciséis pertenecientes a la OTAN y seis al Pacto de Varsovia) firmaron un Tratado que constituye, junto con la «Carta de París para una Nueva Europa» y la denominada «Declaración Conjunta de los 22 Estados», una tríada documental que es la mejor expresión del fin de la guerra fría (1).

El Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (Tratado FACE) entró provisionalmente en vigor en julio del año 1992, aunque no sería ratificado por todos los Estados-Parte hasta noviembre de ese mismo año. Entre su firma y ratificación se produjeron importantes acontecimientos que afectaron a la integridad del Tratado. No obstante, los Estados signatarios decidieron no modificarlo y ponerlo en práctica en los términos acordados. La ejecución del Tratado puede considerarse un completo éxito: se redujeron 58.000 piezas de armamento convencional y se llevaron a cabo más de 2.500 inspecciones (2). Además, la Unión Soviética, de forma subrepticia y con anterioridad a la firma del Tratado, retiró del escenario europeo más de 57.300 piezas de armamento convencional (3) con objeto de evitar su destrucción como consecuencia de las disposiciones que ya se habían acordado en la mesa de negociaciones. Este hecho en sí mismo, y especialmente la solución dada a este contencioso (4), también puede considerarse, aunque de forma controvertida, un beneficio adicional del Tratado.

(1) MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «El Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa», *Revista Española de Derecho Internacional*, volumen XLIII, pp. 57-58. 1991.

(2) Documento final de la primera Conferencia de Revisión del Tratado FACE (Viena, 15-31 de mayo de 1996), párrafo 5.

(3) 16.400 carros de combate, 15.900 vehículos acorazados de combate y 25.000 piezas de artillería, de acuerdo con la declaración del representante de la Unión Soviética en el Grupo Consultivo Conjunto de 14 de junio de 1991.

(4) Mediante la declaración, políticamente vinculante, de su representante en el Grupo Consultivo Conjunto de 14 de junio de 1991, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) proporcionó información y realizó compromisos acerca de la utilización, almacenamiento y destrucción del armamento trasladado al este de los Urales. Dado que esos compromisos en lo que respecta a reducciones no fueron observados en su totalidad, el representante, ahora ya de la Federación Rusa, realizó otra declaración ante el mismo órgano con motivo de la primera Conferencia de Revisión del Tratado (15-31 de mayo 1996) (Anejo E al documento final). Puede consultarse en: <http://www.osce.org/docs/spanish/1990-99/cfe/cfe1revs.pdf>, descargado el 18 de noviembre de 2001.

No obstante, cambios posteriores en la situación de seguridad europea hicieron inevitable su adaptación (firmada durante la cumbre de la Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europa [OSCE] de Estambul el 19 de noviembre de 1999, aunque no ha entrado en vigor hasta el momento) con objeto de mantener el Tratado como piedra angular de la seguridad europea, modificando sus disposiciones y permitiendo la adhesión de otros Estados.

La finalidad de este ensayo es analizar las claves de la adaptación del Tratado con objeto de determinar sus consecuencias para la seguridad europea.

El estudio será realizado en seis pasos sucesivos. En primer lugar, se resumirán las disposiciones más importantes del Tratado FACE original, resaltando su naturaleza «bloque-a-bloque». A continuación, se examinarán las causas que motivaron su adaptación. En tercer lugar, se abordará el proceso de adaptación y se expondrán las posiciones mantenidas por los Estados-Parte en defensa de sus intereses políticos y estratégicos. Posteriormente, se analizarán las disposiciones clave del Acuerdo de Adaptación, en especial aquellas que suponen una diferencia radical o importante respecto al contenido del Tratado. En quinto lugar, en la parte principal del ensayo, se valorará el resultado de la adaptación y se determinarán sus consecuencias para la seguridad europea. Por último, se resumirán los argumentos y conclusiones más importantes.

El Tratado FACE original

En el preámbulo del Tratado, los Estados-Parte se comprometieron con tres objetivos: instaurar un equilibrio seguro y estable de las Fuerzas Armadas convencionales en Europa a unos niveles más bajos; eliminar disparidades perjudiciales para la estabilidad y la seguridad; y, eliminar, como cuestión altamente prioritaria, la capacidad de lanzamiento de ataques por sorpresa y de iniciación de acciones ofensivas a gran escala en Europa (5).

Para conseguir estos objetivos, el Tratado dispone de cuatro herramientas principales: limitaciones, reducciones, intercambio de información e inspecciones. Las limitaciones cuantitativas se aplican a cinco categorías de Equipos Limitados por el Tratado (ELT,s): carros de combate, vehículos acorazados de combate, piezas de artillería, aviones de combate y helicópteros de ataque. Existen tres clases de limitaciones: por grupo de Estados-Parte, por razones geográficas y límite de armamento en poder de un solo Estado. Teniendo en cuenta estas restricciones, cada Estado-Parte tiene asignado un «techo» que debe respetar.

Los Estados-Parte, organizados en dos grupos (los entonces miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN] y del Pacto de Varsovia), acordaron limitar los inventarios de cada grupo en la zona de aplicación del Tratado (el territorio europeo de los Estados-Parte desde el Atlántico hasta los Urales (6) a 20.000 carros de

(5) Puede consultarse en <http://www.osce.org/docs/spanish/1990-99/cfe/cfetreats.pdf>, descargado el 18 de noviembre de 2001.

(6) El párrafo 1(A) del artículo II del Tratado define su «zona de aplicación». Debe mencionarse que una parte importante del sureste de Turquía, limitrofe con Siria, Irak e Irán no está incluida en esa zona.

combate, 30.000 vehículos acorazados de combate, 20.000 piezas de artillería, 6.800 aviones de combate y 2.000 helicópteros de ataque (7).

Además de esta restricción de carácter general, se estableció para los ELT,s «terrestres» (carros de combate, vehículos acorazados y piezas de artillería) un sistema de tres zonas concéntricas asignando a cada una de ellas unos límites determinados. A su vez, el área no cubierta por la zona «intermedia», que comprende Estados del norte y sur de Europa y conocida posteriormente como «zona de flancos», dispone de limitaciones específicas (8). La finalidad de este sistema de zonas era dificultar la concentración de fuerzas en las inmediaciones del entonces «telón de acero» y en sus flancos pero, al mismo tiempo, facilitar el cumplimiento de las obligaciones haciendo posible el redespiegue de ELT,s lejos de las zonas consideradas críticas (9).

Por otra parte, la cantidad de ELT,s en poder de un único Estado está limitada aproximadamente a un tercio de los ELT,s autorizados para toda la zona de aplicación (10). Teniendo en cuenta todas estas limitaciones, los techos asignados a cada grupo de Estados-Parte fueron distribuidos entre todos los Estados pertenecientes a cada uno de los grupos, siendo los Estados responsables, a título individual, de mantener las existencias de sus ELT,s de cada categoría a un nivel igual o inferior al techo autorizado.

Así las cosas, los Estados-Parte tuvieron que reducir los ELT,s en exceso de las cantidades máximas autorizadas en un periodo de 40 meses (conocido como «periodo de reducción») (11) y mantenerlos por debajo de esos niveles desde entonces. Las reducciones exigidas únicamente pueden ser llevadas a cabo utilizando unos procedimientos acordados que van desde la «destrucción» hasta la «conversión para fines no militares».

Con todo, quizás la contribución más importante del Tratado a la seguridad europea haya sido un incremento espectacular de la llamada «transparencia militar», ya que los Estados están obligados a proporcionar datos detallados sobre el despliegue de sus ELT,s y de sus actividades de reducción. La información proporcionada y los propios procesos de reducción pueden ser verificados gracias a un régimen exhaustivo de inspecciones sobre el terreno. Este sistema de verificación tiene un valor añadido, ya que constituye una medida de fomento de la confianza y seguridad de primera magnitud, habiendo contribuido a disminuir las tensiones entre los bloques en mayor medida incluso que las propias reducciones (12).

El Tratado FACE fue complementado en julio del año 1992 por un documento políticamente vinculante, el «Acta de Conclusiones de las Negociación sobre Efectivos de Personal de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa» (13), informalmente

(7) Tratado FACE, artículo IV, párrafo 1.

(8) Tratado FACE, artículo V.

(9) House of Commons Defence Committee, *The Adaptation of the Treaty on Conventional Forces in Europe*, Twelfth Report, pp. vii y 20. Julio, 2000.

(10) Tratado FACE, artículo VI.

(11) Las reducciones se llevaron a cabo entre julio de 1992 y noviembre de 1995.

(12) McCausland, J. D.: «Cars and Horses-Strategy and Arms Control for a New Europe», *Parameters*, volumen XXIX, número 1, p. 28.

(13) Puede consultarse en <http://www.osce.org/docs/spanish/1990-99/cfe/cfe-1as.pdf>, descargado el 18 de noviembre de 2001.

conocido como «Acuerdo FACE 1A», mediante el cual los Estados-Parte en el Tratado FACE acordaron limitar dentro de la zona de aplicación el personal basado en tierra destinado en la mayoría de las categorías de Fuerzas Armadas convencionales.

La necesidad de la adaptación

Los cambios significativos acontecidos en el escenario político europeo inmediatamente después de la firma del Tratado, e incluso con anterioridad, habrían convertido su renegociación en inevitable, si los Estados signatarios no hubiesen decidido ponerlo en práctica tal y como fue firmado, buscando así no dañar el ambiente mágico que envolvía a las relaciones Este-Oeste en los primeros años noventa. La Federación Rusa fue el primer Estado en solicitar su modificación cuando, ante una situación de inestabilidad en el Cáucaso, sintió que el Tratado no le permitía suficiente libertad de maniobra para hacer frente al problema. Por último, la ampliación de la OTAN hizo inevitable su adaptación. De esta forma, los procesos de adaptación del Tratado FACE y de ampliación de la OTAN discurrieron en paralelo.

Entre los años 1990 y 1992 acontecieron cambios de suma importancia en el escenario geopolítico europeo: la reunificación de Alemania, la disolución del Pacto de Varsovia, la independencia de las Repúblicas Bálticas, la desintegración de la Unión Soviética y la partición de Checoslovaquia. A pesar de la gran trascendencia de cualquiera de estos cambios, que se produjeron, con las excepciones del primero y el último, entre la firma y la ratificación del Tratado, sus repercusiones sobre el Tratado se solventaron con unos simples «entendimientos» (*understandings*) acordados en reuniones extraordinarias del Grupo Consultivo Conjunto (14) o en conferencias extraordinarias convocadas para la ocasión. Además de no verse afectado por los citados cambios, podemos decir que el Tratado en sí mismo propició tales cambios, ya que si bien se dice que los acuerdos de control de armamento reflejan la situación de seguridad en que fueron concluidos y no la crean (15), el Tratado FACE resultó ser particularmente valioso para calmar las inquietudes originadas por la reunificación alemana y facilitar la retirada de las fuerzas soviéticas de Europa Central y Oriental (16).

La repercusión para el Tratado de la reunificación alemana (que tuvo lugar en octubre de 1990, sólo un mes antes de la firma del Tratado) fue evitada mediante una declaración del Gobierno alemán comprometiéndose a reducir los efectivos de personal de las Fuerzas Armadas de la Alemania unificada a 370.000 efectivos, de los que no más de 345.000 pertenecerían a las fuerzas terrestre y aérea. Este compromiso fue incluido en el Tratado «dos-más-cuatro», que también incorporó una cláusula prohibiendo el despliegue de fuerzas extranjeras en el territorio de la extinta República Democrática Alemana (17).

(14) El Grupo Consultivo Conjunto fue creado por el Tratado (artículo XVI) y su funcionamiento está regulado por un Protocolo Anexo que comenzó a ser aplicado de forma provisional a la firma del Tratado.

(15) COKER, CH.: *A Farewell to Arms Control. The irrelevance of CFE*, p. 6. Institute for European Defence & Strategic Studies, Londres 1991.

(16) McCausland, J. D.: *opus citada*, p. 29.

(17) «Tratado sobre un arreglo definitivo de la cuestión alemana», firmado en Moscú el 12 de septiembre de 1990, artículo 3, párrafo 2 y artículo 5, párrafo 3, respectivamente.

La Organización del Tratado de Varsovia fue oficialmente disuelta el 1 de julio del año 1991. A pesar del carácter «bloque a bloque» de la estructura del Tratado, la extinción de uno de esos bloques no tuvo consecuencias de índole jurídica, dada la habilidosa definición de los «grupos de Estados-Parte» (18). Los Estados-Parte admitieron de forma pragmática esta interpretación jurídica, evitando así, cualquier tentación de renegociación y, en consecuencia, las obligaciones aceptadas por los antiguos miembros del Pacto de Varsovia fueron asumidas por las naciones sin necesidad de adaptar el Tratado (19).

En el mes de septiembre de 1991, las repúblicas Bálticas alcanzaron la independencia de Moscú y, haciendo de ello una cuestión de soberanía, decidieron permanecer al margen del Tratado. Este contencioso fue resuelto mediante una declaración jurídicamente vinculante del presidente del Grupo Consultivo Conjunto, emitida el día 18 de octubre de 1991, declarando que el territorio de Lituania, Letonia y Estonia no sería considerado desde ese momento como incluido en la zona de aplicación del Tratado. Al mismo tiempo, la Unión Soviética se comprometió a tratar su armamento y equipos convencionales desplegados en esos territorios como sujetos a todas las disposiciones del Tratado y documentos asociados.

Con todo, la prueba más difícil para la viabilidad del Tratado vendría con la desintegración de la Unión Soviética, con la que se presentaron dos importantes problemas. El primero, de naturaleza jurídica: ¿podrían ratificar un Tratado unos Estados que no lo habían firmado? El segundo consistía en convencer a las ocho antiguas repúblicas soviéticas con territorio en la zona de aplicación del Tratado que fuesen parte del mismo y, al mismo tiempo, conseguir que acordasen la distribución entre ellos de los derechos y obligaciones que la Unión Soviética tenía respecto al Tratado. Los Estados-Parte se mostraron de acuerdo en que los cambios a efectuar deberían ser únicamente los imprescindibles para adaptar el Tratado a la nueva realidad política y los ocho Estados sucesores de la Unión Soviética a esos efectos, con la ayuda de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel *ad hoc* creado por el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, el día 20 de diciembre de 1991, acordaron en Tashkent (15 de mayo de 1992) la redistribución de las obligaciones de la desaparecida Unión Soviética. Una conferencia extraordinaria celebrada en Oslo el día 5 de junio de 1992 tomó nota del Documento de Tashkent y acordó una serie de «entendimientos», «notificaciones», «confirmaciones» y «compromisos» que modificaron *de facto* el Tratado pero evitaron una nueva negociación y consiguiente ratificación por los Estados que ya lo habían hecho, al tiempo que se posibilitó su ratificación por los Estados sucesores de la Unión Soviética.

Cuando ya el Tratado había entrado en vigor, las Repúblicas Checa y Eslovaca decidieron separarse y distribuir su inventario de ELT,s en una proporción 2 a 1 favorable a la República Checa. Otra conferencia extraordinaria tomó nota de ese Acuerdo el día 5 de

18) Los «grupos de Estados-Parte» están definidos en el artículo 2, párrafo 1(A), como «el grupo de Estados-Parte que firmaron el Tratado de Varsovia de 1955 o el grupo de Estados-Parte que firmaron o se adhirieron al Tratado de Bruselas de 1948 o al Tratado de Washington de 1949». La redacción en pasado de los verbos subrayados resultó ser clave.

19) FRANCHIS, A. DE: «El Tratado CFE en la nueva Europa, el papel del Grupo de Trabajo de Alto Nivel», *Revista de la OTAN*, volumen 40, número 5, p. 13. Octubre, 1992.

febrero de 1993, reconociendo a ambas Repúblicas como nuevos Estados-Parte y acordando los necesarios «entendimientos» respecto al texto del Tratado.

De esta forma, los 22 Estados signatarios se convirtieron en 30 Estados-Parte en poco más de dos años. A pesar de cambios tan trascendentales, el pragmatismo de todos los signatarios evitó que el Tratado tuviese que ser oficialmente modificado. Esto constituye un buen ejemplo de la flexibilidad del Derecho Internacional cuando existe voluntad política de que así sea. Pero, al fin y a la postre, el remedio resultó ser sólo de carácter temporal. Los cambios políticos (especialmente, la disolución del Pacto de Varsovia y la desintegración de la Unión Soviética) actuaron como una bomba de relojería y, a medio plazo, constituirían un factor decisivo para forzar la adaptación del Tratado.

La segunda razón que condujo a la adaptación del Tratado FACE fue la conocida por «cuestión de los flancos». Con objeto de impedir que los ELT,s que se retirasen de Centroeuropa fuesen desplegados en los flancos norte y sur creando concentraciones desestabilizadoras, el Tratado estableció límites específicos para la «zona de flancos», donde las fuerzas de la OTAN y del Pacto de Varsovia estaban también en contacto. Esa zona comprendía los territorios de Islandia, Noruega, Grecia y Turquía, por el grupo de Estados-Parte OTAN, y Bulgaria, Rumania y los antiguos distritos militares soviéticos de Odessa, Leningrado, norte del Cáucaso y Transcaucasia, por el otro grupo. La implosión de la Unión Soviética obligó a Rusia a compartir el techo soviético para la zona de flancos con Ucrania, Moldavia, Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Cuando Rusia detectó que la inestabilidad en el Cáucaso se había extendido a su territorio, argumentó que sus techos para la zona de flancos (20) eran insuficientes para hacer frente a sus preocupaciones de seguridad en esa área y desde septiembre de 1993 comenzó, apoyada por Ucrania, a exigir la modificación de las «reglas de los flancos». Estas exigencias fueron incrementándose a medida que la crisis chechena se transformaba en guerra abierta. Los Estados OTAN, temerosos de que la aceptación de esa modificación propiciase una serie de peticiones en cadena de modificación del Tratado por parte de otros Estados, sugirieron a Rusia que aprovecharse al máximo ciertas holguras que el Tratado permitía, pero Rusia no las juzgó suficientes. A su vez, Rusia realizó varias propuestas no aceptadas por la OTAN y, en ausencia de acuerdo, Rusia incumplía los límites de la zona de flancos cuando éstos entraron en vigor el día 17 de noviembre de 1995.

El contencioso fue temporalmente resuelto en la primera Conferencia de Revisión del Tratado FACE (15-31 de mayo de 1996) en la que los Estados-Parte acordaron en un documento jurídicamente vinculante (21) el ajuste de las limitaciones numéricas y los límites geográficos de la zona de flancos en Rusia y Ucrania con efecto a 31 de mayo

(20) 1.300 carros de combate (700 de ellos en unidades activas), 1.380 vehículos acorazados de combate (580 de ellos en unidades activas) y 1.680 piezas de artillería (1.280 de ellos en unidades activas). Los ELT,s no localizados en unidades activas deben ser dispuestos en lugares designados para el almacenamiento permanente que sólo pueden estar situados en la parte sur del antiguo distrito militar soviético de Leningrado. Incluso en el caso poco realista de que ningún ELT ruso estuviese desplegado en unidades activas en el territorio del antiguo distrito militar de Leningrado, ni en las Repúblicas de Moldavia y Georgia, la Federación Rusa sólo podría desplegar en el antiguo distrito militar soviético de norte del Cáucaso (donde se encuentra Chechenia) 700 carros de combate, 580 vehículos acorazados de combate y 1.280 piezas de artillería.

(21) «Documento acordado entre los Estados-Parte», Anejo A del documento final de la primera Conferencia de Revisión del Funcionamiento del Tratado FACE (Viena, 15-31 de mayo de 1996).

de 1999. Este acuerdo significó para Rusia un incremento sustancial de la potencia de combate que podía desplegar en dicha área (22). No obstante, la interminable situación de inestabilidad en Chechenia y Transcaucasia y la percepción de que las «reglas de los flancos» suponían un trato discriminatorio llevaron a Rusia a sentirse todavía incómoda con la nueva situación. Quedaba claro que el documento acordado constituía únicamente una solución provisional y que el asunto tendría que ser discutido de nuevo si se decidiese llevar a cabo una adaptación del Tratado de mayor envergadura.

Finalmente, la necesidad de realizar ese tipo de adaptación llegó de la mano de los planes de ampliación de la Alianza Atlántica. En un primer momento, las posiciones de Rusia y de la OTAN eran radicalmente diferentes. Los aliados argumentaron que la «OTAN como tal no era signataria del Tratado. Por lo tanto, desde un punto de vista jurídico, la ampliación de la OTAN *per se* no tendría impacto alguno sobre el Tratado» (23) y un funcionario ruso afirmó que «el Tratado FACE se desvanecería el día en que el primer Estado de Europa Oriental se uniese a la OTAN» (24). Pero, al final, Rusia acabó por convencerse a sí misma de que su oposición no podría evitar la ampliación y los Estados OTAN acabaron por reconocer la necesidad de adaptación del Tratado, dado que «se había quedado cada vez más obsoleto y su continuación incompatible con la estructura emergente de seguridad europea» (25). Consecuentemente, los Estados-Parte decidieron, en la primera Conferencia de Revisión, «iniciar inmediatamente un proceso exhaustivo encaminado a mejorar el funcionamiento del Tratado en un entorno cambiante y a través de ello la seguridad de cada uno de los Estados-Parte, independientemente de su pertenencia a una alianza político-militar» (26). El proceso de adaptación había comenzado de forma oficial; la estructura «bloque a bloque» del Tratado tenía sus días contados.

El proceso de adaptación

Las negociaciones para concluir el Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE fueron largas, probablemente debido a la esquizofrenia resultante de intentar transformar el Tratado en una herramienta para la cooperación pero preservando al mismo tiempo sus atributos clásicos de control de armamento (27). Tuvieron lugar en Viena, en el marco del Grupo Consultivo Conjunto, entre septiembre del año 1996 y noviembre de 1999 y se vieron influidas de una manera muy directa por el proceso de ampliación de la OTAN,

(22) Los nuevos techos acordados para Rusia en la «antigua» zona de flancos fueron 1.800 carros de combate, 3.700 vehículos acorazados de combate y 2.400 piezas de artillería. Con anterioridad al 31 de mayo de 1999, serían ligeramente más altos: 1.897 carros de combate, 4.397 vehículos acorazados de combate y 2.422 piezas de artillería. Los «antiguos» límites para los flancos fueron aplicados a una «nueva» zona más pequeña. Además, se puso en práctica un régimen de notificaciones más exigente y una cuota adicional de inspecciones sobre el terreno para verificar este acuerdo.

(23) North Atlantic Treaty Organisation: *Study on NATO Enlargement*, (Bruselas, 3 de septiembre de 1995), capítulo 2, párrafo 21.

(24) CHERNOV, V.: «The Expansion of NATO and the Future of the CFE Treaty», *Comparative Strategy*, volumen 4, número 1, p. 89. Marzo, 1995.

(25) House of Commons Defence Committee, *opus citada*, p. 20.

(26) Documento final de la primera Conferencia de Revisión del Tratado FACE (Viena, 15-31 de mayo de 1996), párrafo 19.

(27) PETERS, J.: «Recasting European Security», *European Security*, volumen 7, número 2, p. 2. Verano, 1998.

aunque esa relación nunca fue oficialmente reconocida (28). La parálisis en la relación entre los Estados OTAN y la Federación Rusa provocada por las crisis de Chechenia y Kosovo ralentizó, aunque no interrumpió, las negociaciones, evidenciando así la importancia otorgada a la adaptación del Tratado especialmente por parte rusa.

Podemos identificar cuatro fases en las negociaciones. La primera discurrió desde septiembre a noviembre del año 1996 y a su término se definieron el «alcance y los parámetros» del proceso (29). En la segunda (enero-julio 1997), se alcanzó una decisión sobre los elementos básicos de la adaptación del Tratado (30). La tercera (julio 1997-marzo 1999) fructificó en una decisión del Grupo Consultivo Conjunto en la que se marcaron las líneas generales del acuerdo de adaptación (31). Y la cuarta tuvo como producto el documento final denominado «Acuerdo de Adaptación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa», firmado durante la cumbre de Estambul de la OSCE el 19 de noviembre de 1999.

Los Estados OTAN y la Federación Rusa, aunque estando de acuerdo en el establecimiento de techos nacionales en sustitución de los techos por grupo de Estados-Parte y en la reducción de la cantidad total de ELTs autorizados en la zona de aplicación, mantuvieron posiciones diferentes a lo largo de las conversaciones. El resto de los Estados-Parte defendieron sus intereses particulares y esporádicamente influyeron en el curso de las negociaciones.

La secretaria de Estado norteamericana, Madeleine Albright, enunció en mayo del año 1997 los dos principios que marcarían la postura occidental:

«En primer lugar, no debemos dar ningún paso que socave la capacidad de la OTAN para cumplir sus compromisos, perjudique su evolución política o relegue a cualquiera de sus futuros miembros a un *status* de segunda clase. En segundo lugar, cualquier acuerdo FACE debe tener en cuenta los intereses no sólo de los dieciséis aliados OTAN o de cualquier Estado individual, sino de todos los 30 Estados FACE» (32).

Es decir, Albright pretendía asegurar el funcionamiento efectivo de la OTAN como organización de defensa colectiva y mejorar la situación general de seguridad en Europa (33).

(28) Los dos documentos más importantes del proceso de adaptación del Tratado fueron acordados casi en coincidencia con dos hitos del proceso de ampliación de la OTAN (la invitación oficial a la República Checa, Hungría y Polonia a unirse a la OTAN, efectuada en Madrid en julio de 1997, y la adhesión formal de estos Estados realizada en marzo de 1999).

(29) «Documento adoptado por los Estados-Parte en el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa sobre el alcance y los parámetros del proceso», aprobado en la Cumbre de Lisboa de la OSCE (1 de diciembre de 1996).

(30) «Decisión adoptada por los Estados-Parte en el Tratado FACE concerniente a ciertos elementos básicos para la adaptación del Tratado», de 23 de julio de 1997.

(31) «Decisión del Grupo Consultivo Conjunto de 30 de marzo de 1999», también conocida como «Acuerdo Preliminar para la Adaptación del Tratado».

(32) Comentarios tras la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Sintra (Portugal) el día 29 de mayo de 1997. Citada por DUNAY, P.: «Prospects for Further Constraints in the Conventional Field: Global and Regional Approaches». 3rd International Security Forum and 1st Conference of the PfP Consortium of Defense Academics and Security Studies Institute (Zurich, 19-21 octubre 1998). *Online Publications*, p. 10, http://www.isn.eth.ch/securityforum/Online_Publications/WS5/WS_5D/Dunay.htm, descargado el 3 de abril de 2001.

(33) DUNAY, P.: *opus citada*, p. 10-11.

Como resultado, los Estados OTAN buscaron mantener su propia libertad de acción y no conceder demasiada a la Federación Rusa, al tiempo que responder a las legítimas preocupaciones rusas (34). Para mantener su propia libertad de acción con objeto de poder cumplir su compromiso de defensa colectiva con los actuales y futuros miembros, los aliados intentaron retener la posibilidad de reforzar y ser reforzados con tropas extranjeras en su territorio (con carácter permanente o mediante despliegues temporales), evitar cualquier incremento en las categorías y subcategorías de ELT,s y mantener lo territoriales únicamente para los ELT,s «terrestres». Para limitar la libertad de acción de la Federación Rusa, los aliados intentaron impedir el despliegue de fuerzas rusas en los territorios de las antiguas repúblicas soviéticas, ahora Estados independientes, sin el total acuerdo de esos Estados y mantener los techos de armamento y obligaciones relativas a la zona de flancos contenidas en el Acuerdo del día 31 de mayo de 1996, aunque más tarde se conformaron con mantener únicamente «su sustancia». Para mitigar las legítimas preocupaciones rusas, los Estados OTAN se comprometieron a que la suma de sus techos nacionales de ELT,s «terrestres» de sus entonces 16 miembros conforme al Tratado adaptado sería significativamente inferior a los actuales límites por grupo de Estados-Parte y, además, propusieron la creación de una «zona de estabilización» en Centroeuropa, en la que la cantidad de ELT,s «terrestres» no sería superior a las existencias actuales. Cuando esta zona no fue aceptada por parte rusa, la OTAN aseguró a la Federación Rusa que:

«En el entorno de seguridad actual y previsible, la Alianza desempeñaría su misión de defensa colectiva y las demás misiones, garantizando la necesaria interoperatividad, integración y capacidad de refuerzo, más que recurriendo a un estacionamiento permanente suplementario de sustanciales fuerzas de combate» (35).

No obstante, las posiciones de los Estados OTAN no fueron tan unánimes como pudiera parecer. Dos asuntos causaron algunas disputas: la entidad de los «despliegues temporales» y el mayor o menor grado de comprensión hacia las preocupaciones rusas en el Cáucaso. La primera cuestión, que enfrentó a Estados Unidos con algunos Estados europeos encabezados por Alemania, era muy importante ya que los «despliegues temporales» constituirían la única manera legal de desplegar fuerzas extranjeras en el territorio de nuevos Estados OTAN para hacer frente a una crisis. Estados Unidos quería un nivel de despliegues temporales de aproximadamente dos divisiones, mientras Alemania defendía que una brigada sería suficiente. El razonamiento tras esta disputa era que los europeos creían que para incrementar la estabilidad era necesario reducir la flexibilidad operativa, mientras los americanos creían lo contrario: que el mantenimiento de la flexibilidad operativa proporcionaba la posibilidad de una mayor seguridad» (36). El segundo desacuerdo en el seno de la Alianza Atlántica se produjo acerca del margen de concesiones que la OTAN podría hacer a Rusia en la espinosa cuestión de los flancos.

(34) La posición inicial de los Estados OTAN está contenida en el Documento OTAN HLTF (97) 2 (Final) «Basic Elements for Adaptation of the CFE Treaty», de 21 de febrero de 1997. Puede ser consultado en *The Arms Control Reporter*, idds 2-97, pp. 407.D.105-107.

(35) «Acta Fundacional sobre las relaciones, cooperación y seguridad mutuas entre la Organización del Atlántico Norte y la Federación Rusa» (París, 27 de mayo de 1997), parte IV «Cuestiones Políticas y Militares».

(36) MCCAUSLAND, J. D.: *opus citada*, p. 36.

La oposición de Turquía y Noruega dificultaba esta posibilidad, mientras otros Estados se mostraban más receptivos a las tesis rusas y podrían juzgar aceptable eliminar las restricciones en los flancos (37).

Tres fueron los objetivos de la Federación Rusa en las negociaciones (38). En primer lugar, obstaculizar y limitar al máximo la ampliación de la OTAN, intentando prohibir el estacionamiento permanente de ELT,s pertenecientes a fuerzas extranjeras en zonas en las que no estaban desplegados en ese momento y creando una «regla de suficiencia» que restringiese la cantidad de ELT,s en poder de los Estados de una alianza político-militar (léase la Alianza Atlántica). Cuando se hizo evidente que los Estados OTAN no aceptarían tales limitaciones, la Federación Rusa buscó una garantía jurídica de los compromisos políticos realizados por la OTAN en el Acta Fundacional respecto a la moderación en el «estacionamiento permanente suplementario de sustanciales fuerzas de combate. El segundo objetivo fue limitar la libertad de acción de la OTAN, ampliando las limitaciones aplicables a los ELT,s «terrestres» a los ELT,s «aéreos» (aviones de combate y helicópteros de ataque), lo que pondría en peligro la flexibilidad de la OTAN para reaccionar ante posibles crisis. Con la misma finalidad, Rusia intentó incrementar las categorías y subcategorías de ELT,s, sugiriendo la inclusión de nuevos equipos en la categoría de «aviones de combate» (tales como aviones de guerra electrónica, transporte y reabastecimiento en vuelo) y limitaciones en la mejora de infraestructura como aeropuertos, puertos e instalaciones de ferrocarril (39). En tercer lugar, la Federación Rusa intentó mantener su propia libertad de acción, evitando cualquier restricción para sus fuerzas estacionadas en el extranjero, así como cualquier cortapisa al redespiegue de fuerzas en su propio territorio, en particular mediante la eliminación de las «reglas de los flancos».

Los países del Grupo de Visegrado» (Eslovaquia y los entonces invitados a unirse a la OTAN: República Checa, Hungría y Polonia) buscaron evitar convertirse, tras su ingreso, en miembros de segunda clase de la Alianza Atlántica, limitando al máximo cualquier posible restricción al estacionamiento de fuerzas aliadas extranjeras en sus territorios (40).

Por el contrario, los Estados GUAM (Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia) pretendieron limitar al máximo la posibilidad de estacionar fuerzas en territorio ajeno sin tener que verse obligados a pagar el precio político de tener que decirle a Moscú que sus fuerzas no eran bienvenidas en su territorio y, con la excepción de Ucrania, buscaron mantener el «régimen de los flancos».

El resultado final de las negociaciones, el Acuerdo de Adaptación, aunque principalmente en línea con las posiciones occidentales, atendió a la mayoría de las preocupaciones de la Federación Rusa y de los Estados GUAM y del Grupo de Visegrado y fue aceptado de forma favorable por todos los Estados-Parte.

(37) DUNAY, P.: *opus citada*, p.11.

(38) La posición inicial rusa está contenida en el Documento «Basic Elements of an Adapted CFE Treaty (Position of the Russian Federation)», de 22 de abril de 1997. Puede consultarse en *The Arms Control Reporter*, idds 5-97, pp. 407.D.108-109.

(39) McCAUSLAND, J. D.: *opus citada*, p. 34.

(40) La prohibición de estacionar fuerzas extranjeras en el territorio de la antigua República Democrática Alemana derivada del Tratado «dos-más-cuatro» constituía un peligroso precedente.

El Tratado Adaptado

Como se ha mencionado anteriormente, el Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE (41) fue firmado por 30 Estados-Parte en la cumbre de la OSCE de Estambul el día 19 de noviembre de 1999. Las principales diferencias respecto al Tratado original son: la eliminación de todas las referencias a ambas Alianzas y a los extintos Estados y su sustitución por los nuevos Estados independientes; una ligera pero importante adaptación de la finalidad y objetivos del Tratado; un nuevo sistema de limitaciones; una mejora del régimen de transparencia; y, la posibilidad de adhesión al Tratado por otros Estados. El Acuerdo de Adaptación fue complementado por un conjunto de declaraciones políticamente vinculantes realizadas por algunos Estados-Parte.

El Acuerdo de Adaptación elimina del texto del Tratado todas las referencias a la Alianza Atlántica y al disuelto Pacto de Varsovia y sustituye las referencias a los extintos Estados (la Unión Soviética y Checoslovaquia) por sus ocho y dos, respectivamente, Estados sucesores respecto al Tratado.

Además, la nueva redacción del preámbulo acentúa el carácter cooperativo del Tratado Adaptado, reemplazando la finalidad de «contribuir a superar la división de Europa» por la de «contribuir a establecer un espacio de seguridad común e indivisible en Europa» y modificando el objetivo de «instaurar un equilibrio seguro y estable de Fuerzas Armadas convencionales a niveles más bajos que hasta ahora» por el de «mantener un nivel general seguro, estable y equilibrado de Fuerzas Armadas convencionales en Europa a niveles más bajos que hasta ahora» (42).

Aunque mantiene intacta la lista de cinco categorías de ELT,s, el Tratado Adaptado establece un nuevo sistema de limitaciones que constituye, sin lugar a dudas, su modificación más radical. La estructura de limitaciones por grupo de Estados-Parte y por zonas geográficas es reemplazada por un sistema de techos «nacionales» y «territoriales». Los techos «nacionales» limitan la cantidad de ELT,s, en sus cinco categorías, que un Estado-Parte puede mantener en la zona de aplicación del Tratado (43), mientras que los techos «territoriales» limitan la cantidad de ELT,s «terrestres» que un Estado-Parte puede mantener en su territorio, ya sean de su propiedad o de un tercer Estado (44). Siete Estados tienen un «subtecho nacional» para ELT,s «terrestres» en unidades activas (45), y Ucrania y la Federación Rusa tienen un «subtecho territorial» para la *oblast* de Odessa (en el caso de Ucrania) y para la parte del territorio ruso incluida en la «zona de flancos» del Tratado original, tal y como fue definida por el Acuerdo del día 31 de mayo de 1996. Los ELT,s desplegados en el territorio de un Estado-Parte en el cumplimiento de una operación de apoyo a la paz bajo mandato de Naciones Unidas o de la OSCE están exentos de limitaciones territoriales, así como

(41) El Acuerdo puede consultarse en <http://www.osce.org/docs/spanish/1990-99/cfe/cfeagres.pdf>, descargado el 18 de noviembre de 2001.

(42) Nuevo Preámbulo, según el artículo 1 del Acuerdo de Adaptación FACE.

(43) Nuevo artículo IV, párrafo 1, según el artículo 5 del Acuerdo de Adaptación FACE.

(44) Nuevo artículo V, párrafo 1, según el artículo 6 del Acuerdo de Adaptación FACE.

(45) Belarús, República Checa, Hungría, Polonia, Federación Rusa, República Eslovaca y Ucrania («Protocolo sobre Techos Nacionales», según el artículo 21 del Acuerdo de Adaptación FACE).

también lo están los ELT,s «terrestres» en tránsito entre los territorios de dos Estados-Parte siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones (46).

El Acuerdo establece dos procedimientos para la modificación de los techos «nacionales» y «territoriales» (47). De modo general podemos indicar que un Estado-Parte puede elevar su techo si otro Estado-Parte disminuye el suyo en al menos una cantidad igual de ELT,s de la misma categoría, si bien esta regla no es de absoluta aplicación en la antigua «zona de flancos» (48). El segundo procedimiento permite a cualquier Estado-Parte incrementar unilateralmente sus techos/subtechos nacionales y territoriales una vez en un periodo de cinco años, aunque con importantes limitaciones (49). No existe problema alguno si un Estado-Parte decide disminuir unilateralmente sus techos/subtechos, si bien esta acción no confiere por sí misma ningún derecho a un tercer Estado para elevar los suyos.

La combinación de techos «nacionales» y «territoriales» restringe el redespiegue de fuerzas en mucha mayor medida que el antiguo sistema de limitaciones (50). Con objeto de mitigar tal restricción, el Tratado Adaptado permite a los Estados-Parte sobrepasar temporalmente los techos/subtechos territoriales para realizar ejercicios o llevar a cabo «despliegues temporales» de acuerdo con ciertas disposiciones (51). Un ejercicio militar, sólo o en combinación con otros ejercicios o «despliegues temporales» en el mismo territorio, puede sobrepasar el techo/subtecho territorial hasta 153 carros de combate, 241 vehículos acorazados de combate y 140 piezas de artillería y no puede durar más de 42 días o pasa a ser considerado «despliegue temporal». Existen dos clases de «despliegues temporales»: «básico» (hasta 153 carros de combate, 241 vehículos acorazados de combate y 140 piezas de artillería) y «excepcional» (52) (hasta 459 carros de combate, 723 vehículos acorazados de combate y 420 piezas de artillería). No se pueden realizar despliegues temporales «excepcionales» en el territorio de la antigua zona de flancos (53).

(46) Nuevo artículo V, párrafos 2-3, según el artículo 6 del Acuerdo de Adaptación FACE.

(47) Nuevos artículos IV (párrafos 3-6) y V (párrafos 4-6), según los artículos 5 y 6 del Acuerdo de Adaptación FACE.

(48) Los Estados con territorio en la antigua zona de flancos sólo pueden cambiar sus «techos territoriales» («subtechos» en el caso de la Federación Rusa y Ucrania) entre ellos mismos, según la nota 3 del Protocolo sobre Techos Territoriales.

(49) Para techos/subtechos territoriales, 40 carros de combate, 60 vehículos acorazados de combate y 20 piezas de artillería o el 20% del techo/subtecho (el mayor de ellos, pero sin exceder 150 carros de combate, 250 vehículos acorazados de combate y 100 piezas de artillería). Los mismos límites se aplican para los techos/subtechos nacionales de ELT,s terrestres; 30 aviones de combate y 25 helicópteros de ataque para los ELT,s aéreos.

(50) Por ejemplo, el Tratado original permitía desplegar en el territorio de Belarús hasta 10.300 carros de combate, cifra que queda reducida a 2.250 en el Tratado Adaptado (House of Commons Defence Committee, *opus citada*, p. 21).

(51) Nuevo artículo VII, según el artículo 8 del Acuerdo de Adaptación FACE.

(52) Las «circunstancias excepcionales» que hayan causado tal despliegue deberán ser explicadas por los Estados que despliegan y reciben los ELT,s en una conferencia extraordinaria que habrá de ser convocada tras la notificación de un despliegue temporal que exceda el techo/subtecho territorial en más de 153 carros de combate, 241 vehículos acorazados de combate o 140 piezas de artillería (nuevo artículo XXI, párrafo 1 *bis*, según el artículo 19 del Acuerdo de Adaptación).

(53) Nota 4 del «Protocolo sobre Techos Territoriales».

El nuevo sistema de limitaciones es apoyado por un régimen de transparencia mejorado. Tres son las nuevas disposiciones más importantes: se complementa el intercambio de información anual con información trimestral acerca de todos los ELT,s (terrestres y aéreos) presentes en la zona de aplicación y en el territorio de cada Estado-Parte (54); se incrementa el número de inspecciones sobre el terreno que cada Estado-Parte está obligado a aceptar (55); y, se somete a medidas de notificación y verificación específicas a los despliegues de ELT,s que sobrepasen los techos/subtechos territoriales (ejercicios y despliegues temporales) (56). Además, se mantiene completamente el régimen de notificaciones y verificación acordado para la zona de flancos en el documento del día 31 de mayo de 1996 (57).

La «cláusula de adhesión» constituye una importante novedad. El Tratado Adaptado, al contrario que el original, dispone que puede adherirse al Tratado cualquier Estado participante en la OSCE cuyo territorio esté comprendido entre el océano Atlántico y los montes Urales (58).

Finalmente, ha de mencionarse que, anexas al Acta Final de la Conferencia en la que se firmó el Acuerdo de Adaptación, ciertos Estados-Parte emitieron unas declaraciones políticamente vinculantes que constituyen per se importantes medidas de estabilización, ya que ayudan a calmar algunas preocupaciones mutuas que no fueron completamente abordadas en el texto del Acuerdo. Así, los tres nuevos miembros de la OTAN, junto con Eslovaquia y Belarús, se comprometieron a realizar reducciones adicionales de sus techos nacionales y territoriales. Además, esos Estados, junto con Alemania y Ucrania, se obligaron no hacer uso, en las circunstancias de seguridad previsibles, de los mecanismos generales para la revisión al alza de los techos territoriales.

La Federación Rusa prometió no estacionar sustanciales fuerzas de combate adicionales, terrestres y aéreas, en el territorio de las *oblasts* de Kaliningrado y Pskov, limitrofes con Polonia y las Repúblicas Bálticas, y se comprometió a destruir o retirar todos sus ELT,s de Moldavia antes de finales del año 2001. Por su parte, Moldavia, con objeto de dejar clara la ilegalidad de cualquier despliegue ruso en su territorio, renunció al «derecho» de recibir despliegues temporales en su territorio. Por último, Rusia y Georgia acordaron una retirada parcial y progresiva de las fuerzas rusas de territorio georgiano.

El resultado y consecuencias de la adaptación

El Acuerdo de Adaptación constituye una respuesta exitosa a las tres causas más importantes que motivaron la adaptación del Tratado: los cambios en la escena política europea, en particular la disolución del Pacto de Varsovia y la desaparición de la Unión

(54) Secciones XIII y XIV del nuevo «Protocolo sobre Notificación e Intercambio de Información»

(55) La Sección II del nuevo «Protocolo de Inspección» incrementa la cuota pasiva de inspecciones de lugar declarado de un 15% al 20% (párrafo 10). Por lo tanto, también se incrementa indirectamente el número de inspecciones por defidencia o área especificada (el 23% de las de lugar declarado) (párrafo 11).

