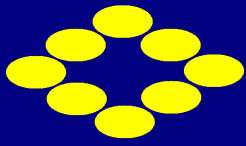


# UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206

Nº 34

Enero /January 2014



**UNISCI**

UNIDAD DE  
INVESTIGACIÓN  
SOBRE  
SEGURIDAD Y  
COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL

RESEARCH  
UNIT ON  
INTERNATIONAL  
SECURITY AND  
COOPERATION



## **ORIENTE MEDIO/ MIDDLE EAST**

*Sotiris Serbos* Injecting the Iranian Factor in US-Turkish Relations:  
A New Player in Town

## **EUROPA / EUROPE**

*Guilem Colom* El largo camino hacia la gestión integral de la Crisis  
en la Unión Europea

*Aurelia Dercaci* La europeización de la República de Moldova:  
un camino sinuoso e incierto hacia  
la integración europea

*Francisco Salvador Barroso* El impacto de la cooperación estructurada permanente  
(CEP) sobre la comunidad de seguridad europea

## **TERRORISMO / TERRORISM**

*Rohan Gunaratna* Terrorist Threat in 2014

*Beatriz Mesa* La transformación del yihadismo en el norte de Mali:  
De « causa » política a economía criminal

*David Nieves* Rebelión y sharía en el Sahel:  
una aproximación al estallido de la rebelión tuareg y  
la ocupación del norte de Mali por grupos yihadistas  
e islamistas armados

*Jesús Pérez* El caso Breivik como paradigma  
de la nueva violencia política en Europa

## **SOCIEDAD INTERNACIONAL / INTERNATIONAL SOCIETY**

*Maria-Cecilia Añaños* La idea de los bienes comunes en el sistema  
internacional: ¿renacimiento o extinción?

## **SANTA SEDE / HOLY SEE**

*Carlos Corral* Los 55 estados con sus respectivos 220 acuerdos  
vigentes con La Sante Sede

Disponibile on-line:  
Available on-line:

[www.ucm.es/  
info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci)

## UNISCI Discussion Papers

*UNISCI Discussion Papers* (ISSN 1696-2206) es una revista científica de acceso abierto, con sistema de evaluación por pares, sobre Relaciones Internacionales y Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas.

La revista es publicada tres veces al año —enero, mayo y octubre— por la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid. Todos los números están disponibles de forma gratuita en nuestra página web [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci).

El Comité de Redacción acepta colaboraciones en forma de artículos o reseñas de libros. Pueden enviarnos sus propuestas según se indica en las “Instrucciones para autores” que figuran al final de este número, así como en nuestra página web.

*UNISCI Discussion Papers* (ISSN 1696-2206) is an open access, peer-reviewed scientific journal on International Relations and Security; both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives.

The journal is published three times per year (January, May and October) by the Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI), Complutense University of Madrid. All the issues are available free of charge at our website [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci).

The Editorial Committee accepts contributions of articles or book reviews. Proposals may be sent as indicated in the “Instructions for Authors” that can be found at the back of this issue, as well as at our website.

### COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

#### **Mustafa Aydin**

*Professor of International Relations,  
Kadir Has University Rector*

#### **Mely Caballero-Anthony**

*Director of the Non-Traditional Security Center,  
Rajaratnam School of International Studies,  
Singapore*

#### **Terrence Guay**

*Professor of International Business,  
Pennsylvania State University*

#### **Tai Hwan Lee**

*Senior Fellow,  
The Sejong Institute, Seoul*

#### **Li Nan**

*Senior Research Fellow,  
U.S. Naval War College*

#### **Haksoon Paik**

*Director, Center for North Korean Studies,  
The Sejong Institute, Seoul*

#### **John Ravenhill**

*Professor of International Relations  
The Australian National University*

#### **Sten Rynning**

*Associate Professor of International Relations and  
Security Studies, University of Southern Denmark*

#### **Abdelkader Sid Ahmed**

*Professor of International Economics,  
Université Paris-Sorbonne*

#### **Dan Tschirgi**

*Professor of Political Science,  
The American University in Cairo*

#### **Romualdo Bermejo**

*Chair in Public International Law,  
University of León*

#### **Ralph Emmers**

*Associate Professor of International Relations,  
Rajaratnam School of International Studies,  
Singapore*

#### **Mendo Castro Henriques**

*Professor, Portuguese Catholic University and  
former Director for Research, National Defence  
Institute*

#### **Bobo Lo**

*Former Director, Russia and Eurasia Programme,  
Chatham House, London*

#### **Arvind Kumar**

*Head of the Department of Geopolitics and  
International Relations, Manipal University*

#### **Alessandro Politi**

*Strategic & OSINT Analyst  
Former WEU Researcher*

#### **Reinhardt Rummel**

*Professor of International Security, Munich University  
Former Director of Programmes, SWP Berlin*

#### **Leonard C. Sebastian**

*Associate Professor of International Relations,  
Rajaratnam School of International Studies, Singapore*

#### **Terry Terriff**

*Chair, Centre for Military and Strategic Studies,  
University of Calgary*

#### **Kostas Ifantis**

*Professor of International Relations,  
Athens University*

**Juan Emilio Cheyre**

*Director, Center for International Studies,  
Catholic University of Chile*

**Massimo de Leonardis**

*Director of the Department of Political Science,  
Catholic University of the Sacred Heart, Milan*

**Shantanu Chakrabarti**

*Associate Professor, Institute of Foreign Policy  
Studies, University of Kolkata*

**COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE**

**DIRECTOR / EDITOR**

**Antonio Marquina**

*Chair in Security and Cooperation in International Relations,  
Complutense University of Madrid*

**VOCALES / ASSOCIATE EDITORS**

**Carlos Corral**

*Chair in Religious Forces in International Society  
(Emeritus), Complutense University of Madrid*

**Santiago Petschen**

*Chair in Religious Forces in International Society,  
Complutense University of Madrid*

**José Antonio Sainz de la Peña**

*Colonel, Spanish Army (Ret.)  
Senior Researcher, UNISCI*

**Carlos Echeverría**

*Professor of International Relations,  
UNED University, Madrid*

**Javier de Quinto**

*Professor of International Economics,  
CEU San Pablo University, Madrid*

**David García**

*Professor of International Relations,  
Complutense University of Madrid*

**Javier Ignacio García**

*Professor of International Relations,  
SEK University, Segovia*

**Belén Lara**

*Arms Control and Disarmament Expert,  
Senior Researcher, UNISCI*

**Antonio Alonso**

*Professor of International Relations,  
CEU San Pablo University, Madrid*

**Xira Ruiz**

*UNISCI Research Fellow,  
Complutense University of Madrid*

**Alberto Priego**

*UNISCI Research Fellow,  
Complutense University of Madrid*

**Gracia Abad**

*UNISCI Research Fellow,  
Complutense University of Madrid*

**Rubén Herrero de Castro**

*Professor of International Relations,  
Complutense University of Madrid*

**Mercedes Guinea**

*Professor of International Relations,  
Complutense University of Madrid*

**SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR**

**Eric Pardo Sauvageot**

**AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS**

**Gustavo Díaz, Javier Morales,**

**Gloria Inés Ospina, María-Ángeles Alaminos Hervás, Beatriz Tomé, María Ángeles Muñoz, Nieva Machín, Mónica Miranzo, Raquel Barras.**

## DIRECTORIOS Y BASES DE DATOS / ABSTRACTING & INDEXING

CATÁLOGO LATINDEX • COLUMBIA INTERNATIONAL AFFAIRS ONLINE (CIAO) • CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • DIALNET • DIFUSIÓN Y CALIDAD EDITORIAL DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS (DICE), CSIC • DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS (DOAJ) • GOOGLE SCHOLAR • HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY • INDEX ISLAMICUS • INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY • INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE • INTERNATIONAL SECURITY AND COUNTER-TERRORISM REFERENCE CENTER • ISOC — CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, CSIC • LANCASTER INDEX TO DEFENCE & INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE • NATIONAL INSTITUTE FOR RESEARCH ADVANCEMENT (NIRA) POLICY RESEARCH WATCH • ONLINE COMPUTER LIBRARY CENTER (OCLC) • PORTAL DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID • RED DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA Y PORTUGAL (REDALYC) • SCIRUS • SCOPUS • ULRICH'S PERIODICALS DIRECTORY • WORLDCAT • INTERNATIONAL BIBLIOGRAPHY OF SOCIAL SCIENCE • POLITICAL SCIENCE COMPLETE.

© UNISCI, 2014

Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,  
Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain  
*E-mail:* unisci@cps.ucm.es / *Web:* www.ucm.es/info/unisci  
*Tel.:* (+ 34) 91 394 2924 / *Fax:* (+ 34) 91 394 2655

ISSN: 1696-2206

El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes siempre que se mencione debidamente su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

*All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in UNISCI Discussion Papers must be clearly stated.*

**ÍNDICE / CONTENTS**

*Antonio Marquina* Nota editorial/ *Editor's Note* 7

**ORIENTE MEDIO/ MIDDLE EAST**

*Sotiris Serbos* Injecting the Iranian Factor in US-Turkish Relations:  
A New Player in Town 9

**EUROPA / EUROPE**

*Guillem Colom* El largo camino hacia la gestión integral de la Crisis  
en la Unión Europea 31

*Aurelia Dercaci* La europeización de la República de Moldova:  
un camino sinuoso e incierto hacia  
la integración europea 49

*Francisco Salvador Barroso* El impacto de la cooperación estructurada permanente  
(CEP) sobre la comunidad de seguridad europea 71

**TERRORISMO / TERRORISM**

*Rohan Gunaratna* Terrorism Threat in 2014 97

*Beatriz Mesa* La transformación del yihadismo en el norte de Mali:  
De « causa » política a economía criminal 103

*David Nieves* Rebelión y sharía en el Sahel:  
una aproximación al estallido de la rebelión tuareg y  
la ocupación del norte de Mali por grupos yihadistas  
e islamistas armados 119

*Jesús Pérez* El caso Breivik como paradigma  
de la nueva violencia política en Europa 139

**SOCIEDAD INTERNACIONAL / INTERNATIONAL SOCIETY**

*María-Cecilia Añaños* La idea de los bienes comunes en el sistema  
internacional: ¿renacimiento o extinción? 153



**SANTA SEDE / HOLY SEE**

<i>Carlos Corral</i>	Los 55 estados con sus respectivos 220 acuerdos vigentes con La Sante Sede	179
----------------------	--	-----

**NOVEDADES / LATEST NEWS**

215

Sobre UNISCI / *About UNISCI*

217

Instrucciones para los autores

221

*Instructions to authors*

225



## **NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE**

**Antonio Marquina<sup>1</sup>**

*UNISCI Director*

Este nuevo número de la revista, si bien no tiene un tema monográfico central, contiene diversos estudios que intentan clarificar algunos temas de seguridad y relaciones internacionales de notable actualidad. La revista intenta así abordar diversas cuestiones relevantes en función de su cercanía a España y a la Unión Europea y los cambios recientemente acontecidos en este entorno: el conflicto y dificultades en la estabilización de Mali, el problema del terrorismo en general y el problema de los “lobos solitarios” ejemplificado en el caso Breivik; el posible impacto de los acuerdos del 5+1 con Irán de 24 de noviembre de 2013 en las relaciones entre Estados Unidos y Turquía; el apremiante tema del desarrollo de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea, asunto que varios artículos abordan, en función de los acuerdos adoptados en el Consejo Europeo del 19-20 de diciembre de 2013, así como el complicado tema de la integración en la Unión Europea de la República de Moldova; el reconocimiento de los bienes comunes en el sistema internacional frente a las tendencias de privatización y comercialización; y, finalmente, una interesante reseña de los 220 acuerdos que tiene firmados la Santa Sede con cincuenta y cinco Estados, y su presencia diplomática en 179 Estados.

La perspectiva de los diversos estudios es bastante amplia y suficientemente crítica, en orden a poder presentar diversas aristas y simplificaciones que existen en algunos planteamientos generales en boga. Este es el caso de los trabajos sobre Mali y la redefinición de los actores en pugna, que permiten redimensionar algunos planteamientos de los dos últimos años poco creíbles. ¿Cómo es posible que un tema relativamente marginal como era Al Qaeda en el Magreb en 2011, en tan poco tiempo, tras el derrocamiento y muerte del coronel Gadafi pudo llegar a convertirse, en algunos planteamientos oficiales y oficiosos, en un asunto de primera prioridad en la lucha contra el terrorismo? ¿Cómo es posible que, tras la intervención francesa, este asunto vuelva a ser considerado como un problema terrorista de interés relativo, como el que realmente tenía en 2011?

Por su parte, el artículo del profesor Sotiros Serbos trata de escrutar las perspectivas y consecuencias que se abren a la política estadounidense en Oriente Próximo, inducidas por el acuerdo de 24 de noviembre de 2013, cuya implementación se ha iniciado el 20 de enero de

---

<sup>1</sup> Antonio Marquina Barrio is Chair of Security and Cooperation in International Relations, Director of the Department of Public International Law and International Studies of the Universidad Complutense de Madrid (UCM), Director of UNISCI and President of Foro Hispano-Argelino. His main research lines are security in Europe, the Mediterranean, Asia-Pacific, arms control and food security.

*Address:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

*E-mail:* [marioant@cps.ucm.es](mailto:marioant@cps.ucm.es).



2014. El artículo contribuye a aclarar los condicionantes del realineamiento económico y militar de Estados Unidos con respecto a Asia.

El pequeño bloque de artículos sobre la seguridad y defensa europea pretenden, desde diversos puntos de vista, realizar un recorrido de lo acontecido en este tema en los últimos años, explicitando dónde realmente se encuentra la Unión Europea en cuanto a posibilidades de gestión de crisis complejas y la situación de la coordinación civil-militar, así como el posible papel de la cooperación estructurada permanente. Si bien el recorrido es interesante, los resultados no dejan de ser profundamente decepcionantes, dejando abierta la cuestión de la ausencia de una efectiva comprensión de los tiempos en que le toca y va a tocar vivir a la Unión Europea en el sistema internacional. No deja de ser ya patente la contradicción de querer ser un actor global y un poder normativo sin disponer de algunos poderes reales fundamentales que le permitan ejercer este papel en un sistema internacional en notable reconfiguración. Este discurso ya está llegando a ser una pura retórica vacía y un autoengaño consentido revestido de un europeísmo poetizado. El estudio sobre las dificultades en la integración de la República de Moldova en la Unión Europea viene a constituir también un recordatorio sobre los problemas que todavía perduran en el vecindario-este de la Unión Europea.