(56) Sección IX, párrafos 3-5 del nuevo «Protocolo de Inspección».

(57) Secciones VII (párrafo 2) y VIII (párrafo 2) del nuevo «Protocolo sobre Notificación e Intercambio de Información» y Sección II (párrafos 15-17) del nuevo «Protocolo de Inspección».

(58) Nuevo artículo XVIII, según el artículo 18 del Acuerdo de Adaptación FACE.

Soviética; el «contencioso de los flancos»; y, la ampliación de la Alianza Atlántica. Además, la «cláusula de adhesión» permite que el Tratado pueda evolucionar, de forma progresiva aunque difícil, hasta convertirse en un acuerdo de control de armamento paneuropeo.

Además de reflejar el nuevo escenario político en la redacción del Tratado, la medida más importante tomada para adaptar el Tratado a la nueva realidad es la modificación del sistema de limitaciones. Este cambio elimina la naturaleza «bloque-a-bloque» del Tratado y refleja una Europa de Estados individuales. Los dos elementos básicos del sistema de limitaciones del Tratado original (límites por grupo de Estados-Parte y por zonas geográficas que cubrían el territorio de varios Estados) estaban basados en una realidad político-militar completamente diferente a la actual. La razón de la necesidad de límites por grupo de Estados-Parte era la existencia de un continente europeo dividido entre dos Alianzas enfrentadas.

Las limitaciones geográficas intentaban evitar concentraciones desestabilizadoras de fuerzas en las zonas de confrontación más probables. El nuevo sistema de limitaciones (techos nacionales y territoriales bajo la exclusiva responsabilidad de un Estado-Parte) elimina la naturaleza «bloque-a-bloque» de Tratado y refleja un escenario europeo de Estados-Nación individuales. Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado por los Estados OTAN, la desaparición de la atmósfera de confrontación no ha dado paso a una reducción significativa de la cantidad de ELT,s que pueden estar presentes en la zona de aplicación (60).

Se espera que el Tratado Adaptado proporcione una solución definitiva al «contencioso de los flancos». Por una parte, aunque no acepta todas las demandas rusas, sí responde a sus preocupaciones más importantes al incrementar sustancialmente la cantidad de ELT,s que la Federación Rusa puede desplegar en la citada zona. Los subtechos territoriales para la zona de flancos permiten a Rusia desplegar 740 vehículos acorazados de combate más que el Documento del día 31 de mayo de 1996 y, lo que es más importante, todos los ELT,s a los que el subtecho territorial es de aplicación pueden estar en unidades activas. Debido a ello, podemos valorar el incremento «efectivo» autorizado en 600 carros de combate, 1.540 vehículos acorazados de combate y 400 piezas de artillería (61).

(60) La suma de los techos «nacionales» es de 35.574 carros de combate, 56.570 vehículos acorazados de combate, 36.212 piezas de artillería, 13.203 aviones de combate y 3.994 helicópteros de ataque (Protocolo sobre Techos Nacionales). Estas cifras no suponen una reducción significativa si las comparamos con la suma de los techos asignados a cada Estado en virtud del Tratado original: 39.142 carros de combate, 59.822 vehículos acorazados de combate, 38.286 piezas de artillería, 13.462 aviones de combate y 4.000 helicópteros de ataque (U.S. Treaty Document 102-8: *Treaty on Conventional Forces in Europe*, p. 30. Washington, 1991). La disminución resultante (3.568 carros de combate, 3.252 vehículos acorazados de combate, 1.974 piezas de artillería, 256 aviones de combate y seis helicópteros de ataque) es debida exclusivamente a los Estados OTAN (sin incluir a los tres nuevos miembros, que mantuvieron sus techos originales).

(61) El subtecho territorial para la zona de flancos (Protocolo sobre Techos Territoriales) permite a la Federación Rusa desplegar 1.300 carros de combate, 2.140 vehículos acorazados de combate y 1.680 piezas de artillería en comparación con los antiguos límites (véase nota 17). Dado que la limitación impuesta por el subtecho nacional para unidades activas se aplica a la totalidad de los ELT,s rusos, la Federación Rusa puede escoger cumplir esa restricción en otras partes de su territorio y así desplegar en unidades activas todos los ELT,s autorizados por los subtechos territoriales para la zona de flancos. De esta forma, el incremento «efectivo» autorizado debe valorarse en 600 carros de combate, 1.540 vehículos acorazados de combate y 400 piezas de artillería.

Por otra parte, tres disposiciones apaciguaron las inquietudes de Noruega, Turquía y los Estados GUAM. En primer lugar, la propia existencia del subtecho territorial para la zona de flancos supone el mantenimiento de la «sustancia» del anterior acuerdo sobre los flancos. En segundo lugar, un Estado-Parte con territorio en la zona de flancos sólo puede intercambiar sus techos/subtechos con otro Estado-Parte con territorio en la citada zona, de modo que el total de ELT,s que se pueden desplegar en la zona de flancos permanece constante. Por último, la cláusula del despliegue temporal «excepcional» no es de aplicación en la zona de flancos. Los Estados GUAM recibieron garantías adicionales. Primera, el Tratado Adaptado acentúa la necesidad del «consentimiento explícito» del Estado-Parte anfitrión para estacionar fuerzas en su territorio (62). Segunda, por el procedimiento de igualar sus techos territoriales a los nacionales, los Estados GUAM impiden el estacionamiento permanente de fuerzas extranjeras en su territorio. Por último, el acuerdo de la Federación Rusa con Georgia y su compromiso de retirar sus fuerzas de Moldavia calmaron las inquietudes no sólo de los Estados GUAM sino también de Turquía.

También ha sido posible encontrar una solución al problema causado por la ampliación de la Alianza Atlántica. Las disposiciones del Tratado Adaptado permiten a la OTAN poner en práctica su compromiso de defensa colectiva con los tres nuevos miembros, atienden razonablemente a las preocupaciones rusas, allanando así el camino a una hipotética nueva ampliación de la Alianza Atlántica.

Aunque al igualar sus techos territoriales a los nacionales los nuevos miembros de la OTAN renunciaron a la posibilidad de ser reforzados mediante el estacionamiento permanente de ELT,s terrestres, el compromiso de defensa colectiva de la OTAN puede materializarse mediante fuerzas aéreas y unidades de helicópteros (no existe límite territorial alguno para el despliegue de aviones de combate y helicópteros de ataque) y por el «despliegue temporal» de fuerzas con ELT,s terrestres ya sea de carácter «básico» (una brigada acorazada reforzada, como querían los alemanes) o «excepcional» (dos divisiones acorazadas, como pretendían los americanos).

Además de la disminución unilateral de ELT,s llevada a cabo por los Estados OTAN (63), las preocupaciones rusas fueron atendidas principalmente por dos medidas. En primer lugar, al plasmar en una garantía jurídicamente vinculante el compromiso político realizado por la OTAN, en el Acta Fundacional OTAN-Rusia, de desempeñar su misión de defensa colectiva por otros medios «más que recurriendo a un estacionamiento permanente suplementario de sustanciales fuerzas de combate» (64). Y, en segundo lugar, las promesas hechas por los Estados del Grupo de Visegrado de reducir, en un futuro próximo, sus techos nacionales y territoriales y de no hacer uso del mecanismo general de revisión al alza de dichos techos reforzaron las garantías proporcionadas por el Tratado Adaptado. Merece la pena señalar que, en compensación, la Federación Rusa «aplicó»

(62) El nuevo artículo 1 (párrafo 3), según el artículo 2 del Acuerdo de Adaptación FACE, requiere el consentimiento «explícito» del Estado-Parte anfitrión o una resolución apropiada del Consejo de Seguridad de Naciones o de la ONU para estacionar ELT,s extranjeros en su territorio.

(63) Véase nota 60.

(64) Véase nota 35.

a Belarús, su leal aliado, casi la misma política que la OTAN «sugirió» a sus nuevos miembros (65) y también prometió mostrar moderación en sus despliegues en las *oblasts* de Kaliningrado y Pskov.

La posibilidad de acceder al Tratado por parte de otros Estados participantes en la CSCE permite la evolución de la naturaleza del Tratado hacia un acuerdo de control de armamento paneuropeo, si bien es improbable que esa evolución concluya incluso a medio plazo. Las Repúblicas Bálticas y los Estados que han surgido de la desmembración de la antigua Yugoslavia pueden estar interesados en ser parte en el Tratado en un futuro próximo. Aunque, en el año 1991, Lituania, Letonia y Estonia decidieron permanecer al margen del Tratado, podrían unirse ahora al régimen FACE debido a que ello subrayaría su soberanía, ofrecería garantías adicionales de seguridad y podría ser considerado como un paso adelante hacia su pretendida entrada en la OTAN (66). Los Estados de la antigua Yugoslavia podrían estar interesados en adherirse al Tratado para insertar en él sus acuerdos de control de armamento derivados de los Acuerdos de Paz de Dayton (67). Pero, con la excepción de los Estados mencionados, es difícil prever más adhesiones, dado que la mayoría del resto de los Estados importantes que no son parte en el Tratado, como Suecia y Suiza, que confían en el almacenamiento de equipos y armamento en lugares secretos y en la movilización nacional, podrían considerar que el régimen FACE afecta de forma adversa sus planes de defensa (68).

No obstante, el Tratado Adaptado no incluyó en sus disposiciones las limitaciones sobre personal establecidas en el Acuerdo FACE 1A, que continuarán siendo, por lo tanto, únicamente un compromiso político. Este hecho puede ser una consecuencia de la cada vez menor importancia del factor personal en el emergente escenario militar europeo (69), aunque también pueden haber influido consideraciones de «táctica negociadora». Los miembros de la OTAN podrían haber estado interesados en otorgar un carácter jurídicamente vinculante a tal limitación con la finalidad de tratar de consolidar las reducciones de personal que los Estados-Parte habían llevado a cabo de forma unilateral hasta la fecha (70),

(65) Belarús igualó sus techos territoriales a los nacionales y prometió reducirlos en el futuro. Además, se comprometió a no hacer uso del mecanismo general de revisión al alza de dichos techos.

(66) McCausland, J. D.: *opus citada*, p. 31.

(67) El artículo 4 del Anexo 1-B del Acuerdo de Paz de Dayton-París para Bosnia-Herzegovina exigió a las partes negociar un acuerdo de control de armamento subregional que limitase las mismas categorías de equipos que el Tratado FACE. Su resultado fue el Acuerdo de Florencia (11 de junio de 1996) entre la actual República Federal de Yugoslavia, Croacia y Bosnia-Herzegovina (República Srpska y Federación de Bosnia-Herzegovina). Además, el artículo 5 establece que la OSCE ayudará a las partes a negociar bajo los auspicios del Foro sobre Cooperación en materia de seguridad con el objetivo de establecer un régimen de control de armamento regional «en y alrededor de la antigua Yugoslavia». Este Acuerdo no ha sido establecido todavía, pero si los Estados de la antigua Yugoslavia se adhieren al Tratado FACE, no sería necesario (Jane M. O. Sharp, «CFE Adaptation and Arms Control in the Balkans», *Brassey's Defence Yearbook* 1997, pp. 334 y 344 Londres).

(68) Mendelsohn, J.: «The CFE Treaty: In Retrospect and Under Review», *Arms Control Today*, p. 10. Abril, 1996.

(69) Los efectivos de personal de las Fuerzas Armadas convencionales en la zona de aplicación se redujeron en 1,2 millones de personas desde la firma del Acuerdo FACE 1A (documento final de la Conferencia de Revisión FACE, *opus citada*, párrafo 5).

(70) Rusia, con un techo de 1.450.000, declaró sólo 605.171 efectivos en el intercambio de información válido a 1 de enero de 1999 (*The Arms Control Reporter*, idds 3-99, p. 407.B.596). Estas cifras suponen una reducción de 844.829 personas.

pero pudieron haber preferido no hacerlo al objeto de no verse forzados a admitir, como compensación, las categorías y subcategorías adicionales de ELT,s propuestas por Rusia.

Por último, la principal crítica que podría realizarse a la adaptación del Tratado es que se trató sólo una «adaptación» careciendo de la ambición necesaria para abordar la cuestión de los conflictos locales que han surgido en Europa desde el año 1990 y convertirse en una herramienta útil para la gestión de crisis. Estos conflictos están caracterizados por el empleo de fuerzas irregulares y armas individuales más que fuerzas convencionales y armamento y equipos pesados, que son los distintivos de los conflictos que el Tratado FACE pretende evitar. Por otra parte, estos conflictos han tenido lugar, en casi todos los casos, fuera de la zona de aplicación, en el territorio de Estados que no son parte en él. Por ello, una simple «adaptación», aunque hubiese sido de mayor calado que la realizada, no habría sido suficiente para hacer frente a ese tipo de conflictos. Sin duda alguna, hubiese sido necesario un cambio radical de la finalidad, objetivos y zona de aplicación y, obviamente, de la mayoría de sus disposiciones, comenzando por las categorías de ELT,s. Y ello significaría un nuevo Tratado, diferente al Tratado FACE y de dudosa efectividad. No se puede pedir al Tratado FACE, adaptado o no, que resuelva problemas para los que no fue concebido ni diseñado. Aunque importante, es sólo uno de los hilos de «la red de acuerdos de control de armamento que se interrelacionen y se refuercen mutuamente que la OSCE pretende crear» (71). No obstante, el Tratado FACE continúa gestionando la seguridad europea, evitando o, que los conflictos locales que surgen se conviertan en conflictos generales excediendo la capacidad de las organizaciones y acuerdos de seguridad colectiva para hacerles frente (72). Al mismo tiempo, el Tratado FACE favorece el funcionamiento efectivo de dichas organizaciones y acuerdos, ya que los ELT,s terrestres presentes en el territorio de un Estado-Parte para la realización de una operación de apoyo a la paz bajo mandato de la Organización Naciones Unidas u OSCE no están sujetos a limitaciones.

Resumen y conclusiones

El Tratado FACE, firmado en el mes de noviembre de 1990, pretendió establecer un equilibrio seguro y estable a un nivel inferior al existente en aquel tiempo entre las Fuerzas Armadas convencionales de las dos organizaciones político-militares (OTAN y Pacto de Varsovia) entre las que Europa se dividía, impidiendo ataques por sorpresa y operaciones ofensivas a gran escala. Los cambios radicales acontecidos en el escenario europeo (especialmente, la disolución del Pacto de Varsovia y la desaparición de la Unión Soviética), el incremento de la importancia estratégica del Cáucaso para Rusia (y la subsiguiente «cuestión de los flancos») y, sobre todo, la ampliación de la OTAN convirtieron

(71) OSCE: *Un marco para el control de armamento*. Lisboa, 3 de diciembre de 1996.

(72) PETERS J.: *opus citada*, pp. 9-10. Este autor propone una sugerente concepción de la seguridad europea en la que «la Alianza (la OTAN) actúe de brigada de bomberos mientras el Tratado FACE limita las dimensiones de los posibles incendios». Esta concepción fue posteriormente desarrollada en su libro *The Changing Quality of Stability in Europe: The Conventional Forces in Europe Treaty Toward 2001*, pp. 13-21. Santa Mónica: National Defence Research Institute, 2000.

en ineludible su adaptación con objeto de satisfacer las demandas del nuevo espacio de seguridad europeo.

La decisión de iniciar la adaptación fue tomada en mayo del año 1996 y las negociaciones duraron más de tres años, siendo influidas por el proceso de ampliación de la Alianza Atlántica y por las crisis de Chechenia y Kosovo. Durante las negociaciones, los Estados-Parte defendieron diferentes posiciones. Los Estados OTAN pretendieron mantener su propia libertad de acción y no conceder demasiada a la Federación Rusa, si bien tratando de satisfacer sus demandas legítimas. Por su parte, la Federación Rusa buscó limitar al máximo la libertad de acción de la OTAN (y, en particular, dificultar su ampliación), al tiempo que pretendía legitimar sus despliegues en la zona de flancos. Los Estados del Grupo de Visegrado trataron de evitar convertirse en miembros de segunda clase de la OTAN y los Estados GUAM intentaron reducir al mínimo las posibilidades rusas de estacionar permanentemente fuerzas en sus territorios y, con la excepción de Ucrania, mantener las limitaciones aplicables a la zona de flancos.

El resultado de las negociaciones fue el Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE, firmado en Estambul el día 19 de noviembre de 1999, que todavía no ha entrado en vigor. Sus principales diferencias respecto al Tratado original son: la eliminación de las referencias a las dos Alianzas y la sustitución de los Estados desaparecidos por sus sucesores; una ligera, pero importante, adaptación de su finalidad y objetivos; un nuevo sistema de limitaciones; una mejora del régimen de transparencia; y, la posibilidad de adhesión por parte de otros Estados OSCE. El Acuerdo de Adaptación fue complementado por una serie de declaraciones políticamente vinculantes emitidas por diversos Estados-Parte.

Las modificaciones introducidas en el Tratado, además de reflejar el nuevo mapa político europeo, han permitido responder satisfactoriamente a las causas que motivaron la necesidad de su adaptación.

En primer lugar, la nueva redacción de la finalidad y objetivos y, muy especialmente, el nuevo sistema de limitaciones eliminan la naturaleza «bloque-a-bloque» del Tratado y reflejan un escenario europeo de Estados-Nación individuales. Sin embargo, la desaparición del ambiente de confrontación no ha tenido eco en una disminución significativa en la cantidad de armamentos y equipos convencionales que pueden ser desplegados en Europa y las limitaciones de los efectivos de personal no han adquirido un carácter jurídicamente vinculante.

En segundo lugar, se espera que el Tratado Adaptado proporcione una solución definitiva a la «cuestión de los flancos». Aunque no satisface plenamente las demandas rusas, calma sus preocupaciones más importantes mediante el incremento de la cantidad de armamento y equipos convencionales que la Federación Rusa puede desplegar en la zona de flancos. Además, proporciona una serie de garantías que apaciguan las inquietudes no sólo de los Estados GUAM sino también de Noruega y Turquía.

En tercer lugar, el Tratado Adaptado también ha encontrado una solución al problema creado por la ampliación de la Alianza Atlántica. Los arreglos pactados en el Acuerdo de Adaptación permiten a la OTAN poner en práctica del compromiso de defensa colectiva

con sus nuevos miembros, al tiempo que dan una razonable satisfacción a las preocupaciones rusas, allanando así el camino hacia una hipotética nueva ampliación.

En cuarto lugar, la «cláusula de adhesión», además de facilitar una hipotética nueva ampliación de la OTAN, permite la evolución de la naturaleza del Tratado para convertirse en un acuerdo de control de armamento paneuropeo. Sin embargo, tal evolución es improbable que concluya incluso a medio plazo.

Por último, el Tratado Adaptado no es una panacea para todos los males de la seguridad europea. Debido a que nunca lo pretendió, el Tratado seguirá sin ser la herramienta más adecuada para tratar con los conflictos locales que han surgido desde el año 1990. No obstante, el Tratado continuará gestionando la seguridad europea impidiendo que dichos conflictos superen la capacidad de las organizaciones de seguridad colectiva para hacerles frente y, al mismo tiempo, favoreciendo el funcionamiento eficaz de tales Organizaciones.

POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA

EL AGUA COMO FUENTE DE CONFLICTOS EN EL MEDITERRÁNEO

Eugenio Vera Bolaños

Teniente coronel del Ejército de Tierra

Profesor de la ESFAS.

Introducción

El agua es vital para el hombre, su alimentación, forma de vida y economía dependen de ella cada día más. Elemento esencial insustituible, constituye una riqueza en los países templados. Los países desprovistos de esta riqueza buscan afanosamente, por todos los medios a su alcance, nuevas fuentes para alimentar sus necesidades crecientes del preciado líquido, a menudo en detrimento de sus vecinos. Robert Kaplan escribía en el año 1994 que el medio ambiente será el asunto de mayor importancia para la seguridad nacional en el siglo **xxi**, pues el impacto político y estratégico de la deforestación y erosión de los suelos, el agotamiento de los recursos hídricos, la contaminación del aire y de las aguas, el probable aumento del nivel del mar por el calentamiento de la Tierra y la destrucción de la capa de ozono, junto al envejecimiento de la población y al crecimiento vertiginoso de la misma, serán el desafío fundamental a la política exterior, de defensa y seguridad, pues provocarán conflictos de todo tipo y emigraciones en masa (José Sánchez Méndez, 2000).

La escasez de agua y la contaminación están causando problemas de salud pública por todo el mundo, limitando el desarrollo económico y agrícola y poniendo en peligro un amplio abanico de ecosistemas. Puede poner en entredicho la capacidad de abastecimiento global de alimentos y llevar al estancamiento económico a muchas áreas del mundo. El resultado podría ser una serie de crisis por el agua, a nivel local y regional, con implicaciones globales (*Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World*. Naciones Unidas, 1997).

El agua no es tan abundante como parece a primera vista. Está desigualmente repartida, es escasa allí donde hace falta y donde sobra, su empleo sufre los inconvenientes de restricciones por su calidad. El crecimiento demográfico rápido en las zonas áridas, la multiplicación de su consumo, en ocasiones contradictorio, los nacionalismos, el desvío de los cursos de agua y otros elementos, aliados entre sí, ponen de manifiesto el aspecto vital del agua que se convierte de esta forma en una amenaza económica y, por tanto, en una amenaza para la política nacional e internacional hasta el punto de que los expertos del Banco Mundial afirman que:

«Si muchos de los conflictos de este siglo se han originado en el petróleo, la guerra en el siglo **xxi** tendrá su origen en la conquista del agua.»

En la actualidad, los discursos que se refieren a ella oscilan entre el catastrofismo y la alerta. El problema del agua puede que no sea el origen de una guerra, pero no deja de ser una clave para la paz en cualquier región.

Las cifras manejadas en el I Foro Mundial del agua que se celebró en Marrakech los días 22 y 23 de marzo de 1997 son estremecedoras: cada 20 años se doblan las necesidades mundiales de agua; como media la cantidad de agua disponible por habitante ha disminuido en un 40% desde el año 1970; 24 países están ya por debajo del umbral de estrés hídrico y, según la Organización de Meteorología Mundial, en medio siglo esta situación podría afectar a los dos tercios de la población del planeta.

«El agua sea tal vez el recurso que define los límites del desarrollo sostenible. No hay sustituto para el agua y el equilibrio entre las demandas de la humanidad y la cantidad disponible ya es precario» (Alex Marchall, 2001).

El ingreso económico *per cápita* guarda relación con la disponibilidad de agua entre países y dentro de un mismo país. Las regiones más desarrolladas, en promedio, tienen precipitaciones pluviales sustancialmente mayores que las regiones en desarrollo y menos adelantadas. Además, los países más ricos pueden sufragar en mejores condiciones las inversiones necesarias para construir depósitos y presas y aplicar otras tecnologías a fin de captar el agua dulce que discurre por sus territorios y el agua subterránea disponible.

En los últimos 70 años se ha triplicado la población mundial y el uso del agua se ha multiplicado por seis, como resultado del desarrollo industrial y del mayor uso del riego. Recientemente, el uso del agua *per cápita* se ha estabilizado, de modo que el consumo total de agua está aumentando a un ritmo igual al del aumento de la población (1). Pero la cantidad de agua dulce no ha cambiado. En todo el mundo se utiliza cada año un 54% del agua dulce disponible. Si el consumo por persona permaneciera invariable, hacia el año 2025 se podría estar utilizando un 70% del total, solamente en función del aumento de la población. Si el consumo *per cápita* en todos los países del mundo llegara al nivel de los países desarrollados, hacia el año 2025 podríamos estar consumiendo un 90% del agua disponible. La falta de agua y su contaminación representan una amenaza global. En nuestros días se ha podido demostrar por primera vez que el número de refugiados huyendo de catástrofes ecológicas es mayor que el de refugiados de guerra. En el futuro, los expertos esperan flujos de refugiados que más parecerán emigraciones de pueblos enteros, lo que podría dar lugar a conflictos armados. La situación es ya tan dramática que, en los países en vía de desarrollo, el 80% de las enfermedades y un tercio de las muertes están relacionadas con el agua contaminada y la falta de higiene.

En el marco de la región mediterránea veremos la estrecha relación que existe entre las carencias en agua y la conflictividad, en la que, sin ser el detonante decisivo, sí juega un papel de primera magnitud en el origen, mantenimiento y desarrollo futuro de las relaciones entre países implicados en los conflictos. Veremos también las amenazas que se cier-

(1) Se ha calculado que para satisfacer las necesidades de agua de 77 millones de personas que se agregan cada año a la población mundial se requiere una cantidad de agua aproximadamente igual al caudal del río Rin (Alex Marchall, 2001; FNUAP).

nen sobre ciertas regiones por el origen de los recursos hídricos y la desigual distribución de los mismos, amenazas que se circunscriben a una región reducida o extensa. Para ello estudiaremos los riesgos que se derivan de su origen y distribución, la necesidad de su control, los riesgos que se generan por el aumento de la demanda y el descontrol demográfico de las regiones más duramente castigadas por el problema. Posteriormente analizaremos con detalle la conflictividad actual en la región, su origen y perspectivas, especialmente en aquellas zonas en que su importancia ya ha originado situaciones conflictivas, las está originando o puede originarlas a corto plazo. Finalmente terminaremos el estudio buscando las soluciones que se pueden aportar, si no para eliminar el problema, al menos para minimizar el impacto sobre las zonas afectadas y para la seguridad de las orillas del Mediterráneo; buscaremos soluciones culturales, técnicas, institucionales y jurídicas.

Veremos que las carencias de agua pueden ser reales o potenciales. No es necesario que falte el agua de una forma física, en ocasiones basta la amenaza sobre la seguridad en los abastecimientos para que se genere un conflicto, que puede transformarse en crisis y evolucionar hacia un conflicto armado. El conflicto se puede suscitar por la falta de control de los recursos en su origen, lo que genera conflictos entre el Estado que los controla y el que los emplea aguas abajo, o bien la falta de potencia suficiente para poder controlar los recursos en su origen, lo que genera conflictos entre el Estado que los consume, normalmente más fuerte, y el Estado donde se originan los recursos. Esta situación simple a dos bandas, se complica cuando se trata de cuencas compartidas por más de dos Estados entre los que se dan las dos situaciones citadas. En este caso las soluciones negociadas son mucho más complejas y más difíciles los acuerdos a alcanzar que satisfagan las aspiraciones de todos.

A lo largo de todo el estudio mezclaremos agua y regadío para producción de alimentos. En realidad el regadío es sólo uno de los consumidores de agua, si bien el más importante. Por ello veremos que la conflictividad está muy ligada a él, de forma directa, e indirectamente al crecimiento demográfico, que también mencionaremos. La conjunción de ambos: más habitantes con mayores necesidades en el plano alimenticio, presionan a la agricultura para producir más, lo que implica más y mejor regadío y un mayor consumo de agua. Esta combinación provoca tensiones o agudiza las existentes, por ello en el estudio se mezcla todo, aunque la relación, en ocasiones, entre ellos no sea evidente.

El ciclo hidrológico

El agua circula continuamente por el planeta. El ciclo hidrológico no tiene principio ni fin, pero se puede describir a partir del agua de los océanos, que cubre alrededor de las dos terceras partes de la Tierra. La radiación del Sol y la energía eólica, que indirectamente también se deriva de la energía solar, provocan la evaporación del agua, que se eleva en forma de vapor y constituye las nubes (2). Si las condiciones son adecuadas, éstas, a su

(2) La radiación solar es la fuente de energía del ciclo del agua. La energía media anual es del orden de 0.1 kw/m² a 0,2 kw/m², lo que representa de 0,73 a 1,4 millones de calorías por metro cuadrado. Esta cantidad de calor permite la evaporación de una capa de agua de 1,30 a 2,60 metros al año (Raymond Furon, 1967).

vez, se condensan y vuelven a caer sobre la tierra en forma de lluvia, granizo o nieve, principalmente.

La principal fuente de los recursos hídricos es la precipitación. Una parte de esta precipitación (60%) se evapora del follaje y del suelo, otra discurre sobre la superficie y forma las corrientes de agua (escorrentía) y otra se filtra en el suelo, donde puede ser aprovechada por las plantas y volver a la atmósfera por medio de la transpiración o regresar a la superficie por la capilaridad del suelo. Una parte de la humedad del suelo se evapora, en tanto que otra cala hasta más allá de la zona de las raíces y va a engrosar los depósitos de aguas freáticas. Estas aguas subterráneas se filtran a través de los poros del suelo y de las rocas, pudiendo reaparecer en la superficie a bajas altitudes en forma de manantiales o llegar por percolación a los torrentes y ríos, para terminar así reincorporándose a los océanos. Por último, una parte de estas aguas permanece en los depósitos subterráneos o acuíferos y puede ser extraída mediante pozos. En las regiones áridas y semiáridas, donde los ríos son efímeros y la escorrentía sólo aparece después de periodos de lluvia, la importancia de las aguas subterráneas es vital.

Cada año, la cantidad de agua que entra en el ciclo hidrológico representa solamente el 0,03% de la hidrosfera, es decir, unos 500.000 km³ de agua se evaporan de la superficie del planeta, especialmente de los océanos (unos 430.000 km³) que caen posteriormente sobre la Tierra en forma de precipitaciones (3). La mayor parte de los intercambios se efectúa sobre los océanos, si bien la evaporación en éstos es algo mayor que las lluvias que reciben, en beneficio de las tierras emergidas; sobre los continentes caen unos 110.000 km³. La cantidad de precipitaciones extras que caen sobre los continentes es, por tanto, de unos 40.000 km³.

Es decir, a escala continental el volumen de lluvia es mucho mayor que el de la evaporación. Todo el agua termina volviendo a los océanos bien a través de los ríos (28.000 km³) o de los acuíferos (12.000 km³). El tiempo de permanencia del agua en los diferentes compartimentos de la hidrosfera difiere considerablemente, variando desde algunos días a algunas semanas en la atmósfera y los cursos de agua, entre algunos meses a varios años en los lagos y de varios siglos en los acuíferos superficiales. Incluso se dan tiempos de permanencia de varios (en ocasiones muchos) milenios en el caso de las aguas subterráneas profundas y los glaciares.

Estas cifras parecen indicar una abundante disponibilidad de agua para el consumo humano; sin embargo, un examen más detenido revela una situación más complicada. De los 40.000 km³ de agua disponibles queda un saldo de unos 14.000 km³ como suministro relativamente estable. De esta cantidad disponible, una buena parte debe seguir su curso natural, a fin de salvaguardar los pantanos, los deltas, los lagos y los ríos (y limpiar nuestros desechos). Por ejemplo, actualmente se necesitan 6.000 km³ de agua al año para diluir y transportar aguas residuales, estimadas en 450 km³, que cada año afluyen a los ríos de todo el mundo (*El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, FAO; 1993).

(3) La media anual de las precipitaciones atmosféricas en el conjunto del globo es de 811 mm (Raimond Furon, 1967).

Cuadro 1. Distribución del agua.

Conceptos	Reservas de agua en Km ³	Reservas totales de agua en porcentaje	Reservas de agua dulce en porcentaje
Reservas totales de agua en la Tierra	1.337.000.000	100	
Reservas en forma de agua salada	1.300.000.000	97,23	
Reservas de agua dulce	37.000.000	2,77	100
<i>De las cuales</i>			
• Agua de los glaciares	28.500.000	2,132	77,65
• Agua dulce en lagos	123.000	0,009	0,335
• Agua en los cursos de agua	1.230	0,0001	0,003
• Agua en la atmósfera	11.300	0,001	0,034
• Agua en los organismos vivos	1.130	0,0001	0,003
• Humedad del suelo	65.000	0,005	0,177
• Acuíferos hasta 80 m de profundidad	4.000.000	0,300	10,9
• Acuíferos de más 800 m de profundidad	4.000.000	0,300	10,9

Fuente: Correo de la UNESCO, números 7 y 8. 1964.

En el cuadro 1 veremos en números aproximados la distribución del agua en todas sus formas

Falsa abundancia. Casi toda el agua del planeta es salada. Sólo el 2,77% es dulce, y más de las tres cuartas partes de ésta están acumuladas en los glaciares y en las nieves perpetuas. La cuarta parte restante yace en las capas freáticas, más o menos accesibles. Menos del 1% forma la humedad de los suelos y del aire. No queda más que una cantidad mínima de la totalidad del agua del planeta en los ríos y arroyos, embalses y lagos. Solamente esta infima parte es más fácil de acceso y su renovación es más rápida: 16 días en promedio para un río y 17 años para un lago (UNESCO, *Revista Fuentes*).

Las precondiciones para la agricultura están determinadas por la situación hidroclimática de las regiones, por lo que no se puede ignorar la fuerza de evaporación de la atmósfera (evotranspiración potencial) debido a la gran importancia que tiene para el crecimiento de las plantas y sus necesidades de agua. Estas condiciones establecen el concepto de aridez, que se relaciona con la utilidad de las precipitaciones (4). La forma más sencilla de ver esta relación entre ambas es constatar el remanente de precipitaciones una vez consumidas las necesidades de evaporación (5).

(4) Malta, con una superficie de 316 km² y una población de cerca de 400.000 personas aún dispone de espacio para la agricultura, que produce el 3% de Producto Interior Bruto (PIB), empleando entre el 2 y el 11% de la población total, según se considere a tiempo total o parcial. Aunque la pluviometría es media, más de 500 mm al año, el agua es escasa, a pesar de que la topografía de la isla favorece la acumulación de las aguas de lluvia. La disponibilidad de agua renovable por persona es de 42 m³/año, y de 152 si consideramos las aguas no renovables y fuentes no convencionales, de las que dispone 60 o más hm³/año, por medio de plantas desalinizadoras, uso de aguas residuales, etc. Con estas carencias, sigue siendo uno de los países que podemos llamar desarrollados y que no dependen de una única fuente de riqueza (*Irrigation in the Near East Region in Figures*. FAO, 1997).

(5) Por ejemplo, Suecia y Botsuana reciben aproximadamente la misma cantidad de precipitaciones cada año. El clima de Suecia es húmedo mientras que Botsuana es semiárido, debido a que la mayor parte del agua se evapora por la acción del Sol (*Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World*. Naciones Unidas, 1997).

Cuadro 2. *Acuíferos del norte de África.*

Países	Volumen de la reserva explotable en hm ³ totales	Países	Volumen de la reserva explotable en hm ³ totales
Argelia	1.500.000	Libia	4.000.000
Egipto	6.000.000	Túnez	1.700.000

Por otro lado tenemos los recursos no renovables, los contenidos en acuíferos sedimentarios cautivos. Muy importantes en todo el mundo, pero de forma especial en las áreas donde los recursos renovables son escasos de forma crónica. Estos recursos no renovables no son explotables en su totalidad, de hecho se calcula que un porcentaje mínimo, alrededor del 1%, del agua total contenida en estos acuíferos es explotable con la tecnología actual, cuadro 2.

El fenómeno de la desertización

El fenómeno de la desertización está presente en muchas zonas del mundo. Se debe no sólo a la ausencia de agua en cantidad suficiente, sino también a prácticas agrícolas inadecuadas, a talas incontroladas de bosques, a la utilización del manto vegetal como fuente de energía, etc. La desertización es un proceso dinámico de degradación de los ecosistemas y de los suelos, los cuales adquieren en sucesivas etapas una fisonomía desértica y una forma de funcionar que recuerda a los verdaderos desiertos. Estas zonas tienen aspecto desértico a causa de la intervención humana, de forma que si el hombre dejara de intervenir se convertirían en otro tipo de paisaje, normalmente de tipo estepario (6). Ejemplos de verdaderos desiertos podemos encontrar en todos los continentes, pero de forma especial en África, Asia y Australia. Las zonas desertizadas artificialmente por el hombre son mucho más abundantes, se encuentran en todos los continentes, allí donde la mano del hombre ha esquilado los recursos naturales y la capacidad de regeneración de las tierras y los recursos. En la cuenca mediterránea se encuentran fundamentalmente en el norte del continente africano, en las costas del este y en algunas zonas del sur del continente europeo.

Entre las causas más frecuentes de la desertización, se puede mencionar la sobreexplotación agrícola, fundamentalmente el labrantío en pendientes y el monocultivo de cereales que dejan a los suelos «desnudos» durante un periodo del año y, sobre

(6) En ocasiones se encuentran regiones subdesérticas vestigios de civilizaciones que prosperaron en las zonas. Como las regiones semiáridas están bastante próximas de zonas totalmente áridas, desérticas, lo primero que se piensa es que el desierto ha ganado terreno, que ha crecido debido a un empeoramiento del clima. Estas reflexiones legítimas distan mucho de ser ciertas, entre 1850 y 1950 se han producido experiencias por agricultores atrevidos que se han comprometido en regiones semiáridas, abandonadas desde hace mucho tiempo, Palestina, África del Norte, Valle del Indo y se ha visto bastante rápidamente que la extensión posible de los cultivos era casi exactamente la misma que hace 1.000 o 2.500 años, que la vuelta al desierto era debida al hombre y no al clima. El hombre había destruido o abandonado los medios de riego y completado el desastre cortando los árboles (Raymond Furon, 1967).

todo, la roturación y la tala de árboles y arbustos (a menudo naturalmente diseminados) para obtener leña para uso doméstico (7). Esta última forma de desertización es probablemente la más grave, habida cuenta del bajo nivel de crecimiento y regeneración de los árboles en las zonas áridas. En cambio, si la tierra no está demasiado dañada, los pastos se pueden regenerar bastante deprisa después de algunos años de clima más favorable.

Otras prácticas más sutiles y más sofisticadas también pueden provocar la desertización. Por ejemplo, el riego practicado con aguas salobres, si se gestiona mal o simplemente si no se prevé un sistema adecuado de drenaje, puede hacer que una película de sal recubra poco a poco enormes superficies regadas, que se transformarán a continuación en desiertos salados. En nuestros países, en los que se practica una agricultura intensiva, el envenenamiento de los suelos por un uso excesivo de herbicidas, plaguicidas y fertilizantes, también puede dar lugar a procesos que recuerdan en cierto sentido a los de desertización (8).

La sequía amplifica sus desastres debidos a una mala gestión de las tierras, el sobre pastoreo o la tala de bosques, difíciles de evitar en países cuya población rural, ya de por sí numerosa, se encuentra en plena progresión. Las malas prácticas agrícolas agravan los riesgos de salinización en todas aquellas zonas en las que las redes de drenado son insuficientes. En el Magreb existen amenazas climáticas mayores que la sequía. Las lluvias torrenciales y prolongadas que caen sobre las fuertes pendientes provocan daños catastróficos (9).

En realidad, en el norte de África, el riesgo climático es menos importante que los errores de uso. La desertización no progresa, como en el Sahel, según un frente, sino por manchas alrededor de sectores rurales superpoblados, de centros urbanos o en los entornos rurales más frágiles. Su extensión no tiene el carácter espectacular del Sahel. Las causas del fenómeno son esencialmente socio-económicas y deben ser fáciles de combatir. Pero la suma de todas las agresiones contra el medio ambiente es compleja de controlar en un contexto de fuerte crecimiento demográfico. Este crecimiento y sus incertidumbres serán un pesado fardo en todos los planes de acondicionamiento del Magreb para los próximos decenios y la presión sobre los recursos naturales va a acelerar la desertización inevitablemente. Las necesidades de madera para cocina y calefacción se incrementarán, ya que este combustible es gratuito en el campo. El sobre pastoreo es también inevitable, ya que el tamaño de los rebaños aumenta con el incremento de la población. Finalmente la presión sobre la tierra de cultivo conducirá a la destrucción de los suelos más vulnerables.

(7) Los Servicios de Conservación del Suelo han comprobado que, en las pendientes, cada hectárea cultivada con cereales pierde más de 200 toneladas de suelo por año, mientras que en las praderas sólo se pierden 100 kilogramos. La conclusión es que todo suelo que no está protegido por un manto vegetal, natural o artificial, es presa de la erosión por los agentes atmosféricos y está amenazado de desaparición (Raimon Furon, 1967).

(8) El 50% de toda la tierra cultivable de Rusia está erosionada, inundada, se ha convertido en pantanos, no contiene humus o está contaminada con plaguicidas o herbicidas (José Sánchez Méndez, 2000).

(9) La erosión alcanza máximos increíbles en las grandes tormentas como en octubre de 1969, en marzo de 1973 o en enero de 1990 en el centro de Túnez. Como la cubierta vegetal se encontraba degradada, las lluvias afectaron, en zonas de manera irreversible, a los suelos, que en el Magreb se renuevan muy lentamente (Pierre Rognon, 1995).

Otro inconveniente es la urbanización acelerada y descontrolada. El norte de África se enfrenta a ritmos de urbanización entre los más altos del mundo (10). La extensión de las ciudades como Argel o Casablanca se hace en detrimento de las tierras fértiles y las reservas de agua se aprovechan en beneficio de los habitantes de las ciudades. Más grave aún es la acumulación de las poblaciones en las regiones costeras, de forma que las regiones litorales, las más productivas *a priori*, las menos afectadas por la desertización, presentan un grave riesgo de degradación como consecuencia de la superpoblación (11). Por fin, el efecto invernadero, asociado a un recalentamiento de la atmósfera, en el caso de confirmarse, podría entrañar un aumento de la temperatura, lo que significaría un incremento en el nivel de evotranspiración (de más de 200 mm al año), y que provocaría el desplazamiento de las zonas cultivables hacia el Norte, agravando el problema de la superpoblación en las zonas costeras (Pierre Rognon, 1995).

En Europa no se puede hablar de un fenómeno de desertización, sino más bien de riesgos de desertización. La cantidad de precipitaciones y especialmente su distribución a lo largo del año permite un nivel suficiente de vegetación para proteger los suelos, si bien puntualmente se encuentran en el sureste de España, Grecia, Italia y Turquía este tipo de problemas, en zonas donde la evotranspiración supera con creces la pluviometría.

El agua y la agricultura

Entre las múltiples funciones de la agricultura, seguramente la principal es la de producir alimentos. Actualmente, la población que la agricultura mundial debe alimentar se sitúa en torno a los 6.000 millones de personas y continúa creciendo a un ritmo de unos 80 millones al año. La historia del siglo xx ha asistido a grandes aumentos de producción agrícola, basados en buena medida sobre incrementos de la productividad. Desde el año 1960, la cantidad media de alimentos disponible por habitante del planeta creció en un 30%. Visto desde otro ángulo, si hacia el año 1970 más del 50% de la población mundial vivía en países que disponían, a nivel nacional, de menos de 2.200 calorías por persona y día, hacia mediados de los años noventa, sólo el 10% de la población mundial vivía en tales países. Por otra parte, en la actualidad más del 50% de los habitantes del planeta se hallan en países que tienen un nivel alimentario satisfactorio de más de 2.700 calorías por persona, mientras que hacia el año 1930 este porcentaje era sólo del 30%.

Los aumentos históricamente recientes de la producción alimentaria global se han debido al modelo de producción llamado revolución verde. Este modelo se basó en cuatro pilares interdependientes para asegurar una alta producción: uso de variedades de alto rendimiento, utilización de fertilizantes, control de plagas y aplicación del riego. Cada uno de ellos llevó a una forma de crisis: el aumento de los rendimientos se agotó (pero la tecnología biológica trae nuevas promesas de sustanciales aumentos de productividad); el abuso de agroquímicos se tradujo en severos problemas ambientales, que ahora tratan de prevenirse con la implantación de «sistemas integrados de nutrición» y «sistemas inte-

(10) La población urbana representaba un 20% en 1950, un 30% en 1970, un 50% en 1990 y se estima que alcanzará el 75% para 2025 (Pierre Rognon, 1995).

(11) En Argelia el 40% de la población se agrupa sobre una franja de 30 kilómetros de ancho con una densidad de 240 h/km² (el 20% de la población se concentran en la zona de Argel, es decir, en el 1% del territorio). Hasta el año 2025 el aumento de las poblaciones del Magreb sobre la franja costera podría alcanzar entre el 120 y el 150% (Pierre Rognon, 1995).

grados de control de plagas», que incorporan un fuerte componente biológico; y lo que nos interesa más, la agricultura de regadío no puede continuar la expansión que tuvo en el pasado porque los recursos de agua son cada vez más escasos y los proyectos de desarrollo hidráulico cada vez más costosos. A nivel mundial, el área de regadío creció a un ritmo medio del 1% anual durante los primeros años sesenta y alcanzó una tasa anual máxima del 2,3% entre los años 1972 y 1975. A partir de entonces, la tasa de expansión comenzó a disminuir y ahora es del 0,6% anual. Con los actuales niveles de crecimiento demográfico, la menor expansión del área de regadío está generando un descenso sin precedentes de la cifra por habitante de la superficie regada. Entre los motivos de la disminución figuran los mayores costes de construcción, la merma de los precios reales del trigo y el arroz, la creciente conciencia de los costes ambientales y sociales y los medio-cres resultados del riego a nivel de fincas y proyectos.

En algunos países se ha considerado necesario basar la seguridad alimentaria exclusivamente sobre la producción interna de alimentos. En la actualidad generalmente se considera que, más importante que generar dentro del país todos los alimentos básicos, es que éste tenga una posición económica sólida que le permita adquirir en los mercados mundiales lo que no puede producir ventajosamente en su propio territorio. Sin embargo, en muchos países en vías de desarrollo, la escasez de empleos en los sectores de transformación y servicios obliga a proteger el empleo rural y la producción local de alimentos. También conviene recordar que los bloqueos alimentarios persisten como medio de presión política, de manera que los regímenes que se sienten amenazados optan por la autosuficiencia, a sabiendas de que ello cuesta caro a la economía nacional.

El agua y el Derecho Internacional

Subrayemos de entrada que actualmente no existe ninguna convención internacional que precise las condiciones y las modalidades de reparto de los recursos hidráulicos llamados internacionales. Apenas existen una serie de normas de jurisprudencia y algunas reglas vinculadas a la protección de los derechos adquiridos y a la libertad de navegación en los ríos llamados internacionales (especialmente los que transitan países desarrollados).

En relación con la base doctrinal sobre la que se apoyan las teorías que finalmente se aplican en la resolución de conflictos, se pueden citar las siguientes:

1. La doctrina Harmon de soberanía territorial absoluta. Esta doctrina fue enunciada por Harmon, ministro de Justicia de Estados Unidos, en el siglo XIX, como consecuencia de un conflicto con México en relación con los derechos de uso del agua para regadío. Según él, un Estado puede emplear las aguas del curso que atraviesa su territorio de la forma que considere mejor para sus intereses nacionales, sin tener en cuenta eventuales efectos que puedan dejarse sentir fuera de sus fronteras.
2. La doctrina de integridad territorial absoluta. Al contrario de la anterior, esta doctrina favorece a los Estados ribereños del curso bajo, reconociéndoles el derecho de utilizar libremente las aguas bajo su jurisdicción, pero prohibiéndoles formalmente influir, de una u otra forma, sobre la cantidad y la calidad del agua.
3. Doctrina de soberanía territorial limitada e integrada. En el marco de esta doctrina,

cualquier Estado tiene el derecho de emplear las aguas que atraviesan su territorio, con la condición de no causar perjuicios a los intereses de otros Estados. Esta doctrina se inscribe en el marco de derechos y obligaciones recíprocas a nivel de toda la cuenca internacional afectada.

4. Doctrina de comunidad de intereses. En el área de una cuenca internacional la existencia de una comunidad de intereses implica que ningún Estado pueda disponer de las aguas sin consultar al resto de Estados y establecer una cooperación con ellos (gestión integrada).
5. Doctrina de empleo razonable y equitativo. Esta doctrina establece que cualquier Estado tiene el derecho de emplear las aguas de la cuenca en su territorio de una forma razonable y equitativa. De alguna forma esta doctrina es un desarrollo lógico de las precedentes combinando elementos de varias de ellas para una mejor gestión de los recursos.

En ausencia de una convención clara y reconocida por la comunidad internacional, estos principios jurídicos son objeto de interpretaciones que varían según los intereses de los Estados. En la práctica, la distribución y utilización de las aguas de los ríos se deja a la apreciación de los Estados ribereños quienes deben ponerse de acuerdo entre ellos. Así, ríos y acuíferos son ejemplos evidentes de las contradicciones generales entre las fronteras históricas que garantizan la soberanía de un Estado y las fronteras naturales de las regiones definidas por la geografía.

El factor demográfico

Se estima que el consumo de agua dulce ha aumentado más durante el periodo 1960-1995 que durante los tres siglos precedentes. El consumo medio mundial ronda los 2.200 km³/año y se prevé un crecimiento de un 4% a un 8% de media anual en el futuro, causado fundamentalmente por los países en desarrollo (12). La conjunción de la riqueza limitada con la demanda creciente explica que la casi totalidad de los Estados del mundo busquen afanosamente el control de sus fuentes. Además, esta línea de actuación no es nueva, los Estados han estado implicados en la gestión del agua secularmente. Con la industrialización, la canalización del agua potable, la hidroelectricidad y el regadío, las necesidades se han incrementado y esta disminución relativa ha estimulado la competencia entre sus diferentes usos. De esta forma, la mayor parte de los países de Europa, han tomado iniciativas para la creación de instituciones u organismos de coordinación, reparto, aumento artificial de los caudales y preservación de la calidad. En principio, la originalidad de los acuerdos europeos reside en que en todos los países las aguas corrientes no son apropiables, tan sólo su uso es compartido. Pero Europa no es un ejemplo claro en este problema. Su crecimiento demográfico contenido, su situación geográfica y su elevada pluviometría, la colocan en una situación cómoda, sin enormes recursos, pero más que suficientes para la población actual y futura.

(12) Una «oferta» de agua dulce limitada en términos absolutos porque la naturaleza así lo quiere, una oferta disminuida en primer lugar porque la capacidad técnica y económica para extraerla no es indefinida, una oferta disminuida en segundo lugar por una contaminación creciente; al mismo tiempo, una demanda que no deja de crecer: las curvas ascendente de la demanda y descendente de la oferta podrían cruzarse en torno a 2.030, a poco que sigamos como si no pasara nada (UNESCO, *Revista Fuentes*).

El análisis de los datos demuestra que los países que tienen ya problemas de agua potable, se enfrentan simultáneamente a tasas de crecimiento demográficas elevadas, lo que sin duda multiplicará el déficit hídrico y engendrará situaciones críticas y conflictivas. Por otro lado, esta situación genera una espiral, aumento de la población, aumento de la erosión, degradación de las tierras cultivables, reducción de los recursos hídricos, disminución de la fertilidad de los suelos. Con esto se muestra claramente que el control de los recursos de agua dulce de un Estado naturalmente desfavorecido comienza, a menudo, por la capacidad de controlar su crecimiento demográfico.

Factores económicos

Conviene hacer notar que cuanto menos desarrollado es un país mayor es el consumo de agua para regadío y viceversa. En efecto, los estudios muestran que los países en desarrollo utilizan alrededor de dos veces más agua por hectárea que los países industrializados, mientras que su producción agrícola es tres veces menor. Este fenómeno se explica por el hecho de que la mitad del agua para el regadío se pierde durante su transporte o almacenamiento. A estas pérdidas importantes hay que añadir los métodos de producción de cultivo tradicionales, a menudo no adaptados al medio y que favorecen la erosión de los suelos y disminuyen su rendimiento. Por razones evidentes de coste, estos países no disponen más que de sistemas de regadío por gravedad, en lugar de sistemas modernos de presión, aspersión, gota a gota, etc. que permiten optimizar el empleo del agua.

Hoy en día, la agricultura no está, en muchos casos, en condiciones de competir económicamente por el agua escasa. Las ciudades y las industrias pueden pagar más por el agua y su tasa de rentabilidad económica por unidad de agua es más alta que la del sector agrícola (para los economistas, el agua fluye cuesta arriba, hacia el dinero). Por primera vez en la historia de muchos países, la agricultura se está viendo obligada a ceder agua a favor de usos más valiosos en las ciudades e industrias.

En cuanto a la industria y la producción de energía, el consumo de agua está directamente relacionado con las formas y grados de desarrollo socio-económico de la nación o de la región. Al contrario de la agricultura, un alto nivel de desarrollo significa un alto consumo, si bien en este caso el consumo sea mejor conocido y controlado. Las industrias siempre han consumido agua pues es una materia prima de bajo coste y difícilmente reemplazable en muchas de sus funciones, pero la contaminación que produce está teniendo cada vez mayores repercusiones mediáticas. Para el futuro se puede prever que las necesidades de agua para usos industriales de los países desarrollados disminuyan gracias a los esfuerzos realizados para tratar las aguas residuales, encontrar alternativas al uso del agua así como racionalizar su empleo. Sin embargo, en los países en desarrollo, sometidos a una presión económica y demográfica mucho mayor, es probable que la solución sea el empleo del agua disponible, en detrimento de la agricultura, con pocos esfuerzos para racionalizar el uso o reciclar. Esto producirá un aumento sensible en el consumo del agua dulce, lo que producirá el agravamiento de la situación en aquellas regiones ya de por sí desfavorecidas en cuanto a disponibilidad de agua.

Cuadro 3. Algunos ejemplos de coste-precio de las aguas. Estimaciones en dólares de 1989 por m³. (World Resources, 1987)

Países	Agua potable		Agua de regadío	
	Coste	Precio	Coste	Precio
Egipto	0,26	0,05		
Libia	0,80	0,07		
Marruecos	0,50	0,33	0,46	0,04
Túnez	0,44	0,31		

Fuente: Andras Szollosi-Nagui y Chedli Fezzani, 1995. *Les ressources en eau des pays de l'OSS évaluation, utilisation et gestion*. UNESCO.

La urbanización de la sociedad ha provocado, y se incrementará con el tiempo, problemas de abastecimiento de agua. Este aumento de las necesidades se genera tanto por el crecimiento de la población mundial como por el aumento de las necesidades de agua por persona. Las grandes ciudades son los lugares desde donde se ejerce la autoridad del Estado, también son los mejores lugares desde donde ejercer la oposición, más o menos abierta; los gobernantes suelen poner especial atención en asegurar y controlar la distribución del agua potable a las poblaciones.

Un hecho importante a resaltar es que, en general, son los Estados los que asumen la responsabilidad de los abastecimientos de agua, si bien casi nunca aplican el coste totalmente al consumidor. Las corporaciones nacionales, regionales y locales asumen una parte importante del coste del agua, de su captación, su reparto y distribución, pasando por el mantenimiento de las redes de distribución y alcantarillado. Esta práctica, que es un elemento político en manos del poder, tiene el efecto perverso de no responsabilizar a los individuos en la forma de consumir el agua dulce.

En los países en desarrollo el derroche de agua como consecuencia de los métodos de irrigación, desde las fugas y la evaporación, se incrementa aún más, habida cuenta que, por regla general, los regantes pagan no más del 20% de los costes reales. Por otro lado, los cultivos de este tipo suelen estar subvencionados. Estudios del Banco Mundial tienden a mostrar que en un número creciente de países con dificultades hídricas, el agua se emplea principalmente para regar cultivos que tienen un valor de mercado menor al coste de producción del agua que emplean. Por otro lado, en un cierto número de países musulmanes, en aplicación de la Sharia que estipula que el agua es un don de Dios, el agua debe ser gratuita, lo que ayuda poco a facilitar las cosas, cuadro 3.

La captación, almacenamiento y distribución

Para los países que no son muy ricos en agua, la problemática principal consiste en llegar a explotar las capacidades locales, en ocasiones puntuales, para asegurar un flujo tan continuo como sea posible. Así, en muchos países mediterráneos, en las montañas y en invierno el agua es tan abundante como en el resto de la Europa húmeda, pero realmente el regadío necesita el agua en verano en las planicies. Desde siempre los hombres han

buscado la forma de hacer frente a esta necesidad. Igualmente, para enfrentarse a las grandes variaciones estacionales en las precipitaciones, ciertos Estados se ven obligados a establecer políticas de gestión y de regulación de caudales en el tiempo (España es un buen ejemplo). En aquellas otras naciones más desfavorecidas, a menudo es necesario transferir el agua corriente decenas o centenares de kilómetros para su empleo en las zonas de producción agrícola, industrial o de consumo humano. Pero la mayor parte de las veces, al tratarse de países en desarrollo, se trata de sistemas de canalización obsoletos o muy deteriorados. A las numerosas fugas en el transporte y distribución hay que añadir una evaporación, ligada normalmente al rigor climático que sufren estos países. A su vez no suelen disponer de buenos equipos ni de los recursos financieros necesarios para rentabilizar sus escasos recursos hídricos. Los pantanos son poco numerosos, las redes de distribución generales y locales son viejas y de diseño anárquico debido a la mala planificación del desarrollo urbanístico, el conjunto de los equipos no se mantiene regularmente, todo lo cual lleva a una rápida degradación de las capacidades iniciales.

La explotación de las reservas de agua fósiles, que empezó en algunos países en el siglo xix, inicialmente sólo se trató de un hecho involuntario, consecuencia de la intensificación de las extracciones bajo la presión de las necesidades. La explotación fue posible por los progresos técnicos (perforaciones y bombeos a gran profundidad), antes de ser consciente y deliberada. Los explotadores se dieron cuenta de ello sólo cuando tuvieron el poder de extraer de las capas subterráneas más agua de la que las alimenta de forma natural y, por tanto, la posibilidad de agotarlas, cuadro 4.

Por el contrario, en los países del norte de África, de clima árido, con recursos de agua renovables limitados y muy explotados, y donde las aguas subterráneas ofrecen la mayor parte de los recursos de agua básicos, la explotación de las reservas acuíferas es muy intensa. Esta explotación se realiza siguiendo una estrategia deliberada de agotamiento a más o menos largo plazo. Dicho de otro modo: desde hace algunos decenios se ha desarrollado la explotación de los recursos no renovables.

No todos los recursos de los acuíferos no renovables pueden catalogarse *ipso facto* como yacimientos explotables. Las reservas calculables teóricas son muy superiores a los volúmenes extraíbles en la práctica. La primera razón es muy simple, la profundidad de bombeo de agua técnica y económicamente practicable es limitada: de 250 m, como máximo. Ello impide que se exploten acuíferos cautivos profundos que alcanzan los 500 m, los 1.000 o más. En algunos acuíferos cautivos, el descenso de nivel pro-

Cuadro 4. Renovación de la reservas en acuíferos fósiles.

Áreas	Tasa media anual de renovación	Periodo de renovación (años)
Cuenca del Sáhara. Acuíferos continental, intercalar y complejo terminal (Argelia, Libia y Túnez)	$1.7 \cdot 10^{-5}$	70.000
Acuífero de areniscas de Nubia (Egipto y Libia)	$1.7 \cdot 10^{-5}$	6.000

Fuente: Jean Margal. 1990.

ducido por la descompresión permite extraer volúmenes de agua muy pequeños, del orden de la 10 milésima parte del volumen de agua total. Así, los acuíferos libres o cautivos poco profundos, que en parte pueden convertirse en libres mediante el descenso de sus niveles, ofrecen los recursos de agua no renovable más considerables.

Sin embargo, la forma de evaluar las reservas de agua subterránea explotables con una estrategia «minera» difiere según los ingenieros de obra, que no plantean el problema de la misma manera que los especialistas. Así, por ejemplo, el especialista egipcio M. A. Ezzat estimó en el año 1977 en 600.000 hm³ el volumen de agua explotable en el acuífero de las areniscas de Nubia (Egipto y Libia). Sin embargo, aparte de la cantidad total, se puede medir en la cantidad explotable en un tiempo determinado. De esta forma, a principios de los años setenta, el estudio para la UNESCO sobre los acuíferos del Sáhara Septentrional (Argelia y Túnez) estimó de esta manera, según dos escenarios de explotación, que entre los años 1970 y 2000 se podrían extraer de las reservas de 15.000 a 23.000 hm³ de agua. Todos los estudios recientes demuestran la realidad de una reserva (fósil) de varias decenas de billones de metros cúbicos. Pero la explotación debe ser vigilada, porque las posibilidades de realimentación no deben ser sobrepasadas.

Disminución de los recursos disponibles

Las actividades humanas generan escasez de agua de tres maneras: por el crecimiento de la población, por la utilización errónea del agua y por la falta de equidad en el acceso a ella. El crecimiento de la población contribuye a la escasez de agua simplemente porque el suministro de agua disponible debe repartirse entre un número cada vez mayor de personas. Cada país tiene una cantidad más o menos fija de recursos hídricos internos, que se definen como el caudal medio anual de los ríos y acuíferos generado por la precipitación. Con el tiempo esta reserva interna renovable va dividiéndose entre un número cada vez mayor de personas, hasta que sobreviene la escasez de agua. Cuando la cifra anual de los recursos internos renovables de agua es inferior a 1.000 m³ por persona, se considera que la disponibilidad de agua es una limitación importante al desarrollo socio-económico y a la protección del medio ambiente. En el cuadro 5 se enumeran países en que esta cifra habrá descendido por debajo de este umbral en el año 2000.

Esta disminución de recursos se origina por dos factores diferentes cuyos efectos son acumulables, una demanda creciente y una oferta decreciente. La demanda creciente corresponde principalmente a los países en vías de desarrollo, se originan en un crecimiento demográfico importante, necesidades crecientes para la industria, la agricultura y el consumo doméstico, así como de una gestión errónea de los recursos disponibles. La disminución de la oferta se origina, entre otras causas, por un aumento de la contaminación debido a la acción del hombre y de un tratamiento insuficiente de las aguas residuales. También se puede añadir la degradación del medio ambiente, la deforestación, el efecto invernadero, la modificación de determinados cursos de agua, la explotación de recursos subterráneos por encima de su capacidad de regeneración, etc.

Cuadro 5. Países en los que se pronostica escasez de recursos hídricos en el año 2000.

Países	Población en el año 2000 (millones de habitantes)	Disponibilidad de agua (m ³ por persona)	
		Recursos internos renovables	Recursos totales de agua
Argelia	33,1	570	576
Egipto	62,4	29	934
Israel	6,4	260	335
Libia	6,5	108	108
Marruecos	31,6	943	943
Siria	17,7	430	2.008
Túnez	9,8	384	445

Fuente: *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. FAO. 1993.

El nivel de desarrollo económico de los Estados está directamente vinculado al aprovechamiento de los recursos hídricos de que dispone. La sensibilidad de la explotación de estos recursos a la disponibilidad de obras de infraestructura técnicamente desarrolladas y con un mantenimiento adecuado, hace que solamente los Estados solventes desde un punto de vista económico puedan acometer las obras necesarias para aprovechar al máximo sus posibilidades y reducir al mínimo los riesgos. Con estos condicionantes se entra fácilmente en una espiral de deterioro de la situación, en la que la falta de recursos financieros hace que se reduzca el aprovechamiento de los recursos hídricos, lo que redundará en la disminución de los recursos financieros disponibles, al tener que atender con ellos a estas cuestiones, que ocupan siempre una alta prioridad en los presupuestos de los Estados. Cuando, eventualmente, algún Estado sale de esta espiral mediante el aprovechamiento de recursos financieros externos, por ayudas de terceros países o del Banco Mundial, la situación mejora sólo temporalmente, ya que la falta de mantenimiento de las instalaciones, por falta de presupuestos, mentalización o mano de obra especializada, hace que se deterioren con mayor rapidez que la prevista, iniciándose de nuevo el proceso de quebranto de la situación.

Conflictividad en el empleo del agua

Los conflictos ligados al agua están relacionados principalmente con los usos que los humanos hacemos de ella. Obviamente, la importancia de los conflictos guarda relación directa con la cantidad de consumo y con la importancia que estos usos tengan en la zona, país o región involucrados. En principio están los conflictos por el agua de riego, ya que a nivel nacional muchos Estados tratan de garantizar la seguridad alimentaria. Los conflictos por el uso industrial del agua le siguen en importancia por la cantidad y los de abastecimiento de las poblaciones quedan relegados al último lugar, pese a que requieren aguas de buena calidad, las cantidades que se emplean son muy pequeñas en comparación con los otros usos. También son fuentes de conflicto las situaciones políticas nacionales y regionales, los problemas étnicos, históricos, religiosos, fronterizos y un largo etcétera heredado de tiempos pretéritos así como otros nuevos como son

la contaminación de los caudales o la variación de los mismos por su aprovechamiento energético.

En el cuadro 6 nos presenta un ejemplo de una variedad de conflictos que pueden presentarse. El estudio se ciñe al norte de África y Sahel, pero puede hacerse extensivo a todas aquellas áreas que padecen problemas semejantes.

Una última forma de conflicto se refiere a las dificultades de coexistencia entre los métodos tradicionales y los modernos de explotación, por ejemplo, entre la explotación de un acuífero mediante galerías (Foggaras del Magreb) y la explotación por bombeo que resulta mucho más productivo. El desarrollo de estos últimos sistemas permite incrementar los volúmenes de agua disponibles globalmente y mejorar la adaptación de las producciones de agua a las necesidades, pero no es compatible con la conservación de los métodos antiguos en un mismo sistema natural, lo que puede producir enfrentamientos entre las diferentes categorías de usuarios. Se trata de un problema muy extendido aún en aquellos lugares donde se emplean los métodos tradicionales, oasis de todo el norte de África.

Cuadro 6. *Problemas de agua y conflictos zonales importantes en el norte de África.*

Regiones según el tipo de recursos predominante	Problemas y conflictos importantes específicos
Recursos renovables interiores	<p>Conflictos de uso de aguas arriba y aguas abajo.</p> <p>Conflictos debidos a las interferencias entre el empleo de las aguas superficiales y subterráneas, o entre las técnicas tradicionales y modernas de explotación.</p> <p>Pugna entre el acondicionamiento hidráulico convencional, impactos medioambientales crecientes y la opción de empleo de recursos no convencionales.</p>
Recursos fluviales de origen externos	<p>Conflictos de empleo aguas arriba-abajo (cantidad y calidad), especialmente en el caso de infraestructuras de explotación de los recursos que reduzcan las pérdidas por evaporación, conflictos entre los beneficiarios del sistema aguas abajo y los que sufren el impacto de las obras aguas arriba.</p> <p>Conflictos entre los métodos tradicionales de empleo del agua (regadío, etc.) y las necesidades de ahorro de agua (ligados a conflictos intersectoriales).</p> <p>Restricciones geopolíticas y rivalidades.</p>
Recursos no renovables compartidos	<p>Conflictos entre objetivos de desarrollo a corto y a largo plazo (pudiendo corresponder a conflictos entre usos económico desigualmente productivos).</p> <p>Pugna entre el uso de recursos no renovables y la opción de empleo de recursos no convencionales.</p> <p>Pugna entre regiones y problemas de transferencias de caudales hídricos.</p>

Fuente: Andras Szollosi-Nagui y Chedli Fezzani. 1995.

El agua, riesgo geoestratégico creciente

La naturaleza misma del agua, fuente de vida, el crecimiento de la demanda de este recurso, la extensión de las posibilidades técnicas para controlar las aguas de una cuenca hidrográfica, embalsando, captando o incluso desviando un río, unido a las carencias de un Derecho Internacional efectivo para regular las diferencias, son algunos de los factores que es necesario tener en cuenta en un análisis de las tensiones existentes y el entendimiento de conflictos ligados, directa o indirectamente, al uso de las aguas. Corren el riesgo de multiplicarse en el futuro.

En efecto, por un lado existen pocas actividades humanas de cualquier tipo que sean, producción o consumo, que no empleen agua, siendo ésta insustituible en la mayor parte de los casos por otros productos. El agua natural constituye así una materia prima, un producto de consumo y un factor de producción en todos los sectores económicos. Se trata de una materia prima excepcional, vital. Por otra parte, el contexto regional tiende a jugar un papel esencial en el advenimiento de conflictos por la utilización de las fuentes de agua.

El gigantismo de un programa de acondicionamiento de pantanos, por ejemplo, constituye a menudo el índice de la voluntad de un país de afirmarse en el plano nacional y regional. El control del agua puede proporcionar a un país dado la ocasión de resolver problemas políticos internos o territoriales. Así, aún cuando una región no se encuentre en el umbral de penuria real, rivalidades étnicas o religiosas, las distorsiones en el grado de desarrollo de los países implicados o el conjunto de factores reunidos pueden ser causa de aparición de conflictos.

La lógica que se encuentra tras el miedo a las guerras por el agua se basa en hechos simples e incontestables:

1. El acceso al agua es vital para casi cualquier aspecto del desarrollo social.
2. La cantidad de agua es finita.
3. Una parte importante del suministro de agua dulce de algunos países procede de fuentes compartidas con otros países.

De forma que el riesgo de conflictos internacionales a causa del agua es muy alto, particularmente si:

1. Los países involucrados están sometidos a un crecimiento alto de la población.
2. Las expectativas de desarrollo de la población son altas.
3. La dependencia del agua compartida es alta.

Pese a estas evidencias, hasta la fecha no se ha desatado ningún conflicto por motivo de aguas compartidas. Los conflictos podrían aparecer por el uso del agua, por su contaminación, por la falta relativa de agua y por la falta grave de agua. Los conflictos por uso y contaminación parecen sencillos de resolver, mediante la adecuada compensación o eliminando la causa de la contaminación. Los conflictos por carencias relativas de agua debido a la mala distribución son más complejos de solucionar, especialmente entre países en desarrollo. La gravedad es mayor cuanto mayor es la carencia de agua.

El contexto político regional como factor agravante

Muy frecuentemente, el contexto regional se presenta como un factor determinante en las tensiones que nacen entre Estados que tienen que compartir la misma cuenca hidrográfica, bien porque uno de ellos intenta afirmar una superioridad regional o bien porque emplea los recursos hídricos para solucionar problemas políticos internos. Históricamente, la decisión tomada en el año 1959 por Egipto, gracias a la cooperación de la Unión Soviética, de construir la presa de Assuán sobre el Nilo, coincide con la fase nacionalista de Nasser en la que el país muestra su voluntad de aparecer como líder regional. Más cerca de nosotros, en espacio y tiempo, la política hídrica de Turquía revela a las claras el medio de presión que constituye el agua en las relaciones entre Estados ribereños. En este caso, el control del agua puede facilitar la solución de problemas internos, mediante el debilitamiento de los apoyos exteriores a los grupos terroristas y el aumento de la riqueza en la región más pobre del país.

En el Oriente Próximo la interdependencia se entiende como lo contrario de la independencia. Cada país busca una especie de autosuficiencia en cada área porque carece de confianza en sus vecinos. La amenaza del agua es más un problema político que una cuestión de penuria. Así, las potencias regionales imponen sus criterios al resto de los implicados en la misma cuenca hidrográfica, esgrimiendo velada o abiertamente el recurso a la fuerza si sus necesidades no son respetadas. El proyecto de explotación de las aguas subterráneas llamado «gran río artificial de Libia» es probablemente el ejemplo más importante de las ambiciones desmesuradas de un país. Está destinado a llevar el agua subterránea del sur del país hacia una gran parte del litoral libio para las necesidades domésticas y el desarrollo de la agricultura y la industria. Ahora bien, este agua fósil no se renueva por lo que se inquietan los países vecinos, entre ellos, y de forma principal, Egipto.

Turquía utiliza igualmente su posición dominante en materia de disponibilidad de agua con fines políticos. El dominio de las cuencas superiores del Tigris y del Eufrates le da un peso considerable, que emplea al servicio de su gran política en el Oriente Próximo y Medio. Así ha propuesto cambiar agua por petróleo o venderla a precios adecuados a su calidad y a la distancia a recorrer. Israel por su parte ha modificado en su beneficio la situación hidrogeográfica de toda su región, convirtiéndose en ribereño de la cabecera del Jordán, de sus fuentes y afluentes y se asegura una posición preeminente ante los palestinos. Egipto, utiliza su posición dominante de potencia regional para limitar las obras de acondicionamiento sobre el Nilo y sus afluentes, especialmente sobre Sudán y Etiopía, recurriendo a la amenaza de la fuerza en un asunto en el que se juega la supervivencia (13).

(13) Un acuerdo bilateral con Sudán permite a Egipto el uso de 55.500 hm³ al año y a Sudán 18.500 hm³. En el año 1997, Egipto comenzó la construcción de un acueducto «Nuevo Valle» por valor de 2.000 millones de dólares para emplear terrenos desérticos. Finalmente el canal emplea 5.500 hm³ de agua al año. Esto elevará el consumo sobre el límite establecido, a no ser que Egipto consiga ahorrar agua en las huertas. Etiopía también está planeando la construcción de varios pequeños embalses a lo largo del Nilo Azul, que es la mayor fuente de agua del Nilo, lo que podría reducir el caudal en Sudán por debajo del nivel acordado en el tratado entre Egipto y Sudán. Esta especial sensibilidad en lo relativo al agua ha contribuido a aumentar las tensiones entre estos tres países, así como la guerra civil en el sur de Sudán (*Strategic Assessment*, 1999).

El conflicto por el agua en el área mediterránea

El problema más conocido se sitúa en Palestina. La penuria de la geografía ligada al desarrollo demográfico de la región constituyen un obstáculo de importancia para la resolución global del conflicto. En efecto, Israel tiene muy poca agua en el interior de sus fronteras del año 1948. Este producto evidentemente ha sido declarado como estratégico. De aquí se deriva la voluntad de anexionarse los altos del Golán, por razones ciertamente militares, pero también hidrológicas.

El segundo problema conocido lo encontramos en la península de Anatolia, donde el gigantesco proyecto de regadío emprendido por los turcos amenaza a los países que se encuentran aguas debajo de los ríos Tigris y Eufrates. Este conflicto tripartito, Turquía, Siria e Irak, influye indirectamente sobre el conflicto de Próximo Oriente ya que Siria, viendo como disminuyen los recursos que no puede controlar, trata de explotar al máximo los que están a su alcance, en detrimento de terceros, Jordania, Líbano e incluso Israel.

Otro problema, incluso más grave por la importancia de los países implicados o sus capacidades militares, los encontramos en la cuenca del Nilo, donde Egipto depende vitalmente de unas aguas cuyo origen no controla. Trataremos también la situación en el Magreb y en los Balcanes, menos conflictivas, pero igualmente interesantes, por la proximidad con que nos afecta.

El Oriente Medio forma parte del inmenso escarpe desértico que se extiende desde las costas atlánticas de África hasta los fríos desiertos de Asia Central. Esta banda árida, la más amplia del planeta, no está interrumpida más que muy accidentalmente por zonas húmedas, a lo largo de las costas mediterráneas de África del Norte, excepción hecha de Libia y Egipto, en las montañas del Líbano y de Israel, en las montañas del Yemen y, por último, en los primeros contrafuertes de la cadena del Himalaya (montes Taurus y Zagros). En esas regiones, las pluviometrías pueden ser muy abundantes, con un promedio de alrededor de 500 a 700 mm, superando a veces los 1.000 mm. A través de este vasto desierto, las grandes concentraciones humanas no se encuentran allí donde más llueve, sino a lo largo de los ríos, que al favorecer un riego permanente gracias a las diferentes instalaciones hidráulicas antiguas y modernas permiten la rotación de cultivos a lo largo del año. Esta concentración humana a lo largo de los valles, además de que demuestra la falta de generosidad hidráulica del resto de la región, explica el interés particular y creciente que adquieren los ríos en esta parte del mundo (Habib Ayebe, 2001).

En el Oriente Próximo encontramos un territorio dominado por la aridez y la escasez crónica de recursos hídricos, aunque debido al clima y la regularidad de las crecidas de los ríos hayan facilitado el establecimiento de las primeras grandes civilizaciones (14).

(14) El desarrollo de las primeras civilizaciones se produjo como consecuencia del desarrollo de la agricultura, al favorecer ésta la sedentarización. Pero, además, era necesario crear un gran contingente excedentario, para que hubiera hombres dedicados a otros trabajos que el meramente agrícola. Esto posibilita alcanzar un grado de complejidad mayor. Los excedentes únicamente se podrían crear en tierras increíblemente fértiles y con climas muy benignos, que facilitaran la producción de cosechas. Dos son los lugares donde se cumplen con creces las características mencionadas: Egipto y Mesopotamia. Las dos civilizaciones se desarrollaron paralelamente, aprovechando las avenidas de unos ríos que inundaban el territorio, cada cierto tiempo, dejando tras de sí un sedimento que fertilizaba el terreno, preparándolo para afrontar nuevas cosechas (Lorenzo Rubio, 1993)

La conflictividad actual en el área está agravada por la mala gestión del agua disponible y las discrepancias políticas, que actúan como un todo desde tiempos inmemoriales para dificultar las relaciones entre Estados. Enfrentamientos étnicos, religiosos y culturales mezclados con el odio secular y las formas más modernas de terrorismo internacional organizado hacen que la solución en general y las soluciones para el agua en particular disten mucho de estar en vía de arreglo. Se trata de Estados que, en su mayoría, provienen de un proceso de descolonización que ha dejado huellas en el trazado de las fronteras y en la distribución de los recursos, que no se ajustan a la larga historia que precedió al periodo colonial. Historia que, por otra parte, ha estado cargada de rivalidades, conflictos armados, invasiones y todo tipo de abusos de los vencedores sobre los vencidos. El agua aquí no es sino otro punto más de litigio, agravado por el crecimiento demográfico, que se está poniendo de relieve con una importancia cada vez mayor y que pudiera convertirse en una causa principal, si no en el detonante de nuevos conflictos armados.

Se estima que el acceso a los recursos de agua dulce, antes aún que el petróleo, se convertirá en el mayor desafío en el Oriente Próximo en el Tercer Milenio. El resultado de las investigaciones llevadas a cabo en el año 1987 por el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de Estados Unidos, acerca de los recursos en el Oriente Medio llegó a la conclusión de que ésta sería la principal fuente de conflictos futuros (15). La voluntad de los responsables políticos de desarrollar una agricultura capaz de asegurar su autarquía en cuanto a alimentos, necesita cada vez más terrenos de regadío, pero a esta política estatal se opone una alta tasa de urbanización que compromete, por un lado el abastecimiento de agua de las grandes urbes y por otro rompe el equilibrio social, produciendo un hecho paradójico: una parte importante de las tierras regadas se encuentran infrautilizadas o en barbecho. El resultado es un incremento de la población en general, compuesto por un gran incremento de la población urbana y una disminución de la población rural, por consiguiente, un menor aprovechamiento de los terrenos productivos, todo ello en un contexto de una mayor demanda de alimentos y de una mejor calidad. No es de extrañar que la mayor parte de los países afectados por estos fenómenos deban importar una parte significativa de sus productos alimenticios de consumo y subvencionar los productos básicos.

En la región, se pueden clasificar los países según su disponibilidad en recursos hídricos:

1. Los que disponen de recursos renovables que les permiten atender a sus necesidades actuales y futuras ligadas a su desarrollo económico, Turquía y Líbano.
2. Los que disponen de unos recursos relativamente abundantes pero que dependen de países vecinos en cuanto a sus recursos renovables, Egipto, Siria e Irak.
3. Los que sufren una situación más grave, incluso dramática, que padecen o pueden padecer un déficit permanente de agua, Israel (Cisjordania y Gaza).

En estas tres cuencas principales del Oriente Medio: Nilo, Tigris y Eufrates y Jordán, se estiman entre 160 y 200.000 hm³, los volúmenes de agua disponibles al año, dependiendo de los cálculos y los observadores. Dividida por el número estimado de pobladores de los tres

(15) «La lucha relacionada con la disponibilidad limitada en recursos hídricos podría romper los lazos ya frágiles entre los Estados regionales cuyo resultados sería el de conflictos sin precedentes en la región» STARR, J. y STOLL, D.: *US Foreign Policy on Water Resources in the Middle East*, p. 270. Washington DC: CSIS, 1987.

valles, esta aportación se traduce en una disponibilidad hidráulica media del orden de 1.800 m³ por persona y año, cifra muy por encima del umbral de abundancia adoptado por las organizaciones mundiales tales como la Organización Mundial de la Salud. Esta media equivale a dos veces la cantidad de agua disponible por habitante en Egipto, que se sitúa alrededor de los 900 m³. La disponibilidad de agua está muy desigualmente repartida. Mientras Turquía e Irak se benefician de más de 4.000 m³ por persona y día, Egipto y Siria se sitúan escasamente en el nivel de estrés y Jordania e Israel están en una peligrosa situación de escasez hidráulica permanente, con menos de 500 m³.

El agua en la cuenca del Jordán

El Jordán, a los efectos que nos ocupan, es el resultado de la confluencia de cuatro ríos que provienen de diferentes áreas de la región, sin tener en cuenta las fronteras establecidas y sin ningún respeto a las consideraciones políticas o estratégicas:

1. El Banias cuyas fuentes se encuentran en las alturas del Golán sirio ocupado por Israel.
2. El Hasbani, que nace en el sur del Líbano, en la zona antiguamente ocupada por Israel.
3. El Dan que nace y discurre totalmente por el interior de las fronteras israelíes.
4. El Yarmuk, principal afluente que nace en Siria.

Estos cuatro ríos confluyen en el interior del territorio israelí para formar el Jordán.

En la cuenca del Jordán, el acceso al agua y su empleo en términos estratégicos ha jugado un papel principal desde hace siglos. En la época actual la creación del Estado de Israel en el año 1948 convirtió la cuenca del Jordán en uno de las zonas conflictivas más importantes del Oriente Medio. Hasta la decisión de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el año 1947 de dividir Palestina en dos Estados, uno palestino y otro israelí, nunca los movimientos sionistas y sus líderes habían abandonado la idea de querer controlar en su totalidad las aguas del Jordán y del Litani. Antes incluso de la creación del Estado hebreo, los líderes sionistas reivindicaron para Palestina en varias ocasiones fronteras que tuvieran en cuenta las fuentes de las aguas. Ya en el año 1867, la Fundación de Exploración de Palestina organizó la primera expedición de ingenieros sionistas encargados de evaluar los recursos hidráulicos regionales. Tomando en cuenta las aguas del Jordán y del Litani, la comisión estimó, en su informe remitido en el año 1871, que Palestina disponía del agua suficiente para absorber millones de personas y que el agua del norte podría ser canalizada hacia el sur para irrigar el desierto del Neguev.

A causa del intento de Jordania de desviar las aguas del río Yarmuk durante la década de los años sesenta, Israel recurrió a las Fuerzas Armadas para impedir la construcción de los embalses necesarios lo que contribuyó a incrementar las tensiones que llevaron al estallido de la guerra del año 1967 (16). Después de la guerra, una de las primeras medidas de las autoridades militares de ocupación fue la de declarar las aguas de los nuevos territorios ocupados «recursos estratégicos bajo control militar».

(16) El 17 de abril de 1967, la presa Jale Ibn al Walid fue bombardeada y completamente destruida. Esta obra, cuyo primer nivel fue terminado en el año 1966, hubiera debido recibir, además de las aguas del Yarmuk, las aguas recuperadas en los dos afluentes, el Hasbani y el Banias (Habib Ayeb, 2001).

La gestión por Israel de los recursos disponibles, su distribución desigual y el carácter imprevisible de la meteorología representan un gran problema a la hora de garantizar el abastecimiento anual del país. Más de la mitad de Israel recibe una precipitación anual menor de 200 mm (17). Durante el último decenio el crecimiento demográfico ha pasado de 4,6 millones de personas en el año 1991 a unos siete millones estimados hoy. La cantidad de agua disponible en la cuenca superior del Jordán supone solamente un 33% de las necesidades del Estado, se extrae y bombea del lago Tiberíades hasta el Canal Nacional (National Water Carrier), por donde discurren entre 350 y 500 hm³, y se distribuye por todo el territorio, llegando hasta el desierto del Neguev. Casi el 60% de su potencial de agua dulce renovable proviene de tres acuíferos principales: el acuífero de la costa (con una capacidad de unos 280 hm³), el occidental (de Yarkon-Tanimin, con una capacidad de unos 335 hm³) y el de montaña al norte (con una capacidad de unos 140 hm³), representando los dos primeros la mayor parte de los recursos disponibles, cuadro 7.

El problema del acceso a los recursos de agua dulce sigue siendo uno de los puntos importantes de fricción entre Israel y los palestinos de Gaza y Cisjordania. Tras el año 1967 las autoridades israelíes introdujeron normas para limitar el creciente consumo palestino, especialmente en Cisjordania. Se puede comprobar la desigualdad del reparto introducido por estas normas a la vista de los datos más recientes, 200 hm³ para un total de 1,5 millones de palestinos y 50 hm³ consumidos por los colonos israelíes. Los palestinos de Cisjordania no consumen nada más que el 6% del potencial del acuífero occidental, en tanto que Israel explota el 94%. Este acuífero tiene un potencial de unos 600 hm³, el excedente (unos 350 hm³) se filtra hasta la costa donde es intensamente explotado por Israel. Es difícil de apreciar los efectos de estas actuaciones israelíes sobre la población árabe, pero en determinadas zonas palestinas parece que el consumo

Cuadro 7. Recursos hídricos en Israel y sus previsiones en hm³.

Conceptos	Años		
	1990	2000	2020
Aguas subterráneas	1.082	1.160	1.170
Cuenca del Jordán y del lago Tiberíades	660	670	670
Aguas de lluvia	152	50	80
Agua recicladas	241	313	570
Pérdidas	-40	-40	-25
<i>TOTAL</i>	<i>2.095</i>	<i>2.153</i>	<i>2.465</i>

Fuente: Erez Sasson. 2000.

(17) El clima israelí varía del tipo mediterráneo al tipo semidesértico. Las precipitaciones limitadas a los meses de invierno varían considerablemente de unas zonas a otras. Alcanzan más de 1.000 mm en las colinas de Galilea, 541 mm en Tel Aviv, caen a 200 mm en la depresión del Ghor y a 25 mm en el puerto de Eilat en el extremo sur. La aportación total es muy teórica, ya que la elevadísima tasa de evaporación hace que sólo el 15% del agua de lluvia quede en tierra (Habib Ayeb, 2001).

medio es inferior a 44 litros por persona y día, que se encuentra por debajo del mínimo determinado por la ONU para la salud. La situación en Cisjordania es de penuria a pesar de su excedente de agua subterránea. El acuífero constituye uno de los puntos importantes en las conversaciones entre israelíes y palestinos. Este agua subterránea, cuya área de recarga se encuentra en su mayor parte en el subsuelo de los territorios ocupados, discurre siguiendo la pendiente natural hacia el noreste y el este del territorio israelí. Desde hace años estas aguas se utilizan en gran cantidad. A su vez se puede dividir en tres zonas:

1. La parte occidental discurre hacia el Mediterráneo y asegura una producción de 350 hm³. Desde los años treinta sirve para irrigar las plantaciones de naranjos entre Tel Aviv y Petach Tikva. Su explotación se lleva a cabo hoy a través de cientos de pozos en territorio israelí.
2. La parte oriental asegura un caudal de 330 hm³, de los cuales 120 son salinos. Discurre hacia el Jordán. Tradicionalmente empleado por los agricultores palestinos, parece que las autoridades israelíes están aprovechándose de los recursos de agua dulce, en la parte este, practicando pozos profundos para los asentamientos israelíes.
3. La parte nororiental discurre hacia los montes de Gilboa y valle de Jezreel. Tiene un caudal aproximado de 130 hm³.