Los artículos restantes de la revista presentan temas de gran actualidad sobre dos asuntos relevantes, el primero sobre los bienes comunes y la importancia de su reglamentación y su utilización colectiva, en un momento de auge del papel de los Estados en el proceso de globalización, y, el segundo, sobre una cuestión fundamental en la sociedad internacional, cuya importancia se ha vuelto a poner sobre la mesa de forma patente con las revoluciones árabes: el papel del factor religioso, en el caso de que se ocupa la revista, el mundo católico, y su dimensión diplomática y pública, frente a algunos intentos de reducción a la esfera meramente privada, de procedencia generalmente occidental, dejando de lado planteamientos y situaciones claramente persecutorios.





## INJECTING THE IRANIAN FACTOR IN US-TURKISH RELATIONS: A NEW PLAYER IN TOWN?

**Sotiris Serbos<sup>1</sup>**

*Democritus University of Thrace*

### **Abstract:**

The article attempts to bring forward a framework analysis which elaborates on America's shifting foreign and defence policy priorities from the Middle East region to the Asia-Pacific. Pulling of resources for sustaining a US rebalancing strategy to Asia is inextricably linked to successfully coordinate a set of alliances in a far from straightforward regional security environment. In an effort to achieve a functional balance of power in the Greater Middle East, Washington's game-changing for managing regional rivalries and the spillover effects of the Syrian civil war, indicate a necessity for reassessing Middle East's security system by approaching two non-Arab Muslim countries; Shiite Iran and Sunni Turkey. To avoid Iraq's disintegration and above all to preserve a regional balance of power, America's strategy involves engaging Iran in a constructive process of rapprochement with the US, while empowering Turkey to counterbalance its growing leverage in the region.

**Keywords:** Asia - Pacific, Middle East, Balance of Power, Iraq.

### **Resumen:**

*Este artículo presenta un marco de análisis dedicado a las cambiantes prioridades en política exterior y de defensa de los EEUU desde el Medio Oriente hasta el área del Asia-Pacífico. Extraer los recursos necesarios para asegurar la estrategia de los EEUU de reequilibrio hacia Asia está irremediadamente ligado a una coordinación exitosa de su red de aliados en un ambiente de seguridad regional bastante complejo. En un esfuerzo por lograr un equilibrio de poder funcional en el Gran Oriente Medio, el cambio de estrategia de Washington para manejar las rivalidades regionales y los efectos derivados de la guerra civil en Siria muestran la necesidad de reevaluar el sistema de seguridad de Oriente Próximo a través de un acercamiento a dos países musulmanes no-árabes: el Irán chií y la Turquía suní. Para evitar la desintegración de Iraq y sobre todo para preservar el equilibrio de poder regional, la estrategia de los EEUU implica involucrar a Irán en un proceso constructivo de acercamiento con los EEUU, mientras se dota a Turquía de poder para reequilibrar su creciente poder en la región.*

**Palabras clave:** Asia-Pacífico, Oriente Medio, equilibrio de poder, Iraq.

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

---

<sup>1</sup> Dr. Sotiris Serbos is Lecturer in International Politics at Democritus University of Thrace and research fellow at Jean Monnet European Centre of Excellence in the University of Athens. The author can be contacted at [sermpos@socadm.duth.gr](mailto:sermpos@socadm.duth.gr) or [sserbos@gmail.com](mailto:sserbos@gmail.com).



## **1.The role of US: Sketching the Terrain in the Greater Middle East and Asia-Pacific**

### **1.1. Rebalance to Asia – Pacific**

The issues raised in an international environment of rising economic and security interdependence underline the importance of resisting the temptation to overcome the complexity of the modern world by simply dusting off and adopting old attitudes and unsuccessful modes of action. From 2009 onwards, the US administration acknowledged that the international community should not try to tackle new challenges with old mindsets which might irreversibly traumatize America's core competence and 'imperial flagship' for leaping forward and sustaining its global role, namely its ideological strength of democratic culture. "At a time when fiscal austerity conversely demands a more disciplined and focused grand strategy for the United States"<sup>2</sup>, the need for increased policy coordination between the power centers of a multipolar world becomes more than evident.

A pressing reality which involves the desire of emerging regional powers to gain more authority and leadership within the liberal international order where the US will continue to engage itself as the leading power. What is more, upgraded or on an equal footing state-actors "have a different set of cultural, political, and economic experiences"<sup>3</sup> and are still suffering from democracy issues, undecided geopolitical directions and nationalistic tendencies. Taking into consideration ongoing power transitions and its role of a global player – shaper, Washington has decided to preserve the system's security and prosperity through an update of the liberal international order; thereby avoid experiencing a competing transition in the ideas, principles and practices that govern the multipolar balance-of-power system. If the course of action proves to be a successful one, in effect it will be the West (US and Europe which acts as its bridgehead in Eurasia) as the actor establishing principles and setting limits for emerging regional players on how to properly manage their growing power and assist them accordingly.

In this respect, with the dynamics of change taking precedence over the ones of continuity, the role of the US for managing global security and matching shifting regional power relationships in a liberal economic order is increasingly linked to the Asia - Pacific Region<sup>4</sup>. For example, "will a rising China continue to tolerate the US security role in Asia, or will it gradually try to convince other Asian states to distance themselves from Washington?"<sup>5</sup> The need for establishing a closer and more favorable geopolitical understanding -in the context of a strategic alliance- with China over regional security settings that could have global implications is firmly recognized in the United States. Since it could involve some form of power sharing arrangements at least in the Asian context. By reducing its military

<sup>2</sup> Bisley, Nick and Phillips, Andrew: "Rebalance To Where?: US Strategic Geography in Asia", *Survival*, vol. 55, no. 5 (October-November 2013), pp 96-97.

<sup>3</sup> Ikenberry, John G.: "Liberal World Order: Internationalism After America", *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 3 (May/June 2011), p. 18.

<sup>4</sup> "Well before the announcement of the Obama administration's 'pivot', the United States had already begun to shift its strategic focus from Europe towards Asia. The process of what has since come to be referred to as 'rebalancing' started to get under way at the turn of the century but was delayed for almost a decade by the terrorist attacks of 9/11 and the subsequent wars in Afghanistan and Iraq. With the winding down of those conflicts, American strategists have begun to lift their eyes from the Middle East and Southwest Asia and to concentrate more intently on East Asia and the Indian Ocean". See Friedberg, Aaron L.: "The Euro Crisis and US Strategy", *Survival*, vol. 54, no. 6 (December 2012-January 2013), p. 20.

<sup>5</sup> Walt, Stephen: "Question Time", *Foreign Policy*, 6 November 2013, at <http://walt.foreignpolicy.com/blog/2072>.



presence in Europe and the Middle East, US administration paves the way for pivoting its strategic gaze to Asia with the aim of becoming the central broker in China's external relations<sup>6</sup>. Through this strategy, Washington seeks to maintain its network of key alliances in the region, projects its capacity for military intervention and above all avoids facing unfavorable trends in the Asian balance of power leading to "a less cooperative order built on spheres of influence"<sup>7</sup>. While cementing Beijing's "peaceful rise"<sup>8</sup> through its deeper integration into the international order, the United States maximizes its leverage to ensure effective global cooperation and policy coordination with China being offered the status of regional and not the one of global player.

## 1.2. The Middle East Strategy

As a result of the gradual process which has been described, America's foreign and defence policy priorities are shifting and the Middle East region progressively scores lower -compared to the past- as a valuable but still peripheral piece in the security puzzle of shaping Washington's grand new equilibrium strategy in Eurasia. However, pulling of resources for unfolding a solid and durable US strategic rebalancing to Asia is inextricably linked to successfully manage Middle East messy relations in a far from straightforward deteriorating security environment where "border conflicts, national ambitions, security fears, ethnic animosities and religious fanaticism"<sup>9</sup> forcefully coexist and persistently clash with each other. All in all, in an effort to achieve and maintain a functional balance of power in the region<sup>10</sup> by managing and stabilizing fragile interrelationships; a development allowing over time the US military presence there be kept to a minimum while the administration will continue leading from behind to defend its strategic interests in the region, which include: a) securing the free flow of oil to global markets, b) ensuring nuclear non-proliferation, c) sustaining counter-terrorism efforts and reducing extremist violence. At that point, giving rise to, as Brzezinski notes, a period when the United States becomes more of a "balancer, influencer, but not direct participant in mainland conflicts"<sup>11</sup>.

In this case, to avoid a dangerous escalation of the region's security dilemmas due to intensified competition, America's gradual disengagement from the Middle East goes hand in hand with the establishment of geopolitical arrangements between contrasting interests which the US -via a coordination of alliances- succeeds to neutralize, establishing a so called 'neutral balance'. Thereby, creating a balance among competing interests that serves as a necessary prerequisite to provide room for neutralization of forces and space for allowing Washington's pull back from the region. Needless to say that, the aforementioned strategy will progressively evolve rather than just happen.

---

<sup>6</sup> See Niblett, Robert: "A Tough Second Term for Obama on Foreign Policy", *Chatham House*, 7 November 2012, at <http://www.chathamhouse.org/print/187059> and Brooks, Stephen; Ikenberry, John G. and Wohlforth, William C.: "Lean Forward: In Defense of American Engagement", *Foreign Affairs*, vol. 92, no. 1 (January-February 2013), p. 77.

<sup>7</sup> Ikenberry, *op. cit.*, p. 30.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>9</sup> Brookings Institution: "The West and Turkey: Their Role in Shaping a Wider Global Architecture", Proceedings – The 2012 Sakip Sabanci Discussion with Zbigniew Brzezinski, 2 May 2012, p. 8, at [http://www.brookings.edu/~media/events/2012/5/02%20turkey%20west/20120502\\_turkey\\_west.pdf](http://www.brookings.edu/~media/events/2012/5/02%20turkey%20west/20120502_turkey_west.pdf).

<sup>10</sup> Evidently, as Walt points out, "if you are playing the balance of power game, you want to maximize your diplomatic flexibility and avoid becoming overly committed to any particular ally". The same applies to the context of US's 'special relationships' identified with allies including Israel and Saudi Arabia; Walt, Stephen: "Playing Hard to Get in the Middle East", *Foreign Policy*, 25 October 2013, at <http://walt.foreignpolicy.com/blog/2072>.

<sup>11</sup> Brookings Institution, *op. cit.*, p. 9.



### 1.3. The Role of Iran

The United States is restructuring Middle East's balance of power. Searching for one that is compatible with its strategy toward Asia - Pacific. In this course of action Iran's overall power potential can by no means be neglected. Especially if -under certain preconditions and trade-offs in terms of security concerns- it can serve the objectives of a revised US strategy for the region. Although anti-Americanism has been a central ideological pillar of Iran's government, Tehran's pragmatic foreign policy record implies that strategic interests of both countries should supersede ideology, especially when it comes to common areas of geopolitical accord (typical examples include alignment of US and Iranian interests in Central Asia and Caucasus in the direction of containing Russia's regional power broker status). On behalf of the US administration and its overestimation about Iranian anti-Americanism, the road ahead involves abolishing a recurring tendency to demonize Tehran's regime even when aligning interests have been observed. In such polarized environment, influencing the conduct of Iranian foreign policy and initiating cooperative efforts at the bilateral level becomes at least counterproductive. "This has been most tragically evident in the case of Tehran reaching out to Washington in the 1990s, after 9/11, in 2003, and again in 2005, only to be sharply rebuffed each time"<sup>12</sup>.

United States' long-term strategic interests in Eurasia (Iran has an immediate outreach to Central Asia and presents itself as a more front-line state compared to Turkey), are better served by assisting Iran to improve its financial situation and restore its faltering economy through its reintegration in the international community; an event which paves the way for initiating Tehran's gentle strategic cooperation with the West. Even more, Iran's return to the global fold "is likely to strengthen the hand of moderate forces there and make Iran less disruptive in other contexts (e.g., Lebanon)"<sup>13</sup>. Are there any empirical findings which shed light on the suggestion that a strategy of 'neutral balancing' might be under way or at least seriously considered? Taking a look at present Middle Eastern shifting dynamics analysis focuses on the diplomatic efforts undertaken by the United States and the ideologically driven regime in Iran for a cautious rapprochement to resolve the nuclear crisis. Albeit his limited capacity to negotiate and finalize an agreement due to Iran's system of multiple power centers, promising progress has been achieved following Hassan Rowhani's June 2013 election in the presidency. The so-called 'Diplomat Sheikh' (a man who can make deals as its nickname refers to<sup>14</sup>), endorses a reformist political approach which favors moderation and encourages transparency. "The achievement of a long-term nuclear deal would further alter Iran's internal political picture, opening the door for more realists and reformers to compete with conservatives and hard-liners, who still dominate Iran's Parliament and judiciary"<sup>15</sup>.

Without ignoring a variety of internal and external factors that have contributed to and influenced the US administration towards opening a channel of communication or even trying to establish a working relationship with Tehran, the more than alarming situation in both Iraq

<sup>12</sup> Walt, Stephen: "US Middle East Strategy: Back to Balancing", *Foreign Policy*, 21 November 2013, at [http://walt.foreignpolicy.com/posts/2013/11/21/us\\_middle\\_east\\_strategy\\_back\\_to\\_balancing](http://walt.foreignpolicy.com/posts/2013/11/21/us_middle_east_strategy_back_to_balancing).

<sup>13</sup> Walt, Stephen: "What's Really at Stake in the Iranian Nuclear Deal", *Foreign Policy*, 25 November 2013, at [http://walt.foreignpolicy.com/posts/2013/11/25/iran\\_the\\_us\\_and\\_the\\_middle\\_east\\_balance\\_of\\_power](http://walt.foreignpolicy.com/posts/2013/11/25/iran_the_us_and_the_middle_east_balance_of_power).

<sup>14</sup> The electoral behavior of Iranian voters revealed rejection of government's policies and a pull back from strengthening the 'resistance economy' scenario. "Among other frustrations, Iranians are fed up with their faltering economy, with the international sanctions that are increasingly chocking off trade and with a leadership that has proven incapable of relieving the pressure". See Fitzpatrick, Mark: "Reinforce Rowhani's Mandate for Change", *Survival*, vol. 55, no. 4 (August-September 2013), pp. 32-33.