La situación en la franja de Gaza es diferente. Aquí se encuentra una enorme población palestina (próxima al millón de personas con un alto índice de crecimiento demográfico) y una pequeña población de colonos israelíes, sobre un territorio de solamente 360 km². Desde el mes de mayo del año 1994 los palestinos pueden controlar los recursos hídricos de la zona, sin embargo, esta decisión ha provocado la pérdida de control en la construcción de pozos con la consecuencia de la sobreexplotación de recursos ya muy escasos. Las aguas subterráneas constituyen la principal fuente de abastecimiento de la franja. La salinidad creciente del acuífero de la franja llevará sin duda a un efecto negativo sobre el desarrollo de la producción de cítricos, la producción más importante de Gaza, y podría amenazar los empleos de los palestinos. Del conjunto de necesidades,

Cuadro 8. Recursos hidráulicos de Cisjordania.

Origen	Cantidad (hm ³)
Pluviometría media	2.800
Evaporación	1.900
Recursos pluviales explotables	900
<i>Recursos hidráulicos explotables:</i>	
• Subterráneos	620
• De superficie	115
• Crecidas estacionales	65
<i>TOTAL</i>	<i>800</i>

Fuente: Habib Ayeb. 2001.

el 60% se destina a la agricultura, unos 70 hm³. No existe un control efectivo, por lo que cualquiera puede hacer un pozo y bombear agua para regadío. En la actualidad su número se cifra en unos 2.500. Las necesidades domésticas se cifran en unos 35 hm³, teniendo una calidad verdaderamente baja, empeorando con el paso del tiempo. Aparte del gusto execrable (para un europeo) el agua de Gaza tiene efectos perniciosos para la salud. Los casos de disentería, problemas cardiovasculares y renales así como malformaciones congénitas han aumentado de forma alarmante durante los últimos años. El número de enfermedades infecciosas en la zona es dos veces más alto que en el resto de los territorios ocupados. Se han declarado incluso casos de cólera, lo que está directamente enlazado con la contaminación del agua y de la alimentación. En general las aguas no son recicladas y a menudo se emplean para regar, transportando todo tipo de enfermedades.

Se estima que en la actualidad los palestinos de la franja de Gaza consumen el doble de lo que puede producir el acuífero, con lo que es cuestión de tiempo su conversión en inservible para el consumo humano y para el regadío de los naranjos, principal producción de la zona, especialmente sensibles a la salinidad de las aguas de riego (*The Economist*, diciembre, 1995-enero, 1996 pp. 57-59). En la franja de Gaza el problema se convierte cada vez en más acuciante. Como consecuencia de los primeros ataques suicidas se impusieron a los palestinos de Gaza restricciones de trabajo, cuyo resultado fue una reducción de las posibilidades de encontrar un empleo en Israel. Esto obligó a muchos palestinos a volver a sus trabajos en el sector agrícola, así, las fuentes de agua ya reducidas sufrieron un incremento notable del consumo.

Finalmente, la anexión del Golán, en contra de lo que muchos creen, no ha supuesto el consumo de una cantidad importante de agua. Se estima en unos 19 hm³ la necesidad anual de los colonos israelíes. La verdadera importancia reside en el control del caudal del Hasbani y del Baniyas hacia el Jordán. La preocupación de Israel por una pérdida del control de las fuentes de agua que llegan a su territorio se aúna con la de la calidad de las que llegan al lago Tiberíades, que puede ser víctima de los efectos de la agricultura siria aguas arriba. Desde este punto de vista está claro que el Golán no tiene solamente un valor estratégico en términos militares, sino que, además, se considera por los israelíes como la llave para el mantenimiento del abastecimiento de agua en cantidad y calidad suficiente, proveniente de territorios externos a su propio territorio. La ventaja estratégica del Golán se limita, en cuanto a recursos hídricos, a la garantía de un alto nivel de autosuficiencia. Los dirigentes israelíes han declarado que no dejarán los altos del Golán sin haber concluido, además de los acuerdos militares, un acuerdo sobre las fuentes de agua de los altos del Golán y más particularmente un compromiso sirio de no desviar los recursos hídricos.

Aunque Siria soporta una presión creciente en todo lo relativo al agua dulce, en la actualidad no es agua lo que le falta. Tiene acceso a las aguas del Eufrates al norte, el Yarmuk en el sur y el Orontes en el este, además de los acuíferos subterráneos y las aguas de lluvia de un país de su extensión. Sin embargo, el problema de Siria es que no es capaz de garantizar el fluj de los caudales ya que el Eufrates y sus afluentes provienen de Turquía, el Orontes del Líbano y comparte el Yarmuk con Israel y Jordania. En la actualidad Siria tiene como principal prioridad el garantizar el abastecimiento por medio de

estos ríos, antes incluso que la optimización del empleo de los recursos disponibles. En ese sentido las exigencias sobre la retirada de Israel a la línea del 4 de junio del año 1967 (en particular del Golán) asegurarían un porcentaje significativo de las garantías que busca. El acceso a las orillas del lago de Tiberíades permitiría un mejor acceso a todos los recursos de agua de la zona y especialmente le permitiría extraer agua del propio lago, en detrimento de Israel, situación que es absolutamente inaceptable para estos últimos. La situación de Siria y la dependencia fundamental del caudal del Eufrates nos aconseja estudiarla con más detenimiento en el apartado de la cuenca del Tigris y Eufrates. Véase aquí esta reseña para marcar su implicación en esta zona conflicto.

Finalmente, entre todos los Estados de la cuenca del Jordán, el Líbano tiene acceso a los recursos más abundantes de la región (unos 4.800 hm³ por año) de los que tan sólo emplea unos 2.000 hm³. Aunque la población es de unos cinco millones de personas y esté en continuo crecimiento no soporta presiones importantes en este aspecto. Sin embargo, políticamente existe la tendencia a desarrollar proyectos de riego y producción de electricidad para reducir las tensiones étnicas en el país, lo que podría agotar los excedentes hídricos en el plazo de una generación. Esto le obliga a asegurar el curso del Litani, situado en la antigua zona de seguridad ocupada por Israel, que es el río más explotado del Líbano.

Los acuerdos de El Cairo (1994) en los que se sientan las bases del plan de paz entre Israel y Palestina y contempla el nacimiento de un Estado palestino independiente, reflejan la relación de fuerzas real entre la parte palestina y la parte israelí. Esto es evidente en todos los puntos de los acuerdos. Así cuando el artículo V habla de la jurisdicción territorial de la Autoridad Nacional Palestina, estipula al mismo tiempo que las colonias y las zonas militares escapan al control palestino. En el artículo II del anexo II, está expresamente marcado que todo el sistema de abastecimiento de agua de las colonias y las instalaciones militares, así como los recursos situados en el interior de estas zonas, escapan al control de la Autoridad Nacional Palestina y continúan siendo gestionados por la compañía de agua israelí (Mekorot Water Carrier). El párrafo 31 (de la sección B, artículo II, anexo II) va más lejos y obliga a la Autoridad Nacional Palestina a gestionar el agua sin perjudicar los recursos.

Conociendo el valor estratégico que Israel da al agua, es muy difícil prever acuerdos y sobre qué puntos cederá para mejorar las relaciones en la región. Para los palestinos la situación es insostenible y reclaman la retirada de Israel a las fronteras del año 1949, pero la frontera actual, al este de esta línea, proporciona a los israelíes el control del acuífero occidental del Jordán, lo que no ocurriría con las fronteras anteriores. La posición de Israel sobre este punto parece ser no negociable, pues la pérdida de la Cisjordania supondría a su vez la pérdida de su fuente de agua más importante, lo que convierte ese territorio en vital (18). El Golán asegura el flujo de agua que llega al

(18) El consumo de agua de Israel y su arraigo a la agricultura se explica, no sólo por la rentabilidad, sino también por la ideología de desarrollo agrícola en el movimiento sionista. En efecto, la agricultura deberá enraizar sobre el suelo palestino los emigrantes, a menudo de origen urbano, y crear un lazo afectivo entre los judíos y la tierra prometida, ocupar el territorio para crear primero la Yishouv y después el Estado de Israel, diseminar las colonias por todo el territorio, hacer fructífero todo el espacio, incluido el desierto de Neguev. Para ello el agua es imprescindible (*Le problème de l'eau dans le monde*).

lago Tiberíades y mejora la situación estratégica de Israel en relación con Siria. Inclusive el antiguo control de la zona sur del Líbano permitía a Israel el control de los caudales procedentes del exterior de sus fronteras. Vemos pues que los recursos hídricos han jugado, y seguirán jugando, un papel importante en las estrategias adoptadas en el conflicto. Aún en el caso de que no se muestren como motivo de conflictos armados, están siempre presentes en las relaciones diplomáticas y en las discusiones entre Israel y cualquiera de sus vecinos, incluidos los palestinos y los territorios ocupados.

La cuenca del Nilo

El Nilo representa el riesgo mayor de conflicto ligado al agua en el África mediterránea. Afecta especialmente a tres de los países que se encuentran en la cuenca baja del río, Egipto, Etiopía y Sudán. Situado en una zona árida o semiárida en la que la agricultura es imposible sin la presencia del río, el Nilo constituye la única fuente de vida para los 60 millones de egipcios.

El primer acuerdo relativo al agua se concluyó en el año 1902, entre los países ribereños, todavía bajo mandato colonial. Este acuerdo obligaba a Etiopía a no construir ningún tipo de presas a lo largo del Nilo Azul. Otro acuerdo posterior, en el año 1929, aún bajo el sistema de colonias, se firmó entre Sudán y Egipto bajo los auspicios de Gran Bretaña (19). Sin embargo, temiendo encontrarse privado del agua por los países de río arriba, los egipcios decidieron en los años cincuenta la construcción de la presa alta de Assuán (20) para constituir una reserva de agua equivalente a dos veces la crecida anual media del Nilo; esperaban así tener agua suficiente para poder satisfacer las necesida-

Cuadro 9. *Aportación de las diferentes fuentes del Nilo, en porcentaje.*

Conceptos	Afluentes	Aporte anual	Aporte de crecida
Fuentes etíopes	Nilo Azul	59	68
	Sobat	14	5
	Atbara	13	22
	<i>Subtotal</i>	86	95
Lagos ecuatoriales		14	5
<i>TOTAL</i>		100	100

Fuente: Habib Ayeb. 2001.

(19) En este acuerdo se imponía a Sudán, representado por Gran Bretaña un reparto desigual de las aguas estando previsto 48.000 hm³ para Egipto y sólo 4.000 hm³ para Sudán (Le problème de l'eau dans le monde)

(20) La primera presa sobre el río Nilo en Assuán se construyó en el año 1902 y se amplió en 1936. La presa Alta, de dimensiones mucho mayores, creó en el año 1971 el embalse más grande del mundo, el lago Nasser. La presa de Assuán tiene una capacidad de 164.000 hm³, con lo que regula al año una cantidad de 71.000 hm³, de los cuales 55.500 corresponden a Egipto hm³. Las pérdidas de agua por evaporación en la presa de Assuán se estiman en 10.000 hm³/año.

des de la población y la agricultura en cualquier circunstancia, protegiendo los intereses vitales del país (21).

Tradicionalmente Etiopía no acepta el que los Estados ribereños aguas abajo puedan constituir un obstáculo para sus propias obras de aprovechamiento del río, especialmente porque los acuerdos que recortan su capacidad de obrar son de la época colonial en la que las naciones afectadas no tenían independencia jurídica. Esta actitud viene de alguna forma forzada por su crecimiento demográfico (54 millones en el año 1992 y 94 millones previstos en el año 2010). Basada en el apoyo incondicional de Israel, quien mediante una política de «estrategia periférica» intenta cercar la región árabo-islámica, la política de Etiopía es contestada vivamente por Egipto y la Liga Árabe que integran esta amenaza dentro del contexto del conflicto árabo-israelí, complicando aún más la situación. De hecho Etiopía no ha emprendido hasta la fecha obras de acondicionamiento a causa de su bajo nivel de desarrollo, las guerras civiles y la amenaza constante que ejerce Egipto como potencia regional. Dado que el Nilo Azul proporciona al Nilo egipcio más del 85% de su caudal, el control de este río por Etiopía es considerado por Egipto como una amenaza directa sobre su seguridad.

Desde hace mucho tiempo, Etiopía alienta ambiciosos proyectos de obras hidráulicas para el almacenamiento del agua y la producción de energía hidroeléctrica, si bien la situación en la zona no ha jugado nunca a favor de la realización de estos proyectos. Un plan americano estimaba la producción de energía eléctrica y el regadío de enormes zonas de terreno en las cuencas del Nilo Azul y del Baro (22). Si el plan de aprovechamiento hidráulico en las fuentes etíopes del río fuese llevado a cabo, se traduciría en un consumo total de 5.400 hm³ al año, lo que evidentemente constituiría una catástrofe para Egipto y Sudán, ya enfrentados con dificultades para encontrar toda el agua necesaria para el conjunto de sus proyectos agrícolas.

La cuenca del Tigris y el Eufrates

Estos ríos, cuna de civilizaciones tan antiguas como la historia de la humanidad, han sido siempre fuente de conflictos, tanto por su control como por su empleo para forzar a otros pueblos a respetar la voluntad del más fuerte. En esta región se encuentran implicados Turquía, Siria e Irak, principalmente, y de forma colateral Irán y el Líbano. Los ríos principales son el Tigris y el Eufrates, aunque también hay que considerar en la zona el Orontes y dar un carácter de personalidad propia a los afluentes por la margen izquierda del Tigris, de esta forma se implican el Líbano e Irán. Por orden decreciente de conflictividad los ordenaremos así: Eufrates, Tigris, Chatt-el-Arab y Orontes. En realidad la conflictividad del Orontes se basa en cuestiones de reivindicaciones territoriales, ya que Siria considera parte integrante de su territorio la región turca que atraviesa el río. En el

(21) En el año 1957 Sudán construyó la presa de Roseires en el Nilo Azul por decisión unilateral. Esto suscitó una fuerte tensión entre Egipto y Sudán y la guerra se evitó gracias a las presiones árabes e internacionales (*Le problème de l'eau dans le monde*).

(22) La cantidad de energía eléctrica estimada era de unos 39.000 millones de kw/hora y el regadío afectaba a 91.000 hectáreas en la vertiente del Nilo Azul y 28.400 en la cuenca del Baro (Habib Ayeb, 2001).

reparto, tras la descolonización, se asignó a Turquía la provincia de Hatay, con su capital Antioquía, que los sirios consideran parte de su territorio.

El resto de la red hidrográfica de la región está constituido por dos grandes ríos, el Tigris y el Eufrates. Ambos nacen en Turquía y atraviesan territorios turcos, sirios e iraquíes. Finalmente se unen a partir de la ciudad de al-Qurna en Irak, dando lugar a un único río de unos 200 km de longitud, llamado Chatt-el-Arab (el río de los árabes) que desemboca en el golfo Pérsico. Los regímenes de los dos ríos son comparables, son de tipo pluvionival, influenciados por las lluvias mediterráneas de la estación fría y la fusión de las nieves de las montañas orientales de Turquía y de los montes Zagros de Irán. Los estiajes son muy acusados en verano (23), precisamente cuando las necesidades de agua son más elevadas.

Turquía controla más del 98% de caudal de Eufrates (24) aunque tan sólo un 28% de su cuenca se encuentra en territorio turco, controla también aproximadamente el 50% del caudal del Tigris. En una región del mundo marcada por conflictos hidráulicos crónicos, Turquía ocupa un lugar privilegiado. Disfruta de unas condiciones hidrogeográficas envidiables y no forma parte de las zonas sometidas a estrés hídrico. Sin embargo, esta relativa abundancia está desigualmente repartida y las más de las veces está infrautilizada. Las aguas de superficie llegan anualmente a los 185.000 hm³ suministrados por 26 cuencas fluviales independientes, como las del Tigris y el Eufrates, el Kizil Irmak (el más largo, con sus 1.182 km) que desemboca en el mar Negro, el Ceyhan y el Seyhan que vierten en la llanura de Adana, el Buyuk, el Menderes Gediz, el Ergene, etc. De todo el conjunto de sus recursos hidráulicos, Turquía no consume más que 95.000 hm³/año.

El caso de Siria es diferente. Sus recursos totales se elevan a unos 38.000 hm³ al año, de los cuales 28.000 corresponden al Eufrates, por lo que sus recursos propios son de unos 10.000 hm³. Como su principal fuente de abastecimiento proviene del Eufrates, sobre él ha realizado numerosas obras para regadío y ha construido tres grandes presas, el-Thawra en el año 1975, el-Assad y el-Bath en el año 1991. La primera de ellas, construida en Tabqa, debería ser la pieza fundamental del dispositivo, proporcionando el 80% del agua del país. Tras haber provocado una grave crisis regional (su construcción habría podido desembocar en un conflicto armado entre Irak y Siria, de no haber mediado Arabia Saudí, ya que ambos países tuvieron desplegadas sus fuerzas en la frontera y decretado la movilización (25) esta presa ha significado una decepción. En efecto, la presa de debía permitir el regadío de 600.000 hectáreas, debió reducir su

(23) 360 m³/s en el Eufrates y 300 m³/s en el Tigris.

(24) Según algunos autores se compone del 88% y 12% entre Turquía y Siria respectivamente ya que Irak y Arabia Saudí no intervienen más que de forma muy episódica y escasamente a la formación del caudal del río. Pero si se tienen en cuenta que los afluentes del Eufrates en Siria (Jabur 47 m³/s y Balij 4.7 m³/s) proceden de Turquía, entonces se llega al dato de que el 98% de las aguas del Eufrates tienen origen turco.

(25) Este episodio crítico tuvo lugar en el año 1975 cuando el caudal del Eufrates que entraba en Irak bajó a menos de un tercio del caudal normal. En el año 1974, el llenado de la presa de Tabqa inició la grave crisis entre Siria e Irak. El caudal del Eufrates había descendido en exceso afectando a los agricultores iraquíes. La intervención saudita evitó entonces el enfrentamiento armado. El 18 de abril de 1990 finalmente se firmó un acuerdo fijando la cantidad de agua que debía fluir hacia Irak: 9.000 hm³ (KHADER B.: *La géopolitique de l'eau au Moyen-Orient*, Université Catholique de Louvain. Belgique).

objetivo inicial a 300.000 y en la actualidad tan sólo se encuentran unas 100.000 hectáreas acondicionadas para la producción con las aguas de este embalse (26). Por otro lado ha emprendido proyectos para controlar mejor el curso del Orontes, teniendo en cuenta que el caudal final se pierde más allá de las fronteras con Turquía. En cualquier caso, dos acuerdos bilaterales deberían permitir a Siria obtener un caudal suficiente en caso de crisis. El firmado con Turquía en el año 1987 disponía de un caudal de 500 m³/s del Eufrates. El firmado con Irak en el año 1992 disponía que de esos 500 m³/s, cerca de 300 continuarían su fluir hasta Irak. En la actualidad la agricultura consume 8.800 hm³ de los 10.000 disponibles como propios. Las proyecciones actuales indican que en el año 2010 las necesidades de agua se habrán duplicado o tal vez triplicado.

Por su parte Irak dispone de un total de 80.000 hm³ al año solamente en aguas de superficie provenientes del Tigris-Eufrates, 30.000 provenientes de Eufrates y unos 50.000 del Tigris. Otros 26.000 proceden directamente de Irán o del propio Irak, con los afluentes del Tigris por su margen izquierda, lo que hace un total de 106.000 hm³.

Vemos que se menciona más al Eufrates que al Tigris. El hecho es que la explotación del cauce del Tigris se encuentra en estado embrionario en relación con los grandes proyectos que afectan al Eufrates. La explicación se encuentra en que el valle superior del Tigris es mucho menor que el del Eufrates y, además, cualquier trabajo de irrigación en aquél requiere muchas más obras de acondicionamiento debido a la pendiente, mucho más rápida que la del Eufrates. Por otro lado, el Eufrates atraviesa una parte casi desértica en Siria e Irak Septentrional, mientras que éste no es el caso del Tigris que discurre más próximo a las montañas. En Turquía los afluentes del Tigris superior se prestan de maravilla para su explotación hidroeléctrica. No cabe duda que Turquía, carente de petróleo, obtendrá de estos valles la energía que necesita, lo que no entra en conflicto directo con sus vecinos más interesados en los regadíos. En principio la explotación hidroeléctrica en cabecera y el regadío río abajo son compatibles, pero es seguro que no faltarán problemas al variar los caudales naturales del río.

INTENTOS DE ACUERDOS EN LA ZONA

La falta de acuerdos en cuanto al agua no debiera ser un obstáculo para el entendimiento y la paz en la zona. No son acuerdos lo que faltan, sino el respeto a los mismos, llevados cada uno de los países por el afán de imponer sus puntos de vista a sus vecinos, con independencia de los acuerdos firmados, muchos de ellos forzados por la comunidad internacional. El primero fue el de Lausana, el 24 de julio del año 1923, por el que Turquía se compromete con Siria e Irak a consultarles antes de emprender obras en el Eufrates; evidentemente, este acuerdo firmado bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, protege los intereses de los últimos (bajo colonización británica) en detrimento del primero que acababa de perder la guerra. Los derechos de Siria sobre las aguas del Eufrates fueron estudiados en el Tratado de Alepo en el año 1930. En el año 1930 se

(26) Esta presa crea un embalse de 640 km² y almacena 12.000 hm³. La potencia instalada permite producir 5.600 millones kw/hora y regar la mitad de las tierras agrícolas sirias. En realidad el pantano sólo produce la mitad de megawatios previstos y sólo riega 20.000 hectáreas de las 100.000 previstas (*Le problème de l'eau dans le monde*)

firmaría un tratado bilateral entre Siria y Turquía fijando los derechos comunes del Tigris. En circunstancias similares, aunque más tarde, en el año 1946, el Tratado de Amistad y Buena Vecindad firmado por Turquía e Irak, estipula que este último debe ser consultado por Turquía antes de emprender cualquier obra sobre el Tigris o el Eufrates (27). En el año 1964 Turquía propuso a Siria un acuerdo para el reparto definitivo de las aguas del Eufrates, en contrapartida a un reparto de las aguas del Orontes, pero para Damasco, la aceptación de tal combinación equivalía a reconocer la soberanía turca sobre la provincia de Hatay (Antioquía) que los franceses dejaron bajo mandato turco en el año 1939 y que Siria reclama como propia, y de ahí el fracaso de las primeras negociaciones. En el mes de septiembre del año 1965, durante el encuentro tripartito que tuvo lugar en Bagdad, Irak exigió 18.000 hm³ al año de las aguas del Eufrates, Turquía y Siria pidieron respectivamente 14 y 13.000 hm³, lo que hace un total de 45.000 hm³, o sea 1,4 veces el caudal anual natural del río que se sitúa en 32.000 hm³ a nivel de Hit en Irak.

En el año 1987 Turquía y Siria firmaron un protocolo de cooperación económica en el que el agua jugó un papel esencial. Este protocolo aseguraba a Siria un caudal mínimo durante las operaciones de llenado de la presa de Ataturk, mediante el flujo de 500 m³/s. El texto estipula en su artículo 6:

«Durante el periodo de llenado del pantano de Ataturk y hasta el reparto final de las aguas del Eufrates entre los tres países ribereños, la parte turca se compromete a dejar fluir una media de 500 m³/s en la frontera turco-siria y en el caso de que el caudal no pudiera llegar a los 500 m³/s la parte turca se compromete a compensar la diferencia durante el mes siguiente.»

Este protocolo del año 1987 no es sino un acuerdo provisional y ambas partes se comprometían a llegar a un acuerdo en el plazo más breve posible con Irak para un reparto del caudal del Eufrates. Este acuerdo ha sido siempre considerado como temporal y nunca como un verdadero tratado tripartito que debería ser acordado entre los tres países ribereños. El acuerdo final no ha sido nunca negociado, de hecho el caudal de agua se redujo en el año 1991 a sólo 300 m³/s por «razones técnicas» (Pedro Brufau Curiel; 1998). En la actualidad no existe ningún tratado de reparto de las aguas entre Turquía, Siria e Irak en cuanto a los caudales del Tigris y el Eufrates. Tan sólo se han establecido comités técnicos tripartitos, sin que hayan llegado a acuerdos significativos. En abril del año 1990 se firmó un acuerdo entre Siria e Irak por el que el primero debería permitir un caudal de 9.000 hm³ anual (unos 300 m³/s), es decir el 58% del caudal total, mientras Siria explotaría el 42% (28).

(27) El día 29 de marzo de 1946 se firmó el primer tratado bilateral entre Turquía e Irak que concernía a las aguas del Tigris y el Eufrates. El artículo 5 estipulaba que Turquía se comprometía a informar a Irak de todos los trabajos que se proyectaran en el curso de ambos ríos. El mismo año 1946 los dos países firmaron en Ankara un Tratado de Amistad y Buena Vecindad que señalaba, una vez más, que Bagdad sería consultado por Turquía antes del comienzo de cualquier proyecto de desarrollo en el Tigris o el Eufrates (Habib Ayeub, 2001)

(28) Estos dos Estados reivindican un caudal mínimo garantizado de 700 m³ en relación con la cantidad de 950 m³ que discurría antes de las obras del GAP y en relación con los 500 m³ garantizados por Turquía, o los 300 m³ que deja discurrir últimamente. Vemos pues la disparidad de datos existentes, incluso con los estrictamente geográficos, según estos países el caudal del río es muy superior a lo que se indica en las enciclopedias.

En el año 1992 Turquía negoció dos acuerdos con Siria, el primero en abril comprometiéndose Damasco a retirar su apoyo al Partido de los Trabajadores Kurdos, el segundo en agosto, sobre el control del caudal del Eufrates. Este mismo año se constituyó un nuevo Comité Técnico Común entre Turquía, Siria e Irak para el reparto del caudal de este río, pero tras la alianza estratégica entre Turquía e Israel, en el año 1993, todo el proceso está bloqueado. También ha hecho saber su rechazo a los acuerdos de la convención de Naciones Unidas adoptados en el año 1997 que da prioridad a los derechos de los países que se encuentran en el curso bajo de los ríos en detrimento de los que se encuentran en el curso alto.

EL PROYECTO DEL GAP

El Proyecto para el Sureste de Anatolia (GAP) *Géneydogu Anadolu Projesi* es un vasto proyecto regional de acondicionamiento integrado de la parte sureste de Turquía, región correspondiente principalmente a las cuencas que vierten sus aguas sobre el Tigris, al este, y el Eufrates, al oeste, y bordeado al sur por Siria e Irak. Considerado como uno de los doce grandes proyectos mundiales por su amplitud, cubre una zona de 75.000 km². Este proyecto tiene como ejes principales la producción de electricidad mediante la construcción de presas para intentar asegurar la autosuficiencia energética del país (con el objetivo de duplicar la producción nacional de electricidad) y el desarrollo de la agricultura de regadío hasta los 1,7 millones de hectáreas, principalmente algodón y cereales (lo que aumentará en más de un tercio las superficies de cultivo irrigadas). Es un proyecto integrado, que tiene en cuenta todos los aspectos de desarrollo de la región (energía, agricultura, así como la industria, transporte y telecomunicaciones). Contempla la construcción de trece proyectos (seis sobre el Tigris y siete sobre el Eufrates) con la construcción de 22 presas y 19 centrales hidroeléctricas, con una capacidad de producción de 26.000 megawatios al año.

El mayor de los proyectos ha sido la construcción de la presa Ataturk (29) sobre el Eufrates, símbolo de este gigantesco programa de desarrollo. Con ocasión de la inauguración de la central hidroeléctrica, el 25 de junio del año 1992, el primer ministro Suleyman Demirel, declaró:

«Para Turquía el agua es un recurso que puede explotar según su conveniencia, como otros, como sus vecinos árabes explotan sus recursos petrolíferos en su sólo beneficio.»

Según los expertos del GAP, el conjunto del proyecto estará concluido hacia el año 2010 o 2015 y habrá costado alrededor de 32.000 millones de dólares. Cuando sea plenamente operativo el Eufrates deberá proporcionar un 30% de agua menos a Siria y un 25% menos a Irak, lo que explica que su promotor inicial, el presidente Turgut Özal, hubiera ligado este proyecto al del «Acueducto de la Paz», que implicaba la construcción de canalizaciones para transportar las aguas de los ríos turcos Ceyhan y Seyhan,

(29) El embalse en cifras: altura 169 m; anchura 1.164 m; volumen total 83.515 hm³; volumen de agua retenida 48.700 hm³; Superficie irrigada 874.000 hectáreas; producción eléctrica 8.900 mw/h/año; Potencia instalada 2.400 mw; Coste 5.000 millones de dólares (financiados exclusivamente por Turquía); consumo de agua para regadío 328 m³/s.

tomadas en la desembocadura, para llevarla hacia Siria, Irak y los países del Golfo, con la finalidad de compensar la disminución del caudal de Tigris y Eufrates. Este proyecto no ha sido jamás concretado.

El objetivo del GAP es esencialmente económico. Está destinado al desarrollo de las actividades agrícolas para convertir una parte del país en el granero de trigo del Medio Oriente hacia el año 2005. Intenta revalorizar una de las regiones más pobres de Turquía, mediante el desarrollo de infraestructuras agrícolas y agroindustriales lo que permitiría elevar el nivel de vida de la población. El Gobierno espera así desarrollar el empleo en una región donde el paro es considerable y la tasa de crecimiento demográfico es la más alta del país. Pero el GAP es también un proyecto hidroeléctrico con el que Turquía intenta satisfacer una parte importante de sus necesidades energéticas. Turquía varía los elementos de su PIB paulatina pero continuamente en favor del sector industrial. En segundo lugar, el GAP tiene otros objetivos definidos por la política interior y exterior del país. Por una parte es una respuesta del Estado turco a las reivindicaciones separatistas kurdas. Interviniendo en las áreas de la modernización, de la educación y de la riqueza económica de Turquía, persigue el objetivo de elevar esta región hasta el mismo nivel de las otras regiones del país (30). De esta forma espera pacificar una región cuyo interés por la rebelión hipoteca su futuro y, fijando la población al territorio, espera frenar el éxodo rural que obstruye sus grandes ciudades.

Sin embargo, el proyecto en su conjunto se enfrenta a graves problemas de financiación. Tras una fase de rápido desarrollo, facilitado por las inversiones del Banco Mundial, el GAP se encuentra en estos momentos en una fase de ralentización, ligada a la disminución de las disponibilidades financieras. En estos momentos las inversiones son casi exclusivamente turcas ya que el Banco Mundial ha decidido cortar la ayuda por la ausencia de acuerdos entre los países ribereños. Estas dificultades financieras son enormes para una economía como la turca, faltan 20.000 millones de dólares para terminar el conjunto de las obras, a los que posiblemente habrá que añadir otros 10.000 millones a causa de los retrasos inevitables. El GAP representa actualmente el 6,9% del presupuesto nacional y las trabas que ocasiona a la economía son responsables del elevado índice de inflación que padece actualmente Turquía.

Para finalizar, es forzoso analizar la influencia que el GAP tiene o tendrá sobre los conflictos de Oriente Próximo, pues varía las relaciones de fuerza en cascada. Turquía puede reducir en un 30% o 40% el agua que llega a Siria. Ésta, privada de una parte de su agua, se vería obligada a realizar obras de acondicionamiento en detrimento de Irak y a buscar nuevos recursos al Sur, en detrimento de Jordania, el Líbano e incluso Israel. Como consecuencia aumentarían los riesgos de conflicto entre Siria e Irak, e incluso con

(30) Están previstos también programas de sedentarización de las tribus nómadas kurdas: estarían afectadas entre 20.000 y 50.000 personas. «Hemos llevado a cabo estudios sobre el terreno, explica M. Ibrahim Tugrul, sociólogo, que trabaja en el GAP; estas poblaciones quieren fijarse en las ciudades construidas, pues sus condiciones de vida se han visto considerablemente degradadas durante los últimos años. El aumento de las superficies cultivadas y la urbanización han reducido su territorio de migración. Su modo de vida no se adapta a las necesidades actuales, ellos mismos son conscientes de esta situación» (Christian Chesnot. Octubre, 1993) «Les grandes monoeuvres du régime d'Ankara» *Le Monde Diplomatique*, pp. 14.

Israel, Líbano y Jordania. Este poder que se ha otorgado Turquía se juzga excesivo y amenazante por sus vecinos árabes y será, a buen seguro, uno de los elementos que regirá las relaciones interestatales de los tres países del valle.

El Magreb

En la zona del Magreb las fuentes de agua compartidas son ríos relativamente escasos de caudal, entre Túnez y Argelia principalmente (el Medjerda [31] y su afluente el Mellegue), entre Argelia y Marruecos (Guir, río proveniente del Atlas que se pierde en el desierto) y acuíferos fósiles compartidos por Túnez, Libia y Argelia y entre Libia, Chad, Sudán y Egipto: los acuíferos del Sáhara Septentrional y el de Nubia. Estos grandes sistemas de acuíferos sedimentarios plurinacionales, contenidos en lo que se llaman «Continental Intercalary Series», provienen del periodo Cretácico. Se extienden sobre zonas inmensas (millones de km²) y alcanzan un grosor de hasta un kilómetro. Por encima de estos acuíferos se encuentran otros, de menor contenido en agua, llamados «Continental Terminal» que provienen del periodo Terciario. En ambos casos se trata de aguas fósiles, de recarga prácticamente nula, medida en términos de duración de la vida humana (*Enciclopedia Británica*, 1994).

La evolución de la agricultura continúa dependiendo mucho más, como es bien sabido, de factores climáticos que del necesario cambio estructural de la economía. La agricultura, aunque ocupa todavía una parte importante de la población activa, presenta una aportación a la producción reducida, sin relación alguna con la población empleada. De hecho todos son países importadores de alimentos. Sin duda, la bajísima productividad, cuando no nula, del empleo agrario explica perfectamente este tan desproporcionado fenómeno de elevada tasa de población rural y baja producción agraria (José María Mella Márquez, 2000).

El enorme espacio territorial del Magreb (Argelia es el segundo país mayor de África y Libia el cuarto, después de Sudán y del Congo) contrasta con la reducidísima franja costera mediterránea y atlántica donde se concentra la mayor parte de la población (urbana) y de la actividad económica, estando el resto de la superficie ocupada por montañas y desierto. Aquí la geografía física (muy especialmente el clima y los suelos) condiciona, como en pocos lugares, la geografía humana y económica: la superficie útil es muy reducida, los terrenos son poco fértiles, las precipitaciones bajas e irregulares, las sequías frecuentes, el agua escasea, el suelo es árido cuando no desértico y, por tanto, la productividad agrícola es baja. La posición geográfica del Magreb constituye un handicap desde el punto de vista pluviométrico. Se sitúa en una región pobre en lluvias y está considerada como una de las regiones más áridas del planeta. Como norma el

(31) Medjerda o Majardah, es un río compartido entre Argelia y Túnez. Nace en las montañas del mismo nombre en el noreste de Argelia (a 1.200 m de altitud) y fluye en dirección noreste atravesando todo Túnez a lo largo de sus 460 km de curso, para desembocar en el Mediterráneo. Su caudal es muy irregular, variando desde los 2.000 m³/s en invierno hasta los 4 m³/s en verano, con un caudal medio de 26 m³/s. Avena una cuenca de 23.000 km², donde se le emplea intensivamente para el regadío y abastecimiento de agua de las grandes ciudades. Su principal afluente es el Mellegue, cuyas aguas también provienen de Argelia (*Enciclopedia Gran Referencia Anaya*, 2000).

recurso es limitado para permitir la satisfacción de todas las necesidades, pero esta situación se ve agravada por:

1. La explosión demográfica de la zona que ejerce una enorme presión sobre el recurso. La población magrebí en el año 1990 era de 58 millones de habitantes y según las estimaciones con los índices de natalidad actuales, podría alcanzar los 113 millones en el año 2025, repartidos en 52 millones para Argelia, 47 para Marruecos y 14 para Túnez.
2. La urbanización y el desarrollo de la actividad económica, crecimiento de las tierras agrícolas y arboladas, así como un despegue de la industria.
3. La pluviometría, cuya oferta global es limitada. Muy variable en el espacio y en el tiempo, se caracteriza también por un desequilibrio entre la localización de la oferta y la de la demanda, lo que exigirá esfuerzos de gestión y transferencia de caudales cada vez más importantes y costosos.
4. La calidad del agua, ya que los recursos del Magreb son de una calidad mediocre. En efecto, la mayor parte de los recursos hídricos se caracterizan por llevar muchas sustancias en disolución, entre ellas unos niveles de salinidad mayores de los que los suelos pueden soportar.
5. Llenado de los embalses con los lodos arrastrados por los ríos, lo que limita su vida útil (32).
6. El coste de la gestión de los recursos crece rápidamente lo que es más problemático cuanto más pobres son los países.
7. El estado de las infraestructuras, ya que los consumos de agua se incrementan por las pérdidas en todos los procesos de almacenaje, transporte y uso. Las canalizaciones de agua potable se encuentran en mal estado, los canales de regadío no se mantienen suficientemente y los acuíferos se encuentran contaminados por la ausencia de reciclaje de las aguas residuales y los desechos industriales.

El agua en el Magreb es escasa (33). Además, todos los estudios muestran que el futuro próximo no traerá sino un empeoramiento de la situación. Cada uno de los países implicados ha adoptado una política propia para aprovechar los recursos, pero las formas de enfocar el mismo problema son diferentes. La construcción de embalses es una de las soluciones, pero también fuente de problemas cuando se trata de aguas transfronterizas. Sin embargo, Argelia y, especialmente, Marruecos se encuentran en disposición de limitar los problemas si consiguen poner en uso todos sus recursos disponibles. El caso de Túnez y de Libia es más dramático, especialmente este último que depende casi exclusivamente de recursos no renovables y que, además, los comparte principalmente con Egipto, pero también con Argelia, Túnez, Sudán y Chad.

(32) En Argelia se construyeron grandes presas con la doble finalidad de producir energía eléctrica e irrigación. Estaban amenazadas por una rápida destrucción por colmado del pantano de retención. Hay que recordar que el colector de la presa de Oued Fodda ha recibido 600.000 m³ de materiales por año de 1932 a 1937, 1.250.000 m³ de 1937 a 1941 y 3.750.000, siempre por año, de 1941 a 1944, es decir, un total de 23 millones de m³ en 12 años. Las presas del río Fergong y del Hamiz han visto su capacidad reducida en dos terceras partes en 30 años y la de Djidiona ha sido completamente obstruida en 20 años (Raymon Furon, 1967).

(33) La escasez en la zona es un hecho, pero las revisiones sobre la disponibilidad son siempre al alza, debido a los progresos en la localización de recursos. Así, para el conjunto de los tres países del Magreb se estimaba un total de 38.000 hm³/año en 1970 y en 1990 se estimaban en 48.000 hm³/año (Andras Szollosi-Nagui y Chedli Fezzani, 1995).

Un dato de importancia relativa es que Argelia comparte cuencas con Marruecos y Túnez. En el primer caso recibe unos 200 hm³ al año y en el segundo caso entrega por un lado 600 hm³ y recibe por otro 200 hm³. Estos intercambios están sin regular de una forma efectiva, lo que es una fuente de conflictos actual, de poca importancia en el caso de Marruecos, pero más relevante en el caso de Túnez, cuyos recursos hídricos son muy escasos.

En este contexto de escasez se inscribe en Libia la construcción del «gran río artificial» Great Manmade River Project construido entre los años 1983 y 1994 por una compañía surcoreana. Se trata de transportar las aguas de los acuíferos fósiles del desierto hacia las costas mediante conductos de hormigón de 4 m de diámetro. La primera fase se ha concluido y permite transportar 2 hm³ por día hacia la región de Bengasi. El proyecto prevé el transporte de 6 hm³ por día para asegurar el abastecimiento de todas las regiones costeras donde se concentra la población libia. El agua trasvasada debería permitir duplicar la superficie de tierras cultivables y disminuir la dependencia alimentaria del país. La rentabilidad de esta obra de ingeniería faraónica dependerá de la duración efectiva de las reservas situadas en las capas freáticas del desierto (34).

Antigua Yugoslavia

Inquietante es la situación aparecida tras el desmembramiento de la antigua Yugoslavia marcada por el carácter fronterizo o transfronterizo de numerosos cursos de agua lo que acentúa los riesgos de conflicto entre las nuevas entidades estatales. Así, las fronteras de Yugoslavia, Croacia y Bosnia-Herzegovina son principalmente fluviales (Dave, Save y Drina). Igualmente la mayor parte de Albania y Bulgaria y los países pertenecientes a la antigua Yugoslavia pertenecen a cuencas hidrográficas compartidas lo que hace necesario negociaciones para la gestión de los recursos si se quieren evitar tensiones ligadas a la escasez de recursos o la explotación de los mismos.

La red hidrográfica de la península Balcánica se ha convertido en un importante factor de tensiones geopolíticas que se añaden a las dificultades políticas de una región en plena efervescencia. Igualmente se plantearán problemas para la explotación de los recursos energéticos, potencialmente importantes, dada la hidrografía y orografía del territorio.

Perspectivas

En la zona mediterránea, a la vista de la situación geográfica de los Estados en relación con los recursos hídricos y las relaciones de fuerzas, potencial militar, entre ellos, es improbable la aparición de un conflicto al menos a corto y medio plazo. Es cierto que en los años sesenta los israelíes destruyeron por la fuerza las obras emprendidas por

(34) En el año 1991 la firma británica Brown & Root, responsable del estudio técnico de viabilidad las evaluó en 400 años, sin embargo, expertos independientes redujeron la duración a 50 años (José María Mella Márquez, 2000).

jordanos y sirios en el río Yarmuk y que esta acción pudo ser uno de los detonantes de la guerra del año 1967:

«En la actualidad no parece que la situación del agua pueda llevar a la guerra (*The Economist*; diciembre 1995-enero 1996; pp. 57-59). Con toda probabilidad no, incluso aunque esté de moda sugerir que una próxima guerra en el Oriente Medio tendría como único origen el agua. En verdad las guerras se llevan a cabo por razones mucho más estúpidas que el agua, la sangre vital de un país. Pero si hubiera una guerra por el agua en algún lugar, el Oriente Medio, con la sed que padece y sus controvertidas cuencas fluviales, sería un probable candidato.»

En realidad existe una imagen de que en Oriente Próximo la sequía es crónica y las carencias generalizadas. Ya hemos visto, por lo expuesto hasta ahora, que no es así, lo cierto es que se generaliza la situación de carencias hídricas en zonas concretas a toda la región. Es difícil explicar el porqué de esta generalización tan extendida: puede deberse a una mala lectura del mapa regional, un escaso conocimiento (información) de los datos hidrológicos regionales, la existencia, a escala muy grande de pequeños espacios donde la sequía crónica y la escasez hidráulica predominan sobre el resto de los aspectos de la geografía y, por último, una cierta dramatización voluntaria de los datos locales.

Así, la guerra es improbable. A pesar de ello, cuando los observadores y los investigadores tratan de la cuestión del agua en Oriente Próximo lo hacen muchas veces para anunciar y prever una guerra del agua en un futuro relativamente próximo. En este caso, la razón principal para opinar de forma contraria es que en cada una de las tres cuencas en disputa el balance de fuerzas militar cae exclusivamente de uno de los países implicados. Uno de ellos es suficientemente fuerte como para imponer sus criterios a los demás. En el caso del Jordán y del Nilo, los países situados aguas abajo, Israel y Egipto se imponen militar y diplomáticamente con claridad a sus posibles oponentes. En el caso de Turquía, a su potencial militar superior se une el encontrarse en el nacimiento de la mayor parte de las aguas de los ríos.

En el futuro, la situación puede evolucionar, hacia mejor en algún caso o hacia peor en la mayoría. La escasez de agua será cada vez más acuciante, con unas poblaciones en crecimiento y unas disponibilidades hídricas estables en el mejor de los casos, cuando no disminuyendo en cantidad o, sobre todo, en calidad. La cuenca más deficitaria es la del Jordán, pero también es la que involucra la menor cantidad de población, con lo que las soluciones serán más factibles por lo asumible de los costes y la riqueza de la nación líder en la zona, Israel. De esta forma podría atender a sus necesidades de agua dulce procediendo a la desalinización de aguas marinas, sin suponer un grave deterioro de su economía. En la zona del Tigris y Eufrates no se trata de carencia en sentido estricto, sino de reparto de aguas de calidades diferentes. En realidad si los volúmenes de agua disponibles lo fueran para un solo país que incluyera a los tres implicados, no se encontrarían entre los países sometidos a estrés hídrico, por tanto, se trata de un problema principalmente político. De cualquier forma nunca podría llamarse una guerra por el agua, sino por falta de acuerdo político, como tantas otras que ha habido a lo largo de la Historia. El problema es mucho más grave en la cuenca del Nilo, especialmente a medio y largo plazo. La situación aquí no puede sino agravarse a medida que crecen las

poblaciones y el nivel de vida. No pasará mucho tiempo hasta que Etiopía, bien por consenso o por la fuerza, consiga utilizar en beneficio propio parte de las ingentes cantidades de agua de las que dispone. Si lo hace para producción de energía no tendrá más trascendencia aguas abajo, pero si lo hace en procesos consuntivos, como el regadío, las repercusiones serán más que notables, pudiendo ser origen de una crisis grave que degenera en conflicto armado.

El problema del trazado de fronteras de la antigua Yugoslavia y la explotación de los ríos fronterizos no parece que pueda empeorar el nivel de conflictividad de la zona, realmente se encuentra aparcado en un segundo plano, sin que apenas se haga mención a ellos en la literatura consultada. De hecho, es un problema que se regulará dentro del conjunto de los problemas de la región, y su regulación se llevará a cabo dentro del espíritu con que se resuelven estos problemas fronterizos en el resto de Europa.

Finalmente, por su proximidad geográfica, nos detendremos en el Magreb. En términos generales no parece que se llegue a un conflicto por la explotación de los recursos hídricos. Las aguas de superficie compartidas son insignificantes (con excepción de las aguas del río Medjerda, entre Argelia y Túnez que, aunque de escasa entidad, tiene una importancia muy grande para el segundo). Mayor importancia tiene la explotación de los recursos subterráneos fósiles, no renovables, lo que puede elevar el nivel de conflictividad si se declara una carrera para ver quien de los países implicados consigue obtener un mayor beneficio hasta el agotamiento de los recursos. En esta zona, la falta de garantías de alimentación de la población, puede forzar emigraciones masivas, en busca del básico sustento, lo que involucraría inmediatamente a los países del norte del Mediterráneo.

Soluciones al problema del agua

Todo lo que se ha expuesto hasta ahora, en muchas ocasiones en tono alarmista, no son sino indicadores de que existe un problema importante que se está extendiendo y agravando, un problema que genera conflictividad, tanto a nivel interno como internacional y que entraña riesgo de escalada a medida que la situación se hace insostenible. Lo dicho significa que hay una concienciación creciente de la importancia del asunto y que los indicadores de alarma se han disparado, indicando que se deben tomar medidas correctivas de forma urgente. Lo bueno de este estado de cosas es que pueden buscarse soluciones y tomar decisiones para minimizar los conflictos.

No hay una solución «milagrosa» para las dificultades hídricas actuales y las previsibles futuras, especialmente en las regiones más conflictivas. Pero parece que un conjunto de medidas coherentes y coordinadas podrían ayudar a paliar las carencias presentes y futuras, lo que permitiría disminuir la tensión en determinadas zonas. Es indispensable previamente una evolución de las mentalidades en lo que atañe al agua. A continuación es necesario elaborar una reglamentación internacional marco que permita unas bases de negociación iniciales entre Estados. Posteriormente una gestión económica y razonable de los recursos. Finalmente, emplear soluciones técnicas que permitan conservar al menos los recursos disponibles.

Habida cuenta que:

1. La cantidad de agua renovable en ríos, lagos y acuíferos subterráneos es finita.
2. La población no deja de crecer.
3. El nivel de bienestar de la población, en general, crece.

La cantidad de agua dulce disponible *per cápita* en los próximos años, inexorablemente tiene que disminuir. Sin embargo, la disminución no será igual en todas las zonas y no afectará a todas las personas. Personas y actividades relacionadas con el agua tienen que enfrentarse a un mayor recorte en la disponibilidad de agua que otros. Basado en experiencias previas, es probable que algunos consumidores demandarán, y también obtendrán, incrementos en sus cantidades asignadas, en aras de un mayor progreso. La excusa de derechos de acceso al agua adquiridos históricamente no será respetada en el futuro, lo normal es que se llegue a una nueva reasignación de los recursos según las necesidades económica y socialmente más rentables, asumiendo la falta de consenso de todos los sectores. Lo cierto es que es necesario tomar acciones sociales y políticas para hacer frente a los cambios que se avecinan. El primer desafío al que nos enfrentamos en producir más con menos agua.

Aun cuando siempre existen soluciones técnicas que pueden paliar las carencias en agua potable, el elemento más importante para resolver el problema es conseguir alcanzar una toma de conciencia generalizada de lo limitado del recurso, en todos los niveles de la sociedad. Los esfuerzos deben orientarse a evidenciar un hecho simple, la ganancia financiera de una guerra del agua es mínima y es más rentable obtener beneficios para todas las partes presentes desarrollando de forma conjunta los recursos existentes y distribuyéndolos cuando son escasos de una forma equitativa compensando de una forma justa las diferencias. La regulación negociada de las disputas por el agua representa la clave de una cooperación efectiva.

Las soluciones puramente tecnológicas a la escasez de agua probablemente tendrán efectos limitados. El acarreo del agua dulce en bolsas plásticas de gran tamaño arrastradas por embarcaciones ha tenido algún valor en el Mediterráneo Oriental pero, al igual que en el caso de la desalación, es de escasa utilidad para los países sin litoral o las poblaciones ubicadas tierra adentro y su escala es limitada. Otras propuestas más ambiciosas, como el transporte de icebergs, son hasta la fecha poco viables. Van Hylckama (en el año 1975) sugiere que ya que los icebergs contienen tan grandes cantidades de agua dulce, deberían ser considerados como recursos (35). Otros dispositivos eficaces, aunque realmente onerosos, son las plantas de desalinización de agua de mar. Existen unas 80.000 en el mundo (36). El agua producida es de buena calidad y podría transportarse mediante canalizaciones hasta regiones muy alejadas de la costa.

Un procedimiento más de paliar las carencias es el control de la demanda. Sabiendo que los recursos están mal repartidos en espacio y tiempo, que son desigualmente explotables y utilizables, no debemos olvidar que la escasez de recursos es una apreciación

(35) El iceberg medio de Groenlandia tiene un volumen inicial de 15 hm³, lo suficiente para abastecer una ciudad de 60.000 habitantes durante un año.

(36) La producción total asciende a unos 4.000 hm³/año, cantidad reducida en comparación, por ejemplo, para hacerse una idea con los 84.000 hm³/año del Nilo a la altura de Assuán.

subjetiva, ya que un recurso es escaso sólo cuando la demanda supera a la oferta. Inicialmente debemos considerar que la demanda va a seguir creciendo tanto por el incremento de la población como por el incremento *per cápita* debido al desarrollo de las sociedades. Teniendo en cuenta la dificultad para aumentar la oferta, el único camino es el de controlar la demanda, aquí residen todas las esperanzas. La gestión mejor de la demanda apunta a la reducción simultánea del mal uso y de las pérdidas de las aguas extraídas, es decir, de los derroches de orden físico y económico.

Globalmente una gestión optimizada de las aguas disponibles y una moderación en la demanda podría ganar un volumen próximo a la cantidad extra necesaria para atender el crecimiento de la demanda de los próximos treinta años (37). La mejora del regadío proporcionaría los tres cuartos del total, el reciclaje un 18% y otro 10% reduciendo las fugas y el derroche en las industrias y en el consumo humano.

El valor económico del agua

El agua como recurso vital, debería tener un precio, con el fin de que su uso sea razonable y económicamente rentable. Paradójicamente se observa el hecho de que a menudo los países pobres en agua la consideran como un bien gratuito, especialmente en aquellos en que el Estado está sometido al control de la Sharia, que considera el agua como un don de Dios. En cambio tampoco se puede dejar al sector privado que ejerza un control total sobre la gestión de los recursos, pues el imperativo de la rentabilidad económica al que están sometidos les llevará a desconsiderar efectos secundarios sobre el medio ambiente (erosión, prevención de inundaciones,...). Hasta ahora la cuestión del agua ha sido «cosa de ingenieros», como la sanidad era cosa de médicos, además de «cosa de políticos», por cuanto, al fin y al cabo, era el Estado quien ponía los fondos. El único interrogante económico a resolver era el de si «había dinero o no en los presupuestos públicos». Hoy ese enfoque es insostenible y se hace necesaria una valoración económica rigurosa que parta de la contabilidad y análisis de los costes y beneficios que se derivan del uso del agua como factor productivo, tanto en el sector agrario, como en el industrial y en el de servicios (incluyendo el suministro urbano en este último). Desde esta perspectiva, la valoración del agua en función de los costes que induce su disponibilidad debería ser, cuando menos, un punto de partida. Amortización de infraestructuras, junto a costes de mantenimiento y gestión de los sistemas de regulación, transporte y distribución serían, en este sentido, la base del valor económico de los suministros urbanos, industriales y agrícolas.

Estudios realizados en Australia, Canadá, Estados Unidos, Israel y el Reino Unido, han demostrado que la demanda de agua disminuye entre un 3% y un 7% cuando las tarifas aumentan el 10%. Si bien es difícil calcular la elasticidad de la demanda sin medir el

(37) El ejemplo siguiente muestra como se puede utilizar el agua de una manera eficaz. 15.000 m³ de agua permiten:

- Regar una hectárea de arroz.
- Alimentar durante tres años a 100 nómadas con 450 cabezas de ganado.
- Alimentar durante cuatro años a 100 familias que vivan en el campo.
- Alimentar durante dos años a 100 familias que vivan en la ciudad.
- Alimentar durante 55 días a 100 clientes de un hotel de lujo

consumo, algunas investigaciones hechas en países en desarrollo indican cómo los precios, combinados con otras medidas de política, afectan a la utilización del agua (38).

Soluciones legales

El objetivo conjunto de los Estados y de las organizaciones internacionales debe ser estructurar realmente la cooperación, establecer sistemáticamente estructuras de diálogo y de intercambio de puntos de vista, tanto a nivel local como multilateral. Esto permitiría aportar una respuesta coordinada a los problemas de las carencias y los conflictos. A la par, el establecimiento de una «legislación internacional del agua», debiera convertirse en un objetivo razonable. En todo caso, cualquier terminología puede dar lugar a interpretaciones interesadas. En principio parece obvio que la regla principal de referencia en todos los acuerdos debe apoyarse en el empleo equitativo, razonable y justo de los recursos de una cuenca internacional. Sin embargo, equitativa no significa lo mismo para todos. Es un principio que debe ser flexible que debe basarse en consideraciones de un cierto número de elementos variables entre los que se incluyen:

1. Los factores naturales como clima, origen hidrológico de las aguas y el porcentaje de cuenca que pertenece a cada Estado.
2. Las necesidades económicas y sociales de los Estados afectados.
3. Los efectos de la utilización del curso de agua por parte de uno de los protagonistas en relación con los otros.
4. La dependencia relativa de cada Estado en relación con el recurso compartido y la presencia de medios alternativos.
5. El empleo actual y futuro, incluyendo en particular un «derecho de empleo prioritario».
6. Criterios de eficacia y eficiencia, como evitar el derroche inútil de las aguas de la cuenca.

Búsqueda de soluciones al problema del agua en torno al Mediterráneo

El agua tiene, desde un enfoque euromediterráneo, el bilateral y el subregional en el sur y el regional de Barcelona (Magreb y Masreck por separado, ya que no pueden, por su separación física, compartir los recursos acuíferos naturales).

En el marco subregional del Oriente Próximo, el tema del agua se plantea actualmente, desde la perspectiva del Proceso de Paz, en: el ámbito bilateral (por ejemplo el definido en el acuerdo de paz entre Jordania e Israel o en los que se alcancen por Israel con los palestinos en las negociaciones sobre el estatus final o con Siria y Líbano) y el multila-

(38) En Pekín el establecimiento de cupos de agua y de fuertes recargos para quienes los superan hizo que la utilización industrial de agua en los años ochenta se redujera en un 37%. Durante el mismo periodo, el sector industrial experimentó una rápida expansión. En India, una fábrica de fertilizantes de Goa redujo en un 50% el consumo de agua ante el aumento de su precio. La fábrica utiliza ahora 10,3 m³ de agua para producir una tonelada de nutrientes, pagando 0,12 dólares/m³. En contraste, una fábrica análoga en Kanpur paga 0,01 dólares/m³, pero utiliza 24.35 m³ de agua por tonelada de nutriente. En Indonesia, en Bogor, un aumento del 200 al 300% de las tarifas del agua (de 0,15 a 0,42 dólares por los primeros 30 m³ al mes) redujo el consumo mensual de agua en un 30% aproximadamente en los usos domésticos y comerciales (*El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. FAO; 1993).

teral local (como es el caso de los entendimientos de Israel, Siria y Jordania sobre el Yarmuk); en segundo lugar en la banda multilateral de dicho Proceso de Paz (grupo *ad hoc*), en cuyo contexto, o en otro posterior aparte, podría eventualmente encuadrarse un acuerdo regional más amplio que, en la línea de los proyectos indicados, incluya a Turquía, Irak, Egipto y Arabia Saudí, cuyo extremo norte se encuentra a tan sólo 20 km de Eilat. En resumen, se puede hablar de círculos concéntricos que, por ello mismo, están llamados a ser complementarios y compatibles entre sí.

Antes de Barcelona, ya se habían realizado visibles progresos de enfoque global con la conferencia de Argel y, sobretudo, con la adopción en Roma, en el año 1992, de la Carta Mediterránea del Agua. Existen por otra parte una serie de organizaciones e iniciativas a nivel internacional cuyos campos de actuación se solapan: Mediterranean Technical Assistance Programme del Banco Mundial, que financia planes del agua y proyectos de gestión del agua urbana, así como la Water Initiative, que tiene como objetivo la reforma de las Políticas del Agua en el Mediterráneo; Comisión Mediterránea del Desarrollo Sostenible, que tiene un grupo de trabajo de gestión de la demanda del agua y desarrolla líneas estratégicas sobre el tema; Plan de Acción del Mediterráneo; Red Internacional de Organismos de Cuenca (RIOCI); Sistema Euromediterráneo de Información sobre Conocimientos Técnicos en el Sector del Agua (SEMIDE); (nueva creación de Barcelona); Red de Ministerios de Medio Ambiente Euromediterráneos (SMAP), que tiene la función de la aprobación técnica de proyectos de medio ambiente que incluyen la Planificación Integrada del Agua.

En el marco de Barcelona, la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Medio Ambiente celebrada en Helsinki en noviembre del año 1997 aprobó el Programa de Acciones Medioambientales Prioritarias a corto y medio plazo, incluyendo el agua como una de sus cinco prioridades. La Conferencia Ministerial de Turín sobre la Gestión Local del Agua (18-19 octubre del año 1999) y su declaración final y Plan de Acción anejo suponen un nuevo impulso a la cooperación en la materia, continuando la labor de la anterior de Marsella y reafirmando su importancia como una de las seis prioridades de la cooperación regional señaladas por la Conferencia Euromediterránea de Stuttgart (15 abril del año 1999). El plan incluye la transferencia de conocimientos y técnicas para la modernización de los regadíos, la utilización y desarrollo de los recursos hídricos no convencionales, técnicas de ahorro de agua, la mejor organización y planificación de las cosechas y explotaciones agrarias, la gestión integrada del suministro de agua potable, de los servicios de saneamiento y de las aguas residuales. Contempla igualmente el problema del agua en los entornos insulares y la elaboración de previsiones locales y nacionales con vistas a la gestión sostenible de este recurso limitado.

Conclusiones

Los problemas relacionados con el agua son antiguos. Sin embargo, las variaciones climáticas, los desarrollos demográficos, económicos y, muy especialmente, ciertas voluntades geopolíticas han puesto de actualidad este fenómeno en el área mediterránea. El agua se ha convertido en un verdadero tesoro que precisa ser cuidado y gestionado

con prudencia y conocimiento. Las mismas cuencas que vieron florecer las primeras civilizaciones son la mayor fuente de conflictos que nos ocupan. Ya lo fueron entonces, lo han seguido siendo históricamente, lo son ahora y lo seguirán siendo en el futuro, no en vano se trata de aquellos lugares en los que la naturaleza ha conjugado de forma sabia el suelo, clima y agua para soportar las primeras civilizaciones y un asentamiento humano continuado durante milenios.

Las carencias en recursos hídricos se agravan con la situación económica poco favorable y por el incremento de la presión demográfica que suelen padecer simultáneamente. El agravamiento de los problemas lleva a situaciones conflictivas con los países vecinos, bien por el reparto de los recursos compartidos o por la presión demográfica que se ejerce sobre ellos, a causa de una población que necesita soluciones para asegurar su supervivencia, provocándose fenómenos de migraciones masivas e incontroladas. La situación descrita se ha repetido a lo largo de la Historia y nada parece indicar que vaya a variar en el futuro.

La agricultura, como responsable de la alimentación de la población, es el mayor consumidor de agua. En la actualidad hace frente a un desafío de primera magnitud, alimentar a una población creciente, con unos recursos de agua iguales en el mejor de los casos, cuando no decrecientes. No es fácil incrementar en la región mediterránea la superficie de regadío, en la actualidad está prácticamente estancado su crecimiento, ya que cada vez resulta económicamente menos rentable el acometer nuevos proyectos, habida cuenta que las zonas que se prestan a su realización ya se encuentran en explotación. Por otro lado el regadío está directamente enfrentado con el resto de consumidores, la industria por un lado, con una producción de bienes por volumen de agua empleado muy superior y el abastecimiento de las poblaciones, dispuestas a pagar altos precios por agua de buena calidad, eso sí, en cantidades mucho menores que las que se manejan en la agricultura.

La conflictividad de mayor a menor la encontramos en:

1. Valle del Nilo. Tres países y casi 150 millones de personas implicadas. Uno de ellos produce el agua, pero no está autorizado a consumirla, Etiopía. Sudán carente de estabilidad entre el Norte y Sur no puede aprovechar sus recursos y Egipto es el paciente «sufridor» de las tensiones en sus vecinos, con una política de fuerza desde una posición militar dominante. Para Egipto el agua del Nilo es la vida, no así para los otros dos países implicados. Cualquier deterioro o cambio sustancial en la situación que provocara recortes en los caudales del Nilo a la altura de la presa de Assuán, llevaría a Egipto a la guerra de supervivencia. La situación es poco probable a corto plazo, habida cuenta de las relaciones de fuerzas militares y diplomáticas, pero no descartable si la situación evoluciona en una dirección diferente a la actual.
2. Valle del Jordán. Zona de conflicto permanente, donde el agua es uno más de los motivos de enfrentamiento, quizá más importante que en otras zonas estudiadas, pero de menor trascendencia por lo reducido de las poblaciones a quienes afecta. La resolución política parcial del problema entre Israel con Egipto y Jordania, ha dejado solos a palestinos y sirios, cuyo potencial diplomático y militar no pueden forzar a Israel a doblegarse a sus deseos. El agua seguirá siendo fuente de conflictos, pero no sería normal que degenerase en una escalada bélica.

3. Cuencas del Tigris y Eufrates. Si bien la situación es extremadamente compleja y de difícil solución política, no parece que pueda llegar a un enfrentamiento militar. Siria no tiene capacidad militar para oponerse en fuerza a Turquía e Irak se encuentra militarmente debilitada y demasiado alejada de la zona conflictiva (Eufrates) para poder intervenir en fuerza.
4. Magreb. No son de esperar conflictos degenerativos en esta zona. Se mantendrá el conflicto en la frontera norte entre Argelia y Túnez por el agua del río Medjerda, pero sin tendencia a evolucionar a peor. Tampoco parece probable que la explotación de las aguas fósiles puedan llegar a crear fricciones significativas.

En todo caso, conviene insistir una vez más, que no conviene ser alarmistas en este campo. Aunque la situación es compleja y potencialmente grave en determinadas zonas, es difícil que por sí sola sea capaz de llevar a estos países a la guerra. En cambio, si puede ser una razón más, incluso la más importante para que una crisis degenera en conflicto abierto, especialmente si no llega a controlarse el crecimiento demográfico de las zonas afectadas con especial virulencia por las carencias de agua.

Para terminar, recalcar el convencimiento de que el diálogo y la negociación son las soluciones al problema, al menos para paliar el impacto que viene forzado por la propia naturaleza. Es necesario alcanzar una normalización internacional que permita llevar a cabo una gestión integrada del agua a nivel planetario. Una ardua tarea en la que los países desarrollados deben ayudar a los más necesitados a afrontar los problemas de infraestructura, financiación, organización y formación, a los que se enfrentan.

Anexo

Datos físicos, hídricos y de riego de la cuenca mediterránea.

Países	Superficie (hectáreas)		Recursos hídricos				Utilización de los recursos hídricos				Cultivos de riego		
	Habitantes, año 1999 (miles)*	Paises, año 1999 (miles)	Cultivable, año 1999 (miles)*	Precipitación media (mm/año)**	Recursos internos renovables (miles m ³ **)	Total de recursos renovables actualmente (miles m ³ **)	Dependencia (porcentaje)**	Agricultura (miles m ³ **)	Doméstica (miles m ³ **)	Industrial (miles m ³ **)	Total existencia (en millones m ³ **)	Total de riego (hectáreas)**	Producción de cereales** de riego (porcentaje)**
Albania	3.113	2.875	699	-	44.500	-	-	152	12	36	200	340.000	-
Argelia	30.774	238.174	8.215	68	13.900	14.300	2,8	2.700	1.120	680	4.500	555.500	-
Bosnia-Herzegovina	3.839	5.113	650	-	-	-	-	-	-	-	-	2.000	-
Chipre	778	925	143	503	900	900	0	156	50	5	211	39.938	14
Croacia	4.477	5.654	1.590	-	61.400	-	-	-	-	-	-	3.000	-
Egipto	67.226	100.145	3.300	18	1.800	58.300	96,9	47.400	3.100	4.600	55.100	3.246.000	100
España	39.634	50.599	18.530	-	110.300	-	-	19.065	3.690	7.995	30.750	3.640.000	-
Francia	58.886	55.150	19.515	-	170.000	-	-	5.659,5	6.036,8	26.033,7	37.730	2.000.000	-
Franja de Gaza	1.077	38	25	-	-	-	-	-	-	-	-	12.000	-
Grecia	10.626	13.196	3.870	-	45.200	-	-	3.175,2	403,2	1.461,6	5.040	1.422.000	-
Israel	6.101	2.106	440	200	1.700	-	-	1.501	304	95	1.900	180.000	-
Italia	57.343	30.134	11.422	-	159.400	-	-	33.158	7.868	15.174	56.200	2.698.000	-
Libia	5.471	175.954	2.150	26	600	600	0	4.000	500	100	4.600	470.000	-
Libano	3.236	1.040	308	827	4.800	4.407	0,8	875	368	50	1.293	87.500	39
Malta	386	32	9	524	15,5	15,5	0	6,63	48,6	0,45	55,68	763	0
Marruecos	27.867	44.655	9.445	336	30.000	30.000	0	10.180	543	322	11.045	1.258.000	15
República de Eslovenia	1.989	2.025	202	-	-	-	-	-	-	-	-	2.000	-
Siria	15.725	18.518	5.502	252	7.000	26.260	80,3	13.600	530	280	14.410	1.013.273	45
Túnez	9.460	16.361	5.100	207	3.520	4.120	14,6	2.727,5	261,4	86,1	3.075	385.000	3,5
Turquía	6.5546	77.482	26.672	643	196.000	183.762	1,8	22.900	5.200	3.500	31.600	4.185.910	-
Yugoslavia	10.637	10.217	3.733	-	-	-	-	-	-	-	-	57.000	-

Fuente: Bases de datos de ACUASTAT.

*FAOSTAT.**AQUASTAT.

BIBLIOGRAFÍA

ENCICLOPEDIAS

Digitales

- Enciclopedia Atlas*. Edición francesa. 2000.
Enciclopedia Microsoft Encarta. Edición en castellano. 1999.
Enciclopedia Británica. Edición en inglés. 1994.

Impresas

- Enciclopedia Gran Larousse Universal*. Plaza y Janés (edición 1995).
Enciclopedia Salvat Universal. Editorial Salvat (edición 1996).
Enciclopedia Gran Referencia Anaya. Vox (edición 2000).
Gran Enciclopedia Larousse. Editorial Planeta (edición 1997).

PÁGINAS DE INTERNET VISITADAS

- UNESCO (*Revista Fuentes*).
FAO (*Revista Enfoques*, Comunicados de prensa. Documento sobre el Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1993).
AQUASTAT. 3w.fao.org/.../aquastat

ARTÍCULOS EDITADOS EN VOLUMEN

- ARROJO AGUADO, P.: *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, números 45-46 (abril 1999), «El valor económico del agua», p. 145.
FERNÁNDEZ JAUREGUI, C. A.: *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, números 45-46 (abril 1999), «El agua como fuente de conflictos: repaso de los focos de conflictos del mundo», p. 179.
KLOHN, W. y APPELGREN, B.: *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, números, 45-46 (abril 1999), «Agua y agricultura», p. 105.
LÓPEZ AGUIRBENGOA, P.: «El Mediterráneo». *Cuadernos de Estrategia*, número 107, pp. 143-189. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Marzo, 2000.
MELLA MÁRQUEZ, J. M.: «El desarrollo económico y social del Magreb: desafíos y oportunidades». *Cuadernos de Estrategia*, número 106, pp. 69-151. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Marzo, 2000.
MORELL, V.: «El Nilo Azul, las aguas sagradas de Etiopía». *National Geographic*, pp. 60-87 (edición española. Junio 2001).
PEREIRA CASTAÑARES, J. C.: «Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI: una reflexión desde la perspectiva histórico-cultural». *Monografías del CESEDEN*, número 28, pp. 27-34. Octubre, 1998. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
SÁNCHEZ MÉNDEZ, J.: «Las agresiones al medio ambiente y la seguridad europea». *Monografías del CESEDEN*, número 38, pp. 135-147. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. 2000.
WOLFGANG, A.: «El agua un causante de conflictos subestimados. Ejemplo de Turquía». *Boletín de Información del CESEDEN*, número 254, pp. 19-34. 1998.

ARTÍCULOS EN REVISTAS

- BRUFAU CURIEL, P.: «El agua como factor de crisis». *Revista Española de Defensa*. Septiembre, 1999.
CASTRI, F. DI: «Frenar la progresión de la desertificación: un desafío mundial». *Mundo Científico*, número 104, pp. 798-803. Julio-agosto.

- CHESNOT, CH.: «Les grandes manoeuvres du régime d'Ankara». *Le Monde Diplomatique*, pp. 14. Octubre, 1993.
- JONES HAMLYN, G.: «La irrigación del futuro». *Mundo Científico*, número 104, pp. 804-810. Julio-agosto, 1990.
- MARGAT, J.: «Los yacimientos de agua subterránea». *Mundo Científico*, número 104, pp. 760-766. Julio-agosto 1990.
- ROGNON, P.: «Sécheresse, démographie, erreurs d'aménagement. Magreb, la résistible avancée du desert». *Le Monde Diplomatique*. Febrero, 1995.
- «Au Magreb, la résistible avancée du désert». *Manière du voir*, pp. 18-20. Marzo-abril, 2000.
- RUBIO RUBIO, LL.: «El agua en tiempos de Herodoto. Aprovechamiento hídrico en Egipto y Mesopotamia», *Revista de Arqueología*, número 151 pp. 20-29. Noviembre, 1993.
- The Economist*, pp 57-59. Diciembre-enero, 1990.

PUBLICACIONES

- ALEX MARCHALL: *El estado de la población mundial 2001. Huellas e hitos. Población y cambio del medio ambiente*. FNUAP. 2001.
- FURON, R.: *El agua en el mundo*. El Libro de Bolsillo, Alianza Editorial. Madrid, 1967.
- ANDRAS SZOLLOSI-NAGUI y CHEDLI FEZZANI: *Les ressources en eau des pays de l'OSS évaluation, utilisation et gestion*. UNESCO. 1995.
- Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the world*. Naciones Unidas. 1997.
- El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. FAO. 1993.
- HABIB AYEUB: *Agua y poder*. Ediciones Bellaterra. 2001.
- Irrigation in the Near East region in figures*. FAO. 1997.
- New dimension in water security*. FAO. 2000.

GLOBALIZACIÓN O MUNDIALIZACIÓN, TANTO MONTA-MONTA TANTO

Javier Feal Vázquez

Capitán de fragata

Profesor de la ESFAS.

Introducción

Hoy en día la globalización es un tema que interesa, fundamentalmente para que podamos comprender lo que ocurre en el mundo que nos rodea.

A mi entender, ayudaría al análisis y a la comprensión del asunto «globalización», separarlo del cúmulo de acontecimientos entre los cuales surge. De entrada yo no me atrevería a dar una definición del término, no sé si se trata de un sistema, de una estrategia de no se sabe quién, de una herramienta, de una patraña, o más bien de un «estado» de la situación, una cualidad, por así decirlo.

Lo que sí me parece es que muchos de los implicados (que creo somos todos), nos enfrentamos a la cuestión en un estado (personal) de confusión bastante intenso. Desde esa confusión debemos bucear en el nuevo mar. Nos envuelve, presenta múltiples caras, es bastante turbio, es de proporciones planetarias y nos hemos visto sumergidos súbitamente en él (hablando en términos de evolución histórica). El cuento tradicional del elefante en la oscuridad creo que podría proporcionar una imagen adecuada al momento:

«Se dice que un grupo de hombres ciegos trataban de hacerse la idea de cómo era un elefante, sólo por el sentido del tacto. Uno de ellos exclamaba que se trataba de un abanico (una oreja), otro que era como una cuerda larga (la cola), otro que era más bien un sólido pilar (una pata), otro que era como un muro (el pecho)», y así sucesivamente.

A pesar de que la globalización ha aparecido de la mano del capitalismo, como una consecuencia o como una necesidad de expansión, más bien explosión, tengo la intuición de que «la globalización», sea lo que traiga dentro, no es necesariamente igual al capitalismo. Tiene muchas dimensiones y presenta importantes amenazas en su reciente aparición, pueden vislumbrarse nuevas oportunidades... En esta exploración, se me antoja que el estado o el proceso de globalización sobrevivirá al capitalismo y permanecerá bajo otras formas de relación económica y social, incorporándose a la historia de la humanidad como una de las grandes ondas que la han configurado.

En el presente trabajo, como protagonistas del nuevo capitalismo, trataré la globalización y el neoliberalismo; las relaciones entre globalización y democracia, poder y guerra; analizaré las principales protestas contra la globalización; daré una visión sobre la pobreza en el mundo actual y cómo se puede ayudar al desarrollo, para terminar con una visión de futuro a modo de conclusión.

¿Qué es la globalización?

Para poder analizar los supuestos efectos de la globalización, no tengo más remedio que intentar clarificar su sentido.

Entendemos por globalización o mundialización, tanto monta-monta tanto, la situación que se crea cuando existen relaciones, flujos, comportamientos, actores, procesos y valores que tienen origen, actúan, se reproducen, repercuten o se identifican en el espacio mundial, debiendo quedar claro que su mera existencia nada dice de su importancia relativa. Hoy son muchas las mundializaciones en curso y densas sus interdependencias. Pero, según hablamos de la mundialización de la tecnología, de los procesos ambientales, de los valores, de la cultura, de las instituciones, del discurso económico o de la realidad comercial, productiva o financiera, podremos afirmar cosas distintas de sus causas, de su naturaleza, del grado alcanzado, de sus tendencias y de sus efectos. Es imprescindible ser conscientes de que lo que es pertinente para un tipo de globalización no lo es para otra, y viceversa. Además, aunque la globalización que hoy impera no es pura ideología, es indudable que hay también una fuerte componente ideológica cuando, a escala mundial, se presenta la lectura de los procesos que propone el paradigma neoliberal como la única posible, la verdadera: ciencia en estado puro.

Haciendo un poco de historia, el término «globalización» comenzó a ser utilizado tímidamente en los círculos económicos a mediados de los años ochenta, como referencia a la integración de distintas y distantes economías. Pronto logró una sólida penetración en el lenguaje universal, hasta llegar a formar parte del léxico habitual con el que los no especialistas en la materia se refieren a uno de los fenómenos económicos más relevantes de nuestro tiempo. Probablemente, ningún otro proceso define mejor los fundamentos de la economía mundial en este cambio de centuria. Ningún otro vocablo resume de forma más eficaz el marco en el que los pensadores de la ciencia económica contemplan el horizonte que el nuevo siglo parece configurar. Habrá de ser, ciertamente, en un contexto globalizado donde encontremos cauces de solución a las tensiones sociales y a los conflictos económicos del nuevo siglo.

El Fondo Monetario Internacional define el fenómeno globalizador como el proceso de:

«Acelerada integración mundial de las economías, a través de la producción, el comercio, los flujos financieros, la difusión tecnológica, las redes de información y las corrientes culturales.»

Globalización y democracia

No hace mucho tiempo que la transición española de la dictadura a la democracia despertó el interés y la envidia de políticos en distintas partes del mundo. En la década de 1980, los latinoamericanos se pusieron a estudiar las condiciones, características y experiencias de la transición, mientras que en el decenio siguiente les tocó el turno a los países del desmembrado bloque del este europeo. El objetivo final, la ansiada democracia, lo tenían en común todos estos países, pero la transición a la española resultó imposible de imitar, en gran parte debido a que en España la transición a la democracia

se dio con una consecuencia política lógica de transformaciones socio-económicas que habían tenido lugar en el periodo 1960-1975.

La industrialización y el despegue del sector terciario fueron factores determinantes en España, en tanto que en los países latinoamericanos, así como los antiguos integrantes del bloque del Este, más bien habían conocido un proceso opuesto: el desmoronamiento del aparato productivo.

Hoy, a más de 10 años de la caída del muro de Berlín y a raíz de la globalización, cabría pensar si la democracia se encuentra en peligro, y se discute si la globalización económica está minando las bases de la democracia Estado-Nación. Las relaciones de poder globalizadas quitan relevancia a las instituciones nacionales de la democracia parlamentaria y representativa. A partir de la década de 1980, la desregulación de los mercados financieros y la privatización a gran escala de servicios estatales han perjudicado los esfuerzos por la estabilidad social y la distribución equitativa de los recursos, siendo las consecuencias la desigualdad, la desintegración y el descontento a nivel social. La eficacia y el crecimiento económico constituyen ahora el rasero por el que se mide todo en esta era de la globalización, y en el afán por la ganancia, las fronteras nacionales no son más que obstáculos a superar.

El siglo xx fue, en gran parte, el siglo de las Naciones-Estado, y al entrar en el siglo xxi existen en el mundo alrededor de 200 unidades de este tipo. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) se asistió al despegue de la colaboración internacional para tratar de evitar conflictos bélicos y se echaron los cimientos de un edificio jurídico de cooperación destinado a crear una legislación universal de derechos humanos y de coexistencia pacífica, legislación que en más de una ocasión entraba en conflicto con leyes nacionales. Y desde la década de 1920 hubo una tendencia, que se fue acentuando a lo largo de la centuria, a la actuación transnacional de las grandes empresas, que de esta manera se encontraban muchas veces en un vacío jurídico, pudiendo proceder más o menos a su antojo y en función de la lógica de la mayor ganancia económica.

A lo largo de las últimas dos décadas, mucho poder ha sido transferido al capital financiero, convirtiendo a bancos, inversores, especuladores e instituciones financieras en reales actores políticos. Y aquí es donde realmente reside el gran dilema democrático: si a los inversores no les agrada la política de un país retiran lisa y llanamente las inversiones, ocasionando así una fuerte presión política y minando la democracia.

El neoliberalismo

No cabe duda que los factores que caracterizan al nuevo capitalismo son, entre otros, la globalización y el neoliberalismo.

Una de las manifestaciones del liberalismo moderno es su pretensión de alzarse como la única interpretación que permite entender el mundo en su estado actual y, por ende, la única que puede aspirar a dirigir políticamente su destino. Cualquier otra percepción

que se aparte de este vaticinado triunfo mundial del liberalismo en donde tiene su final la historia humana (Fukuyama) (1) es tachada de utópica, anacrónica o incluso conservadora. De ahí que sea muy acertada la definición del liberalismo moderno como pensamiento único, pues su arrogante legitimidad descansa en buena parte en que no reconoce oponentes.

Confieso, que mis conocimientos de economía no son muy amplios, pero para dar una opinión sobre el neoliberalismo «basta saber sumar, restar, multiplicar y dividir».

Para muchos (2), el neoliberalismo no es otra cosa que la modernización computerizada del pasado siglo, un estímulo propiciatorio al resurgimiento de un capitalismo salvaje, donde la propiedad privada pierde su función social para convertirse en un asunto exclusivo de su propietario, dejando al Estado en una posición de espectador pasivo.

Ahora bien, ¿qué debemos entender por neoliberalismo? El término es escurridizo y se presta más a elucubraciones ideológicas y políticas que propiamente económicas.

El neoliberalismo, como el primer liberalismo, apela al orden inmutable de la naturaleza para defender su orden político y económico. Así pues, lo natural es el individuo, no la sociedad; lo natural es la voluntad de cada individuo, no la libertad de los demás; lo natural es el egoísmo de cada individuo, no la solidaridad; lo natural es el cambio interesado, no el espíritu desprendido; lo natural es lo económico, no lo político. Y así, el mercado es el ámbito social que mejor se corresponde con estos criterios; el reino de la transacción continua; el imperio del toma y daca.

El mercado se erige en modelo social. Lo natural es el mercado, no la sociedad, que se concibe sólo como una suma de individuos que intercambian objetos o servicios, y en modelo político: en los países opulentos y democráticos se gobierna con criterios económicos.

En su sentido clásico, la política, es justo lo contrario de la economía (el gobierno de la casa), que pertenece al ámbito de lo privado, en tanto que la política pertenece al ámbito de lo público; atañe al gobierno de los asuntos comunes. La política, es la actividad destinada a ocuparse de los intereses generales de los ciudadanos.

En su sentido originario, la política se refiere al arte de gobernar la ciudad (el Estado), el ámbito artificial específicamente humano donde se entrecruzan cotidianamente miles de trayectorias vitales y de proyectos particulares que no han de ser necesariamente coincidentes ni en sus medios ni en sus fines. De ahí viene la necesidad de armonizar, de organizar tales intereses para evitar que choquen y se destruyan recíprocamente en su aspiración a realizarse.

(1) FUKUYAMA, F.: *El fin de la historia y el último hombre*. Editorial Planeta. Buenos Aires. 1999.

(2) Manifestaciones en el Encuentro Internacional de Economistas en La Habana, convocado por la Asociación de Economistas de América Latina del Caribe.

El poder en el mundo

El poder es uno de los temas que siempre ha interesado e interesará en el futuro, pues su configuración y uso es determinante para la vida de las personas. Algunos (3) piensan que en la actualidad, asistimos a un cambio en el centro del poder: un trasvase desde los parlamentos elegidos por sufragio hacia los medios de comunicación, los actores de los mercados financieros y gestores de las grandes corporaciones multinacionales. Para justificar estas palabras se basan en ejemplos de la vida actual como la televisión y su audiencia masiva, los fondos de pensiones y su poder para mover dinero, los jueces estrella, etc. Y, por supuesto, todo ello gracias a la globalización, la liberación de la economía y a las mejoras impresionantes en las tecnologías de comunicación.

En mi opinión, el problema del poder en el mundo de hoy no está tanto en la capacidad de influencia de los gestores de fondos de pensiones o periodistas, sino en la falta de un liderazgo político mundial claro y reconocido que prime lo político sobre lo económico. De lo que no estoy seguro es de si disponemos de personas adecuadas para ejercer ese liderazgo: que entiendan la potencia de la revolución de las comunicaciones y tengan la generosidad y la valentía de superar modelos políticos obsoletos para la introducción en la sociedad de la información.

Antiglobalización

Las protestas crecientes contra la globalización en las reuniones de los organismos internacionales por parte de organizaciones internacionales de la llamada «sociedad civil» deberían ser objeto de un análisis riguroso, cosa que no se ha hecho hasta ahora, ya que, en unos casos tienen una base real y están bien intencionadas, y en otros, la mayoría, no lo están. Las primeras deberían ser escuchadas y tomadas en cuenta y las segundas deberían ser rechazadas por no tener un ánimo constructivo sino destructivo.

Protestar contra situaciones concretas de pobreza, desigualdad, corrupción y explotación puede ayudar a que aumente la conciencia ciudadana sobre ellas y a que se incremente la presión sobre los gobiernos, las empresas y los organismos internacionales para que intenten resolverlas y evitarlas en el futuro.

Protestar contra procesos inherentes al desarrollo de la economía mundial como el capitalismo o la globalización actuales, como si se tratase de ideologías a las que hay que adherirse o rechazar, no tiene ningún sentido práctico ya que dependen de millones de decisiones individuales. Desgraciadamente, las segundas son mucho más numerosas que las primeras y además son las que atraen mayor atención de los medios de comunicación.

Mientras la credibilidad de los políticos decae, aumenta la de las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil que se alían en torno a causas, no a intereses propios, que consideran justas o convenientes para el futuro. La revolución de las tecnologías de la información ha permitido un enorme desarrollo de estas formas de democracia

3) ESTEFANIA, J.: *El poder en el mundo*. Plaza & Janes. Barcelona, 2000.

participativa, ya que Internet no tiene dueño y permite que puedan comunicarse, expresarse y organizarse libremente, sin necesidad de tener que ser, como antes, aceptados por los propietarios (públicos o privados) de las cadenas de televisión, radio o prensa escrita, necesarias para hacerse oír.

Hay muchas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) (4) respetables que intentan ayudar a las personas y los países más pobres, luchando contra la pobreza y la malnutrición y, además, intentan que los países desarrollados y las organizaciones internacionales tengan mayor solidaridad con los países más pobres, aumenten su ayuda humanitaria, su ayuda al desarrollo o reduzcan su deuda. En otros casos denuncian flagrantes delitos ecológicos, alimentos nocivos para la salud o situaciones de abuso y corrupción.

Sin embargo, el resto de los que protestan, que son los más numerosos, son grupúsculos radicales y violentos de estudiantes y activistas de países desarrollados, que pueden pagarse el viaje a lugares distantes, que están en contra del orden establecido, del sistema capitalista, de la globalización y, en definitiva, del actual progreso económico. Toda persona en democracia es libre de expresar sus ideas, pero no de defenderlas con excesiva contundencia y violencia, que es lo que hacen sino con argumentos coherentes y ejemplos concretos para atraer a otras personas y formar un movimiento organizado y potente que logre tener un peso suficiente para ser escuchado y poder cambiar la situación.

Objeciones a la globalización

Todo progreso económico requiere, utilizar recursos, incurrir en costes y asumir riesgos. En el mundo globalizado, algunos gobernantes y políticos experimentan una pérdida evidente de influencia y poder, que les lleva a formular objeciones al proceso de globalización económica.