<sup>15</sup> Unites States Institute of Peace: "Wright, Ignatius Analyze Iran Developments", United States Institute for Peace (USIP), 9 January 2014, at <http://www.usip.org/publications/wright-ignatius-analyze-iran-developments>.



and Syria seem to have pulled the trigger; alongside the change of guards in Iran where some initial but still credible signals have been observed including politically costly signals from Iran's Supreme Leader Ali Khamenei pointed at the hard-liners of his domestic front. A real debate among senior Iranian elites on the country's future course has come to take place in Tehran<sup>16</sup>. Even more in Washington, where, due to increasing pressures and constraints coming from Israel's and Saudi Arabia's vested interests and hardline lobbyist groups, pursuing a step-by-step rapprochement process with Tehran will require more than political willingness and skillful diplomacy on behalf of the US administration to convince its awkward and suspicious partner in Capitol Hill. In light of all the pitfalls involved, following ten years of diplomatic incompetence, key has now been the search for expanding the scope of the limited -interim- agreement that was concluded in Geneva on November 24 between the representatives of the so-called P5+1<sup>17</sup> group of states -China, France, Russia, the U.K., the U.S, Germany- and Iran.

As for Iraq, a Shiite-ruled semi-democratic Arab state, the continuation of exclusionary domestic politics, coupled by complex Arab uprisings and the trajectory of Syria's civil war have reached a stormy situation where three of the starkest and bloodiest lines dividing today's Middle East harshly cross it: "Sunnis (even themselves fragmented) against Shiites, monarchies against would-be democracies, and the countries of the Gulf Cooperation Council against Iran"<sup>18</sup>. Critically empowering the concept of a multi-level 'torn country' along ethnic and sectarian lines which continues pumping bulks of uncertainty over regional security settings. The result is a flaming polarization that threatens Iraq's already fragile cohesion and strategically needed territorial integrity. A striking reality which becomes greater week by week, thereby continue confirming the legacy of the past and the limitations of US power politics which have been vividly acknowledged in the case of Iraq's strategic failure and course of 'slow death'.

To cut a long story short, one of the key failings and the "principle results of the 2003 US invasion of Iraq was that it released the Shiite genie out of the Middle East bottle<sup>19</sup>" and paved the way for Iran steadily becoming one of the major strategic beneficiaries of the US occupation of Iraq. By reducing Iraq's power and by "allowing the Shia to become the dominant political force in Iraq, the US removed the main country balancing Iran, and helped bring to power a government that has at least some sympathies and links to Iran<sup>20</sup>". What is more, Tehran sieged the day for filling a power vacuum and has wisely exploited an opportunity for asserting its role and expanding its regional influence, including the use of its sectarian card<sup>21</sup>. In addition, with the Syrian civil war providing a great boost for expanding

<sup>16</sup> "The previous government of hardline Mahmoud Ahmadinejad has come under intense criticism for its links to the country's powerful Iranian Revolutionary Guards Corps (IRGC) and for alleged corruption"; *Ibid*.

<sup>17</sup> P5+1 group includes the five permanent member-states of the United Nations' Security Council (China, France, Russia, the UK, the US) and Germany.

<sup>18</sup> Lynch, Mark: "Iraq's Moment to Rise or Burn", *Foreign Policy*, 18 October 2013, at [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/10/18/iraq\\_s\\_moment\\_to\\_rise\\_or\\_burn](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/10/18/iraq_s_moment_to_rise_or_burn).

<sup>19</sup> Ifantis, Kostas: "The US and Turkey in the Fog of Regional Uncertainty", Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, *GreeSE Paper* no. 73 (2013), p. 24.

<sup>20</sup> Walt, Stephen: "Conversations: Ten Years after the Iraq Invasion", *The European*, 20 March 2013, at <http://www.theeuropean-magazine.com/stephen-walt--3/6617-ten-years-after-the-iraq-invasion>.

<sup>21</sup> Apart from establishing religious connections, Iran's strategy to Iraq includes the promotion of commercial linkages and investment policies. In the broader sense, it should be noted that Iran's main concern is to establish strategic and not sectarian alliances while Tehran's approach entails certain degree of realpolitik and political pragmatism (examples include support for Assad's Baath regime in Syria, Palestinian Hamas and Lebanese Hezbollah or sliding with Armenia over Shi'a Azerbaijan and with Russia over Muslim Chechens). In that sense, religion and ideology are not the ones considered as the primary drivers of Iranian foreign policy.



“subsystemic attempts by each of the region’s two main blocs -the US-led Sunni camp, incorporating the Arab Gulf, and the Iranian-led, predominantly Shii, so-called ‘rejectionist faction’ supported by Iraq and Hezbollah- to improve its position at its rival’s expense<sup>22</sup>”, Iraq remains politically weak and increasingly fragile in terms of security. More specifically, to hold control over established centrifugal tendencies regarding flourishing Iranian influence on its southern part and the Kurdistan Regional Government’s burgeoning autonomy on its north respectively (KRG is nothing less than a de facto independent Kurdish state which only legally remains part of Iraq).

In light of the above, although it recognizes the failure of a policy under which Iraq could stand by itself to pursue a balancing policy among the diverging interests of its immediate neighbors, the United States cannot afford ‘losing Baghdad’. Following loss of Egypt’s primary role as the anchor of the Arab world and taking into consideration Syria’s turbulent and uncertain future course<sup>23</sup>, Washington’s regrouping and game-changing for managing regional rivalries and the spillover effects of the Syrian civil war<sup>24</sup> indicate a necessity for rebalancing Middle East’s security system. Under the present state, US strategic planning involves the approach of two non-Arab Muslim countries which are listed -along with Israel- as the most influential powers in the region to represent the leading strategic schism between Shia and Sunnis, namely Shiite Iran and Sunni Turkey<sup>25</sup>.

To avoid Iraq’s disintegration and above all to preserve a regional balance of power which will not be disrupted by Iran’s exercise of greater influence in the Middle East and its continued rigid approach on Syria and Lebanon amongst others, the US has to examine the case of coordinating a different set of alliances; whereby Ankara and Tehran are being more actively engaged in the region’s affairs while the Americans -apart from setting limits and constraints over their contradicting policies for enhanced regional influence- offer their consent for the two countries involved in establishing their distinct spheres of influence over Iraq. At this point, of utmost important will be the search for reaching a mutually beneficial final agreement between E3/EU +3 (France, Germany, UK, China, Russia, USA) and Iran over its nuclear program. The interim agreement which was accomplished during the Geneva talks in November 2013, opens the way for a positive outcome which will unlock Iran’s reintegration in the international community and shed light of pragmatism in its foreign policy behavior. Correspondingly, to enable Washington considering the next step in its revised Middle East strategy. By unfolding a dual strategy of both empowerment and containment the US -without direct engagement- will prevent any of the two states becoming too powerful by

<sup>22</sup> Ifantis, *op. cit.*, p. 28.

<sup>23</sup> Ayub, Fatima: “The Gulf and Sectarianism”, *European Council on Foreign Relations*, 13 November 2013, at [http://ecfr.eu/publications/summary/the\\_gulf\\_and\\_sectarianism217](http://ecfr.eu/publications/summary/the_gulf_and_sectarianism217).

<sup>24</sup> “One possibility is that Syria could fragment along ethno-religious lines, with the Kurds having large-scale autonomy in the north along the Syrian-Turkish border and the Alawites retreating into a separate enclave in northwest Syria. Such an outcome would be highly unstable and could encourage outside powers, especially Iran, to seek to exploit Syria’s internal weaknesses for their own partisan purposes”. Larrabee, Stephen F. and Naderp, Alireza (2013): “*Turkish-Iranian Relations in a Changing Middle East*”, Santa Monica, RAND Corporation, pp. 35-36.

<sup>25</sup> By reviewing Egypt’s present strategic paralysis and Saudi Arabia’s fervent path of fueling and propagating sectarianism to sustain the regional status quo (keeping Iran politically alienated and diplomatically crippled), Turkey’s soft-power model to present itself as the vanguard of moderate Sunni Islam connects to US’s strategic interests in the Greater Middle East. In light of the above, “the fact is for the first time in half a century, Washington lacks a truly consequential Arab partner with whom to cooperate on matters relating to peace and war”. See Miller, Aaron D.: “The Shrinking: Why the Middle East is Less and Less Important for the United States”, *Foreign Policy*, 17 October 2013, at [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/10/17/the\\_shrinking\\_does\\_the\\_middle\\_east\\_matter](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/10/17/the_shrinking_does_the_middle_east_matter).



using Iraq's stiff competition arena and the Kurdish issue (involving Syria, Turkey, Iraq and Iran) for Turkey and Iran to check each other.

## **2. The Role of Turkey: Opportunities and Threats for Matching US Interests**

### **2.1. The External Front**

Under AKP (*Adalet ve Kalkınma Partisi/Justice and Development Party*) governance and the special political weight carried by Turkish Prime Minister Recep Tayyip Erdoğan and his Minister of Foreign Affairs Ahmet Davutoğlu, Turkey's foreign agenda is embodied in a more confident and autonomous policy stance that leverages on the country's upgraded regional economic and geopolitical position. There has been considerable evidence regarding Turkey's regional focus both in economic and foreign policy issues including: a) significant rise in regional trade links and the importance of the country's economy as a major emerging market and recipient of foreign direct investment (FDI), b) Turkey's external geopolitical stance on a number of issues that display a desire for a more autonomous foreign policy, aiming to improve the country's regional geopolitical position as a player in its own right (examples include Turkey's stance on Arab uprisings, and its relations with Israel, Syria, Iran, and Iraq). In this regard, Turkish foreign policy is to be shaped increasingly by the country itself and less through a paternalistic direction from traditional Western power centers. Some of the differences that have arisen with the West may well be attributed to Ankara's resurgent self-confidence, or what one observer termed "Turkish Gaullism - a Turkey that is "more nationalist, self-confident and defiant"<sup>26</sup>.

In contrast with Kemalism, AKP rejects the idea that Turkey is an exclusively Western country. The fact that AKP's ideology underlines the uniqueness of the Islamic tradition and advocates Turkey's identification with Muslim societies should not be short-sighted interpreted as a doctrine which sketches the terrain of a zero-sum game taking place between the West and the Islamic world. On the contrary, as a regional player aiming to spread its leverage and improve the capabilities factor in its foreign policy portfolio, Turkey is compelled to follow a balancing strategy between westernization (including differentiated dosages of Americanization and Europeanization) and autonomization. In a geopolitical environment dynamic in character and subject to constant change, combining scenarios in order to formulate and execute policies that serve multiple goals is an integral part of Ankara's smart foreign policy strategy albeit the posing difficulties and challenges that arise in regards to its proper implementation.

During the last decade, sustaining the EU membership drive has become at least problematic for both sides with EU-Turkish relations having run a distance from the so called "golden age of Europeanization in Turkey (2002-5)"<sup>27</sup> up to the "risk of slow death"<sup>28</sup>. As a result of series of intergovernmental competitive bargaining among conflicting national

<sup>26</sup> Cornell, Svante E.: "Changes in Turkey: What drives Turkish Foreign Policy", *Middle East Quarterly*, vol. 19, no. 1 (Winter 2012), pp. 17-18.

<sup>27</sup> Larrabee, Stephen F.: "Turkey's New Geopolitics," *Survival*, vol. 52, no. 2 (April-May 2010), p. 173.

<sup>28</sup> Barysh, Katinka: "Can Turkey Combine EU Accession and Regional Leadership?", *Policy Brief - Centre for European Reform*, 25 January 2010, p. 3, at [http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/pb\\_barysch\\_turkey\\_25jan10-232.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/pb_barysch_turkey_25jan10-232.pdf).



interests, the lack of EU member-states' commitment for adopting a coherent European strategy for Turkey on the one hand and Turkish society's -political and institutional- immaturity to adopt the EU's democratization package on the other, do not allow the achievement of sufficient progress to boost Turkey's European card. Likewise, the vacuum is filled by increasing the dosage of autonomization in the conduct of Turkish Middle Eastern Policy. With Turkey's European prospects fading out -at least in the near future- and EU's leverage over Ankara diminishing, Erdoğan 's limited room to maneuver and lack of incentive necessitates a rough and often inexperienced policy shift to further accelerate Turkey's regional opening. In the past few years, Turkish foreign policy in the Middle East has become more assertive, active and even overly proactive in some areas; an outcome which unavoidably brings Ankara closer to Washington and its Middle East strategic project for shaping the region's geopolitics. Extricating from the West should go hand in hand with a pooling of resources for establishing partnerships and pursuing strategic synergies that in the end will make it a more valuable future partner for the Western camp.

Nevertheless, Erdogan's anxiety and Davutoğlu's growing hyperactivity to shortly establish a more than prominent regional role for Turkey, demonstrate that the Turkish government has been expecting an intensification of Washington's political willingness to initiate a process of rapprochement with Iran and started preparing accordingly. More than that, the revised strategy over US policy in the Middle East, involves a policy scenario whereby Washington will elevate Turkey's role to counterweight Iran's regional ambitions<sup>29</sup>. Considering time constraints, Turkey's strategic priority of opening itself to the Arab world becomes more intense including policies of reconnection with its neighbors to close the gap that has been separating them for more than a century. The termination of Ankara's strategic partnership with Tel Aviv and the unavoidable sharp deterioration in Turkish-Israeli relations -a fundamental axis of Turkey's revised strategy- provide further boost to AKP's Arab opening. "Prime Minister Erdogan's government has spent enormous diplomatic energy and capital to raise Turkey's political and economic profile in the region with the goal of making it the leading country of the Middle East"<sup>30</sup>. Altogether, enabling Turkey to enlarge its influence in the transformed political landscape of the Middle East and finally -with the support provided by the US- to eventually lead Sunni Islam and the Muslim Brotherhood regimes.