Una de estas objeciones que ha logrado una gran difusión es que la globalización supone una seria amenaza para los salarios y el nivel de vida de los trabajadores en los países industrializados, en cuanto que éstos no pueden competir internacionalmente con los menores costes de mano de obra en las naciones en vías de desarrollo. Sin embargo, la globalización parece haber tenido un efecto muy escaso sobre los salarios, el empleo y la desigualdad de rentas en las economías avanzadas. La apertura del abanico salarial entre la mano de obra especializada y la de menor formación profesional encuentra sus raíces en los cambios tecnológicos y en la lentitud de adaptación de los sistemas educativos, sin que la globalización aparezca como un factor relevante. Además, esta amenaza para los salarios denunciada, es refutada por una evidencia histórica que apunta al libre comercio y a la movilidad internacional de recursos como factores que tienden a mejorar el bienestar social de todos los países involucrados.

(4) En Praga quedó muy clara la diferencia entre unas y otras, ya que hubo cerca de 500 ONG que participaron en las reuniones como observadores o ponentes en los seminarios organizados por el Banco Mundial, y otras, muchas más, que intentaron boicotear, pacíficamente o con violencia, dichas reuniones.

Otra de las objeciones más populares es aquella que hace responsable a la libertad de movimientos de capital de las crisis monetarias que, especialmente en la segunda mitad de los años noventa, aquejaron a diversas economías del Extremo Oriente, de la antigua Unión Soviética y de América Latina. Sin embargo, tales crisis se producen cuando los mismos inversores, que habían colocado irracionalmente sus capitales en determinados países en vías de desarrollo, deciden retirarlos con precipitación, debido a oscuras maniobras de carácter extra-económico.

La evidencia demuestra que las crisis financieras internacionales tienden a producirse cuando las autoridades del país receptor de capitales, adoptan un tipo de cambio artificialmente fijo para su moneda. Esta estrategia tiende a provocar una sobreinversión en el país que la adopta, ya que aparentemente elimina los riesgos cambiarios. Por tanto, la situación sólo es sostenible si las autoridades del país en cuestión implantan políticas económicas rigurosas, que aseguren la compatibilidad de la demanda interna con la paridad cambiaria fijada. Si por el contrario se relajan los controles monetarios, se generarían fuertes déficit frente al exterior que presionarían a la baja sobre el tipo de cambio. Si así fuese, el temor a la devaluación provocaría una huida de capitales, un agotamiento de las reservas de divisas y, en definitiva, una crisis financiera, de la que no serían culpables los movimientos de capital en sí mismos, sino aquellos gobiernos incapaces de cumplir con su obligación de estabilizar la economía a tiempo.

La última objeción que trataré es la que afirma que, como consecuencia de la globalización «los países ricos son cada vez más ricos, mientras los Países en Vías de Desarrollo (PVD) se hundan cada vez más en su miseria». Si analizamos los datos estadísticos, descubriremos que efectivamente «los países ricos son cada vez más ricos», pero también que una gran mayoría de las economías pobres lo son cada vez menos, aunque la velocidad de su progreso sea inferior a lo deseable y aunque un grupo de ellas avancen a un ritmo desesperadamente lento. Es de gran importancia que los países pobres aprovechen las lecciones económicas de quienes ya lograron salir de su post-tración, y se incorporen a la dinámica de progreso que la globalización ha puesto en marcha.

De acuerdo con los datos disponibles (5) hay que contrastar tres aspectos: el crecimiento de la economía, la esperanza de vida y la tasa de alfabetización.

Entre los años 1950 y 1995 la economía de los países industrializados creció a una tasa promedio anual del 2,7%, de forma que, dichos países (entre los que se encuentra España) disfrutaban hoy de una renta *per cápita* ligeramente superior al triple de la que registraban al principio del periodo. Las naciones en vías de desarrollo (el resto) ha crecido a una tasa promedio del 2,5% y su renta *per cápita* asciende a 2,9% la del periodo original, lo que no significa en modo alguno un retroceso, sino un avance muy superior al de cualquier periodo de su historia, aunque dos décimas inferior al de los países avanzados. Entre las zonas más desfavorecidas, el África Subsahariana, que comprende el 11% de la población mundial, ha crecido solamente al 0,5% anual y su renta

(5) Informe «Human Development Report 1999» de Naciones Unidas.

per cápita es sólo un 20% superior a la de hace 50 años, con retrocesos ocasionales en años concretos.

La esperanza de vida en los países industrializados ha pasado de 66,5 años en 1950 a 74 años en la actualidad, es decir, un avance de siete años y medio. En las regiones en vías de desarrollo, la esperanza de vida se ha alargado durante el mismo periodo desde 41 a 62 años, con un incremento de 21 años, aunque de nuevo, los datos del África Subsahariana revelan un progreso mucho menor (de 35 a 47 años).

La tasa de alfabetización, por su parte, se eleva al 98% en los países avanzados, es decir, un 5% más que en 1950. De hacer caso a los planeamientos más sensacionalistas, podría pensarse que las naciones en vías de desarrollo apenas han avanzado en esta materia y, sin embargo, nada estaría más lejos de la realidad. El índice de alfabetización ha pasado del 40% al 70%, todavía netamente inferior al de las sociedades industrializadas, pero con un impresionante progreso de 30 puntos porcentuales. El salto ha sido aún mayor en el África Subsahariana (del 1 al 56%), aunque la situación diste mucho de ser satisfactoria.

La pobreza en el mundo actual

La mayoría de los países en vías de desarrollo han experimentado un crecimiento significativo. De entre los que lo han logrado, no todos los habitantes han obtenido un beneficio apreciable y, hasta en los propios países avanzados subsisten ocasionales bolsas de pobreza y marginación. Si acaso, el progreso económico alcanzado por gran parte de la humanidad despierta una mayor sensibilidad hacia la oscura suerte de quienes no lo han logrado y su situación de miseria, aún aliviada, parece más lacerante hoy que en siglos pasados, cuando la gran mayoría de los seres humanos participaban también de ese círculo de incultura y pobreza.

De entre los 160 PVD, 49 son clasificados por la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo como Economías Menos Desarrolladas (PMD) (6). En la vertiente puramente económica, el umbral para la catalogación como PMD se establece en 900 dólares por habitante, mientras el nivel de desarrollo social se mide por un indicador compuesto, que incluye la mortalidad infantil, la esperanza de vida, la ingestión calórica, la tasa de escolarización y el grado de analfabetismo. Los 33 «países menos desarrollados» se encuentran en el África Subsahariana, nueve en Asia, cinco en el Pacífico y uno (Haití) en el Caribe.

Todos esos países han experimentado una insuficiente mejoría en los 50 años pasados. Si limitamos nuestro periodo de observación a la última década del siglo xx, advertiremos un claro progreso, como parece demostrar su tasa de crecimiento promedio, que para este colectivo de naciones ascendió a más de un 3% anual. Sin embargo, el informe UNCTAD (7) señala que una parte importante de ese crecimiento corresponde a un solo país (Bangladesh), en el que vive casi el 20% de la población de los países menos

(6) También se les conoce como Países Menos Adelantados (PMA).

(7) Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

avanzados. Para el resto, el crecimiento económico no ha superado el 2,4% anual y el de la renta *per cápita* no llega al medio por ciento. Incluso, algunos de ellos, como los situados en el África Subsahariana, han conocido subperiodos (incluidos los últimos años) de retroceso neto en su renta *per cápita*, mientras su desarrollo social también presenta algunos parámetros de regresión, especialmente en el orden sanitario y de esperanza de vida, como consecuencia de las guerras civiles, la malaria y el sida.

La población total de los países menos avanzados asciende a casi 600 millones de habitantes, pero no son ellos los únicos desfavorecidos en el mundo. Se calcula que el doble de ese número de personas (es decir, 1.200 millones) viven con menos de un dólar al día y, de ellos, 200 millones residen en China. Ciertamente, tales datos están basados en encuestas discontinuas y no siempre uniformes, por lo que la cifra no debería tomarse como un parámetro matemático exacto.

Cabría, asimismo, profundizar en las diferencias conceptuales y materiales entre «atraso y pobreza», (dos situaciones que no siempre coinciden) y constatar que, en todo caso, las proporciones de población afectada son inferiores a las de hace diez años. Ninguna de estas importantes matizaciones, por relevantes que sean, pueden, sin embargo, negar el alcance y la profundidad de la tragedia humana que el subdesarrollo plantea en un mundo próspero y globalizado. Las mismas encuestas, aún con sus defectos y posibles exageraciones, señalan que un gran número de seres humanos (según ellas, cerca de 1.000 millones) no tienen acceso a un agua cuya potabilidad esté garantizada y casi el doble no disponen de saneamientos básicos como los concebimos en el mundo desarrollado. Cerca de 1.000 millones de adultos (especialmente mujeres) son analfabetos y los porcentajes de escolarización infantil no alcanzan en los PMA el nivel adecuado. Queda, pues, mucha tarea por realizar si aspiramos a que la totalidad de la población se incorpore a una dinámica de progreso, siguiendo los cauces que han permitido a una gran parte del mundo romper el círculo histórico de la miseria.

El último informe del Banco Mundial establece argumentos equilibrados y persuasivos para evaluar lo que la globalización ha brindado hasta ahora, junto con propuestas para ampliar los beneficios a quienes por ahora han quedado al margen. El Banco reconoce sin vacilaciones que hay generadores y perdedores: 3.000 millones de personas que viven en los PVD han visto aumentar sus niveles de vida de manera sostenida en los últimos 20 años, en tanto 2.000 millones se encuentran en países que son cada vez más pobres. El documento sostiene que carece de sentido dividir al mundo en países ricos y pobres. Ahora hay tres grupos de países: los ricos, los nuevos «globalizadores» en el mundo en vías de desarrollo, y un tercer grupo de países que están mucho menos integrados a la economía mundial.

El tercer grupo es el que preocupa al Banco Mundial, debido a que está compuesto de países que se siguen empobreciendo de manera sostenida, tanto en términos relativos como absolutos, y que están en situación de creciente marginalidad.

El informe puntualiza que la globalización no es inevitable. Recuerda que la primera ola de globalización, de 1870 a 1914, vio duplicar la participación del comercio mundial al 8% del ingreso mundial. Pero, después de dos guerras mundiales y las políticas comerciales de la depresión de la década de los años treinta, el comercio mundial se redujo,

como proporción del ingreso mundial, a fines de la década de los años cuarenta, al nivel de 1870.

La segunda ola de la globalización, de 1945 a 1980, estuvo en gran medida confiada a los ricos países industrializados. Hubo pocos cambios dramáticos en la estructura económica en los países pobres, los que siguieron dependiendo de las materias primas para el comercio y la economía.

En el más reciente periodo de globalización, iniciado en el año 1980, se ha visto un cambio radical de la suerte para muchos de los pobres del mundo. Por primera vez, se ha verificado sostenida declinación del número de personas que viven en la pobreza, definida por personas que viven con menos de un dólar por día. Los 24 PVD que el informe define como globalizadores, han visto crecer su Producto Interior Bruto (PIB) *per cápita* a una velocidad dos veces superior al de las naciones ricas. Los PVD en su totalidad han visto un espectacular crecimiento de sus exportaciones de bienes manufacturados (8). La República Popular China, India, Hungría, Vietnam, Uganda y Bangladesh, cada uno muy diferente del resto, se han beneficiado de la mayor integración a la economía mundial.

Los vínculos causales siempre resultan difíciles de identificar. Sin embargo, la mayor parte de las investigaciones muestran estrecha relación entre el comercio y la reducción de pobreza, aunque la causalidad no ha sido probada. Los países a los que les ha ido peor en las últimas décadas ahora participan menos del sistema de comercio mundial que en el pasado. África Subsahariana, partes de lo que fue la Unión Soviética, y países que fracasaron como Afganistán y Congo, entran en esta categoría. El Banco Mundial sostiene la necesidad de acción internacional para ayudar a esos países a integrarse más, mediante el incremento de la ayuda, la provisión de mejor acceso a los mercados de los países ricos y el apoyo para que introduzcan reformas que fortalezcan su rendimiento económico.

¿Cómo se puede ayudar al desarrollo?

El reconocimiento de las dimensiones de la pobreza en el mundo ha de llevarnos inevitablemente a reflexionar sobre las vías para abordar el problema, en una exploración de soluciones que, al menos, alivien sustancialmente la situación, aunque la «solución» que termine para siempre con la marginación de cualquier ser humano, reduciendo a cero el número de pobres, no esté probablemente al alcance de una sola generación.

Sería difícil inventariar todas las posibles estrategias de impulso al desarrollo, por ello merece la pena reflexionar sobre las dos líneas de actuación que se tratan de abordar con más frecuencia: la ayuda incondicionada y el alivio de la deuda externa.

De acuerdo con los datos aportados por el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, los 49 países más pobres, a los que antes se ha hecho referencia, reciben un flujo significativo de ayuda al desarrollo, equivalente a 12.000 millones de dólares, equi-

(8) Pasaron de representar el 25% de sus exportaciones totales en 1980, a más del 80% en 1999.

valente al 15% de su PIB conjunto. Para algunos países (como Malawi, Mozambique, Laos o la propia Nicaragua) la ayuda oficial recibida supone más de la cuarta parte de su renta nacional. Como promedio, cada uno de los países integrantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (es decir, los países avanzados) dedica a la ayuda oficial al desarrollo 75 dólares por habitante, es decir el 0,3% de su PIB, por lo que, para explicar la cifra de 12.000 millones, antes señalada, cabe suponer que el sector privado de esos mismos países aporta un volumen de ayuda casi igual al facilitado por los gobiernos u organismos oficiales.

Esta importante cantidad de recursos es canalizada, en su mayoría, por las llamadas ONG cuyo número, actividad e influencia han alcanzado niveles difícilmente imaginables hace muy pocos años.

Ciertamente, el esfuerzo de ayuda directa al desarrollo y la creciente actividad de las ONG han aliviado muchas situaciones de desesperante miseria, a la vez que, en el proceso de asistencia a los más pobres, han ennoblecido la calidad humana y moral de los propios cooperantes, hasta niveles en ocasiones heroicos. Su actitud merece admiración y apoyo, pero el esfuerzo por buscar soluciones técnicas al subdesarrollo no puede agotarse ahí, porque la Historia demuestra que ningún país o colectividad humana ha logrado incorporarse a una dinámica de desarrollo sostenido sólo a través de donaciones, o de ayuda incondicional a fondo perdido, procedente del exterior. Nuestra responsabilidad, a comienzos del siglo XXI, no estriba sólo en realizar aportaciones ocasionales para aliviar las situaciones especialmente graves de los países menos desarrollados, ni siquiera en multiplicar su importe, sino en esforzarnos por encontrar fórmulas más eficaces, que permitan a todos los países y a todas las sociedades participar, de forma permanente, en el progreso global, con sus exigencias y sus incuestionables ventajas. Tales fórmulas requieren probablemente mucho más que limosnas o donaciones incondicionales, aunque incluyan también estas últimas.

Aunque la idea del alivio de la deuda ha sido planteada en diversos foros, el planteamiento inicial fue formulado por Juan Pablo II en el año 1995, a través de su carta apostólica *Tertio Millenio Adveniente*, relativa a la preparación del jubileo del año 2000. Después, el Papa volvió a referirse repetidamente a la misma cuestión, que situó en un lugar importante para la celebración del cambio de milenio. No obstante, la voz de la Santa Sede no ha sido la única alzada en defensa de la misma propuesta.

Una amenaza importante para la superación de las dificultades técnicas y políticas asociadas a la condonación de deudas internacionales procede de la tendencia a simplificar indebidamente la cuestión. Condonar la deuda internacional no es una operación tan simple como la de perdonar los débitos privados a una persona individual, claramente identificada, de solvencia claramente valorable y que, con toda probabilidad no volverá a mantener relaciones financieras con el acreedor.

Seis parecen ser las grandes cuestiones que el alivio de la carga de la deuda externa suscita:

1. Qué países deben ser los beneficiarios.
2. Qué deudas pueden ser condonadas o aliviadas.

3. Cuáles son los mecanismos propuestos.
4. Cuál es el coste de la operación y quién debe soportarlo.
5. Qué cabe hacer para mantener abiertos los cauces de acceso a la financiación internacional, tras la condonación de las deudas.
6. Cómo asegurar que el alivio de las deudas redunde en beneficio de la población afectada.

Globalización y guerra

No cabe duda que los atentados del día 11 de septiembre marcan «un antes y un después», y que el proceso de globalización en curso ahora tendrá que tomar en cuenta nuevos múltiples factores que seguramente seguirán apareciendo como consecuencia de lo sucedido en Estados Unidos. A su vez, esta nueva «guerra» no debe empañar el debate que se ha generado en la última década sobre los efectos de una globalización que hoy incluye solamente al 15% de la población mundial mientras el 60% nunca ha realizado una llamada telefónica. La vilencia terrorista y los atentados del martes día 11 no son una consecuencia directa de la globalización, pero para comprender de qué manera están imbricados es inevitable analizar que vinculación existe entre ellos a comienzos del siglo XXI y qué *rol* le cabe a Estados Unidos, locomotora indiscutible de esta globalización.

En la década del noventa las referencias a la «globalización» han convertido este concepto en un término vacío de contenido y precisión. Simplificando, podría decirse que desde los años setenta la «globalización» parece haberse convertido en un simple catálogo de todo lo que puede sonar a novedad; ya sean los avances en la tecnología de la información, el uso generalizado del transporte, la especulación financiera, el creciente flujo internacional del capital, la *disneyficación* de la cultura, el comercio masivo, el calentamiento global, la ingeniería genética, la CNN y sus transmisiones en directo desde cualquier punto del planeta, el poder de las empresas multinacionales o la nueva división y movilidad internacional del trabajo.

Para que se puedan comprender, de manera separada y como están imbricados, la «globalización» y los atentados a las Torres Gemelas y el Pentágono el día 11 de septiembre, es indispensable hacerlo en el marco de cuatro hechos que se entrecruzan y retroalimentan; dos de ellos históricos y dos del ámbito de las ideologías.

Primero, la caída del muro de Berlín el día 9 de noviembre, que, como representación simbólica, marcó el comienzo del fin del mundo bipolar y del enfrentamiento Este-Oeste al desaparecer la Unión Soviética en el año 1991 dejando a Estados Unidos como única e indiscutida superpotencia.

Segundo, el polémico artículo de Francis Fukuyama (9), profetizando sobre el fin de la Historia al desmoronarse el bloque soviético e identificando al capitalismo liberal como la única sociedad capaz de satisfacer los anhelos más profundos y fundamentales de los seres humanos.

(9) Asesor de la Rand Corporation.

Tercero, la guerra del Golfo en febrero de 1991, que dio paso al intento de remodelar un «nuevo orden internacional» (10), y que representa los claros intereses estratégicos de Washington de erigirse como potencia hegemónica en el ámbito militar, económico y político con la desintegración del bloque soviético.

Cuarto, siguiendo con la línea de pensamiento de Fukuyama, Samuel Huntington (11), planteó que, dada la desaparición de la Unión Soviética, los conflictos sociales desaparecerían y el «choque de civilizaciones» marcaría las futuras relaciones sociales.

Si bien es un marco referencial que permite un acercamiento a la nueva situación mundial desencadenada el día 11 de septiembre, no es menos cierto que resulta extremadamente complejo tratar el carácter de esta crisis internacional y la naturaleza del conflicto que se asemeja a las cajas chinas: a medida que se abre una surge otra y no se puede vislumbrar cómo será la última de ellas.

En la década de los noventa la globalización estuvo marcada por dos ejes. Primero, la «globalización» del capital y su expansión a los países ex comunistas, la conquista neoliberal de economías y la amplia privatización de las empresas públicas, en el Norte y el Sur, lo que llevó a resignificar la dominación global del capital.

La *mcdonalización* de la esfera cultural, económica y social. Para muchos pueblos, desde Chiapas, pasando por Moscú o París, la globalización representa la sistemática penetración e imposición de valores, comportamientos, instituciones e identidades que incluye el *blue jeans*, la hamburguesa, la Coca-Cola, MTV y la CNN como símbolos representativos.

Es indudable que Estados Unidos despierta sentimientos contradictorios. Por un lado es admirado su estilo de vida, el tan difundido *american way of life*, la construcción de su sistema democrático, la libertad de prensa y expresión, y un conjunto de valores que seducen a una porción importante de la humanidad, especialmente a los gobernantes que buscan los favores de Occidente. Pero, aunque a los occidentales les cueste aceptarlo, este modelo dista de seducir a la mayoría de los pueblos poseedores de tradiciones milenarias, que son la mayoría de la tierra. Sin ningún intento de justificar los atentados, líbreme Dios, la realidad indica que en la relación ambivalente que existe entre la aceptación y el rechazo, los atentados a las Torres Gemelas provocaron, fuera de Estados Unidos y no solamente por un puñado de fanáticos en el mundo islámico, un sentimiento muy amplio de «sabor a revancha» y «comprensión», independientemente de la identidad de los autores.

A modo de conclusión: el futuro

Nuevas ideas, nuevos esfuerzos y nuevas vías de actuación resultan, a principios del siglo XXI, tan necesarios como urgentes.

(10) Definición acuñada por el presidente de Estados Unidos, George Bush.

(11) Politólogo de Harvard.

Los países menos desarrollados necesitan, sobre todo, alcanzar la paz. El fin de las numerosas guerras civiles que los asolan es condición absolutamente necesaria para que cualquier vía de asistencia tenga una mínima eficacia.

Las guerras paralizan las economías ya que destruyen el capital físico, humano y social: reducen la inversión, desvían el gasto público de las actividades productivas y obligan a los trabajadores altamente especializados a emigrar (12).

Sólo en el continente africano (13), debe señalarse que Zimbabue se debate en conflictos internos, Etiopía y Eritrea mantienen hostilidades, en Uganda y Ruanda permanecen serias tensiones, Angola y Sudán continúan en guerra civil, Sierra Leona no ha superado sus conflictos, la República Democrática del Congo no ha alcanzado aún la estabilidad deseable, etc.

Cabría aquí recordar cómo las imágenes más dramáticas que los medios de comunicación divulgan sobre el drama de la pobreza corresponden, casi siempre, a países en guerra. Ciertamente, establecer programas de ajuste y reforma económica que aseguren el crecimiento futuro, parece hoy una quimera. Sin paz no es posible el desarrollo y cuanto pueda hacerse por asegurar aquélla constituirá, hoy por hoy, la mejor aportación a la lucha contra la pobreza.

La segunda, y no menos importante, condición para iniciar el despegue hacia un progreso sostenible, estriba en la apertura de los mercados a los productos de los PVD.

Una tercera condición para asentar las bases de un desarrollo sostenible, que permita la incorporación de los PVD al progreso global, estriba en el crecimiento equilibrado de los países avanzados y en la estabilidad del sistema monetario internacional.

En efecto, la violencia y amplitud de fluctuaciones cíclicas en las economías industrializadas no sólo afecta negativamente a éstas, sino que introduce un importante elemento de distorsión en la dinámica de los PVD y, en especial, de los menos desarrollados, que reciben inmediatamente el impacto desfavorable de dichos fenómenos, como la historia económica se encarga repetidamente de recordarnos.

Además de paz, mercados y un entorno equilibrado para la economía global, la superación de la pobreza en los países no desarrollados requiere un flujo constante e intenso de inversiones exteriores. Obviamente no cabe esperar que dicha corriente inversora se origine, y menos aún se mantenga, en ausencia de las anteriores condiciones de aparente «normalidad» histórica e institucional, la intensidad de tales inversiones ha venido siendo menos que satisfactoria y, en todo caso, muy desigual en su reparto, con tendencia a concentrarse en un número limitado de países en desarrollo.

El informe de la UNCTAD recordaba que el flujo de inversiones directas hacia los 49 países menos favorecidos se ha multiplicado por nueve en la década de los noventa pero,

(12) En una guerra civil, la producción *per cápita* del país disminuye en promedio más del 2% al año con relación a lo que habría ocurrido en ausencia del conflicto. En las guerras más cruentas y prolongadas, los costos económicos y humanos son todavía mayores.

(13) Donde se ubican 34 de las 49 naciones menos desarrolladas del mundo.

en todo, no representa más que el 0,5% de la inversión directa internacional, que se dirige fundamentalmente a economías industrializadas o a muy pocos de los PVD.

En el África Subsahariana la inversión directa exterior recibida por la mayoría de los países apenas representa el 5% de su PIB. Dada la escasez, práctica nulidad, del ahorro interno, puede fácilmente entenderse que un flujo tan reducido de inversión externa jamás podrá romper el círculo vicioso del estancamiento económico y la miseria humana.

Otro conjunto de actuaciones, que deba probablemente ser revisado a la luz de la experiencia, es el relativo a la asistencia técnica prestada a los PVD. Sin duda, la existencia más eficaz es aquella vinculada a los propios proyectos de inversión, porque en los PVD, como en todo el mundo, la iniciativa privada es el cauce más potente y eficaz para las transferencias de tecnología, en especial, para aquellas vinculadas a la producción de bienes físicos y servicios de mercado.

Sin embargo, existe también un amplio campo para la prestación de asistencia técnica no vinculada a inversiones de mercado en, al menos, tres ámbitos: educación, sanidad y todo el complejo de actuaciones que se encierra en el término inglés *governance*, aceptado en todo el mundo como sinónimo de «desarrollo institucional y buenas prácticas de gobierno».

En íntima conexión con lo anterior, debe subrayarse la importancia crucial que una correcta pedagogía de valores sociales debe tener en cualquier diseño de políticas de lucha contra la pobreza. Obviamente, la «cultura de valores» hace referencia a la persona humana en su integridad y trasciende cualquier consideración respecto al simple crecimiento del PIB, pero tampoco puede olvidarse, cuando de este último tema se trata, la dimensión económica que los valores éticos conllevan.

Así los valores de honestidad y transparencia, la vigencia de los compromisos adquiridos, el respeto a la ley y a los conciudadanos, la veracidad, el cumplimiento de los deberes sociales, el ejercicio responsable del poder, el autocontrol personal, etc. no solamente definen a la persona moralmente íntegra. Tiene también, resulta obvio, profundas repercusiones económicas y consecuencias evidentes para el desarrollo de los pueblos, que, sin ellas, se torna inviable.

La globalización y la pobreza no son fenómenos necesariamente correlacionados. La miseria, no es, en mi opinión, un corolario forzoso, ni siquiera probable, de la economía globalizada. Sus soluciones no requieren cerrar nuevamente las estructuras económicas en ámbitos puramente nacionales sino, por el contrario, profundizar en el fenómeno globalizador. Exigen, eso sí, reflexión, esfuerzo, sentido del riesgo, firmeza y competencia profesional. En ausencia de todo ello, los buenos sentimientos pueden también traicionarnos y, aplicados de forma irreflexiva o incompetente, crear problemas más graves que los que pretendían resolver. Pero estamos aún a tiempo de encontrar vías pacíficas de solución a la pobreza en el mundo si la sensibilidad social complementa, y no sustituye, a la racionalidad económica, si la compasión es encauzada por la senda de la eficacia, es decir, si corazón y cabeza operan en la misma dirección, presididas ambas por el imperio de la ética.

Por último, resulta difícil discrepar con muchas de las recomendaciones del Banco Mundial. Los militantes contrarios a la globalización rehusarán coincidir con el enfoque del Banco de que más globalización y no menos, es lo que realmente necesitan los países pobres. Pero, hasta ellos acompañarían más ayuda del exterior, alivio de la deuda y mejor acceso a los servicios de salud y educación para todos, así como mayor protección social a los trabajadores. Probablemente éstos también suscribirán el llamado del Banco para una acción efectiva con vista a abordar el calentamiento global y los gases de efecto invernadero. Quizás se resistan a la idea de crear un clima mejor para la inversión en los países en vías de desarrollo, aunque muy pocos asumirían similar postura.

BIBLIOGRAFÍA

ARTÍCULOS (PERIÓDICOS Y REVISTAS)

- ESTEFANIA, J.: «La globalización mutilada». *El País*, 20 de mayo de 2001.
- FRIEDMAN, T.: «World War III». *New York Times*, 13 de septiembre de 2001.
- «We are all alone». *New York Times*, 26 de octubre de 2001.
- HUNTINGTON, S.: «The Clash of Civilizations?». *Foreign Affairs*, volumen 72, número 3. Verano, 1993.
- THOMSON, B.: «Combating Terrorism». *New York Times*, 12 de noviembre de 2001.

ARTÍCULOS (INTERNET)

- DÍEZ, E.: «Tasa Tobin», 25 de enero de 2001.
- GONZÁLEZ, MARIO J.: «Neoliberalismo, globalización, desarrollo,...», 6 de abril de 2001.
- HERRERO MOLINO, C.: «Aportación al debate sobre globalización», 3 de agosto de 2001.
- OLIVERA, J. E.: «Patología del desempleo», 23 de enero de 2001.
- ROCA, J. M.: «Viejas ideas», 7 de septiembre de 2001.
- SAID, E. W.: «Globalización y neoliberalismo», 10 de octubre de 2000.
- TORIBIO, JUAN J.: «Globalización, desarrollo y pobreza», 9 de abril de 2002.

ARTÍCULOS (EL PAÍS DIGITAL-OPINIÓN)

- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, Á.: «La(s) globalización(es) y sus efectos», 30 de diciembre de 2000.
- NYMARK, J.: «Democracia y globalización», 6 de mayo de 2000.

INFORMES

- Banco Mundial: «Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy». *Portal Latinoamericano en globalización*.
- Naciones Unidas: «Human Development Report 1999». www.CLAES.com

LIBROS

- ESTEFANIA, J.: *Aquí no puede ocurrir: el nuevo espíritu del capitalismo*. Editorial Taurus. Madrid, 2000.
- *Hija ¿qué es la globalización?*. Editorial Taurus. Madrid. 2001.

LOS CAMPOS DE BATALLA DEL FUTURO

Salvador Fontenla Ballesta

*Coronel del Ejército de Tierra
Secretario de estudios de la ESFAS.*

«Cuanto mayor sea el desprecio por la Historia, mayores serán los errores respecto al futuro Kaplan» (*El retorno de la Antigüedad*).

Introducción

La actual literatura profesional tiene como uno de los referentes actuales, tratar del campo de batalla del futuro, muchas veces basado en conjeturas y las más en traducciones parciales de tratados sobre el mismo asunto, normalmente norteamericanos, sin ponderar ni adaptar a nuestra situación. Algunas veces se limitan a una incursión por el campo de la semántica, sin resultados prácticos, cuando no creando más confusión. Generalmente sólo enmascaran principios generales, aplicables a cualquier época, o son modas cíclicas no sustanciales. Se exponen algunas, a título de ejemplo:

1. Un ejército profesional, altamente cualificado, y con gran capacidad de combate.
2. Un ejército de alta disponibilidad, flexible y polivalente.
3. Multinacionalidad.
4. Superioridad tecnológica.
5. El campo de batalla digital. El empleo de ordenadores en el campo de batalla, que fue ya desarrollado por Debastiani en el año 1983, ya no es nada futurible, pues no hay más que echar un vistazo a cualquier PC, o sistema de armas. En todo caso, ya es un problema de potencia, rapidez y seguridad.
6. Campo de batalla vacío o de frentes discontinuos.
7. Legitimidad de la acción.
8. Tratar de un campo de batalla español con cero bajas, cuando la más elemental prudencia dicta que las guerras sin bajas, a pesar de los supuestos adelantos tecnológicos, no es más que un mito, que la actual guerra de Afganistán ha echado por tierra.

Para realizar una aproximación al campo de batalla del futuro, hay que empezar por definir lo que entendemos por campo de batalla. Después determinar el horizonte temporal, y por último reflexionar sobre el futuro, desde un punto de vista prospectivo.

Este trabajo pretende hacer una nueva aproximación sobre el campo de batalla del futuro, con una perspectiva nacional y terrestre, desde un punto de vista prospectivo, basado en la teoría de «Análisis de sistemas» del general Torrón (1999). No pretende sentar cátedra, sí aportar ideas con plena libertad conceptual.

Definición de campo de batalla

La definición de campo de batalla la tomamos de nuestros clásicos: el *Diccionario Almirante* y el *Diccionario Enciclopédico de la Guerra* de López-Muñiz:

«Campo de batalla es el terreno en que combaten dos ejércitos, o tiene lugar una batalla.»

Ha existido gran controversia para tratar de definir lo que es batalla y lo que es combate, llegando a verdaderas discusiones bizantinas. Villamartín (1867) define batalla:

«Como el combate en campo abierto de dos ejércitos, en el que toma parte más o menos activa todo el grueso de cada uno de los dos.»

Considera que es un error creer que un combate para ser llamado batalla debe ser decisivo. Efectivamente las batallas pueden ser terrestres, navales, aéreas y conjuntas, de corta o larga duración, decisivas o no. La Historia nos ha legado un sinfín de ejemplos: batalla de Alalía (naval, corta duración, decisiva), batalla de Cannas (terrestre, corta duración, no decisiva), batalla de las Navas de Tolosa (terrestre, corta duración, decisiva), batalla de Lepanto (naval, corta duración, no decisiva), batalla de Inglaterra (aérea, larga duración, no decisiva), batalla de Guadacanal (aeronaal, corta duración, no decisiva). No creo que la definición de batalla de la Doctrina de Operaciones (DO2-002; p. 1-1) sea más explícita:

«Se entiende por batalla una serie de combates relacionados entre sí para alcanzar el objetivo táctico necesario para la consecución de un objetivo operacional.»

Cuando no existen límites precisos entre los niveles estratégicos, operacional y táctico (AJP-1 [A] y DO1-002), y además éstos no están asociados a ningún nivel particular de mando, entidad de unidad (ATP-35 [B], p. xxv). Por lo tanto se considera más precisa la definición de Villamartín, suprimiendo, en todo caso, el término «abierto» para incluir las batallas en áreas urbanizadas. Ciertamente es que el término Gran Unidad Ejército, no está ahora de moda (hace una década estaba doctrinalmente en decadencia la unidad cuerpo de ejército, pues se consideraba que no era sino un ejército pequeño), sustituida ahora por mando componente terrestre, pero sin cambiar el concepto, simplemente hemos cambiado la terminología, alargándola en vez de simplificarla.

El anglicismo «espacio de batalla» se estima superfluo e innecesario. El campo de batalla siempre ha incluido la tercera dimensión, desde el arco y la jabalina hasta el empleo de la aviación y unidades aerotransportadas o aeromóviles. Sigue existiendo la batalla aérea, la naval, y también la terrestre, bien con apoyo aéreo o sin él.

Horizonte temporal

El horizonte de tiempo comúnmente estimado es de 20 a 25 años, en relación con la investigación y desarrollo de los sistemas de armas, de la evolución doctrinal y de la formación de cuadros de mando, en función de las experiencias de las campañas bélicas.

Los inciertos campos de batalla del futuro

Ante los antecedentes anteriormente descritos, se ha recurrido a la teoría de «Análisis de sistemas» del general Torrón (1999), para aproximarnos a los campos de batalla del futuro.

El campo de batalla del futuro no puede predecirse, pues no está predeterminado. Pero, aunque sea plural e incierto, si podemos aspirar a configurarlo.

La prospectiva del campo de batalla del futuro, no debe ser adivinatoria y fatalista, sino activa y creadora de las condiciones que configuren el futuro. El método de los escenarios, en el análisis de sistemas en los estudios prospectivos, se basa en la aproximación prospectiva:

1. Determinar los futuros posibles o futuribles (contracción de las palabras «futuro» y «posible»).
2. Seleccionar los futuros probables o futurables (contracción de las palabras «futuro» y «probable»).
3. Decidir, entre los futurables, el futuro preferido o futurido (contracción de las palabras «futuro» y «preferido»).

Se entiende por escenario al argumento o guión que, de una forma coherente, nos conduce de una situación presente a una futura determinada. Existen dos tipos de guiones, los exploratorios y los de anticipación. El primero describe los escenarios posibles a partir de la situación presente y de las tendencias actuales. El segundo, o de anticipación, su punto de partida es el futuro posible y deseable, y su punto de llegada es la situación actual. Es decir, los sistemas exploratorios van del presente al futuro, mientras que, los de anticipación realizan el camino inverso.

La finalidad principal del estudio de los campos de batalla del futuro es prever las capacidades que deben tener los ejércitos del mañana. Hay que extraer conclusiones prácticas, que tenga reflejo en la elaboración del cuerpo doctrinal, organización, requerimientos técnicos de los sistemas de armas y materiales, programas de adquisiciones y procedimientos de adiestramiento.

Antecedentes históricos

Las generaciones actuales, como las anteriores, creen en su singularidad, que su época es la más difícil y crucial, y que son más sabios que aquellos que le precedieron. Así, la literatura sobre el campo de batalla del futuro, muchas veces cae en principios clásicos, enmascarados en una terminología criptica, mal traducida o simplemente sin traducir, para designar conceptos ya conocidos desde tiempos inmemoriales. Los principios clásicos del arte de la guerra, que se pueden redactar, ordenar y subdividir de muchas formas, se mantienen vigentes a lo largo de la Historia.

Muchos conceptos que ahora pueden parecer muy avanzados, son tan antiguos como la historia militar, adaptados a las circunstancias del momento histórico. Se exponen, a continuación, algunos ejemplos históricos.

La batalla de Kadesh, en el año 1300 antes de Cristo, que es la primera batalla de la Historia que puede ser reconstruida de forma fiable y detallada, los Ejércitos egipcios e hititas se enfrentaron sobre un campo de batalla futurista: tecnología, multinacionalidad, y procedimientos operativos:

1. Tecnología. Los hititas descubrieron la obtención y el uso del hierro al resto del mundo, secreto militar que mantuvieron en oculto durante 300 años (Lión, 1970; p. 78).
2. Multinacionalidad. El Ejército de Ramsés estaba compuesto por 25.000 hombres: egipcios, sherdenes, nubios, libios y amorreos. El Ejército hitita, de entidad similar era una coalición aliada de Naharin, Arzawa, Ugarit, Alepo y Araunna (Lión, 1970; p. 87).
3. Procedimientos operativos. Los 2.000 carros de guerra egipcios fueron empleados en apoyo directo de la Infantería, mientras que los 3.500 carros de guerra hititas actuaron de forma directa y resolutiva, con acciones fijantes al frente y desbordamiento de los flancos enemigos, de forma similar a las unidades de carros de la Segunda Guerra Mundial (Lión, 1970; p. 88).

El caballo de Troya es el primer artificio de guerra conocido en Occidente para la toma de una ciudad. Es el precursor, en casi 3.200 años, de las fuerzas de envolvimiento de vertical, que aprovechando la tercera dimensión superaron la muralla, para alcanzar una situación ventajosa en la retaguardia enemiga:

«Y en nuestro sacro alcázar emplazamos el monstruo de la desgracia» (*Ilíada II*; p. 245).

Y llegar a tierra por sorpresa descendiendo con cuerdas desde el artificio.

La multinacionalidad en las organizaciones militares es tan antigua como la propia Historia (batalla de Kadesh). El Ejército de Aníbal en su campaña de Italia era multinacional y plurilingüe: púnicos, númidas, mastienos, turdetanos, ilegertes, ibecencos, lusitanos, entre otros. Multinacionales fueron los ejércitos medievales que combatieron en la península Ibérica (árabes, bereberes, yemeníes, kurdos, genoveses, franceses, etc.; sin contar los diferentes reinos andalusíes y cristianos). Los Ejércitos españoles en las campañas europeas del siglo XVI, la Armada cristiana en la batalla de Lepanto, el Ejército napoleónico, etc.

La capacidad de proyección de fuerzas es una de las teóricas novedades en los ejércitos modernos, olvidando los antecedentes históricos:

1. La guerra de Troya.
2. La expedición de los almogávares a Oriente en el siglo XIV.
3. La epopeya del descubrimiento y conquista de América.
4. Tercios de Flandes.
5. Las campañas de Cuba y Filipinas.
6. Y en tiempos contemporáneos la campaña del Sáhara del año 1973-1975, cuando se proyectaron desde la Península unidades ligeras, pesadas y toda clase de apoyos.

El concepto de frentes discontinuos tampoco es nuevo. El concepto de grandes frentes continuos lineales se impuso en la Primera Guerra Mundial hasta la Segunda Guerra Mundial, considerándose rebasado después de ésta (Hijar, 1955; p. 10).

La necesidad de un soldado seleccionado, con una formación cultural adecuada, y con suficiente tiempo en filas para dominar la técnica, ha sido recordada por tratadistas militares de todos los tiempos:

1. «Jamás quedó airoso en las campañas ningún ejército compuesto de reclutas en cuya elección se procedió con descuido» y «Guardaos de llevar a la batalla al soldado que no tengáis experimentado» (Sentencia Veggecio, 1988; p. 40), autor del siglo V después de Cristo.
2. «El reglamento (de los Tercios españoles) preveía que, salvo en caso de necesidad, todo soldado aprendiera su oficio antes de intervenir en la guerra, de modo que pudiera estar capacitado para el combate. Nunca se dio el caso de que una leva sin previo adiestramiento entrase directamente en batalla. Si ocurría frecuentemente por parte de los rebeldes,... que indefectiblemente dieron como resultado una carnicería» (Quatrefages, 1983; pp. 129 y 130)
3. El general Mola (1934) insiste sobre el asunto: «Si a esto se añade que el armamento y material modernos son cada día más complejos y de más difícil utilización, al punto de que el empleo de cada elemento constituye por sí una especialidad, que exige en el que ha de aprenderla un grado de relativa cultura para poder dominar su técnica, nos encontramos con que la enseñanza militar es una pura ficción, que, sin proporcionar beneficio alguno, en cambio, produce en los instructores un desgaste de energías desmoralizador; pues no hay nada que tanto desaliente como llegar al convencimiento de que el trabajo desarrollado es estéril. Cómo no es posible volver al servicio de tres años (tiempo mínimo que en la actualidad se necesita para hacer de un hombre un soldado útil)» (Mola, 1934).

Visto los antecedentes, quizás se esté confundiendo profesionalidad, con selección, permanencia en filas e instrucción. La profesionalización no es un concepto ni nuevo ni determinante. ¿Qué diferencia puede haber entre un soldado profesional con dos años en filas, y uno de reemplazo con el mismo tiempo en filas o de más años? En todo caso habrá que hablar de tiempo de permanencia en filas, nivel de adiestramiento y moral. La profesionalización de nuestro Ejército y la abolición del servicio militar obligatorio fue uno de los temas más debatidos del siglo XIX, con algún intento de profesionalización de la tropa que fracasó por la falta de voluntarios.

Tampoco es novedad apelar a la calidad sobre la cantidad (el ya tópico: más reducido, más profesional, pero más operativo), porque es una constante de la historia militar: Marathón, almogávares, guerra de los siete Días. La calidad no siempre ha vencido a la cantidad (Termópilas), y a igualdad de calidad predominará normalmente la cantidad (masa de maniobra, potencia de fuego, reservas de todo tipo). Preconizar que los jefes y combatientes del futuro desarrollarán un alto grado de iniciativa, no es nada nuevo desde que se pasó del orden cerrado al abierto para el combate. Precisamente los medios de transmisiones (teléfono, radio, etc.) han restringido la iniciativa de los jefes militares, a favor de la centralización.

La fascinación por las tecnologías punta y su aprovechamiento para la guerra, no es nada nuevo: el arco, el carro de guerra, la superioridad de las armas de hierro sobre las de bron-

ce, la ballesta, la pólvora, la ametralladora, etc. El general Díaz de Villegas (1952; p. 31), trata ya de los avances técnicos en el arte bélico:

«Las mutaciones se acusan en el creciente y arrollador poder de los elementos acorazados y motorizados, y sobre todo en la aviación, con las posibilidades incluidas de los bombardeos en masa y grandes desembarcos estratégicos.»

La aceleración (término relativo) tecnológica no supone, una vez más en la Historia, más que la ventaja que ocasiona el principio «sorpresa». No siempre fuerzas dotadas con tecnología superior resultaron vencedoras.

Los posibles campos de batalla del futuro

Siguiendo el método de los escenarios, vamos a realizar una aproximación sobre todos los posibles campos de batalla del futuro. Los haremos analizando los riesgos en función de los posibles tipos de adversario, zonas geográficas de conflictos, y los medios propios con que se pueden contar para hacer frente (nacionales o aliados).

Los análisis tienen en cuenta, como es lógico, las posibilidades más desfavorables, no porque el futuro tenga que ser necesariamente malo, sino para prevenir, para reflexionar sobre las posibles líneas de acción, en función de las hipótesis más probables y más peligrosas. Intentar, al menos, que no nos pase como la esclarecedora anécdota que cuenta Burdick (1961):

«Cuando en julio de 1940 el almirante Canaris y un cuerpo de oficiales de su Estado Mayor alemán llegaron a Madrid con el fin de estudiar una posible acción ofensiva sobre el Peñón se llevaron una gran sorpresa..., los españoles no tenían ningún plan preparado sobre Gibraltar.»

Indudablemente que es España una nación alegre y confiada, que jamás se pensó en serio (ni se piensa) pudiera ser necesario poner el Ejército en pie de guerra, según transcribe el general Mola (1934). La Historia le da la razón, cuantas agresiones armadas nos han sorprendido desprevenidos, desde el año 1808 al 1957, pasando por 1898 (a pesar de la dura advertencia que supuso la ocupación de las islas Carolinas por Alemania, en el año 1885, 1909 y 1921), por referirnos sólo a la Edad Contemporánea.

Tipos de adversario o entidad de la amenaza

El tipo de adversario puede tener mayores, iguales o menores capacidades militares, que nosotros, contabilizando nuestras propias fuerzas y los posibles aliados. Este abanico de posibilidades, posiblemente conduzca irremediablemente a la guerra convencional, excepto en ambos extremos, en que seguramente nos veríamos abocados a la guerra no convencional, irregular o de guerrillas.

Ningún tratadista responsable, político o militar, descarta una agresión de gran envergadura, aunque sea improbable a corto plazo, pero también todos contemplan la posibilidad de otros riesgos a nuestros intereses nacionales: falta de suministros básicos, la proliferación de armas de destrucción masiva, inestabilidades regionales, nacionalismos excluyentes y los ataques cibernéticos, sin contar los desastres naturales.

CONFLICTOS CONVENCIONALES

La disuasión y la tenacidad militar deben hacer saber que no será rentable conseguir ventajas (políticas, económicas o territoriales) mediante el empleo de la fuerza. Los últimos acontecimientos históricos lo han demostrado: la pérdida de Cuba y Filipinas, guerra de Ifni, «Marcha Verde», el caso del fletán negro, hacen apetecible conseguir ventajas de forma unilateral mediante el empleo de la fuerza. Estamos muy lejos de la tenacidad inglesa en la guerra de las Malvinas.

El mayor peligro proviene de un golpe de mano en fuerza, convencido el agresor que no tendrá respuesta apropiada, ante la falta de voluntad de responder por la fuerza, a causa del sacrificio humano, costes políticos, económicos y de apoyos internacionales necesarios.

La intervención de la comunidad internacional para impedir el resurgimiento del genocidio étnico (Bosnia y Kosovo), salvaguardar los derechos humanos (Timor Oriental), es muy similar al intervencionismo colonial europeo de finales del siglo XIX, o el libre comercio, excepto extraer riquezas del suelo (Kaplan, 2000; p 54). Estos conflictos pueden tener el carácter de convencionales y limitados, por su condición de fuerzas expedicionarias y condicionantes internacionales.

CONFLICTO NO CONVENCIONALES: LA GUERRA DE GUERRILLAS

Es insensato librar guerras convencionales con adversarios manifiestamente superiores, como fue el caso de Irak en la guerra del Golfo. El concepto no es nada nuevo, practicado por Viriato y acuñado el término guerra de guerrillas en nuestra guerra de Independencia. La guerra de guerrillas, asimétrica, irregular o revolucionaria, no es más que cuando una de las fuerzas en conflicto tiene neta inferioridad, busca la victoria atacando las vulnerabilidades del más fuerte, usando incluso procedimientos no convencionales.

Últimamente, este mismo concepto está de moda designarlo como conflicto asimétrico. La idea procede, una vez más, del otro lado del Atlántico. El término guerra asimétrica es formulado por el secretario de Estado estadounidense señor don William S. Cohen, en un artículo firmado por él en el *Report of Quadrennial Defense Review* del año 1997, y a partir de entonces incluido en todos los documentos oficiales de Estados Unidos, que tratan sobre riesgos emergentes (Rodríguez Peña, 2001; p. 61). Porque como concepto no es nada nuevo, siempre se han buscado las vulnerabilidades del enemigo para aprovecharse de ellas en las batallas. Las definiciones y las características de los «conflictos asimétricos» no difieren de los aplicados para la guerra de guerrillas.

Es una guerra de desgaste y de larga duración, por lo que también ha sido denominada, muchas veces, asincrónica (Rodríguez Peña, 2001; p. 69).

El débil, que sabe de antemano que lo es, buscará la guerra de desgaste a largo plazo, articulará sus acciones militares con otras en los campos psicológicos, político y económico, ya que no será el factor militar el que posibilite alcanzar el objetivo. Normalmente operará fuera de las reglas del Derecho Internacional, y de la más elemental ética militar. Las acciones militares se caracterizarán por la movilidad, perma-

nente dispersión, ejecución de acciones militares simultáneas, oportunas y en lugares diferentes, disciplina de telecomunicaciones, y una propaganda agresiva. La solución del débil es hacer patente que al agresor no le va a resultar rentable su acción, aunque el coste propio que tenga que asumir sea en términos absolutos y relativos muy superior.

El principal problema para el de mayor potencia militar, es no reconocer que se está librando una batalla de este tipo y esa es la mejor baza del débil, que debe evitar que tarde el mayor tiempo posible en percatarse. De ahí la preocupación de los poderosos en estos tipos de conflictos, que aparentemente los tienen ganados de antemano, con bajo costo económico y humano, y por ende en corto espacio de tiempo.

Sin duda que podemos estar envueltos, si no lo estamos ya, en conflictos de guerra de guerrillas. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz sólo pueden evolucionar hacia estos tipos de conflictos. Tampoco es descartable la posibilidad de participar en este tipo de conflictos en apoyo a naciones aliadas, con una implicación más o menos fuerte. Lo más probable es que nos podamos ver envueltos en una guerra de guerrillas, como fuerzas contra guerrilleras, en combinación con operaciones convencionales, en el mismo o diferente teatro de operaciones.

¿Podemos estar envueltos en un conflicto en que la superioridad militar sea manifiestamente enemiga? ¿Es imposible? Depende. Sobre todo si tenemos en cuenta el horizonte temporal, para lo que hay que comparar la evolución relativa de los presupuestos de Defensa, y ver las posibilidades de despegue de las capacidades militares foráneas.

Depende si hacemos frente a la amenaza de forma combinada o aislada. Depende de nuestra voluntad de vencer, si estamos dispuestos a ceder, sin límite, ante presiones de superpotencias. Existen posibilidades reales de tener que hacer frente a amenazas de forma unilateral, o al menos de forma principal con apoyos limitados. Estas posibilidades aumentan proporcionalmente al número de potencias militares que sean manifiestamente superiores.

La hegemonía militar puede exacerbar el nacionalismo patriótico, y desarrollar una política expansionista: territorios, riquezas económicas y dominio militar pues, con un ejército acostumbrado a intervenir siempre fuera de sus fronteras (Sorel, 2002).

¿Cuántas potencias se pueden despegar en el horizonte temporal de 25 años? Es evidente que el despegue no se producirá de forma repentina, sino progresiva. Para prevenirlo hay que valorar, entre otros parámetros (especialmente de eficacia), los presupuestos de Defensa, y tener previsto el umbral a partir del cual se puede abrir la brecha tecnológica y de capacidades militares. El pretexto de no invertir más en defensa, pero gastar la misma o menor cantidad con mayor racionalidad, además de ser un contrasentido es, como mínimo, muy simplista porque es un principio básico de economía de medios. Es un contrasentido porque todas las naciones intentan hacer lo mismo, y son precisamente las que más gastan las que mejor consiguen racionalizar sus recursos, al contar con mejores instrumentos humanos, materiales y procedimientos para hacerlo.

Es indudable que actualmente el avance exponencial de la tecnología ha abierto una brecha tecnológica entre Estados Unidos y el resto de los países industrializados, desfase que se ha puesto en evidencia en el conflicto del Kosovo (1999). Esto hará que en breve plazo tenga la hegemonía militar mundial, si no la tiene ya, y por tanto la tentación de resolver sus conflictos de intereses con la amenaza de empleo de la fuerza, a través de intermediarios con su apoyo, o bien directamente:

«Todo indica que Estados Unidos (después del día 11 de septiembre) ha optado por el unilateralismo con todas sus consecuencias con la decisión de intervenir donde quiera y cuando quiera, a pesar que tal actitud pueda generar tensiones con los socios de la OTAN... Bush no quiere tener aliados porque no los necesita» (Curiel, 2002).

Que en realidad no hace sino seguir su política secular, como lo confirma un autor tan poco sospechoso como Kaplan (2000; p. 196), asesor del Ejército de Estados Unidos:

«En el siglo XXI, como en el XIX, los norteamericanos iniciarán las hostilidades (ya sean en forma de operaciones de las fuerzas especiales o de virus informáticos dirigidos contra centros de mando enemigos) siempre que sea absolutamente necesario y vean una clara ventaja en hacerlo, y posteriormente justificarán su acción. No se trata de una actitud cinica. La base moral de la política exterior dependerá del carácter de la nación y sus líderes, no de las prescripciones absolutas del Derecho Internacional.»

Kaplan propone la intervención militar en función de los fines perseguidos, independientemente de la subjetiva consideración de guerra justa o injusta, y lo avala con ejemplos históricos. Un ejemplo de esta nueva situación internacional es la supuesta amenaza del «eje del mal» sobre Estados Unidos, que puede justificar ataques demolidores, sin declaración de guerra, sobre Irak, Corea del Norte o Irán.

La posibilidad de tener que hacer frente a una agresión tan superior, que tengamos que recurrir a la guerra de guerrillas, no es probable, aunque no imposible. Es más posible que tengamos que apoyar y asesorar, con un grado de implicación variable, a otras naciones o movimientos de liberación para sostener su guerra de guerrillas. Consecuentemente se debe mantener el adiestramiento no sólo de lucha contra guerrillas, sino el de la guerra de guerrillas, este último como mejor forma de adiestramiento contraguerrillero.

Espacio geográfico

El Ministerio de Defensa en el *Libro Blanco de la Defensa 2000* (p. 17), considera:

«Se hacía necesario el esfuerzo colectivo para garantizar los intereses de las naciones, e incluso su misma supervivencia. No es casual que durante este periodo una organización de defensa colectiva como la Alianza Atlántica haya alcanzado tal grado de desarrollo e institucionalización. Los aliados entenderán que la mejor disuasión a la que puedan aspirar será el resultado de sus esfuerzos compartidos y que su mejor no se encuentra siempre en sus fronteras.

Es así como la Defensa Nacional, entendida exclusivamente como defensa inmediata de las fronteras de un país, deja de tener sentido cuando las amenazas son globales y totales.

Las modernas sociedades industriales y posindustriales, en particular, tienen intereses que van más allá de la defensa del territorio.

Así pues, en menos de 50 años se ha evolucionado desde el concepto tradicional como defensa del territorio a un concepto de disuasión colectiva y finalmente ha llegado a una fase, que ahora se abre ante nuestros ojos, que es concebir la defensa, además, como proyección de estabilidad.»

Consecuentemente la defensa debe ser compartida y extraterritorial, pero también las amenazas serán multidireccionales y globales. La defensa compartida no supone una dejación de responsabilidad en otras naciones, nadie nos ayudará si no nos ayudamos nosotros. En caso de amenaza a nuestros intereses tendremos que responder con rapidez, llevando el esfuerzo principal y conduciendo la crisis, desde el punto de vista político y por ende militar. La defensa más allá de nuestras fronteras y el apoyo a la estabilidad internacional presupone la proyección de fuerzas, pero no en vez sino además de asegurar de la defensa inmediata de nuestras fronteras, sobre todo teniendo en cuenta nuestra situación geográfica, muy distinta de la de Estados Unidos, Francia o Alemania. Los indudables beneficios de los riesgos compartidos, tienen como contrapartidas que aumentan las posibilidades de conflicto en número directamente proporcional, con mayor o menor implicación, al número de aliados; disminuyen los riesgos vitales y aumentan las probabilidades de conflictos, es más difícil una confrontación a gran escala pero más fáciles la intervención en conflictos de intensidad diferentes, escenarios lejanos y simultáneos en el tiempo.

En consecuencia, los campos de batalla futuros podrán ser nacionales, o en cualquier parte del globo, como han demostrado las intervenciones españolas en los últimos diez años. Por lo que nos centraremos en el campo de batalla nacional, el más importante y sensible, en aquellas áreas extranacionales de mayor sensibilidad o interés y en algunos casos particulares del combate.

EL CAMPO DE BATALLA NACIONAL

El artículo 8 de la Constitución dice que las Fuerzas Armadas tienen la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

Los intereses vitales de España, definidos en el *Libro Blanco de la Defensa 2000*, que deben preservarse de cualquier agresión son: el territorio peninsular y extrapeninsular con sus accesos aéreos y marítimos, la población, el ordenamiento constitucional, la soberanía y la independencia.

Sería una falta profesionalmente imperdonable no hacer previsiones y tener planes operativos defensivos. El terreno no es elemento pasivo, pero tiene un indudable valor potencial, que bien usado adquiere un valor trascendente. El terreno necesita estu-

diarse, primero geográficamente y luego militarmente. Su examen nos dirá sus posibilidades y limitaciones de todo orden, tanto estratégicas como tácticas y logísticas. La geografía militar, muy relacionada con la historia militar, es la ciencia que aplica los conocimientos geográficos a la dirección de la guerra y de las campañas. Es pertinaz la reiteración de nombres geográficos en el transcurrir de la historia militar: el estrecho de Gibraltar, Ceuta, Guadarrama, Talavera de la Reina, pero los textos de geografía militar no resisten el paso del tiempo.

El Andalus (denominación de los autores árabes medievales de la España musulmana) constituye un símbolo para el integrismo islámico y una pretensión de su recuperación territorial, que pueden alentar acciones terroristas e incluso hostiles en fuerza, apoyadas por financiación extranjera y una quinta columna de inmigrantes no integrados. La divulgación de la historia falsificada y utópica de al-Andalus, invasión árabe y Reconquista, alienta la legitimación de dichas acciones.

CEUTA Y MELILLA

Las reivindicaciones marroquíes sobre Ceuta y Melilla son un tema recurrente. La postura española es que:

«Son españolas, sin ningún género de dudas, y lo van a seguir siendo.»

Como ha manifestado el ministro español de Asuntos Exteriores (*La Razón*; 3 de marzo de 2002).

El estudio prospectivo de García Crespo (1983; pp. 7 a 10) Ceuta y Melilla, sobre diez escenarios más probables, no es favorable a los intereses españoles:

1. Terrorismo promarroquí en Ceuta y Melilla. Esta posibilidad actualmente se ve agravada a causa de la inmigración y del integrismo islámico.
2. Cierre total por parte de Marruecos de sus fronteras con Ceuta y Melilla. Este suceso, ahora parece menos probable, por no favorecer los intereses marroquíes, al ser válvulas de salida de inmigrantes (magrebíes y subsaharianos).
3. Marcha, tipo «Marcha Verde», sobre Ceuta y Melilla.
4. Ocupación de alguno de los peñones por Marruecos.
5. Ataque por parte de Marruecos de las plazas de soberanía.

La política actual del Gobierno marroquí con respecto a España es de amistad, pero sus reivindicaciones oficiales sobre nuestras plazas, puede abocar a una situación conflictiva en un futuro imprevisible, pero posible en un horizonte de 25 años, sobre todo teniendo en cuenta la incierta evolución social y política del Magreb.

EL PEÑÓN DE GIBRALTAR

El peñón de Gibraltar sigue siendo la reivindicación española con mayor unanimidad, tanto de fuerzas políticas como de la opinión pública, y es uno de los pilares de la política exterior española.

Un estudio prospectivo sobre el peñón de Gibraltar (García Crespo, 1983; p. 6) consideraba los siguientes escenarios:

1. Más probable: un acuerdo transitorio hispano-británico para el condominio de la base.
2. Quedaron descartado los siguientes escenarios:
 - Un estatus internacional para Gibraltar.
 - La congelación por parte de España de sus reivindicaciones sobre Gibraltar.

Aunque actualmente las negociaciones bilaterales con Gran Bretaña van, parece ser, por buen camino para su devolución, y es claro que la recuperación del Peñón no merece actualmente un conflicto bélico, porque ya no supone una posición clave estratégica, táctica, logística, porque no dispone de profundidad para una red de alerta y control, y no ofrece suficiente dispersión de sus elementos (a pesar de disponer de galerías subterráneas). Es paradójico, y recordamos la anécdota del almirante Canaris, que no existiendo planes ofensivos sobre Gibraltar, los británicos si tengan planes defensivos, que practican. Así ha sido el incidente de unidades británicas que han desembarcado en territorio español, por error, pero que estaban realizando un ejercicio de un plan de contingencia para recuperar el peñón de Gibraltar ante una invasión exterior, ejercicios que realizan dos veces al año, y que desde el año 1998 se han sumado fuerzas especiales de Estados Unidos (*La Razón*, 20 de febrero de 2002) ¿Detectaron nuestros sistemas de vigilancia su presencia?

El caso del submarino *Tireless*, puso en evidencia los riesgos de catástrofes humanas y económicas que puede ocasionar la utilización de la colonia para actividades peligrosas e insalubres para la metrópoli.

OLIVENZA

Asociaciones portuguesas, reivindicadoras de Olivenza, han conseguido reunir 5.000 firmas que obliga al Parlamento portugués a debatir la «cuestión de Olivenza». La inercia de la reclamación, puede transformarse en una incómoda situación diplomática, sobre todo si algunos consiguen levantar la bandera nacionalista, porque es evidente que ningún político portugués se atreve a declarar que Olivenza es de España (*La Razón*, 3 de marzo de 2002).

VASCONGADAS

El *Libro Blanco de la Defensa 2000*, reconoce que la perspectiva internacional en los próximos años se ve ensombrecida por:

«La aparición de nuevas tensiones y conflicto, provocados en la mayoría de los casos por factores de inestabilidad, consecuencia de las diferencias étnicas, religiosas y culturales, de históricas reivindicaciones territoriales y de nacionalismos irredentistas y excluyentes, largo tiempo olvidados bajo el peso del orden geopolítico anterior.»

Es evidente que no podemos ver la paja en ojo ajeno, sin ver la viga en el propio. Existe el peligro que el conflicto evolucione hacia un conflicto interno internacionalizado. Concejales socialistas ya han apuntado la posibilidad de pedir el amparo de la Unión Europea porque ni la Comunidad Vasca ni España les garantiza la seguridad ni la libertad. También es el caso del Congreso del Estado norteamericano de Idaho que ha hecho

un llamamiento para el cese de la violencia en el País Vasco y el apoyo a su determinación, con una campaña que incluye colgar una bandera vasca en la Cámara de Idaho y la puesta en marcha de un museo sobre cultura y orígenes de los vascos. Folletos oficiales del Ejército de Austria, relacionados con las misiones de mantenimiento de la paz, considera el conflicto vasco igual que el de los Balcanes, Sáhara Occidental, Palestina, Argelia, Tíbet, etc. Supuestos paralelismos con Kosovo pueden parecer similares, si son convenientemente manipulados por intereses foráneos.

EL CAMPO DE BATALLA EXTRANACIONAL

El *Libro Blanco de la Defensa 2000* (p. 70) determina que España tiene una economía muy dependiente del exterior en recursos energéticos y en materias primas básicas, cuyos suministros necesita tener asegurados, y en consecuencia:

«Cualquier acción de fuerzas que pusiera en peligro ese suministro con riesgo de colapso de nuestra economía constituiría una amenaza que sería necesario contrarrestar.»

El caso de Afganistán es un claro ejemplo de la rapidez con que actualmente se desarrollan los acontecimientos, y las posibilidades de teatros de operaciones imprevisibles. ¿Quién pudo prever el día 11 de septiembre que en menos de cuatro meses íbamos a tener fuerzas desplegadas en Afganistán?

SÁHARA OCCIDENTAL

No se prevé una disminución de la tensión entre las partes implicadas. España sólo transfirió la administración de aquel territorio, y no la soberanía, que corresponde al pueblo saharauí, con derecho territorial sobre su espacio, que antecede a Marruecos como Estado. Es destacable el apoyo popular a la causa saharauí, puesta de manifiesto en las numerosas y espontáneas «asociaciones de amigos del pueblo saharauí» que proliferan por todo el territorio nacional:

«La situación actual puede haber sido desatada por resortes palaciegos con el aliento de potencias extranjeras concurrentes con España. París, de una parte, y Washington por la otra, se sienten motivados por algo que nada tiene que ver con la pesca y sí mucho con la cuestión del Sáhara,... Por eso conviene preguntarse si la protesta marroquí ante las prospecciones petrolíferas españolas en aguas de Canarias es genuinamente jerifiana o procede de un impulso exterior.

Y si rastreables son los intereses franceses en el futuro del Sáhara, no son menos identificables las ambiciones del «pool» petrolero norteamericano al que ligan relaciones profesionales con James Baker, ex secretario de Estado, afanado en templar el significado del censo de población saharauí elaborado en su día por España. Ese censo es el cerrojo que cierra la puerta a la unilateral anexión marroquí del Sáhara.

Washington bendijo la «Marcha Verde» de 1975 que avanzó al ritmo que se extinguía la vida de Franco. París, por su parte, acaricia el sueño de poner las manos sobre la renta dorada de aquello, aunque colisione en principio con los proyectos

norteamericanos sobre ese mismo particular. Pero no hay que alarmarse: lo mismo ha ocurrido, sin que pasara nada, en Angola y en lo que fue Guinea española, donde Hispanoil descubrió los yacimientos de petróleo que ahora explotan en paz americanos y franceses, y donde tropas marroquíes guardan las posaderas del autócrata Obiang» (Javaloyes, 2002).

Podemos ser incondicionales aliados de Estados Unidos, pero no es seguro que Estados Unidos lo sea de España. Cabe la posibilidad que una parte importante de la población saharauí solicite la nacionalidad española, y ya hay antecedentes que el Tribunal Supremo se la ha concedido a quien lo ha solicitado, porque entonces era provincia española y tuvieron documento nacional de identidad español. En cuyo caso tendrían los mismos derechos que el resto de los españoles: trabajo, sanidad, etc. ¿Y al derecho a la tierra donde nacieron y murieron sus antepasados?

Una editorial de *La Razón* (19 de febrero de 2002) pone el dedo en la llaga:

«La partición del territorio entre Marruecos y los saharauis se presenta ahora desde Naciones Unidas como la única fórmula capaz de desbloquear la actual situación del Sáhara, ocupado por Marruecos tras la marcha de los últimos españoles. A lo largo de tres décadas, el poder marroquí se ha consolidado y aprovechado el paso del tiempo hasta el punto que el secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU) cree inviable el referéndum ordenado por su propia Organización.

Dividir el territorio es el mal menor que están dispuestos a aceptar herederos de la vieja colonia española, los saharauis, que no pudieron evitar con las armas de Polisario la ocupación de su vecino del Norte. Fracasado, por otra parte, el llamado «plan Baker», de imposible cumplimiento por su evidente parcialidad (suponía, de hecho, crear una «autonomía» supeditada en todo a Marruecos), los representantes de Mohamed VI se muestran ahora igualmente dispuestos a aceptar la partición del suelo, aunque con ciertas limitaciones. Marruecos quiere garantías antes de sentarse a discutir la existencia de un nuevo Estado independiente en sus fronteras. Y parece razonable que Rabat recele de Argelia y de la influencia de sus Fuerzas Armadas entre los saharauis y exijan medidas para hacerla imposible.

El acuerdo requiere el sacrificio de ambas partes: la renuncia del Polisario a exigir la independencia de toda la ex colonia, y de Marruecos a mantener su actual dominio. Es un reto difícil, pero no imposible, siempre y cuando exista un tercer país lo suficientemente fuerte para servir de mediador y hacer cumplir lo acordado. Estados Unidos o Francia son claras opciones, pero conviene recordar que España fue el país colonizador y podría tener que enfrentarse a una responsabilidad olvidada que, en principio, nos supondría más problemas políticos y nuevas obligaciones económicas.»

El problema del Sáhara, grave para los saharauis, no debe ser menos para España. Razones éticas, históricas, geopolíticas y de prestigio internacional, nos obligan a retomar el papel que en un momento de debilidad interna, ya superado, aconsejó una solución pragmática.

BALCANES

La permanencia en los Balcanes (Bosnia, Kosovo y Macedonia) nos puede implicar, de forma voluntaria o no, en las crisis internas que se desencadenen.

MAGREB

Caso de desestabilización del Magreb, cosa no improbable al no ser sistemas democráticos, y las evidentes tensiones culturales, religiosas sociales y territoriales. Agravadas por el conflicto de Palestina. En caso de un colapso de la convivencia ¿Se vería abocada la comunidad internacional a intervenir para restablecer el orden? ¿Puede permitirse la Unión Europea un conflicto en su flanco sur, que le amenace con el corte de suministros vitales, especialmente los energéticos?

EL CAMPO DE BATALLA URBANO

La humanidad tiende a concentrarse en áreas urbanas. Los campos de batalla del futuro muy probablemente tendrán como escenario terrenos urbanos, donde la lucha se hará a distancias cortas.

La concentración de población en las ciudades, focos de poder político, económico y de medios de comunicación, las convertirán en centros de decisión estratégicos. La reducción de los ejércitos y por tanto objetivos que pueden conquistar, defender o neutralizar hacen de las ciudades objetivos militares. Las urbes son favorables a la defensa, por lo que el adversario puede buscar compensar su inferioridad en la lucha callejera, y no librar una batalla abierta. El apoyo de la opinión pública puede ser un factor eficaz si la iniciativa la consigue el adversario.

Las organizaciones militares multinacionales

La multinacionalidad, fruto de la globalización y de las alianzas actuales, seguirán existiendo en las operaciones militares del futuro.

Las alianzas multinacionales pueden presentar el inconveniente que la aportación militar de los aliados sea pequeña, en proporción a los condicionantes y problemas a la hora de tomar decisiones, y la rapidez de respuesta ante amenazas imprevistas. Tienen además el riesgo de asumir situaciones impuestas, o inicialmente desfavorables: políticas, económicas y militares.

La experiencia de los Balcanes ha puesto de manifiesto la complejidad de la integración de fuerzas de diferentes naciones, operativas y logísticas, y los problemas de subordinación de las fuerzas a las distintas cadenas de mando nacionales y multinacionales. La guerra de Afganistán ha aconsejado a Estados Unidos preservar la unidad de mando, libertad de acción y el secreto en una acción militar fuera del marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), pese al apoyo aliado.

La multinacionalidad llevada a sus últimas consecuencias, como algunos preconizan, no es fiable por las siguientes razones:

1. La respuesta en riesgos, medios, apoyos y rapidez no será homogénea, sino diferente en cada aliado. No siempre será oportuna y suficiente.
2. La integración de los sistemas de inteligencia es una utopía.
3. Nadie nos ayudará, si no nos ayudamos nosotros primero. Seremos responsables de nuestra improvisación.

El teniente general Jackson (2000; p. 16) jefe del Cuerpo de Reacción Rápida del Mando Aliado de Europa y comandante de la KAFOR:

«El grado hasta el que es sensato que la cadena de mando desarrolle la multinacionalidad, tiene que depender de la intensidad de la operación. Mientras que en combate no es prudente ir por debajo de nivel divisionario, en misiones de operaciones de apoyo a la paz podemos ser capaces de descender mucho más.»

Consejo seguido por Alemania, Francia, Italia y Reino Unido. Todos coinciden en la conveniencia de que, en caso de tener que participar en una operación de combate, dentro de una alianza o coalición, cada nación contribuyente participe con una o más divisiones completas, ya que, en situación tan exigente, no debe contemplarse la multinacionalidad dentro de cada división (jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra, 2001; p. 8).

El campo de batalla probable

Analizados los posibles campos de batalla, intentaremos hacer una somera aproximación a los campos de batalla más probable. En la inteligencia que el grado de fiabilidad es inversamente proporcionalidad al plazo de tiempo estimado. ¿Quién fue capaz de sospechar en el año 1802 la guerra de la Independencia de 1808 y sus consecuencias? ¿Quién iba a sospechar en el año 1902 duras campañas africanas? Invito al lector que siga con este tipo de adivinanzas, cogiendo al azar plazos de 25 años, y a seleccionar naciones previsoras y las que no lo han sido. No hay duda en cual de ellas está España: 1808, 1898, 1909, 1921, 1957, 1975...

Recordemos otra vez los antecedentes, en una cita del año 1858:

«El Ejército español pasa de la ociosidad al mayor trabajo, que es lo más propio para que, en las primeras operaciones que ejecute, tenga infinidad de bajas ante el primer combate: en tiempos de paz nada hace que pueda prepararle para la guerra pronta» (Ulibarri, 1858; p. 364).

Amenazas

La más probable, descartado la guerra convencional con grandes masas de unidades de maniobra acorazadas y mecanizadas con apoyos de fuegos, la tendencia a medio plazo son conflictos de intensidad baja y media, de carácter limitado. Aunque pueden ser muy bien de alta intensidad, sobre todo en los combates en áreas urbanizadas. Las unidades de Infantería y las armas de tiro directo recobrarán la preponderancia.

Hay dos desequilibrios que pueden producir tentaciones a realizar agresiones sobre nuestro territorio e intereses:

1. El Estado del bienestar, que puede crear sociedades que no quieran comprometerse, física y económicamente, con la defensa de sus intereses, frente a organizaciones política y sociales, con menos escrúpulos morales y atenazadas por fuertes carencias materiales o imbuidas por ideologías expansionistas, territoriales, religiosas, políticas o económicas. Este desequilibrio fomenta la posibilidad de acciones en fuerza basándose en la teoría de los hechos consumados, ante la debilidad moral del agredido de arrostrar los primeros reveses y los inconvenientes económicos y políticos internos y externos de afrontar un conflicto, siempre incierto.
2. El compromiso unilateral de emplear armas no letales o acciones de carácter limitado, desequilibrará la balanza a favor del que esté dispuesto a emplear todos los recursos disponibles, pues este desequilibrio les proporcionará más audacia y dañará la moral del combatiente y de la retaguardia. Un ejemplo clásico es la renuncia al empleo de minas contra personal (señalizadas y fáciles de retirar y destruir cumplida su misión), que ofrece ventajas a las agresiones a nuestras posiciones defensivas en caso de un ataque convencional, o de acciones de elementos incontrolados contra nuestros destacamentos desplegados en las misiones de paz, por fuerzas irregulares que ningún compromiso ni ética militar les obliga.

Misiones de Mantenimiento de la Paz

El Ejército español está implicado en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y es previsible que el nivel de empeño se mantenga e incluso aumente, de forma más o menos imprevista. Estas misiones imponen proyectar y apoyar unidades en teatros diferentes y alejados entre sí. Es decir hay que tener capacidades de proyección estratégica, apoyo logístico eficaz, relevo de unidades, refuerzo y empleo de reservas estratégicas, no sólo para al menos tres zonas de operaciones diferentes, sino en terrenos y ambientes totalmente dispares. Los cometidos en estas operaciones son los típicos de control de zona, presencia lo que obliga a multiplicar los destacamentos, patrullas y puestos de control y observación, y a mantener en zona reservas pequeñas, pero ágiles. Estos cometidos son propios de unidades de Infantería ligera, potencia la figura y el número de fusileros, en detrimento de la potencia de fuego, que debe reservarse para las reservas estratégicas, que deben ser de alta disponibilidad y aerotransportables. Dentro de estas áreas cabe destacar el Sáhara Occidental, por nuestras responsabilidades y sensibilidades nacionales, y prestigio internacional ante los reiterados incumplimientos de las resoluciones de la ONU.

La integridad territorial

La amenaza interna limitada actualmente al terrorismo separatista es probable que vaya en declive, por falta de apoyos internos y externos. Pero es muy posible que aparezcan terrorismos de inspiración integrista, en especial en Ceuta y Melilla o algunas ciudades emblemáticas andaluzas, pero es muy improbable que sus actuaciones rebasen las posibilidades de los Servicios de Inteligencia y de las Competencias de las Fuerzas de Seguridad.

Los territorios nacionales más expuestos a una agresión exterior son, lógicamente, los extrapeninsulares. Especialmente Melilla, Ceuta y Canarias, relacionadas con la situa-

ción política interna del Magreb, bajo la amenaza de reivindicaciones territoriales, intereses económicos o como medio de presión para limitar nuestra libertad de acción política (Sáhara Occidental) o económica (yacimientos petrolíferos, bancos pesqueros y acuerdos comerciales). Estas amenazas pueden ir acompañadas de apoyos internacionales, más o menos explícitos. El problema del Sáhara Occidental nos afectará, de una forma u otra, hasta su resolución, intentar ignorarlo no haría más que agravar sus consecuencias por imprevisión.

Organizaciones operativas multinacionales

Si las organizaciones operativas multinacionales son una realidad, y es previsible que no sólo lo sean en el futuro, sino que se amplíe el abanico de posibilidades, dentro y fuera de la OTAN y de Europa. No hay que olvidar que el grado de decisión, responsabilidad, rapidez de respuesta, riesgos, entidad y calidad de las fuerzas es geométrica o exponencialmente proporcional a los intereses en juego de cada nación.

Tecnología

Nuestras capacidades tecnológicas no presuponen una hegemonía suficiente para sobreponernos a cualquier adversario en la guerra convencional o irregular, no tenemos tecnología adecuada ni invertimos suficientemente para conseguirla. Pero tienen el gran riesgo, frente a otras capacidades tecnológicas superiores, sobre todo en las de información y transmisiones, que son muy vulnerables a la centralización, guerra electrónica y sabotajes.

La dependencia del petróleo, como fuente de energía, se mantendrá en los próximos 25 años. ¿Cuánto tiempo sobreviviríamos sin recibir petróleo o gas? Hay autores que estiman que es posible que el petróleo se haya agotado antes del año 2100, pero es posible que antes sea reservado y dedicado exclusivamente a necesidades estratégicas (Valcárcel, 2000; pp. 55 a 67). La posesión y el control de yacimientos petrolíferos seguirá siendo cada vez más un centro de gravedad crítico, no sólo para las actividades bélicas sino para el mantenimiento de la actividad económica y desarrollo social. De ahí la probable plusvalía estratégica de las islas Canarias y sus aguas jurisdiccionales.

El fácil acceso a las tecnologías de cohetes balísticos y misiles, con cabezas de guerra convencionales, biológicas y químicas hacen de estos vectores una seria amenaza.

La utilización del espacio con fines bélicos es ya una realidad, fundamentalmente en navegación, comunicaciones y obtención de inteligencia, como fue en las guerras de las Malvinas y del Golfo. El espacio se usará de forma mucho más intensiva en las guerras futuras, para lanzamiento de misiles balísticos, satélites de comunicaciones, navegación, observación, y también con naves espaciales tripuladas (Delgado, 2001; p. 383). Su influencia sobre la batalla terrestre irá aumentando con el tiempo, por lo que es un campo que por su sensibilidad debe tener capacidades propias.

La guerra de la información

Hay que conseguir el apoyo de la opinión pública nacional e internacional, y contrarrestar la del adversario, a cuya formación tanto contribuye el mundo periodístico. La vulnerabilidad que suponían la intervención de los medios de comunicación sociales en los conflictos, que tanta importancia se ha dado después de la guerra del Vietnam, ha sido conjurada en las últimas intervenciones militares (Panamá, Golfo, Afganistán, Torres de Nueva York, Palestina, etc.). El verdadero riesgo no está en los reporteros de guerra, que hacen su trabajo sobre el campo de batalla, sino en los órganos de decisión de los citados medios de comunicación sociales, muy alejados de los campos de batalla y tan relacionados con los grupos de poder.

El campo de batalla preferido

La adaptación a las nuevas exigencias de los futuros campos de batalla requiere unas previsiones, resultado de un proceso continuado de planeamiento realista, que queda reflejado de forma coordinada en la doctrina, orgánica y materiales. Y en consecuencia alcanzar y mantener unas capacidades militares esenciales. De no ser así, el desfase entre capacidades y capacidades de respuesta a una situación de crisis irá en aumento.

Hay que destacar los riesgos derivados de la copia mimética, sin tener en consideración el contexto geopolítico y los recursos disponibles, pues la experiencia proporcionada por la actuación de los diferentes países de la OTAN, después del día 11 de septiembre del año 2001, demuestra una vez más que, frente a agresiones exteriores, no hay que esperar una respuesta homogénea.

La disuasión y la prevención

El campo de batalla preferido es la disuasión. Es mucho más rentable, desde todos los puntos de vista, persuadir que combatir. La disuasión consiste en tener capacidades militares disponibles para hacer frentes a agresiones por sorpresa, fuerzas de reacción para apoyarlas de forma oportuna, sostener el esfuerzo militar, restaurar la situación y quebrantar las capacidades ofensivas enemigas. La disuasión contiene la prevención.

La prevención es fundamental para una estrategia defensiva. Las Fuerzas Armadas tienen dos cometidos principales:

1. Disuasión creíble y patente, o no es disuasión. Haciendo ver que cualquier acción hostil implicará un coste inaceptable para el agresor, lo que supone tener un nivel de fuerza suficiente, creíble y transmitir el mensaje que existe determinación de emplearla (nuestra historia reciente no avala esta hipótesis, no así otras naciones de nuestro entorno).
2. La acción diplomática es un medio imprescindible antes, durante y después de los conflictos. Antes evitando que lleguen a hacerse críticas las causas del posible conflicto. Durante, ofreciendo alternativas a la escalada en caso de producirse el conflicto. Controlar sus resultados. Pero, para todo ello la potencia militar y los hechos consumados son bazas puestas inexorablemente sobre la mesa de negociación.
3. Combatir, en caso necesario, y ganar aquella guerra en la que se vea involucrada la nación.

Las bajas propias: centro de gravedad

Uno de nuestros principales centros de gravedad es la asunción de bajas propias. El miedo y la reacción de la opinión pública pueden comprometer la credibilidad de nuestras capacidades militares. Consecuencia de una sociedad mal informada y hedonista, que asume con naturalidad las bajas por accidentes de tráfico, soporta estoicamente los atentados terroristas, y sin embargo, se escandaliza por la muerte de soldados en defensa de su libertad y bienestar. El compromiso aceptado de un soldado de dar la vida en el cumplimiento del deber, no de matar, es lo que le proporciona dignidad y entereza moral a la profesión militar. Así no es de extrañar la pregunta del general Morillón, jefe de las fuerzas de la ONU en Bosnia-Herzegovina:

«¿Qué clase de soldados son éstos que están dispuestos a matar pero no a morir?» (José Pardo de Santayana, 2002; p. 9).

Se ha demostrado que la moda ilusoria de «cero bajas» no es sostenible en el campo militar, incluso el Ejército de Estados Unidos (general Clark) reconoce actualmente que no se puede esperar tener éxito sin asumir bajas.

La inteligencia

La primera capacidad a conseguir es la de la inteligencia, responsabilidad que no se puede declinar en otros. Todo esfuerzo en este área es siempre insuficiente. Es necesario emplear y coordinar medios humanos y tecnológicos, en el nivel estratégico y táctico. Las sorpresas militares de los años 1921, 1957 y 1975 nos deben servir de escarmiento.

La inteligencia militar táctica es una de las grandes deficiencias en nuestro sistema de adiestramiento, por las dificultades de simulación. Un índice del grado de esfuerzo en inteligencia es el conocimiento de idiomas: ¿Qué proporción de militares profesionales dominan el francés, el árabe, el chejva, el serbocroata, el albanés etc.? ¿Estos números se deben al azar, al interés personal de cada individuo o a un programa de inteligencia previamente planificado? Desarrollar un sistema de inteligencia específico de operaciones en áreas urbanizadas.

Zonas geográficas de actuación

Lo más imprevisible de nuestro posible campo de batalla del futuro es el área geográfica, o dicho de otra forma puede ser en cualquier parte del globo y sin tiempo previo de adaptación. El caso de la imprevisibilidad de Afganistán, no debe suponer despreocupación ante la incertidumbre, sino hacer y tener actualizado un análisis sobre posibles escenarios, y estar preparado para actuar en cualquier ambiente y conflicto. Lo que requiere adiestramiento y fuerzas suficientes para empeñarse con eficacia mínima y en tiempo oportuno. La especialización de cuadros de mando e incluso de unidades se impone.

Misiones de Mantenimiento de la Paz

Es probable que en el horizonte temporal del año 2025 el cometido principal de las Fuerza Armadas sean en misiones de paz, con un nivel de participación en aumento,

conforme lo demande la política exterior de España. La naturaleza de los campos de batalla donde normalmente se desarrollan estas Operaciones recomienda aumentar la autosuficiencia y la capacidad de combate de las pequeñas unidades, y el predominio de las unidades de Infantería ligera.

Capacidades tecnológicas

Las nuevas tecnologías suponen un doble dilema, permiten mayores posibilidades y mayores y nuevas vulnerabilidades. La ventaja tecnológica la conseguirá el que consiga aplicarla primero, y con sorpresa y en el menor tiempo posible.

La estrategia tecnológica consiste en mantener un poder tecnológico superior al del posible adversario, que doblegue su voluntad política de emplear la fuerza, le obligue a efectuar enormes gastos previos, y en caso de conflicto tener más potencia de combate y obtener la sorpresa tecnológica. El campo de batalla tecnológico tiene que ser coherente con nuestra situación geopolítica, intereses estratégicos y recursos alcanzables en el horizonte de planeamiento.

Precisamente el horizonte de trabajo, a 25 años, debe evitar el riesgo de que haya una brecha tecnológica insalvable con nuestros aliados y que ninguna otra potencia más la pueda abrir. Lo que requiere un esfuerzo presupuestario importante:

«Cuando alguien pregunte ¿qué producen nuestras Fuerzas Armadas? Conviene responder con rotundidad que un producto de alto valor añadido que incrementa cuantiosamente nuestro producto interior bruto, al mantener y preservar nuestra seguridad, permitiendo que la estabilidad y la paz faciliten una actividad económica que libera recursos para incrementar nuestra calidad de vida y garantizar un futuro más próspero para nosotros y nuestros sucesores» (Álvarez-Arenas, 2001; p. 90).

ENERGÍA

La energía es uno de nuestros «talones de Aquiles», desde el punto de vista industrial y militar. El mantenimiento de los recursos y reservas de petróleo y gas son esenciales, así como la búsqueda de energías alternativas. El esfuerzo en energías alternativas siempre será bien recompensado.

Se anuncia en foros científicos una gran revolución en el sector energético, basada en la energía solar fotovoltaica, de la que España es el tercer productor mundial de células solares, detrás de Japón y Estados Unidos. Otros científicos apuestan por la solución integrada de energía solar, eólica y la combustión de biomásas. Desde el punto de vista militar destacaría el desarrollo de motores eléctricos, especialmente para vehículos, incluidos los blindados, en línea con la actual investigación alemana con el blindado ligero Waesel, o de otros sistemas de propulsión aunque comercialmente no sean rentables.