Still, the overthrow of Muslim Brotherhood rule in Egypt and above all its support for the Syrian opposition, signal two case-studies where Turkey's elevation as a regional player capable of acting as an 'order setting' agent is far from being accomplished. At the same time, an inflated idea and a growing overestimation of its influence in Middle Eastern affairs has been repeatedly observed. A reality reaffirming both Turkey's rising anxiety over the US's next geopolitical move for opening an initial diplomatic path to Iran's cooperation with the West and Ankara's strategic inexperience to dig its heels in the region's 'deep waters'. In particular, Ankara's opposition to the Bashar al-Assad regime in Syria has exposed the limits of Turkey's Middle Eastern policy, "including Ankara's ability to shape events on its own. Turkey has been forced to recognize that it has neither the diplomatic capacity nor the military

---

<sup>29</sup> "For Turkey, a closer relationship with the Americans could help insure that Washington's future policies vis-à-vis Iran better incorporate Turkish interests. An empowered Turkey with the backing of the United States, could present itself as a regional leader, with the added benefit, from the Turkish perspective, of decreasing Washington's regional footprint"; Bleek, Philipp C. and Stein, Aaron.: "Turkey and America Face Iran", *Survival*, vol. 54, no. 2 (April-May 2012) pp. 33-34.

<sup>30</sup> Sayari, Sabri.: "New Directions in Turkey-USA Relations", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, vol. 15, no. 2 (2013), p. 136.





muscle to drive a peace process in Syria.”<sup>31</sup> Side by side, Turkey will continue being at odds with Saudi Arabia (Ankara and Riyadh have already challenged themselves in Egypt with Turkey supporting former President’s Morsi Muslim Brotherhood party and the Saudis with General Sisi’s government) regarding regional competition over power sharing arrangements and respective influence among Sunni forces in the Arab world<sup>32</sup>. It is imperative that the United States will have to act as broker in the struggle of competing spheres of influence between Turkey and Saudi Arabia. After all, “a U.S.-Iranian entente would also redefine the historic relationship of the United States with the Saudis [...] It will put a generally unpopular country, Saudi Arabia -a state that has been accustomed to having its way in Washington- on notice that the United States has other options. For their part, the Saudis have nowhere to go, and they will cling to whatever guarantees the United States provides them in the face of an American-Iranian entente”<sup>33</sup>.

In view of the above, behind AKP’s foreign policy conduct and its impact over US-Turkish relations, what has been acknowledged is an effort to increase Ankara’s constructive role as an agent of stability in a more than troubled region. Turkey perceives that, by engaging itself in the Middle East through the use of its soft power instruments (economic and cultural integration) together by promoting a steady opening to the Arab world with special emphasis on Muslim solidarity, it becomes a more useful regional partner for the United States. An approach which underscores that, in contrast to past experiences when -as a rival to the Arabs- Ankara was serving western/US interests that promoted destabilizing policies in its neighboring countries (Syria, Iran, Iraq), Turkey’s new positive start in the Arab world is a genuinely reversed one. It now entails a meaningful approach that gives precedence to Ankara’s beneficial role for stability seeking on issues of strategic priority. Through this process, US and Turkish interests are in closer alignment with Ankara being -in principle at least- able to contribute in a range of broader policy objectives set by Washington<sup>34</sup>.

All considered, a successful process of rapprochement between the United States and Iran will transform relations and regional power politics between all competing rivals, resulting in considerable shifts of policy on pending issues. With Turkey emerging as a strategic beneficiary to counterbalance Iran’s power potential and expanded leverage after the Arab uprisings, Ankara will be compelled to dig even deeper into Middle East’s security affairs-including in particular the Kurdish issue- play the Sunni card and signal a temporary withdrawal from its EU accession process<sup>35</sup>. Although in the long term, Turkey’s economic

<sup>31</sup> Larrabee, Stephen F.: “Turkey’s New Kurdish Opening”, *Survival*, vol. 55, no. 5 (October-November 2013), p. 144.

<sup>32</sup> “Being on the same page with Riyadh concerning Assad’s demise does not mean, however, that the Syrian policies of Turkey and Saudi Arabia are driven by similar considerations. It is clear that Riyadh’s primary concern is to keep Iran at bay, even if this comes at the cost of settling for a failed state ruled by Sunni extremists, rather than an Iran-friendly regime in Syria”; “Erdogan under pressure as Syrian crisis spreads to Iraq”, *Al Monitor*, 7 January 2014, at <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/01/spreading-syria-crisis-pressures-erdogan.html#ixzz2pnnYIkke>.

<sup>33</sup> Friedman, George: “Strategic reversal: The United States, Iran and the Middle East”, *Stratfor*, 5 January 2014, at <http://www.stratfor.com/analysis/strategic-reversal-united-states-iran-and-middle-east>.

<sup>34</sup> American interests “include ensuring that emerging political actors maintain friendly relations with the US and its regional allies, consider Iran, and not Israel, as the main security threat in the region, and subscribe to market liberalisation policies, keeping barriers for trade and investment with the West and the US-led regional alliance at a minimum”. See Akkoyunlu, Karabekir; Nicolaïdis, Calypso and Öktem, Kerem (2013): *The Western Condition: Turkey, the US and the EU in the New Middle East*, Oxford, South East European Studies at Oxford (SESSOX), p. 9.

<sup>35</sup> In the event of Iran’s turn to a more liberal and credible future partner for the US, Turkey’s aspirations for achieving full EU membership will inevitably spring back to life. A successful conclusion of its Middle East strategy will effectively enhance Turkey’s leverage and bargaining power to enter Europe. Besides, Ankara will



growth potential<sup>36</sup> and projection of its soft power as a successful embodiment of Islamic democracy most probably give it an advantage over Iran in the Middle East and beyond, Turkish foreign policy will experience short term losses. Starting from its decreasing leverage and its constrained influence in Caucasus and Central Asia where Russia will soon capitalize its contribution as a broker in a process of mediation between Iran and the international community to bring about an interim agreement on Iran's nuclear program. Armenia's (September 2013) and foremost Ukraine's last minute refusal to sign Association Agreements with the EU during the Eastern Partnership Summit in Vilnius (November 2013), are indicative examples related with Russia's role and bargaining capacity with the United States over Tehran's reintegration in the international community<sup>37</sup>. Russia's offering of its 'good offices' included, in a form of a trade-off with the US, limiting EU's influence and presence in South Caucasus and keeping Ukraine, firmly, in Moscow's sphere of influence; in the end, securing Russia's dominant role as the regional power broker<sup>38</sup>. Finally, in terms of Turkey's energy security, Russia's upgraded geopolitical status coupled by growing concerns over expanding Iranian domination of Iraq, push Ankara towards increasing its efforts for achieving satisfactory oil and gas independence from expensive<sup>39</sup> natural resources of Russian origin; a development leading to greater energy cooperation with the less costly and politically less risky Kurdish Regional Government in Iraq, producing strained relations with the central government in Baghdad and resulting in an unavoidable growing degree of Turkish involvement in the Arab world.

## 2.2. The Role of Iraq and the Kurdish Issue

The expansion of Iranian influence in Iraq and the openly sectarian policies in favor of Shiite majority followed by Iraqi Prime Minister Nouri al-Maliki, bring forward Ankara's role as a counterweight to Tehran's leverage over Baghdad. "As long as Iraq remains too weak to play this role, [...] both the Americans and the Turks believe that Turkey is best placed to hold the line"<sup>40</sup> and avoid a severe disintegration process of turning a 'torn' country into an uncontrolled battlefield between Sunnis and Shiites, in addition to the thorny Kurdish question. A US-Iran alignment of interests has already been observed for providing political coverage to the central government in Baghdad and against renewed sectarian violence and

---

need the EU as an anchor of stability to maintain its achievements and continue projecting its soft-power in the region. In addition, due to unexpected crisis evolving in a fluid and fragmented environment, the EU will serve both as an anchor of Turkish political change and as an honest broker for resolving conflicts on the domestic front (e.g. economic volatility, role of political Islam, identity issues).

<sup>36</sup> Foreign direct investments in Turkey will be negatively affected after a temporary withdrawal from its accession process in the EU. The absence of sustaining a foreign investment bonanza next to the experience of competing in the European market will most probably limit Turkey's competitive edge in relation to its neighboring partners and rivalries.

<sup>37</sup> The Eastern Partnership includes Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine. Although Georgia initialled an association agreement with the EU that should be signed in 2014, Russia will continue pressure its neighbor and exercise influence on Georgia (as in the case of Armenia) to undermine the agreement.

<sup>38</sup> Even in case of future alignment of interests between Tehran and Washington over Caucasus and Central Asia (with Caucasus being an area of considerable concern for Iran) and the combined leverage that could be exercised by both Iran and Turkey over the region, Russia was quick enough to gain provisions which cement its prominent role and political influence in the region.

<sup>39</sup> One should also consider "Turkey's problematic current account deficit, which has recently ranged between 6.5 and 10 percent of the country's gross domestic product, is roughly comparable to its energy import bill; with its rises and falls relating as much to changes in international oil prices as anything else". "New Pipeline from Kurdistan to Turkey Poses Risk for Relationship with Iraq", *OilPrice.com*, 17 July 2013, at <http://oilprice.com/Geopolitics/Middle-East/New-Pipeline-from-Kurdistan-to-Turkey-Poses-Risk-for-Relationship-with-Iraq.html>.

<sup>40</sup> Barkey, Henri J.: "Turkish-Iranian Competition after the Arab Spring", *Survival*, vol. 54, no. 6, (December 2012-January 2013), p. 149.



security threats including the rise of al-Qaeda linked Sunni fighters (the bloodshed has surged to the highest level since 2008 with over 8,000 Iraqi deaths since the beginning of 2013). Likewise, “violence in Iraq has spiked as al-Qaeda-linked militants have now begun targeting the Iraqi government and anyone seen to be supporting it, raising fears of a return to the sectarian conflict of 2006-2007”<sup>41</sup>. After all, “Tehran no doubt recognizes that a wider Sunni-Shi’a civil war on its doorstep would be particularly dangerous because the spillover could easily affect Iran’s own fractious minorities and fragile internal politics”<sup>42</sup>.

Washington’s attempts to rebalance Middle East’s security system are linked to Iran’s and Turkey’s more active engagement in the region’s affairs, with the United States setting limits and constraints over their contradicting policies for enhanced regional influence. By both promoting and containing Turkey’s efforts to forge multi-layered closer political and commercial ties with the government of Iraq’s autonomous Kurdish region in north Iraq<sup>43</sup> and by allowing the Kurds to project their power for economic independence against the central government in Baghdad (i.e. through the energy framework agreement that was signed in March 2013<sup>44</sup> and aims to promote Turkey’s strategy for establishing itself as the pivotal east-west energy hub), Americans’ play of Kurdish card can be used in both directions; to uphold or undermine Iraqi sovereignty. Under present conditions, the aim is to preserve Iraq’s territorial integrity, contain Iranian influence and exercise pressure to al-Maliki for adopting a more moderate, inclusive and less sectarian approach in treating the Sunni minority and the Kurdish population.

Regarding the role of Turkey in particular, the government follows a double-track policy with internal and external implications. Apart from exercising its soft-power nexus and expanding its zone of political influence in KRG-controlled Iraq with obvious gains for the Turkish economy in the trade-investment-energy realm, Prime Minister Erdoğan has come to strengthen Turk-Kurd ties for its domestic (Kurdish) front as well. Towards this direction, he

---

<sup>41</sup> Al-Qaeda consists of a common enemy for both Washington and Tehran but also a threat to Turkey. By all means, Iran does not want to become encircled by Salafis. It is not by accident that in early January 2014, “Iran offered to join the US in sending military aid to the Shiite government in Baghdad, in an effort to dislodge militants from Ramadi, the capital city of Iraq’s Anbar province and a Sunni stronghold”; “Regional actors dealt new hands as US-Iran ties thaw”, *Zaman*, 12 January 2014, at <http://www.todayszaman.com/news-336230-regional-actors-dealt-new-hands-as-us-iran-ties-thaw.html>.

<sup>42</sup> Pollack, Kenneth M.: “Tehran and Washington: Unlikely Allies in an Unstable Iraq”, *Brookings*, 3 June 2013, at <http://www.brookings.edu/blogs/iran-at-saban/posts/2013/06/31-iraq-iran-pollack>.

<sup>43</sup> Vast improvement of relations with the KRG has become very popular and profitable for Turkey. Regarding trade links in particular “booming trade with the KRG region, has made Iraq Turkey’s second-biggest export market after Germany, with US\$ 10.8 billion in 2012. More than two thirds of Turkish exports to Iraq go to the KRG area”; Seibert, Thomas: “Turkey Offers Olive Branch to Iraq”, *The National*, 10 November 2013, at <http://www.thenational.ae/world/europe/turkey-offers-olive-branch-to-iraq>.

<sup>44</sup> Power generation for fueling Turkey’s growing economy has excessively relied on Russian, Iranian and Azeri imports. KRG’s vast reserves provide a cheaper source of energy supply for Turkish authorities. Concerning natural gas in particular “Kurdish gas is attractive to Turkey because the framework agreement between Turkey and the KRG includes specific terms on the price of gas. Turkey thus has leverage over pricing [...] KRG supplies could be three times cheaper than Russian and Iranian sources due to this leverage”. To avoid gearing up Baghdad’s reactions for bypassing the central government, Turkey and the KRG did not sign a bilateral agreement; “instead they turned the KRG energy portfolio over to public and private energy companies; See Tol, Gönül: “Has Energy –Hungry Turkey Finally Solved the Kurdish Problem”, *CNN*, 1 November 2013, at <http://edition.cnn.com/2013/11/01/opinion/turkey-kurdish-energy/>; Apart from Turkish companies, the two US most successful major integrated energy companies in the world, ExxonMobil and Chevron have already signed exploration deals with KRG to expand Kurdish drilling (French Total is also increasing its presence in KRG) The fact that ExxonMobil is withdrawing from southern Iraq (increased Iranian leverage) and expands its presence in the northern Kurdish part (increased Turkish leverage) is an indicative example of how the -US leading from behind- balance of power system will work in Iraq.



has made use of Iraqi Kurdish leader and President of KRG Massoud Barzani political capital, influence and leverage over Turkey's Kurds in a course of revitalizing the slow pace of Ankara's Kurdish peace process and sidelining –through a divide and rule policy by the Turkish government- Kurdistan Workers' Party (PKK) hardliners (including its Syrian extension)<sup>45</sup>. In mid-November 2013, an exceptional example of political communication took place -during a joint meeting between Erdogan and Barzani- in the Kurdish-dominated city of Diyarbakir in southeastern Turkey. Even more, as far as the electoral behavior of Kurdish voters is concerned, one should also consider the political gains for AKP's campaign in a highly polarized elections year for Turkey (2014). At this point, just a few months prior to local elections, the Turkish government has little room to maneuver and will choose not to risk alienating and possibly losing the support of nationalists amongst AKP voters. However, "Erdogan appears convinced that he has already made enough concessions to hold onto the Kurds who voted for the AKP at the last election"<sup>46</sup> (i.e. the reforms that were included in September's 2013 'democratization package'). On the whole, evaluating the alliance between Prime Minister Erdogan and President Barzani in a regional setting, it can be viewed as an "inevitable byproduct of a Sunni axis in Mesopotamia and it will seek a solution to the Kurdish issue by sidelining the PKK in Turkey and the Kurdish Democratic Union Party (PYD) in Syria"<sup>47</sup>.

As such, the Syrian dimension of the Kurdish issue should also be added in a more than complex regional environment. On this subject, the "Syrian Kurdish challenge is complicated by a power struggle between the PKK and Massoud Barzani, for leadership of the Syrian Kurds. This rivalry is likely to have an important impact on the development of the Kurdish issue in Syria and the region more broadly"<sup>48</sup>. Turkey supports Barzani's efforts for achieving a moderate solution to the Kurdish problem and make use of the country's "strong economic potential to woo the PYD and draw it into a Turkish zone of influence and prosperity, as it has done with the KRG."<sup>49</sup> However, to keep the balance of power in order, in return for Turkey's growing leverage and increased power over northern Iraq, which by no means should it lay the foundations for Iraq's disintegration, Kurdish groups in Syria led by the PYD<sup>50</sup> - approached as Syrian offshoot of PKK- will retain their political autonomy over Barzani, for leadership of the Syrian Kurds and will probably establish their semi-autonomous entity in the Kurdish-majority areas along the Syrian-Turkish borders<sup>51</sup>. With that in mind, the PYD "is

---

<sup>45</sup> Following a ceasefire called by jailed PKK leader Abdullah Ocalan in March 2013, progress has once more stalled. Ankara hopes to use Barzani's influence as a respected figure among Turkey's Kurds to bring them back to the negotiating table. As the Turkish Minister of Energy commented, "if Barzani has any importance in the eyes of our citizens, that importance will make its contribution". See "Erdogan meets Barzani after Syrian Kurds autonomy call", *Al-Alam*, 16 November 2013, at <http://en.alalam.ir/news/1534977>.

<sup>46</sup> Comment by Istanbul-based analyst Gareth Jenkins. "Turkey's power struggle affects Kurdish issue", *Al-Monitor*, 9 January 2014, at <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/01/kurdish-turkey-gulen-power-struggle.html>.

<sup>47</sup> "Erdogan-Barzani 'Diyarbakir encounter' milestone", *Al-Monitor*, 20 November 2013, at <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/11/erdogan-barzani-kurdistan-diyarbakir-political-decision.html>.

<sup>48</sup> Larrabee, "Turkey's New Kurdish Opening", *op. cit.*, p. 140.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> "PYD has taken over control of most Kurdish settlements along the 911 kilometers Turkish-Syrian border [...] For Ankara, it became a strategic imperative to neutralize the PKK by disengaging it from the Tehran-Damascus alliance"; Ifantis, *op. cit.*, pp. 23, 25.

<sup>51</sup> In November 2013, ethnic Syrian Kurds (Kurds comprise around 10% to 15% of the Syrian population and are mostly located in the northeast and northwest of the country, chunked along the borders of Turkey and Iraq) declared an interim autonomous government in the northeast of the country, formed by the Democratic Union Party (PYD). However, the Kurdish National Council (KNC) -an umbrella group which includes a range of Kurdish political parties most of which are closely allied with Barzani's Democratic Party- has not joined the transitional authority.



forming its own alliance, which counters the Turkey-Syrian opposition and pro-Barzani Syrian Kurds alliance”<sup>52</sup>. A more flexible PYD, relatively independent from Barzani’s political control and his close links with Ankara, increase “Turkish officials fear that the PYD-controlled areas could act as a base for PKK attacks against Turkish territory and security forces”<sup>53</sup>.

Furthermore, Iranian interests are served by trying to sabotage Ankara’s recent peace talks with PKK and prevent the conclusion of a lasting peace agreement between the Turkish government and PKK<sup>54</sup>. Tehran has a vital interest to promote a long-lasting continuation of the armed conflict and “to undermine any peace process in Turkey that would simultaneously help Turkey overcome one of its foundational problems, diminish the space for manipulation through third party governments and empower Turkey in its region”<sup>55</sup>. After all, the Kurdish issue is present, apart from Turkey, Syria and Iraq, in Iran as well. In the aftermath of a Kurdish autonomy in Iraq and Syria which is followed by PKK’s military withdrawal from Turkey, the Iranian side of the Kurdish issue<sup>56</sup> will pop up as well and offer encouragement to the Kurdish Party of Free Life of Kurdistan (PJAK) for a more radical stance against Iran and “resume its terrorist attacks against Iranian territory”<sup>57</sup>. Looking at Tehran’s pro-Assad but mostly pro-Baath approach, it remains to be seen how Iran’s more formal or informal participation at the Geneva II Middle East peace conference<sup>58</sup> for bringing an end to the Syrian civil war (January 22, 2014), will influence political developments in Syria and the future of Syrian Kurds in particular.

In view of the above, US strategy for keeping the balance of power between Turkey and Iran intact and its vision of a more “inclusive post-Assad Syrian government in which the Kurds have a bigger say”<sup>59</sup>, further perplexes AKP’s efforts to reach a peaceful resolution to Ankara’s Kurdish problem and remove a major strategic vulnerability for consolidating Turkey’s elevated role in the region. Taking into account the uncertainty hanging over Iraq, it may also be in Turkey’s interest to withhold a resolution of the Kurdish issue. What is more, in a policy scenario where the balance of power proves to be a dysfunctional one and the escalating crisis in Iraq leads to a disintegration-collapse process, the Turkish government shall consider all available options; even taking advantage of the Kurdish front for invading northern Iraq and establish access to its rich -of strategic importance for the growing needs of Turkish economy- energy resources. All in all, when it comes to Northern Iraq and Ankara’s relations with the central government in Baghdad, the Turkish government seems to combine the two scenarios over Iraq’s future (united or divided) in order to formulate and implement policies that serve multiple goals.

<sup>52</sup> “Turkey must refocus on Kurdish peace process”, *Al Monitor*, 25 October 2013, at <http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2013/10/turkey-kurdish-peace-process-syria.html>.

<sup>53</sup> Larrabee, “Turkey’s New Kurdish Opening”, *op. cit.*, p. 139.

<sup>54</sup> Turkish media have been reporting that “in retaliation to Turkey’s stance in Syria, Iranian intelligence has been talking to the PKK leadership in northern Iraq’s Qandil Mountains to convince it to abandon the peace process, promising support for Kurdish demands for autonomy in northern Syria in return”. Tol, *Has Energy - Hungry Turkey Finally Solved the Kurdish Problem*, *op. cit.*

<sup>55</sup> Akkoyunlu et al., “The Western Condition: Turkey, the US and the EU in the New Middle East”, *op. cit.*, pp. 73-74.

<sup>56</sup> Around seven to ten million Kurds live in Iran’s western provinces.

<sup>57</sup> Larrabee, “Turkey’s New Kurdish Opening”, *op. cit.*, p. 142.

<sup>58</sup> Although Iran has not been formally invited, US Secretary of State John Kerry paves the way towards this direction, by announcing that “he could envision an Iranian role at the Geneva II conference”. Thereby, accepting Iran’s role and influence for achieving a political solution to the Syrian conflict. “Regional actors dealt new hands as US-Iran ties thaw”, *Zaman*, *op. cit.*

<sup>59</sup> Abramowitz, Morton and Sims, Jessica: “Erdogan’s Kurdish issues”, *The National Interest*, 28 January 2013, at <http://nationalinterest.org/commentary/erdogans-kurdish-issues-8024>.



### 2.3. Implications for US Strategy

“Turkish–American relations since the 1960s have been characterized by recurring tension [...]. Yet the relationship has endured because of shared interest in larger strategic ‘projects’, from the containment of Soviet power to Turkey’s EU candidacy”<sup>60</sup>. This is how an alliance management system works. A continuous effort that “involves pursuing both common interests and competitive interests and thus essentially a process of bargaining, either tacit or explicit. The most fundamental common interest is to preserve the alliance . . .”<sup>61</sup>. Nowadays, US larger strategic project in the Middle East is identified with the ultimate goal of preserving a regional balance of power. Iran’s overall power potential coupled by a successful gradual reintegration process into the world economy, paves the way for an empowered and more prominent Turkish role to counterweight Tehran’s projection of influence in the Greater Middle East. In that sense, “whether within a NATO context, coordinating or acting in parallel with the United States, or as an autonomous actor, Turkey’s importance to US strategy will continue to grow”<sup>62</sup> along with a number of risk factors next to Turkey’s choice for fulfilling such a challenging and demanding role.

Although it is premature -pending on upcoming developments to negotiate the finalization of a permanent solution between the international community and Iran- to bring forward a SWOT analysis on Turkey’s capacity to undertake an influential care role and accomplish such a challenging mission, there are existing concerns which spell out the possibility of a risk factor next to Turkey’ choice which might grow to be the weak link in the pursuit of a reassessed US strategy in the Middle East and beyond. Relevant concerns and strategic calculations for stability seeking in major security policy issues, do not involve the domain of bilateral relations between Ankara and Tehran but the harsh constraints at the regional level where Turkey bargains for challenging Iranian ambitions through the pursuit of a more assertive role (i.e. handling relations and crisis management with other members of the so-called rejectionist camp that includes Hezbollah and Hamas and aim at confronting the West or even diverging types of Sunni extremists and terrorist organizations with significant support networks, upgraded operational capacity and sustained strategic depth).

For an increasingly dynamic key middle power in the Greater Middle East, matching ambitions with pressing realities requires strategic patience and forward thinking. Establishing a sphere of regional influence “of the type to which Turkey aspires is a process that takes place gradually and incrementally over decades and not as an immediate result of the hyperactivity”<sup>63</sup> of policy entrepreneurs which include the Turkish Prime Minister or the Minister of Foreign Affairs. On top of that, “there may be good reasons to question the long-term compatibility of Turkey’s regional leadership ambitions and the reception of this agenda in the Arab Middle East. To interpret Turkey’s regional popularity as an appetite for the emergence of a new hegemon in the region seems problematic, particularly if the potential hegemon in question is not only not Arabic speaking, but also perceived as neo-Ottoman”<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Lesser, Ian O.: “The State of US-Turkish Relations: Moving Beyond Geopolitics” in Burwell, Frances G. (ed.) (2008): *The Evolution of US-Turkish Relations in a Transatlantic Context*, Colloquium Report, Carlisle, Strategic Studies Institute, p. 44.

<sup>61</sup> Altunışık, Meliha B.: “The Middle East in Turkey–USA Relations: Managing the Alliance”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, vol. 15, no. 2 (2013), p. 171.

<sup>62</sup> Manning, Robert A.: “US Strategy in a Post-Western World”, *Survival*, vol. 55, no. 5 (October-November 2013), p. 128.

<sup>63</sup> Cornell, *op. cit.*, p. 23.

<sup>64</sup> Akkoyunlu et al., “The Western Condition: Turkey, the US and the EU in the New Middle East”, *op. cit.*, p. 16.



After all, no state wishing to dominate via soft-power resources can afford the limitations posed by unilateral post-imperial ambitions. These ambitions are mainly extracted from the politics of the identity domain and in fact constitute a conservative approach that primarily derives from the old model of civilizational particularities and its tools of culture and traditionalism.

Turkey's quest for sustaining an upgraded role while achieving concrete results involves capacity building and pooling of resources for establishing alliances and engaging in strategic synergies. It is of paramount importance for Turkey to examine how solid its international openings have been and evaluate the network of alliances designed by Ankara. Ultimately, with soft-power as its main comparative advantage to engage diverse counterparts, sustained economic growth needs to go hand-in-hand with restructuring and upgrading via heavily increased financial instruments, advanced technology, human resources and intellectual capacity in all aspects of Ankara's foreign policy machinery. Implementation of the new Turkish statecraft requires adjustment of Davutoğlu's 'rhythmic diplomacy' to the needs of the region's new geopolitical choreography provided by the US. Soon enough, the United States will be in a position to evaluate Turkish performance and perhaps acknowledge that Ankara was in need for a few years of previous work experience, before meeting the strategic demands of the job description drafted by Washington's foreign policy establishment.

As far as Turkey's domestic front is concerned, Washington will continue providing its political support to the governing party and avoid experimenting with the Kemalist opposition. Notwithstanding, one of the most basic principles of Kemalist foreign policy recognizes the notions of non-interference in the domestic affairs of Middle East countries and non-involvement in the region's conflicts. Such a development would put Ankara and Washington at odds since it conflicts with US strategy over Turkey's more active engagement in the regional balance of power domain. By the same token, a "template that effectively integrates Islam, democracy and vibrant economics"<sup>65</sup> like "the Turkish model of secularism and liberal Islam could, in particular, appeal to Iran's intelligentsia while Turkey's relatively open and dynamic society is an attractive alternative to Iran's stifling and repressive political system. Getting closer to achieving such a promising role, Turkey's status as a role-model for exercising smart-power in the region and beyond, will be completed and socially legitimized by introducing the necessary domestic reforms of power-sharing arrangements in order to pluralize the political arena and avoid direct signs of authoritarian governance and autocratic tendencies which have been pursued by the Turkish Prime Minister during his third term of office. "More dangerously for the Islamic Republic, Turkey's more dynamic and open society and political system could encourage Iran's own restive opposition movements to press harder for domestic political reform, especially if reform movements elsewhere in the Middle East gain greater momentum".<sup>66</sup> In either way, struggling with a more mature, modernized and competitive society might result in facilitating Iran's shift to a more liberal and moderate direction. On top of that, it remains to be seen how the power struggle and stiff competition between the Turkish Prime Minister and the AKP and his former power partner the Gülen-Hizmet movement (led by Turkish Islamic scholar and preacher Fethullah Gülen) will spell out in 2014; a year of two critical elections (local government-municipal and presidential).

Foreign policy initiatives have been capitalized as a strategic tool for consolidating and extending AKP's electoral power base domestically alongside paving the way for introducing

---

<sup>65</sup> Lando, Thomas Jr.: "In Turkey's Example, Some See Map for Egypt," *The New York Times*, 5 February 2011, at [http://www.nytimes.com/2011/02/06/world/middleeast/06turkey.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/02/06/world/middleeast/06turkey.html?_r=0).