ARMAMENTO NUCLEAR

España ha decidido no ser nación nuclear. Pero debe pensar en posibles disuasiones contra esos medios nucleares, por limitados que sean. Tratar de impedir y limitar su fabricación, y de sus vectores de lanzamientos. Preparar acciones de defensa aérea,

contra misiles y aeronaves. Contribuir activamente a la concienciación de la opinión pública mundial de los riesgos de su fabricación, almacenamiento, transporte y uso para todos los habitantes del planeta, incluidos los poseedores de arsenal nuclear.

Mejorar las capacidades en medios de detección, aviso, identificación y neutralización de la amenaza Nuclear, Biológica y Química (NBQ).

EL ESPACIO

La estrategia espacial, como la estrategia marítima, no pretende ocupar el terreno sino asegurar el dominio del espacio o evitar que el enemigo lo tenga. El dominio del espacio estará al alcance de pocos, pero la negación del control puede estar al alcance de muchos; con pocos medios y conocimientos suficientes se puede negar el uso del espacio al adversario: perturbadores, misiles, etc.

Cada vez en mayor medida las comunicaciones, la inteligencia y otros tipos de apoyos provendrán de sistemas con plataformas en el espacio. Se debe acceder a la tecnología de lanzamiento y fabricación de satélites, y desarrollar sistemas antisatélites para perturbar o impedir el vuelo de satélites de reconocimiento, a menos los de baja cota.

LA GUERRA ELECTRÓNICA

La guerra electrónica es y será muy importante. Las nuevas tecnologías pueden paliar el problema de las comunicaciones con minúsculos ordenadores, con aplicaciones de voz y capacidad de reconocimiento al habla, capaces de traducciones simultáneas. No debemos quedar al margen en la investigación y desarrollo de estas herramientas, tan interesantes desde el punto de vista de la inteligencia.

Los sistemas de escucha electrónica (incluidos satélites) son una necesidad vital, el carácter de esta guerra electrónica hace necesario el disponer de medios para evitar la captación de información. Los programas internacionales disminuyen el gasto, pero suponen pérdida de confidencialidad.

LA DEFENSA ANTIAÉREA

Los equipos de detección, localización y neutralización o destrucción son fundamentales en la defensa antiaérea. Los sistemas activos pueden ser neutralizados y destruidos por el adversario con similar o superior potencia. Los pasivos son más difíciles de neutralizar, detectar e interferir.

La seria amenaza de los vectores de lanzamiento con cabezas de guerra convencionales, biológicas o químicas hay que afrontarla, a pesar de la carga económica, con el establecimiento de un sistema defensivo apropiado.

ARMAS NO LETALES

El empleo de armas no letales puede ser recomendado sólo cuando hay riesgo de daños colaterales no deseados (población civil), Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y cuando las normas de enfrentamiento así lo aconsejen.

Organizaciones operativas

La cadena de mando, a todos los niveles, ha de ser muy clara. Lo contrario lleva al fracaso.

ORGANIZACIONES OPERATIVAS NACIONALES

El *Libro Blanco de la Defensa 2000* (p. 83), contempla la posibilidad de intervenir en un conflicto armado en el plano puramente nacional.

La defensa del territorio nacional requiere un mando conjunto. La acción de conjunto es uno de los principios fundamentales del arte de la guerra (¿voluntad de vencer, sorpresa y acción de conjunto?). Se basa en el empleo de fuerzas específicas, bajo un mismo mando, con procedimientos unificados y unos criterios de apoyo mutuo, para conseguir la conjunción de esfuerzos para alcanzar un objetivo determinado. Es crítica la delimitación de competencias y coordinación de esfuerzos y competencias en los campos donde concurren dos o más operaciones o acciones específicas. Es decir, lo conjunto se basa en el correcto aprovechamiento y coordinación de lo específico.

Es necesario lograr la acción conjunta y específica previamente en el ámbito nacional, para asegurar la eficacia de las formaciones multinacionales.

La centralización excesiva de riesgos, que pueden superar el ahorro económico que suelen acompañarla. El ejemplo del ataque al Pentágono nos debe alertar sobre las consecuencias de un ataque similar a un solo centro español de características similares. Por otro lado, la centralización y concentración no siempre suponen una mejora en la gestión y un ahorro de recursos, cuando la tendencia actual de las grandes organizaciones empresariales es apostar por la «jibarización», es decir por reducir gastos en la cabeza en beneficio de la eficacia de los órganos de ejecución.

La concentración de unidades ha incidido negativamente en la captación de soldados, al alejarlas de ciudades, y romper el contacto físico con la población civil de la que se nutre.

Nuestras capacidades y posibilidades sociales, políticas, económicas y científicas, como nación, no se podrán alcanzar ni sostener sin unas capacidades militares acordes con nuestra situación internacional. Porque los buenos valores, por muy buenos que sean, no son eficaces sin armas que los respalden. Como reconoce el presidente de la Comisión de Defensa del Congreso (Muñoz, 2000):

«No se es políticamente, sino se tiene capacidad de autonomía de defenderse; no se puede tener un protagonismo en el escenario internacional sin un suficiente respaldo militar que haga creíble y respetable la propia posición.»

Todo lo anterior requiere contar con un cuerpo de ejército nacional, porque podemos y debemos. Se necesita por prestigio, disuasión, adiestramiento y doctrina. Esta grandes unidades sería la encargada de constituir en su caso el componente tierra y conducir las operaciones terrestres puramente nacionales.

El idioma, patrimonio que también tenemos obligación de defender, y valor de evidente importancia geopolítica, es también un elemento de difusión y cultura de defensa. Desde

el punto de vista táctico, la progresiva adopción del inglés como lengua oficial y de trabajo en las organizaciones operativas, no consigue superar plenamente los problemas, ya que los niveles de conocimiento requeridos, muchas veces no permiten comprender determinados giros lingüísticos, lo que puede dar lugar a confusiones que pueden afectar gravemente a las operaciones. Hay que especificar a que nivel de mando se deja de ser bilingüe, teniendo en cuenta que conforme se descienda será mucho más difícil asimilar, en tiempo oportuno, el volumen de órdenes, informaciones y datos. Es impensable que se pretenda a medio plazo que todos los componentes del Ejército de Tierra sean bilingües. Tampoco debemos olvidar la importancia del idioma como elemento de cohesión, y que muchas veces es empleado como arma de prestigio y de presión en las negociaciones.

Es curioso que continuamente se trate de la interoperatividad en el nivel internacional y nacional, y no se tenga en cuenta el caso de la Brigada de Infantería de Marina (BRIMAR). Las capacidades militares se verán incrementadas en una brigada, si se tiene prevista su integración en las organizaciones operativas terrestres; lo que requiere comunidad de doctrina, procedimientos, adiestramiento coordinado y elementos logísticos compatibles (sistemas de armas, municiones, vehículos, equipos, etc.). Sería un derroche de medios no emplear a la BRIMAR con las fuerzas terrestres, sino está previsto su empeño en operaciones anfibas, de forma similar a como se han empleado sus grupos tácticos encuadrados en brigadas del Ejército de Tierra en Bosnia.

El dimensionamiento, variedad en la organización y calidad en el adiestramiento de las unidades debe ser tal, que permita un aumento de efectivos en tiempo oportuno. Y se debe mantener la capacidad de generación de fuerza ante el hipotético resurgimiento de conflictos de alta intensidad.

ORGANIZACIONES OPERATIVAS MULTINACIONALES

Las organizaciones operativas multinacionales, fruto de la globalización de amenazas e intereses, seguirán existiendo en las operaciones militares del futuro. No debemos afrontar las amenazas solos, siempre debemos buscar las más y mejores alianzas; en contrapartida tenemos que estar dispuestos a participar en alianzas en las amenazas contra terceros. La participación, en el nivel de mando y entidad de la fuerza, será proporcional con el riesgo propio ante la amenaza.

El nivel de las unidades a integrar operativamente será directamente proporcional a los riesgos. Considerándose inicialmente la entidad mínima de grupo táctico para Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de división para operaciones de guerra.

Independientemente en ejercicios, cursos y seminarios debe mantenerse las estructuras actuales, como elemento de confianza mutua e intercambio de conocimientos.

SELECCIÓN Y FORMACIÓN DEL PERSONAL MILITAR

El genio militar, que no tiene fórmulas mágicas, ha sido y será el que sepa adaptar las nuevas posibilidades, que le brindan los modernos medios y procedimientos, a los principios fundamentales del arte de la guerra.

La guerra siempre ha requerido de jefes ágiles para percibirse oportunamente de las vicisitudes de la batalla, y actuar con la máxima rapidez y ritmo que le permitan sus cualidades personales. Es presuntuoso pensar que el actual ritmo de combate sea mayor que las maniobras de los carros de guerra de la batalla de Kadesh, los ataques a la bayoneta o de las cargas de caballería. Si es cierto que los medios de apoyo al mando, comunicaciones y de combate son cada vez más rápidos y poderosos, lo que permiten y obligan a contar con más espacio de terreno para desarrollar la maniobra táctica. Es fundamental contar con cuadros de mando y tropa bien adiestrados y experimentados.

Los cuadros de mando, incluidos los niveles inferiores, deberán estar muy preparados a través del estudio y la experiencia. *La Doctrina de Mando* (DO2-003; pp. 7-2) dice que la intuición del jefe juega un papel importante a la hora de decidir en muchas circunstancias. Los jefes tácticos no se improvisan. El jefe experto puede aplicar su sentido táctico y su conocimiento de la situación para formar una serie de juicios intuitivos que le lleven a una decisión rápida y acertada. La intuición debe estimularse y desarrollarse con la práctica. La experiencia táctica no se consigue con destinos circunstanciales y esporádicos, ni con la vida de guarnición. De lo contrario podremos tener buenos gestores (logísticos, personal, organización, etc.) pero nunca jefes tácticos expertos.

Las cualidades del jefe no cambiarán, seguirán siendo morales, intelectuales y físicas. *El Reglamento de Empleo Táctico de la Infantería* (R-1-0-1) resume de forma magistral las características y cualidades de un jefe:

«El jefe ejerce el mando con plena responsabilidad. Debe de entusiasmar y crear en sus tropas y subordinados el espíritu de equipo, animarles en la acción y desterrar de ellos toda actitud que quebrante la moral, asegurándose la confianza de sus subordinados por su serenidad y seguridad de juicio, sin eludir las ocasiones de mayor riesgo y fatiga. El jefe, instructor y conductor de hombres, se impone por su prestigio, su competencia y su ejemplo.»

La desaparición del servicio militar obligatorio, no debe significar la desaparición de la obligación de los españoles con su propia defensa. La captación de soldados voluntarios, en cantidad y calidad, deben ser suficientes para cubrir las necesidades operativas, y dispuestos a llevar las fatigas de una vida de guarnición o las penalidades y peligros de la vida de campaña. Además de una soldada digna, deben tener las consideraciones sociales necesarias para que haga atractiva el paso por filas, de forma temporal, de la juventud española, de tal forma que haya una integración del ejército y la sociedad, evitando que esta los considere como elementos marginales. La sociedad no puede desligarse de la defensa mediante el pago de unos salarios, o nos arriesgamos a volver a un sistema encubierto de redención por cuota. No cometamos otra vez el error de que los más desfavorecidos defendían los intereses de los más favorecidos, porque todos sabemos el resultado.

El espíritu generoso, aventurero y el amor al riesgo de la juventud deben ser encauzado para el servicio de la comunidad. La formación militar, la instrucción y el «espíritu de cuerpo», que los haga sentirse orgullosos de su historial harán el resto.

ADIESTRAMIENTO

Las nuevas tecnologías de la información proporcionaran a los jefes militares, información precisa en plazos de tiempo cada vez más corto. Pero centraliza el poder de decisión cada vez más alto, lo que ocasiona por formación y adiestramiento el efecto contrario de lo que preconizan todos los manuales: la iniciativa y libertad de acción. Distante está la formación de los oficiales destinados en el Sáhara, hace más de 25 años, habitualmente destacados con su sección a muchos kilómetros de la plana mayor de su compañía, con enlace radio esporádico y en un ambiente hostil.

Necesitamos un cuerpo doctrinal del combate en áreas urbanizadas, coherente y realista, que abarque los niveles de grandes y pequeñas unidades. Y la especialización de algunas unidades, ante la alta probabilidad de estas operaciones.

Se deben desarrollar doctrinas y procedimientos propios para el combate de grandes unidades en áreas urbanizadas. Así como tener unidades adiestradas en ambientes desérticos y selváticos, en la lucha convencional y en la guerra de guerrillas.

BIBLIOGRAFÍA

ALMIRANTE: *Diccionario*.

ÁLVAREZ-ARENAS CISNEROS, C.: «Sociedad y Fuerzas Armadas: nueva cultura de Defensa». *Boletín de Información del CESEDEN*, número 270, pp. 77 a 90. Madrid, 2001.

BURDICK, C.: *La estrategia militar alemana en la Segunda Guerra Mundial y España*. 1961.

CURIEL, E.: «Y Bush se va a la guerra». *La Razón*, p. 16. 10 de febrero de 2002.

DEBASTIANI, R.: *Computers on the Battlefield*. Washington, 1983.

DELGADO MANZANARES, J.: «Inquietud sobre la guerra espacial». *Revista de Marina*, número. 241, pp. 383 a 388. Madrid, 2001.

DÍAZ DE VILLEGAS Y BUSTAMANTE, J.: *Nueva geografía militar de España*. Madrid, 1952.

EME.: *Reglamento. Empleo Táctico de la Infantería (R-1-0-1)*. Madrid, 1983.

• *Directiva de planeamiento Operativo (tema 2)*. (DO1-002). Madrid, 1998.

• *Doctrina. Empleo de la Fuerza Terrestre (DO1-001)*. 1996.

• *Doctrina Táctica de la Fuerza Terrestre*. ATP-35 (B). Madrid, 1996.

• *Doctrina. Mando (DO2-003)*. Madrid, 2000.

FERNÁNDEZ ESPINOZA, R.: «Mirando al futuro. El comportamiento del soldado en combate». *Revista Defensa*, número 287, pp. 54 a 59. Madrid, 2002.

GARCÍA CRESPO, E.: *Programa de prospectiva en el Mediterráneo Sur*. XXII Curso Monográfico del CESEDEN. «Actualización del planteamiento estratégico nacional». Tomo VI: Conferencias. 1983.

HUJAR, general.: *Geografía militar de Europa*. 1955.

HORACIO EDUARDO LAFERRIERE, G.: «La batalla asimétrica del siglo XXI». *Revista Ejército*, número 730, pp. 12 a 20. Madrid, 2002.

JACKSON, M.: «Las realidades del mando multinacional: un comentario informal». *Revista Ejército*. 2000.

JAVALOYES, J.: «Marruecos, entre la Marcha Verde y la inteligencia gris». *La Razón*, 6 de febrero de 2002.

JEME: *Ejército del siglo XXI*. 2001.

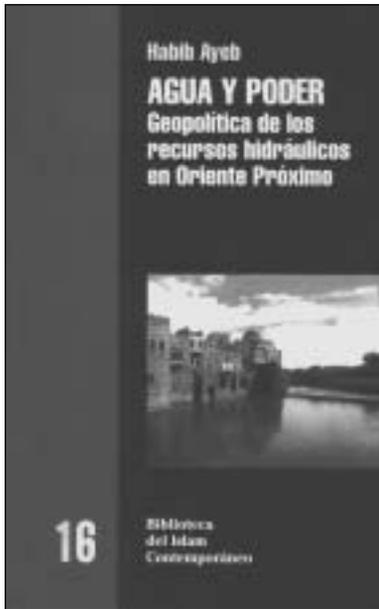
JULIÁN MARÍAS: «La Reconquista». *ABC*, p. 3. 11 de octubre de 2001.

KAPLAN, R.: *El retorno de la Antigüedad*. Gerona, 2002.

KOMMANDO FÜR INTERNATIONALE EINSATZ: *Das osterreichche bundesheer auslanseinsatz*. Austria, 2001.

- LIÓN VALDERRÁBANO, R.: *El caballo y su origen*. Salamanca, 1970.
- LÓPEZ-MUÑIZ: *Diccionario Enciclopédico de la Guerra*.
- MINISTERIO DE DEFENSA: *Libro Blanco de la Defensa*. Madrid, 2000.
- MOLA VIDAL, E.: *El pasado Azaña y el porvenir*. Madrid, 1934.
- MUÑOZ ALONSO Y LED, A.: «Visión política de la defensa común europea». Conferencia CESEDEN. 23 de enero 2000.
- «Nuevos proyectos Mahattan». *ABC*, 28 de marzo de 2002.
- PARDO DE SANTAYANA, J.: «El despertar de un Schock». *Revista Ejército*, número 730, pp. 6 a 11 Madrid, 2002.
- PRENSA: *ABC, El País y La Razón*.
- QUATREFAGES DESPERES, R.: *Los Tercios*. Madrid, 1983.
- RODRÍGUEZ PEÑA, R.: «Guerra asimétrica». *Boletín de Información del CESEDEN*, número 270, pp. 59 a 74. Madrid, 2001.
- SOREL, A.: «¿Y después Ben Laden...?». *La Razón*. Madrid, 2002.
- TORRÓN DURÁN, R.: *El análisis de sistemas*. Madrid, 1999.
- ULIBARRI, A.: «Consideraciones sobre el estado del Ejército español, para el caso de una guerra pronta». *La Asamblea del Ejército*, tema 4. Madrid, 1858.
- VARCÁCEL, D.: «Sobre la necesidad de consumir menos petróleo». *Revista de Política Exterior*, número 78. Madrid, 2000.
- VEGECIO RENATO, F.: *Instituciones militares*. Madrid, 1988.
- VILLEGAS BUSTAMANTE: *Geografía militar*. 1940.

RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS



AYEB, HABIB

Agua y poder

Bellaterra. Barcelona 2001

Rústica. 184 páginas

Biblioteca CESEDEN número 12.109.

El problema del agua en Oriente Próximo está considerado como uno de los puntos de fricción de más trascendencia en la región, a pesar de lo cual no es fácil encontrar obras en español sobre el tema.

HABIB AYEB, especialista en estudios hidráulicos relativos al Masreck, analiza en este libro las tres cuencas hidráulicas más importantes de la zona: la del Jordán, la del sistema Tigris-Eufrates y la del Nilo.

Comienza con una descripción técnica de los valles de los ríos y posteriormente entra de lleno en el aspecto central de la obra: los conflictos que genera el reparto y

uso del agua de estas cuencas y la influencia de estos conflictos en los procesos políticos de los países de la zona. En concreto hace referencia a algunos hechos de especial relevancia: la construcción de la presa de Assuán y la canalización de las aguas del Jordán hacia el sur de Israel a través del Canal Nacional Israelí. En opinión de autor, el primero tuvo grandes repercusiones a escala internacional, y el segundo fue el germen de la guerra de los Seis Días y aún hoy los recursos hidráulicos conseguidos por los israelíes en aquella guerra son objeto de negociaciones. En lo que respecta al sistema Tigris-Eufrates, el principal punto de fricción se encuentra en el reparto de aguas y trazado de fronteras en Shatt al-Arab, parte navegable del río entre el delta interior y el golfo Pérsico, que ha supuesto desde antiguo no pocos roces y tensiones entre Irak e Irán.

Además de los problemas antes mencionados, el autor hace referencia a otros muchos relativos al reparto del agua, trazado de fronteras, obras hidráulicas, Derecho Internacional, etc., que conforman un complejo escenario geopolítico caracterizado por la inestabilidad y cuyo telón de fondo es nada menos que el Proceso de Paz de Oriente Próximo.

Concluye afirmando que aunque el problema del agua no sea por sí sólo motivo para que estallen conflictos armados en la zona, sí es capaz de crear fuertes tensiones que se añadirían a las ya existentes. Señala en concreto el Kurdistán turco y el sur de Sudán como focos más probables de estas tensiones.

Este libro constituye una buena fuente de información para los interesados en la geopolítica de Oriente Próximo. Proporciona un enfoque «diferente» de las causas de los problemas de la región.

HABIB AYEB es profesor de la Universidad de París. Es autor de una tesis sobre geopolítica del Valle del Nilo y de otros libros como *Le Jourdan dans le conflict israélo-arabe* y *El agua en Oriente Próximo: recursos y conflictos*.

B. V.



SAN SEBASTIÁN CABASÉS, ISABEL
y GURRUCHAGA BASURTO, CARMEN

El árbol y las nueces

319 páginas en 21 capítulos

Rústica. Editorial: Ediciones Temas de Hoy, S. A.

Conviene primero, situar a las dos autoras del libro que hoy nos ocupa por la credibilidad que requiere un contenido tan significativo.

ISABEL SAN SEBASTIÁN es licenciada en Ciencias de la Información y su trayectoria profesional está ligada a esta carrera. Trabajó durante años en el diario *ABC* y la revista *Época*, escribe en el diario *El Mundo* y es colaboradora asidua de programas de radio y televisión entre los que podemos citar -*Hoy por Hoy*, *Hora 25* y *El Sacapuntas*- en la Cadena Ser.

CARMEN GURRUCHAGA es licenciada en Ciencias de la Información y técnico en Empresa y Actividades Turísticas. Ha trabajado como profesora en sus comienzos profesionales, para dedicarse posteriormente al periodismo, escribiendo en el diario *Unidad*, en *Diario 16* y en *El Mundo*. También es colaboradora en el programa de radio *El Primer café* de la mañana de Radio Nacional de España.

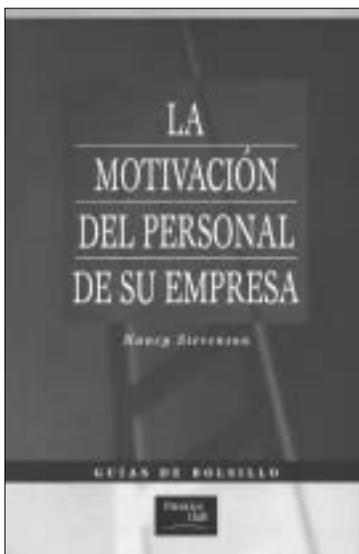
Creo que el título completo del libro que es *El árbol y las nueces. La relación secreta entre ETA y PNV* define con gran exactitud lo que se puede encontrar el lector que decida iniciar su lectura. Verdaderamente, es un asunto que no se suele tratar con la naturalidad y sinceridad que requiere un tema tan importante por estar implicados, no sólo los asesinos de la banda, sino también algunos partidos políticos legal y democráticamente constituidos.

El árbol y las nueces es ante todo un acto de valor de dos periodistas de renombre y una recopilación de documentos, reuniones, declaraciones y un sinfín de datos que quieren poner al descubierto la verdad de la situación del País Vasco a través de las relaciones entre el PNV, como protagonista principal, y la banda asesina ETA con todo el entorno que le apoya.

El significado de las reuniones de Argel, como inicio, y el conocido Pacto de Estella, como final, son algunos de los argumentos que utilizan las dos periodistas para ayudarnos a comprender este complejo entramado.

La figura del presidente del PNV, Javier Arzalluz, los acontecimientos sucedidos antes y después de los atentados más sangrientos de la banda, los encuentros del PSOE en Argel con miembros de ETA, el entramado de todo el entorno de ETA, KAS y sus organizaciones satélites y las ambiguas relaciones de amor y odio entre el PNV (Javier Arzalluz) y la organización terrorista, son unos ingredientes lo suficientemente interesantes como para que todo aquel que quiera conocer más sobre una situación tan trascendental para España se anime a su lectura.

C. M. F.



STEVENSON, NANCY

La motivación del personal de su empresa

Editorial Prentice Hall. Madrid 2000

Rústica. 161 páginas

Biblioteca CESEDEN número 12.232.

NANCY STEVENSON comenzó escribiendo manuales sobre programas y gestión de proyectos informáticos. Más tarde ocupó puestos de responsabilidad en una empresa de *software* donde se interesó por la motivación de su equipo, interés que le llevó a escribir este manual con el que trata de ofrecer una ayuda práctica y elemental a las personas que por su falta de tiempo necesitan resultados inmediatos. No pretende ofrecer una guía de lo que debe hacer el que trabaja en el nivel inferior; lo que defiende es que mediante un cambio en los enfoques del responsable

del grupo, se puede influir en los subordinados para que respondan con actitudes más positivas y se incremente su productividad.

Considera por un lado la motivación un arte, el de saber prestar la adecuada atención al personal, y por otro una cuestión de sentido común, que ha de aplicarse en forma de recompensas y fijando las metas para que las personas se superen.

El libro contiene algunos consejos dirigidos al directivo para que sepa mantener el interés de los empleados por el trabajo, y muchas ideas encaminadas al estímulo de determinados tipos de comportamiento en éstos.

Parte de la premisa de que cada individuo es diferente, por lo que no existe una fórmula única que sea válida para motivar a todo el mundo, aunque existan herramientas que permitan la motivación de grupo basadas en el conocimiento de lo que motiva a cada uno de los individuos que lo componen. Incluso a lo largo de la vida de cada persona las causas de motivación cambian con el tiempo. Por ello la autora recomienda combinar las diferentes teorías de la motivación para saber emplear los estímulos adecuados a cada persona en cada momento y aconseja tratar de comprender las posturas en la vida y el puesto que ocupa en el trabajo la persona a motivar.

Entre los consejos que la autora trata de volcar en su libro para los que quieran saber motivar a su equipo, no podían faltar el de crear un ambiente de trabajo adecuado que estimule la productividad, proporcionar bonificaciones dinerarias en función del rendimiento, facilitar a los individuos los medios y el conocimiento necesarios para triunfar, y pagar sueldos adecuados para que el personal vea reconocida su valía. No olvida otros consejos de detalle como el color que han de tener las paredes de los lugares de trabajo o el tipo de «ratón» de ordenador que más motiva.

B. V.



CASALS, CARLES

Globalización

Intermón. Barcelona 2001

Rústica. 63 páginas

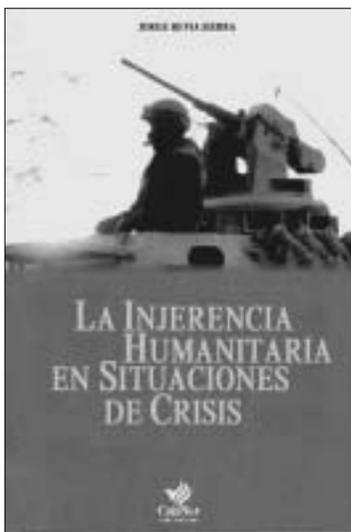
Biblioteca CESEDEN número 12.105.

Muchas voces vienen advirtiendo del riesgo que supone el fenómeno de la globalización económica y la liberación de los mercados por cuanto acentúa las diferencias entre ricos y pobres y evita que las oportunidades y los beneficios se compartan de forma equitativa. Otras por el contrario defienden que hay que acabar con la regulación de los mercados y con las fronteras económicas, para que se pueda acceder de forma generalizada al mayor número de bienes y servicios. Es difícil mantenerse al margen de este debate. Ante estas posturas enfrentadas, el autor de este breve trabajo pretende aclarar algunos conceptos y explicar las repercusiones que la globalización tiene en nuestras vidas, porque no entiende el fenómeno solamente en clave económica, sino que le encuentra implicaciones políticas, sociales y culturales.

CASALS critica el funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio, a la que acusa de oscurantismo y de falta de sensibilidad hacia los temas sociales, ambientales y de desarrollo.

De manera clara y esquemática, CARLES CASALS nos proporciona con este libro una excelente herramienta para comprender la globalización de forma rápida y sencilla.

B. V.



HEVIA SIERRA, JORGE

La injerencia humanitaria en situaciones de crisis

Publicaciones Cajasur. Córdoba 2001

Rústica 223 páginas. Castellano.

Este libro es fruto de la tesis de doctorado que el autor defendió en junio de 1996 en la Universidad «Angelicum» de Roma. JORGE HEVIA ha aligerado su tesis doctoral, acortando varios capítulos y suprimiendo numerosas citas a pie de página. Además, se ha incorporado a la obra un prólogo del ministro de Defensa, Federico Trillo-Figueroa y una presentación del presidente de Cajasur, Miguel Castillejo, que actúan como elementos actualizadores de la misma.

JORGE HEVIA SIERRA, diplomático de carrera y actualmente director general de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa, estuvo destinado como consejero de la Embajada de España ante la Santa Sede en Roma entre los años 1993 y 1996. Durante esos años se acelera el radical proceso de cambio en el mundo internacional iniciado con la caída del muro de Berlín a fines de 1989. Como señala el ministro de Defensa en su prólogo:

«El verdadero mérito de este libro consiste en haber intuido entonces, a principios de la década de los noventa, la importancia que adquiriría el debate sobre la injerencia humanitaria como vía de solución de las numerosas crisis políticas que afloran en una sociedad internacional sujeta a profundas mutaciones.»

El profesor Carrillo Salcedo ha señalado que en esos años se produce una revalorización de lo humano y lo humanitario y una emergencia de un firme consenso internacional en torno a las nociones de derechos humanos y democracia como valores generalmente compartidos por la comunidad internacional.

El libro analiza las crisis internacionales que han alimentado en los últimos años el debate sobre la injerencia humanitaria: Irak, Yugoslavia, Somalia, Ruanda, Burundi, China y Haití. Los acontecimientos estudiados llegan hasta mediados del año 1996, es decir hasta la solución parcial que la comunidad internacional propone para la crisis de Bosnia-Herzegovina basada en los Acuerdos de Dayton de finales del año 1995. Desde entonces, es justo reconocer que ese debate ha ido ganando en intensidad y vitalidad, razón por la que el libro sigue teniendo plena actualidad.

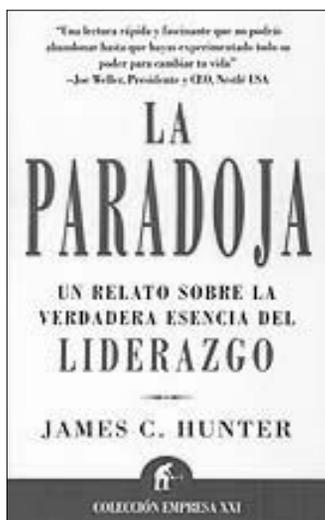
En esos primeros años noventa la situación en Bosnia-Herzegovina se deteriora gravemente hasta convertirse en una de las más dramáticas crisis de la escena internacional. El papa Juan Pablo II elabora, al hilo de sus meditaciones sobre el conflicto, una teoría profundamente revolucionaria en torno al concepto de injerencia humanitaria y para ello reinterpreta muchos elementos procedentes de la tradicional Doctrina Social de la Iglesia. Y proclama que ante determinadas situaciones de crisis los Estados no tienen

«derecho a la indiferencia» sino que tienen «el deber de desarmar al agresor» cuando todas las otras medidas se hayan revelado ineficaces.

El libro de JORGE HEVIA es, por encima de todo, un grito contra la indiferencia, un llamamiento a la comunidad internacional para que se preocupe por defender la dignidad del hombre en todos aquellos países o situaciones en los que esa dignidad es sistemáticamente vejada, violada y ultrajada. El autor no pretende promover intervenciones armadas en todos los puntos conflictivos del mundo, pero sí explorar las bases jurídicas que permitan una mayor presencia de la comunidad internacional en la resolución de esos conflictos, así como un mayor compromiso de los Estados más desarrollados, entre los que Europa debería ejercer un activo liderazgo. El principio de no injerencia en los asuntos internos no puede ser utilizado como un escudo con el que algunos Estados se protegen para cometer impunemente violaciones de los derechos humanos fundamentales.

JORGE HEVIA considera que ha llegado el momento de exigir a todos los miembros de la comunidad internacional de las naciones el respeto de un mínimo común de principios y de derechos que todo país está obligado a acatar, si quiere mantenerse dentro de la legalidad internacional; considera también que ha llegado la hora de aumentar nuestra presión sobre todos aquellos países que no respeten ese mínimo común que nadie puede violar. Sabemos que caminamos en la buena dirección porque la historia reciente del mundo marcha ineludiblemente por esos derroteros.

J. H.



HUNTER, JAMES C.

La paradoja

Editorial Empresa Activa, 9.^a edición

Rústica. 173 páginas. Castellano

Biblioteca del CESEDEN número 12.349

En esta obra, estructurada como un relato en siete capítulos, de lectura ligera y fácil de seguir, JAMES C. HUNTER expone una serie de pautas para el ejercicio del liderazgo en todos los aspectos de la vida. El hilo conductor de la exposición de sus teorías y enseñanzas es la crisis personal, familiar y de trabajo de un ejecutivo, el misterio de ciertas coincidencias y su reclusión durante una semana en un monasterio para seguir unos cursillos sobre cómo liderar. El

ambiente religioso del lugar donde se desarrolla la acción, da pie para argumentar desde el punto de vista religioso, algunos aspectos del tema

Los principios del liderazgo, se presentan sencillos, lógicos y completamente olvidados. El autor los basa en conceptos tan cotidianos y conocidos como la responsabilidad, la confianza, prestar atención y escuchar, la disciplina e incluso amar. A través del análisis semántico de palabras clave, como paradigma, afabilidad, humildad, amor, disciplina y paciencia, el autor nos conduce a argumentar, no sin cierta sorpresa, la concepción del liderazgo con una visión humanista, a través de conceptos actualmente considerados como edulcorados, pero cuya procedencia semántica conducen a una visión más clara y contundente de los significados.

El autor invierte la pirámide que habitualmente aceptamos como la estructura jerárquica de toda organización, conduciendo la reflexión y las conclusiones de los alumnos-contertulios del relato a contemplar la paradoja de sus teorías sobre el liderazgo y a descubrir cómo el hecho de ejercerlo supone un servicio y ayuda que el líder ha de llevar a cabo con los subordinados, para cubrir sus necesidades, alcanzar sus expectativas y aprovechar sus capacidades.

Uno de sus personajes es un militar que ejerce, a lo largo de la obra, de abogado del diablo, quizá por ser la estructura militar tradicionalmente la más rigidamente jerarquizada. Cada personaje representa una realidad, una visión del mundo, una forma diferente de ejercer el liderazgo: el gerente de una empresa, un pastor religioso, un militar, una entrenadora deportiva..., a todos sirve el mismo planteamiento de cómo se ha de ejercer el liderazgo.

Por último, señalar el absoluto rechazo del autor hacia el determinismo como forma de entender el comportamiento humano, que concibe como causa-efecto todo suceso físico. Para ello desmonta analíticamente la teoría freudiana sobre la imposibilidad de elección del ser humano, predeterminado por el ambiente y la herencia en su comportamiento.

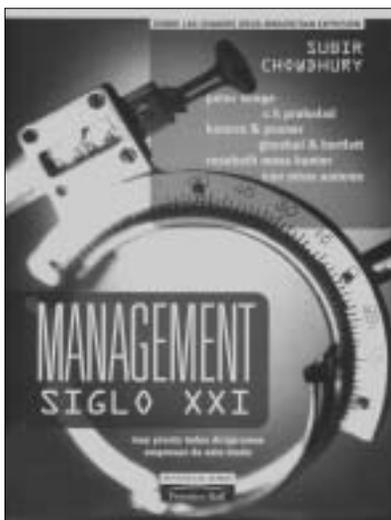
JAMES C. HUNTER reivindica el «libre albedrío» como un componente psíquico más del ser humano, argumento fundamental para apoyar la capacidad de elección y la posibilidad de cambio conductual del hombre, y por consiguiente, la posibilidad de potenciar el liderazgo a través de conductas previstas y elegidas, es decir, a través de la toma de conciencia, la práctica y la experiencia. Dos frases que encabezan dos de sus capítulos, resumen básicamente lo que HUNTER quiere transmitir con su obra:

«Lo que creamos o lo que pensemos, al final no tiene mayor importancia. Lo único que realmente importa es lo que realmente hacemos» (John Ruskin) y «Todo esfuerzo disciplinado tiene una recompensa múltiple» (Jim Rohn).

El libro forma parte de la colección de libros de autoayuda «literatura de empresa» de la editorial Empresa Activa, dirigida a ejecutivos, directivos y empresarios. La gran simplicidad del texto, lo hacen accesible a lectores de toda clase y formación, por lo que la asimilación de ideas y conceptos es muy fácil y rápida. A lo largo del texto se mencionan personajes de relevancia política y humana y se recomiendan autores y obras para aquellos que deseen ampliar sus conocimientos sobre el tema, o reflexionar más en profundidad.

JAMES C. HUNTER es asesor de una empresa dedicada a la formación empresarial de ejecutivos de Detroit y ha impartido numerosas conferencias acerca de sus especialidades: preparación de directivos y formación de equipos.

T. C. B.



CHOWDHURY, SUBIR

Management siglo XXI

Editorial Prentice Hall. Madrid 2000

Rústica. 314 páginas

Biblioteca CESEDEN número 12.234.

Este libro es un ensayo en el que 27 autores exponen sus ideas sobre el futuro del *management* o gestión de la empresa.

En el primer capítulo, SUBIR CHOWDHURY, autor principal, expone una serie de conceptos que, en su opinión, deben asimilar todos aquellos ejecutivos que pretenden sobrevivir profesionalmente en el siglo XXI.

Los problemas a los que tendrán que enfrentarse los líderes de las empresas del siglo XXI son los siguientes:

1. La revolución tecnológica, sobre todo en lo relativo a las comunicaciones e Internet.
2. Las particularidades culturales de las naciones emergentes en África y sobre todo en Asia.
3. El choque entre los intereses de las empresas y los de los jóvenes trabajadores.
4. La creciente volatilidad de los mercados.
5. La aparición de un gran número de consumidores con bajo poder adquisitivo.
6. La necesidad de captar capital intelectual además de financiero.
7. La necesidad de gestionar organizaciones cada vez más descentralizadas.
8. Convencer a la sociedad de que las empresas no sólo quieren tener beneficios, sino que además crean valor para la propia sociedad.
9. Sobre cada uno de estos problemas, los diferentes autores apuntan las posibles soluciones.

En esta obra queda perfectamente claro, el estado en que se encuentran el liderazgo y la gestión en el mundo empresarial.

SUBIR CHOWDHURY es vicepresidente ejecutivo del American Supplier Institute. Fue consultor de gestión de calidad en General Motors Corporation. Obtuvo el premio «Henry Ford II» a la excelencia en la ingeniería de automoción y el «U.S. Congressional Recognition». Ha presidido la División de Automoción de la Asociación Americana para la Calidad y es socio de la «Royal Statistical Society». Sus obras más destacadas son: *Seis Sigma; Robust Engineering; The Mahalanobis-Taguchi System; QS-9000 Pioneers y The Talent Era*.

J. F. V.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

VISITA A ESPAÑA DEL VICEMINISTRO DE DEFENSA DE VIETNAM



El día 7 del pasado mes de marzo visitó el CESEDEN el excelentísimo señor TG, Nguyen Huy Hieu, viceministro de la República Socialista de Vietnam quien, una vez recibido por el excelentísimo señor TG, DICESEDEN, asistió a una conferencia: *Presentación del CESEDEN*, una vez finalizada la misma efectuó un recorrido por las instalaciones del Centro.

VISITA A ESPAÑA DEL C CURSO DEL COLEGIO DE DEFENSA DE LA OTAN (NADEFCOL)



Durante los días 11 y 13 del pasado mes de abril visitó España una delegación del C Curso del Colegio de Defensa de la OTAN (NADEFCOL) presidida por su director, TG Raffienne.

Durante su estancia visitaron: las instalaciones de este Centro, donde asistieron a las conferencias: *Fuerzas Armadas españolas*; *Política de defensa española* y *Política exterior española*. También visitaron el Museo del Prado y la ciudad de Toledo.

CONFERENCIA PRONUNCIADA POR EL EXCELENTÍSIMO SEÑOR DON JUAN PRAT Y COLL



El día 21 del pasado mes de marzo, el excelentísimo señor don Juan Prat y Coll impartió una conferencia bajo el título: *De la Conferencia de Barcelona al Diálogo Mediterráneo de la OTAN*, incluida en el ciclo de conferencias generales de este Centro: el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.

Por su interés se incluye el texto de dicha Conferencia en las páginas anteriores de este *Boletín*.

VISITA A ESPAÑA DE LA ACADEMIA DE MANDO Y ESTADO MAYOR DE LAS FUERZAS ARMADAS ALEMANAS



Durante los días 17 y 19 del pasado mes de abril, visitó España una delegación de la Academia de Mando y Estado Mayor de las Fuerzas Armadas alemanas presidida por el GB, Röhrs, director de Formación y Doctrina de la Führungsakademie, acompañado por el agregado de Defensa de Alemania, CF. Wehner.

Durante su estancia visitaron las instalaciones de este Centro, donde asistieron a las conferencias: *Presentación del CESEDEN; Organización y misiones de las Fuerzas Armadas españolas y Política militar española y colaboración bilateral.*

VISITA A ESPAÑA DE LA ACADEMIA DE GUERRA DE TURQUÍA



Entre los días 22 y 26 de abril, visitó España una delegación de la Academia de Guerra de Turquía presidida por el vicealmirante Engin Heper, jefe de la Escuela de Guerra Naval.

Durante su estancia visitaron: las instalaciones de este Centro, donde asistieron a las conferencias: *Presentación del CESEDEN*; *Las Fuerzas Armadas españolas* y *Política de defensa española*.

También realizaron visitas de interés cultural al Museo del Prado y la ciudad de Toledo.

ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (ESFAS)

III Curso de Estado Mayor

Fase específica

Continúan las actividades previstas en el plan general del Curso para la fase específica que se viene desarrollando desde el día 14 de enero hasta el día 5 de abril de 2002.

Dentro de esta fase cabe señalar la celebración de una mesa redonda sobre profesionalización en el Ejército de Tierra.

Ciclo de acción conjunta

El día 8 de abril comienzan las actividades correspondientes al ciclo de acción conjunta que se desarrollará hasta el día 31 de mayo de 2002.

ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA (EALEDE)

X Curso de Alta Gestión Logística

Continúan las actividades previstas en el plan general del Curso, en base a conferencias, mesas redondas, charlas y visitas a grupos industriales del ámbito de la defensa.

Se han efectuado visitas a:

- AMPER Programas en Madrid, el día 7 de marzo de 2002.
- IZAR-BAZÁN en Ferrol, los días 13 y 14 de marzo de 2002.
- ISDEFE, el día 21 de marzo de 2002.
- CASA en Madrid, el día 10 de abril de 2002.
- INDRA en Madrid, el día 18 de abril de 2002.
- Santa Bárbara en Trubia (Oviedo), los días 24 y 25 de abril de 2002.

XXII Curso de Defensa Nacional

Continúan las actividades previstas en el plan general con el desarrollo del ciclo específico del Curso. Se han realizado visitas al Centro de Satélites de la Unión Europea y a la Academia de Ingenieros del Ejército de Tierra.

Máster de Seguridad y Defensa

Se continúa desarrollando el Curso de acuerdo con lo previsto en su plan general.

Universidades

Se siguen desarrollando los trabajos de las Cátedras y Seminarios de Estudios de la Seguridad y Defensa creados dentro del marco de los convenios suscritos con las universidades. Continúa la cooperación con las Facultades, Escuelas e Institutos Universitarios en áreas relacionadas con la Defensa Nacional.

Seminarios de trabajo

Los cuatro Seminarios de trabajo mantienen su ritmo de estudios sobre la materia específica asignada a cada uno de ellos.

NOTA: Las personas interesadas en la adquisición de algunas *Monografías* y *Boletín de Información del CESEDEN* 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.