<sup>66</sup> Larrabee et al., "Turkish-Iranian Relations in a Changing Middle East", *op. cit.*, p.3.



a larger political space around the conservative-democratic identity externally. However, the most serious worry deriving from AKP's strategic rapprochement with the US and the implementation of a regional leadership agenda which embraces Sunni solidarity<sup>67</sup>, associates with domestic reactions when it comes to Turkey's long standing resolution of its identity problem, over which the two middle classes -the politically conservative and religious, and the secular Kemalist- clash against. A key issue in this respect is how far, in the event of a 'Sunnification' of Turkish foreign policy in an increasingly conservative society, the more than needed gradual emergence of a new domestic power balance that allows for an institutional evolution that is more democratic and favors a much broader social consensus while encouraging the economic rise and participation of the middle strata, will be harmed or derailed<sup>68</sup>. What is more, is to bring about the establishment of a firm pillar of secured reconciliation between democracy and development along with modernity and religion. Lastly, raising concerns are further complicated by the expected lifted role of the Turkish Armed forces (TSK) for providing a safety net around the conduct of Turkish foreign policy in the region; an issue than might already have been agreed on -at the highest level- between the government and the army.

### **3. The Role of Energy Security**

In a period of profound upheaval, careful navigation of the Turkey-Iraq-Iran nexus in the regional security complex might prove an integral part and -if it turns out to be a successful one- a valuable one for maximizing US influence and leverage over time and steadily pursue its strategic interests in the Middle East and Eurasia. Acting as a global shaper, United States strategic rebalancing to Asia-Pacific entails -amongst others- the implementation of policies which ensure provisions of deeper geopolitical understanding in reference to energy security and diversification of sources in the Greater Middle East. Indeed, "perhaps the most dramatic example of greater South-South economic activity is the growing 'energy nexus' in which two-thirds of Middle Eastern oil is exported to East Asia; China, Japan, South Korea and Taiwan receive over 70 percent of their oil imports from Gulf states. This has generated growing commercial and cross-investment interdependence between the two regions, and may increasingly affect their geopolitical calculations. This trend will increasingly affect US influence in the Middle East over time"<sup>69</sup>.

At the same time, North America is narrowing the gap between supply and demand enabling the US to continue becoming less reliant and dependable on Middle East energy

---

<sup>67</sup> In this course of action, Saudi Arabia will remain a main rival due to competing regional interests that derive from the strategic rapprochement between the US and Iran. However, as the Saudis run out of choices, they will have to once more approach the United States as a guarantor of their interests; in effect trying to reach some sort of political accommodation with Turkey.

<sup>68</sup> At present the stakes are high and the 'die hard' Prime Minister Erdogan is approached as part of the problem and not part of the solution. Prominent political figures among AKP also include the President of the Republic Abdullah Gül who is considered as more receptive to democratic credentials, more conciliatory to manage Turkey's identity problem (for both liberals and secularists) and more pro-Western compared to the Prime Minister. Erdogan's continuous autocratic tendencies and oppressive actions for expanding Islamic social engineering have also affected the financial markets and the prospects of Turkish economy. "Having problems finding credit, the negative repercussions will press harder on Turkey's economic growth, which is based on financing the current deficit". See "Five reasons 2014 could be tough year for Erdogan", *Al Monitor*, 5 January 2014, at <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/01/erdogan-elections-power-struggle-kurd-gulen-syria.html>.

<sup>69</sup> Manning, *op. cit.*, p. 115.





resources. Thereby, enjoying a favorable position compared to its Arab partners in the Persian Gulf. By exploiting an evolution of great strategic significance and at the same time pursuing a rapprochement with Tehran, Washington will steadily capitalize the benefits of its favorable position to increase the leverage of its diplomatic -flexible maneuvers- portfolio toward the old-established preferential treatment of the resource-rich despotic Gulf regimes. However, even in a case of America's energy independence from Arab oil, "the security of the region's vast oil reserves will continue to be a key US interest and reduced energy imports do not mean the United States can or should disengage from the Middle East or the world"<sup>70</sup>. With the US in search of a strategic alliance with China, the observer can't help but notice the example of a country which remains increasingly reliant on energy imports in the medium term to power continued economic growth. Regarding its energy relations with the Middle East in particular (China's largest oil importer), Beijing's dependence on the region's oil is increasing and will continue to grow according to current economic forecasting [in 2011, China imported 2.9 million barrels per day (b/d) of Middle Eastern oil, which accounted for 60 percent of China's oil imports<sup>71</sup>].

Looking at its energy needs where a growing portion of China's imported oil will be obtained from the Middle East, Chinese state-run oil companies are heavily investing in the region and have signed service contracts to develop sizeable upstream projects in several large oil fields in both Iraq and Iran (including al-Ahdab, Halfaya and Rumaila in Iraq and Azadegan and Yadavaran in Iran)<sup>72</sup>. In addition, the projects in Iraq have more efficiently progressed leading to elevated Iraqi-Chinese ties. China is now the largest foreign investor in Iraqi oil while Baghdad has become the second largest oil supplier to Beijing (Saudi Arabia remains China's largest oil supplier)<sup>73</sup>. At present, 60 percent of Iraq's oil exports<sup>74</sup> go to Asia and the numbers will continue to increase in the years ahead as a result of the country's massive oil potential which place it among the top primary drivers of global oil production<sup>75</sup>. "Right now, most of Iraq's oil exports travel south through the Gulf and the Straits of Hormuz. This gives Tehran leverage over Iraq, as oil provides virtually all of the country's government revenue and is vital to its economy<sup>76</sup>". Cross-border oil pipelines of strategic

<sup>70</sup> Miller, *op. cit.*, and Strobel, Warren: "Analysis: Awash in Oil, US Reshapes Middle East Role 40 Years after OPEC Embargo", *Reuters*, 17 October 2013, at <http://www.reuters.com/article/2013/10/17/us-usa-energy-geopolitics-analysis-idUSBRE99G14P20131017>.

<sup>71</sup> Downs, Erica S.: "China-Middle East Energy Relations", *Brookings Institution*, 6 June 2013, at <http://www.brookings.edu/research/testimony/2013/06/06-china-middle-east-energy-downs>.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> "China National Petroleum Corporation (CNPC), which moved quickly to develop a foothold in the postwar Iraqi oil industry, is one of the largest foreign companies, in terms of production, operating in Iraq. One of the crown jewels of CNPC's international upstream portfolio is Iraq's Rumaila oil field, which CNPC is developing in partnership with BP. In 2012, Rumaila, the largest producing field in Iraq at present, accounted for more than one third of Iraq's oil output. China's strong participation in Iraq's crude oil exploration and production, (an activity Saudi Arabia forbids to foreign companies), is expected to elevate Iraqi-Chinese ties to a higher level and further enhance Baghdad's oil capabilities". *Ibid*; See also, "The Ever Changing Oil Map", *Al Monitor*, 16 October 2013, at

<http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2013/11/oil-map-us-china-dependence-geopolitics.html>.

<sup>74</sup> Iran is traditionally OPEC's second-largest producer behind Saudi Arabia, but it was overtaken by Iraq in 2012 as Western sanctions over Iran's nuclear program restrained Iranian exports.

<sup>75</sup> Iraq's oil potential is massive, with the International Energy Agency's last year report observing that "future production will be rising from 3-m b/d levels today to 4.2 -m b/d by 2015 and 6.1-m b/d by 2020 (IEA's Iraq Energy Outlook, 9 October 2012) though there remain risks to internal security and tensions between Baghdad and the Kurdish Regional Government"; See "Energy 2020: Independence Day - Global Ripple Effects of the North American Energy Revolution", *Citi GPS: Global Perspectives & Solutions*, February 2013, at <https://www.citivelocity.com/citigps/ReportSeries.action?recordId=16>.

<sup>76</sup> "One of the key failings of the US occupation of Iraq was its failure to repair Saddam's Hussein's 'strategic pipeline', which linked the southern oil fields with the north, enabling and encouraging the export of Iraqi oil to



importance for the West, linking Iraq to Turkey, Syria and Jordan will boost its export capacity and enhance Iraq's position in the global energy market. However, the broader political and security risks in the country continue to seriously affect the energy industry (pipeline security ranks first) joined with much needed -and long delayed- infrastructure improvement and development. These are operational prerequisites in order for Iraq to assume investment confidence and restore its energy capacity.

As far as the KRG is concerned and the long-lasting disputes over power sharing arrangements in Iraq, "Baghdad and Erbil have specific issues with one another over hydrocarbon development strategy, who can sign contracts, and revenue sharing, as well as the future of oil-rich Kirkuk and territories disputes. Iraqi Kurds and others (including Turkey and the United States) find noxious the monopolization of power in Baghdad around al-Maliki, his government's ties with, if not dependence upon Iran [...]"<sup>77</sup> The absence of satisfactory progress for addressing pending issues and develop a way forward, has reinforced Iraqi Kurds' interest in implementing separate agreements (i.e. a direct energy trade connection with Turkey which is KRG's only way out for its oil and gas other than Iraq) "both as a way to survive and to pressure the Maliki government to deal with the KRG in a more compromising way"<sup>78</sup>. Nonetheless, taking into consideration the needs of electoral politics, upcoming parliamentary elections in April 2014 bring closer Prime Minister al-Maliki and the Kurdish parties; indicating that there is room for short-term optimism, regarding the completion of negotiations for drafting a new oil agreement between Baghdad and Erbil that resolves issues of energy exports and revenue sharing "allowing the Kurds to export their oil production of about 300,000 barrels a day through existing Iraqi pipelines"<sup>79</sup>. Acting as an interlocutor for sustaining a fragile balance between the three actors involved, US efforts for lobbying over Kurdish oil are also considered beneficial for easing relations between Ankara and Baghdad, following the signing of a heavy energy framework agreement in May 2013 between Turkey and the KRG. The agreement's gloomy legal framework allows Turkey to pursue separate oil arrangements with the Kurdish administration<sup>80</sup>, in partnership with US-sponsored ExxonMobil.

In light of the above, Iraq finds itself once more well positioned as a meeting point between: a) the US's quest for pulling of resources to develop a solid and durable rebalancing strategy to Asia, b) the necessity of establishing a balance of power in the Middle East and all that goes with it for allowing America's measured disengagement from the region to take off, c) the choice of two historical and strategic rivals, Iran and Turkey, as the principal agents for assuming elevated roles in the region. In this regional setting, the US, by following a dual strategy of both empowerment and containment that does not entail Washington's direct engagement ensures the strategic significance of maintaining a working balance of power. Taking into account competing interests and geopolitical rivalry among Ankara and Tehran for expanding their regional influence, the US will use Iraq as a field of growing competition

---

the north and west rather than the south. The one remaining pipeline to Turkey is seldom used in full capacity. The proposed pipeline to Aqaba (Jordan) is intended to carry one million barrels per day". Serwer, Daniel: "Muddling Through in Iraq, *Survival*, vol. 55, no. 4 (August-September 2013), p. 39.

<sup>77</sup> "New Pipeline from Kurdistan to Turkey Poses Risk for Relationship with Iraq", *op. cit.*

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> "Obama administration uses Anbar crisis to push Maliki on Iraqi oil law", *Al Monitor*, 9 January 2014, at <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/01/oil-law-iraq-anbar-maliki-obama.html#ixzz2q6r3WkPT>.

<sup>80</sup> "KRG announced on January 8 that the first crude oil has started to flow through the autonomous Iraqi Kourdistan region's new pipeline across Turkey and the first independent exports are expected to begin at the end of January"; "US VP Biden calls Iraqi Kurdish leader Barzani to discuss oil conflict", *Hurriyet Daily News*, 10 January 2014, at <http://www.hurriyetdailynews.com/us-vp-biden-calls-iraqi-kurdish-leader-barzani-to-discuss-oil-conflict.aspx?pageID=238&nID=60835&NewsCatID=348>.



on multiple fronts to both elevate and limit their diverging strategies (with special emphasis placed on the sectarian conflict between the Shi'a and Sunni, the prominent role of energy resources-energy security, vulnerabilities of the Kurdish issue and the interplay between all three). Such a strategy, handles provisions for both Turkey and Iran to regularly check and balance each other while preventing both from becoming too powerful.

With respect to the energy realm, bypassing the Straits of Hormuz to steadily limit oil-market dependency on the Persian Gulf involves one of Washington's high medium-term objectives regarding its strategy on energy security and diversification of sources. Even then, with the issue of security and openness of sea lanes remaining a core US strategic interest, Washington will continue acting as the dominant outside agent of stability for protecting regional allies' and global partners' vital interests. An acknowledgement which further stresses the need for providing security guarantees of regional oil flows to China and maintain its defense commitments in terms of ground and naval forces in the Persian Gulf. Otherwise, in the event that the United States experiments with isolationist trends including a complete disengagement from the Middle East or if "a diminishing appetite for Middle Eastern crudes and budgetary constraints were to prompt Washington to substantially reduce its military presence in the region<sup>81</sup>", energy-hungry China -due to oil security concerns- will be compelled to extend its sphere of strategic influence up to Iran. To alleviate the supply risk of facing a closure of the Straits of Hormuz by Tehran or threats for disrupting the free transit of energy supplies from the Persian Gulf, the possibility of Chinese military presence in the region cannot be excluded. A 'return of geopolitics' scenario which strongly suggests that for the United States, complete withdrawal from the Middle East equals withdrawal from Eurasia, whatever that may entail for both America and the rest of the world.

#### **4. Conclusion**

The volatile "threats emanating from the Middle East are becoming too numerous to count, with the greatest one being the complete breakdown of regional order"<sup>82</sup>. As a result of regional power politics and geopolitical rivalries around an explosive mixture of ethnicity, religion, oil, nuclear weapons and non-state actors, an absence of consensus is still maintained between state and political actors when it comes to the necessity of a new Middle East narrative. In a highly unstable region, the preservation of a balanced power system in the fragmented Greater Middle East has come to be acknowledged as the primary US strategic interest for reducing the likelihood of further regional conflict. A necessary prerequisite which ensures gradual disengagement and pulling of resources towards serving the pressing need for capacity building with respect to US's strategic rebalancing to Asia-Pacific; altogether facilitating the pursuit of a closer and more favorable geopolitical understanding with China over regional security settings with global implications.

Engaging Iran in a constructive and mutually beneficial process of rapprochement would result, if successful, "in US recognition of the legitimacy of basic Iranian security concerns in the region and vice versa. This is the core challenge facing all the parties and its resolution will transform relations not only between Iran and the West, but also among

---

<sup>81</sup> Downs, *op. cit.*

<sup>82</sup> Ikenberry, John G. and Slaughter, Anne-Marie (co-directors) (2006): *Forging a World of Liberty under Law: U.S. National Security in the 21<sup>st</sup> Century*, The Princeton Project on National Security, Princeton, The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, p. 33.



antagonists throughout the region”<sup>83</sup>. In this endeavour, United States remains the strategic actor which establishes principles and sets limits for emerging regional players on how to properly manage their growing power and assist them accordingly. In the wake of a framework analysis discussed in previous sections, it remains to be seen when and how, in the cases of Iran and Turkey, Washington’s dual strategy of empowerment and containment (for ensuring both countries ability to regularly check each other and decrease US’s regional footprint), will take off. Parallel to the conclusion of negotiations between Washington and Tehran for recognizing security concerns on either side and finalize respective spheres of influence, it remains uncertain how and through the use of which policy instruments will Iran exercise its degree of influence in the region’s Arab countries. In theory, “Iran would enjoy a sphere of influence dependent on its alignment with the United States on other issues, which means not crossing any line that would trigger direct U.S. intervention. Over time, the growth of Iranian power within the limits of such clear understandings would benefit both the United States and Iran”<sup>84</sup>. In the policy domain, achieving a political solution to the conflict in Syria might consist of the first case-study for examining Iran’s engagement in regional affairs. On top of that, as far as Turkey weak link of leading Sunni Islam is concerned, speedily closing the capability-expectations gap reveals a major risk factor and a central strategic hurdle for American security-establishment.

Drawing a conclusion, the legacy of the past has to buckle down to American President Barack Obama’s pragmatic viewpoint in foreign policy analysis. A recognition that includes a much more measured and detached approach in consideration of intervening in the region’s affairs. After all, “following the US withdrawal from Iraq, the partial vacuum left the door open and allowed more room for regional players to assert themselves. Such a prospect means that Washington might need to reassess its overall Eastern Mediterranean and Middle Eastern strategy”<sup>85</sup>. When navigating the new Middle East, Obama chooses the strategic significance of cooperative efforts and broadening of diplomatic links with both allies and non-allies. In an effort to safeguard United States’ security and Greater Middle East geopolitical strategy, the process involves the abolishment of polarized misperceptions and the pragmatic recognition of aligning interests through fresh rounds of political bargaining with all stakeholders involved. By reviewing ‘special relationships’ with pro-status quo state actors (i.e. Saudi Arabia, Israel, Egypt) and by restoring channels of cooperation along with providing security guarantees and setting action limits for preserving players’ involvement in a re-balanced regional power system (i.e. Iran, Turkey, member-states of Gulf Cooperation Council), the adaptable, flexible and eventually effective form of this working pattern relates to what Jones refers to as “cooperative realism”<sup>86</sup>. Above all, it serves the interests of a medium term US strategy for establishing a better ordered and resource-effective Greater Middle East balance of power that leaves the region more -and not less- secure.

On January 12, Iran and the P5+1 group reached an agreement on how to implement their previous (limited) accord over Iran’s nuclear program that was signed in November 2013. The six months interim period<sup>87</sup> starts on January 20 and the most serious concern that

---

<sup>83</sup> Aronson, Geoffrey: “Obama Goes Big in the Middle East”, *Al Monitor*, 7 November 2013, at <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/11/obama-goes-big-on-mideast-syria-iran-israel-palestinians.html>.

<sup>84</sup> Friedman, *op. cit.*

<sup>85</sup> Ifantis, *op. cit.*, p. 29.

<sup>86</sup> Jones, Bruce: “The Coming Clash? Europe and the US Multilateralism under Obama”, in Vasconcelos, Álvaro and Zaborowski, Marcin (eds.) (2009): *The Obama Moment: European and American Perspectives*, Paris, EU Institute for Security Studies, p. 69.

<sup>87</sup> “In this interim period, the U.S. will begin easing financial sanctions against Iran while the Islamic Republic grants the United Nations’ atomic agency access to its nuclear infrastructure so that it can verify compliance”.



emerges relates to political reactions on Capitol Hill: Will the U.S. Congress end up torpedoing the agreement by supporting legislation of additional economic sanctions against Tehran?<sup>88</sup> At present, the stakes are high for the US and the risks are even higher, especially during a period where the sense of urgency can dominate mindsets and cloud judgments. In an environment dynamic in character and subject to constant change, the art of geopolitics involves obeying the rules of a medium-term game strategy. The risk is that the urgent would drive out the important. Responding to Middle East challenges and capitalizing on a historic diplomatic opportunity for gaining further momentum, consists of a core element and a main reason for modifying America's foreign policy approach and establishment's perceptions. There is a close link between, on the one hand, the US's global role, its capacity to deliver on concrete policies, and, on the other hand, its inner strength and ability to take swift decisions in areas that matter. Reforms and new starts are not an end in themselves. The way the United States adapts to the regional realities and the practical geopolitics in the Middle East, will determine how much influence it can exert in the greater region to effectively shape its security order.

---

Lynch, Colum and Hudson, John: "Iran nuke deal finally reached -just in time for Congress to kill it", *Foreign Policy*, at [http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2014/01/12/iran\\_nuke\\_deal\\_finally\\_reached\\_just\\_in\\_time\\_for\\_congress\\_to\\_kill\\_it](http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2014/01/12/iran_nuke_deal_finally_reached_just_in_time_for_congress_to_kill_it).

<sup>88</sup> *Ibid.*





## EL LARGO CAMINO HACIA LA GESTIÓN INTEGRAL DE CRISIS EN LA UNIÓN EUROPEA

Guillem Colom <sup>1</sup>

*Universidad Pablo de Olavide*

### Resumen:

Las operaciones de gestión de crisis realizadas desde el fin de la Guerra Fría han puesto de manifiesto la necesidad de armonizar la cooperación multinacional para incrementar la coherencia de la operación. Éste es el principio fundamental del Enfoque Integral, definido como la concertación de las estrategias y las acciones de los actores participantes en la gestión de crisis a todos los niveles y planos de la misma. Desde 2008, la Unión Europea está definiendo su propio modelo para mejorar su unidad de acción en materia de gestión de crisis, ampliar su cooperación práctica con el resto de los actores implicados en la resolución de la misma y apoyar el desarrollo de capacidades civiles y militares. El trabajo analiza sus antecedentes y estado actual.

**Palabras clave:** Gestión de crisis, enfoque integral, cooperación civil-militar, coordinación civil-militar, Política Común de Seguridad y Defensa.

**Title in English:** *"The Long Way towards Comprehensive Crisis Management in the European Union"*

### Abstract:

*The crisis management operations carried out since the end of the Cold War have highlighted the need to harmonize multinational cooperation as a means to enhance the coherence and effectiveness of the mission. This is the fundamental principle of the Comprehensive Approach, defined as the synchronization of the strategies and actions of the actors involved in the crisis management at all levels and phases. The European Union has been defining since 2008 its own Comprehensive Approach in order to improve its comprehensiveness in foreign and security policies; to expand its practical cooperation with other relevant actors in crisis management operations and to support the development of civilian and military capabilities. The article analyses the background and current developments of the European Comprehensive Approach.*

**Keywords:** *Crisis Management, Comprehensive Approach, Civil-Military Cooperation, Civil-Military Coordination, Common Security & Defence Policy.*

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

---

<sup>1</sup> Profesor del área de ciencia política y de la administración de la Universidad Pablo de Olavide y del departamento de relaciones internacionales de la Universidad Pontificia de Comillas.  
E-mail: [gcolpie@upo.es](mailto:gcolpie@upo.es).



## 1. Introducción

Hoy en día es difícil hallar una sola operación de asistencia humanitaria, gestión de crisis, estabilización posconflicto o construcción nacional que no se desarrolle en un marco multinacional, en la que no participen numerosas agencias u organizaciones o no requiera emplear abundantes herramientas de tipo político, diplomático, económico, humanitario, policial o militar.

Y es que la experiencia acumulada tras años de participación en operaciones de este tipo no sólo ha revelado la dificultad que entraña la gestión y resolución de unas crisis cada vez más complejas tanto en su dimensión interna como en su vertiente exterior; sino que también ha puesto de manifiesto la necesidad de concertar las estrategias, capacidades y acciones de los distintos actores desde el primer momento y al más alto nivel, compartiendo – en la medida de lo posible – información, situación final deseada, objetivos estratégicos, planeamiento operativo y gestión de recursos. Esta coordinación debe abarcar desde el nivel estratégico al táctico y realizarse en todas las fases de la operación, desde su inicial concepción y posterior planteamiento hasta su ejecución sobre el terreno y final evaluación.

La solución propuesta para realizar eficazmente este tipo de labores en un ambiente multinacional e interagencias recibe el nombre de Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) y se fundamenta en la armonización de los objetivos, las estrategias, las capacidades y las actividades de los distintos participantes a todos los niveles, planos o fases de la operación.

La Unión Europea no ha sido ajena a estos desarrollos en la esfera de la seguridad, y desde el año 2008 también está definiendo su propio modelo de Enfoque Integral para resolver sus carencias en materia de seguridad, ampliar la más restringida Coordinación Civil-Militar, explotar la nueva arquitectura institucional perfilada por el Tratado de Lisboa y unificar definitivamente la vertiente civil y militar de su acción exterior y dimensión de seguridad y defensa.

Teniendo estos elementos en cuenta, el presente artículo examinará los antecedentes, evolución y estado actual del Enfoque Integral europeo, la más ambiciosa iniciativa – tras una Cooperación Civil-Militar encaminada a mejorar la colaboración *ad-hoc* a nivel táctico y una Coordinación Civil-Militar para mejorar la coherencia interna de la Unión Europea en toda la gama de misiones Petersberg – propuesta por Bruselas para mejorar su unidad de acción en materia de prevención y gestión de crisis, ampliar su cooperación práctica con el resto de los actores implicados en la resolución de la misma y apoyar el desarrollo de capacidades civiles y militares al servicio de su dimensión exterior, de seguridad y de defensa.

## 2. El concepto de Enfoque Integral

Calificado como el nuevo paradigma para la prevención de conflictos y la gestión de crisis internacionales, el concepto de Enfoque Integral<sup>2</sup> fue concebido a mediados de la pasada década para explicar la multidimensionalidad de los riesgos a la seguridad internacional y dar

---

<sup>2</sup> No obstante, antes de que se impusiera el concepto de *Comprehensive Approach*, se barajaron varias ideas con distintos matices como Enfoque Global (*Global Approach*), Planeamiento y Acción Concertados (*Concerted Planning & Action*), Acción Gubernamental (*Whole-of-Government Approach*), Enfoque 3D (*3D Approach*) o Seguridad en Red (*Networked Security*).





respuesta a las dificultades observadas durante la conducción de operaciones de asistencia humanitaria, gestión de crisis, mantenimiento de la paz, estabilización posconflicto o construcción nacional que se han venido realizando desde 1989<sup>3</sup>.

En términos generales, la necesidad de desarrollar nuevas herramientas nacionales y multinacionales para la gestión de crisis se puso de manifiesto tras el fin de la Guerra Fría, cuando muchos conflictos que habían permanecido latentes tras la política de bloques estallaron con toda su violencia y obligaron a la Comunidad Internacional a intervenir en su resolución. Desde entonces, el grueso de las operaciones de este tipo se han planteado en un entorno normativo y político difuso; se han realizado en un marco multinacional complejo; han contado con la participación de numerosos actores (fuerzas armadas, agencias gubernamentales, organizaciones internacionales, empresas privadas u ONGs) con cometidos, agendas, objetivos y recursos muy dispares; y han requerido también la concertación de una amplia gama de acciones e instrumentos de naturaleza política, diplomática, económica, informativa, humanitaria, policial o militar<sup>4</sup>.

Estas experiencias han expuesto las carencias nacionales e internacionales en materia de gestión de crisis, estabilización posconflicto o construcción nacional. Por un lado, pronto se observó que los ejércitos occidentales – equipados, adiestrados, adoctrinados y organizados para combatir en una hipotética guerra contra la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia – gozaban de una supremacía militar en el plano convencional, pero que en muchos casos carecían de las capacidades necesarias para conducir operaciones de baja y media intensidad o llevar a cabo labores de estabilización o prestar apoyo militar a las tareas de reconstrucción. Esta carencia comportó el desarrollo de nuevas capacidades militares y la reorientación de las existentes para realizar con éxito este conjunto de operaciones muy alejadas de las tradicionales misiones de los ejércitos.

Igualmente, la creciente presencia de actores civiles (agencias gubernamentales, organizaciones internacionales, ONGs, empresas privadas o medios de comunicación) en el teatro de operaciones comportó el desarrollo de nuevos protocolos de actuación y colaboración, la codificación de la Cooperación Civil-Militar – que también constituye el primer paso del Enfoque Integral europeo – y el desarrollo de nuevos métodos de planeamiento concertado o de empleo limitado de medios civiles bajo mando militar<sup>5</sup>.

Y por último lugar, las recientes experiencias en labores de estabilización y construcción nacional en escenarios hostiles como Afganistán e Irak no sólo han obligado a limitar las aspiraciones de la Comunidad Internacional en la creación de Estados y descartar – al menos por el momento – nuevas aventuras de este tipo; revelado la inviabilidad política y estratégica de mantener largas campañas militares; expuesto el valor de la comunicación estratégica y la gestión de la información pública u obligado a revisar los pilares de la

<sup>3</sup> Friis, Karsten y Jarmyr, Pia (eds.) (2008): *Comprehensive Approach. Challenges and opportunities in complex crisis management*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs.

<sup>4</sup> Kent, Randolph: “International humanitarian crises – two decades before and two decades beyond”, *International Affairs*, vol. 80, nº 5 (octubre 2004), pp. 851-869 o Weiss, Thomas: “Learning from military civilian intervention on peace operations”, *International Peacekeeping*, vol. 6, nº 2 (verano 1999), pp. 112-128.

<sup>5</sup> Entre estos desarrollos destacan la Acción Unificada (*Unified Action*) estadounidense, entendida ésta como el empleo de medios militares conjuntos pertenecientes a un Mando Combatiente en apoyo a operaciones multinacionales e interagencias (Joint Chiefs of Staff [JCS] (2008): *JP-02 Unified Action Armed Forces*, Washington DC, U.S. Government Printing Office); o las Operaciones Basadas en Efectos (*Effects Based Operations*) que, reemplazadas por el Enfoque Integral, pretendían integrar, desde el primer momento y al más alto nivel, el esfuerzo militar y no-militar. Para más información, véase: Colom, Guillem: “La evolución de la concepción operativa basada en efectos”, *Política y Estrategia*, nº 117 (junio-diciembre 2011), pp. 61-77.



contrainsurgencia y elaborar un nuevo cuerpo de pensamiento para acometer las labores de estabilización y apoyo militar a la reconstrucción; sino que también han mostrado la extrema necesidad de integrar los esfuerzos – civiles y militares, públicos y privados o nacionales e internacionales – en un proceso de análisis, planeamiento, ejecución y evaluación lo más integrado y homogéneo posible<sup>6</sup>.

Y para solventar estos graves problemas que dificultan la prevención y gestión de crisis, el Enfoque Integral pretende concertar las estrategias, capacidades y actividades de todos los participantes en la resolución del conflicto, desde el primer momento y al más alto nivel, y compartiendo – en la medida de lo posible – inteligencia, situación final deseada, objetivos estratégicos, planeamiento operativo y asignación de recursos. Esta coordinación debe comprender desde el nivel político-estratégico al táctico, y deberá realizarse en todas las fases y planos de la operación: desde su concepción inicial y posterior planeamiento operativo hasta su ejecución sobre el terreno y final evaluación<sup>7</sup>.

Esta integración vertical y horizontal de las actividades debe permitir que los participantes en la gestión de la crisis dispongan de un procedimiento de concertación abierto (que les dote de un conocimiento compartido de la situación y de sus posibles cursos de evolución); inclusivo (que garantice la asistencia y facilite las contribuciones humanas y materiales de todos los actores interesados en participar); transparente (para que los distintos participantes conozcan el funcionamiento del proceso de toma de decisiones, planeamiento y evaluación); ágil (porque no exista posibilidad de bloqueo y las discrepancias internas puedan ser resueltas por la misma organización) y realista (porque la situación final deseada y los objetivos a conseguir en la operación dependan de las prioridades y de los medios compartidos durante la fase de concertación)<sup>8</sup>.

El éxito del Enfoque Integral depende de la voluntad, determinación y solidaridad de los participantes, y su implementación requiere transformar la cultura organizativa y el funcionamiento interno de las instituciones dedicadas a la gestión de crisis. No obstante, es probable que una vez el empleo de este modelo se haya generalizado entre la Comunidad Internacional, éste dificulte la reproducción de los errores cometidos por nuestros países en los Balcanes, Afganistán, Irak o Libia, tales como la definición de objetivos políticos demasiado ambiciosos, inalcanzables, ambiguos o irreales; la improvisación en los planteamientos estratégicos; la rivalidad institucional de los participantes; la ignorancia de los códigos culturales de los escenarios de actuación; la falta de comunicación entre los actores militares y los civiles, nacionales e internacionales o públicos y privados sobre el terreno; la generación de estructuras para la gestión de crisis redundantes e ineficientes; la dispersión de los recursos humanos y materiales, la exclusión de ciertos actores clave en el proceso de toma de decisiones o la tendencia de los actores militares por interferir en el espacio humanitario<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> De Carvalho, Benjamin y Aune, Ingrid (2010): *Assessing Complex Peace Operations, Some Considerations of Methodology and Procedure*, Oslo, Norwegian Institute for International Affairs o Rotman, Philipp (2010): *Built on shaky ground: the Comprehensive Approach in Practice*, Research Paper nº 63, Roma, NATO Defence College.

<sup>7</sup> Bensahel, Nora; Oliker, Olga y Peterson, Heather (2009): *Improving Capacity for Stabilization and Reconstruction Operations*, Santa Monica, RAND Corporation.

<sup>8</sup> Rinatokski, Kristina. y Autti, Mikko (eds.) (2008): *Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*, Helsinki, Crisis Management Initiative o VV.AA. (2008): *Multinational Experiment 5 (MNE5): Report of Synthesized Findings*, Suffolk, United States Joint Forces Command.

<sup>9</sup> El espacio humanitario – un entorno en el que las actividades humanitarias y de desarrollo se realizan libremente, con imparcialidad y neutralidad – ya se ha visto amenazado en numerosas ocasiones debido a la violencia e inseguridad imperante en la zona de operaciones y la patente ingerencia militar en labores



Sin embargo, a pesar de las bondades teóricas y enorme potencial práctico de esta iniciativa, a fecha de hoy no se ha consensuado ninguna definición de Enfoque Integral que pueda ser aceptada entre la Comunidad Internacional<sup>10</sup>; todavía no existe ningún acuerdo sobre su configuración a nivel multinacional<sup>11</sup> y tampoco se ha propuesto un modelo único de concertación interagencias a nivel nacional<sup>12</sup>. En consecuencia, las concepciones existentes de Enfoque Integral incluyen formalmente estos principios pero su principal objetivo no es integrar las capacidades de todos los participantes en la gestión de una crisis internacional, sino resolver los problemas internos de la propia organización y facilitar, en la medida de lo posible, la coordinación con otros actores presentes en el área de crisis<sup>13</sup>.

Como puede observarse, los modelos presentados permiten constatar que cada país dispone de su propia fórmula específica para coordinar a sus departamentos y agencias, así como sus propios procedimientos de actuación para incrementar su coherencia interna: desde la más simple y orientada a la cooperación práctica entre los ministerios de defensa, asuntos exteriores y cooperación al desarrollo, hasta la plena integración de todas las administraciones del estado y la participación de actores privados y la sociedad civil.

### **3. El Enfoque Integral Europeo**

Desde un punto de vista formal, la Unión Europea está especialmente capacitada para utilizar un Enfoque Integral en su acción exterior. Su concepción integral y extensiva de la seguridad, su vocación multilateralista, su predilección por el poder blando, la amplia gama de instrumentos a su disposición y una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) fundamentada en la concertación de las capacidades militares y civiles, deberían hacer del *Comprehensive Approach* algo natural y característico de la Unión Europea y el rasgo

---

humanitarias. En este sentido, no parece extraño que desde el ámbito humanitario se tema que el Enfoque Integral pueda utilizarse para condicionar, politizar o militarizar la asistencia humanitaria, amenazando así la independencia, neutralidad e imparcialidad de la ayuda prestada. No obstante, empleado con racionalidad y coherencia, el Enfoque Integral proporciona a todos los participantes una parcela de responsabilidad y una esfera de actuación específicos, lo que se traduce en un espacio humanitario independiente y seguro para estos actores. En este sentido, véase: Cormish, Stephen y Glad, Marit (2008): *Civil-Military Relations: No room for Humanitarianism in Comprehensive Approaches*, Oslo, Norwegian Atlantic Committee.

<sup>10</sup> Petersen, Fris y Binnendijk, Hans: "From Comprehensive Approach to Comprehensive Capability", *NATO Review*, nº 3 (marzo 2008), en <http://www.nato.int/docu/review/2008/03/ART7/EN/index.htm>.

<sup>11</sup> En este sentido, mientras la Alianza Atlántica está desarrollando un Enfoque Integral que pretende mejorar su funcionamiento interno y la cooperación con otros actores relevantes en el planeamiento, conducción y evaluación de operaciones de gestión de crisis no-Artículo 5; las Naciones Unidas están implementando las Misiones Integradas para incrementar la coordinación interna de sus agencias en el análisis y planeamiento de operaciones de paz; y la Caja de Herramientas de Planeamiento para asistir a los actores sobre el terreno en el análisis, planeamiento, gestión y administración de la misión. Para más información, véase: De Conning, Cedric (2007): *Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions*, Oslo, Norwegian Institute for International Affairs; Department of Peacekeeping Operations [DPKO], (2012): *Planning Toolkit*, Nueva York: Organización de las Naciones Unidas o Colom, Guillem: "La evolución del Enfoque Integral aliado para la gestión de crisis", *Afers Internacionals*, nº 97 (abril 2012), pp. 287-304.

<sup>12</sup> En este sentido, las concepciones nacionales tienden a fundamentarse en los modelos 3D (diplomacia, defensa y desarrollo); 3D+C (diplomacia, defensa, desarrollo y comercio) o Enfoque Gubernamental (participación de todos los ministerios y agencias del Estado), siendo imposible hallar ningún ejemplo práctico de Enfoque Integral (coordinación interministerial y colaboración de la sociedad civil, ONGs o empresas privadas). Patrick, Stewart y Brown, Kaysie (2007): *Greater than the Sum of its Parts? Assessing "Whole-of-Government Approaches" to Fragile States*, Nueva York, International Peace Academy.

<sup>13</sup> Rotman, *op. cit.*, pp. 7-9.



distintivo tanto de su dimensión de seguridad y defensa<sup>14</sup> como de su acción exterior<sup>15</sup>. No obstante, fue necesario esperar hasta 2008 para que Bruselas emprendiera el desarrollo formal de su propia concepción integral para resolver sus carencias manifiestas en materia de seguridad y defensa, explotar la arquitectura institucional perfilada por el Tratado de Lisboa y unificar de forma definitiva la dimensión civil y militar de su acción exterior.

A pesar de ello, los orígenes del *Comprehensive Approach* europeo pueden fijarse con la articulación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y sus pilares conceptuales en la Estrategia Europea de Seguridad del año 2003<sup>16</sup>. Por un lado, el lanzamiento de esta iniciativa comportó la creación de los organismos necesarios para su funcionamiento<sup>17</sup>; la definición del catálogo de operaciones a realizar (las *Misiones Petersberg*)<sup>18</sup>; la identificación de los objetivos de capacidades militares y civiles para asumir sus compromisos (los *Headline Goals*)<sup>19</sup>; el establecimiento de los compromisos para suplir carencias específicas (los acuerdos *Berlín Plus* con la Alianza Atlántica) y la conducción de veinticinco misiones, diez de las cuales de naturaleza civil y cuatro de tipo civil-militar.

---

<sup>14</sup> De hecho, Javier Solana, Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, aseveró que: “*The Comprehensive Approach underpinning ESDP is its value added. The logic underpinning ESDP – its distinctive civil-military approach to crisis management – was ahead of its time when conceived. That logic has proved its validity and has been adopted by others.*” Solana, Javier (2009): “Remarks by the EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy”, *ESDP@10: What Lessons for the Future?*, París, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, p. 3; Esta misma idea también la defiende Karl Von Wogau, presidente del subcomité de seguridad y defensa del Parlamento Europeo entre 2004 y 2009: Wogau, Karl V. (ed.) (2009): *The Path to European Defence. New roads, New Horizons*, Londres, John Harper Publishing, Londres, p. IX.

<sup>15</sup> De hecho, asumiendo las provisiones del Tratado de Lisboa en materia de acción exterior, son cada vez más las voces que consideran el Enfoque Integral como el fundamento de la política exterior europea. Ejemplos de ello pueden encontrarse en los trabajos de Woollard, Catherine (2013); *The EU and the Comprehensive Approach*, Bruselas, European Peace Building Liaison Office y Stephan Lehne: “Promoting a Comprehensive Approach to EU foreign policy”, *Carnegie Europe*, 21 febrero 2013, en <http://carnegieeurope.eu/2013/02/21/promoting-comprehensive-approach-to-eu-foreign-policy/fio> o las declaraciones de las autoridades europeas.

<sup>16</sup> Gross, Eva (2008): *EU and the Comprehensive Approach*. DISS Report 2008-13, Copenhagen, Danish Institute for International Studies.

<sup>17</sup> La puesta en marcha de la PESD comportó la creación de un *Comité Político y de Seguridad* encargado tanto de la dirección estratégica y el control político de las operaciones como de garantizar la armonización entre la vertiente civil y militar de la gestión de crisis; un *Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis* que informaría y asesoraría al anterior en todo lo referente a la dimensión civil de la gestión de crisis; un *Comité Militar* con la misión de realizar las recomendaciones militares pertinentes al anterior y establecer las directrices que implementará el *Estado Mayor*, responsable del planeamiento y conducción de las operaciones.

<sup>18</sup> Definidas por la Unión Europea Occidental en 1992 y codificadas en el Artículo 17 del Tratado de Niza, las *Misiones Petersberg* contemplan operaciones humanitarias o de rescate; prevención de conflictos y mantenimiento de la paz; gestión de crisis que precisen el empleo de fuerzas de combate; labores de desarme; asistencia militar y estabilización posconflicto. A este conjunto de misiones se le sumarán años después – coincidiendo con la presentación de la Estrategia Europea de Seguridad – las operaciones conjuntas de desarme, de apoyo a terceros países en materia antiterrorista o de reforma del sector de seguridad.

<sup>19</sup> A grandes rasgos, en el Consejo Europeo de Helsinki (1999) se aprobó el *Helsinki Headline Goal*, que determinaba las capacidades militares y civiles requeridas para el funcionamiento de la PESD. Mientras las primeras se fijaron en 60.000 efectivos, las segundas – especificadas durante el Consejo Europeo de Feira (2000) – se establecieron unos objetivos de 5.000 policías, 282 expertos en materia judicial; 160 efectivos en administración civil y 2.000 miembros de protección civil, todos ellos preparados para actuar en labores de prevención de conflictos y gestión de crisis. Aunque este desarrollo de capacidades está siendo más lento y difícil de lo que cabría esperar, se pretende que la Unión disponga de un catálogo de capacidades militares y civiles que le doten de una cierta capacidad de acción autónoma y le permitan garantizar la consecución de los objetivos fijados por la *Estrategia Europea de Seguridad*.



Por otro lado, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 fue el primer documento en subrayar la necesidad de integrar los distintos instrumentos a disposición de la Unión Europea para enfrentarse con éxito a cualquier riesgo o amenaza que pudiera cernirse sobre el continente<sup>20</sup>. Además, la estrategia proclamaba su determinación en favorecer un “multilateralismo eficaz” basado en la actuación de la Unión Europea junto con otros actores – en especial las Naciones Unidas, la Alianza Atlántica o la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa – para construir “...una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente y un orden internacional basado en el Derecho.”<sup>21</sup>. Dicho de otra forma, el “Documento Solana” ya reconocía una realidad que ha terminado por convertirse en uno de los pilares – al menos desde una perspectiva formal – de la acción exterior europea: que los riesgos y las amenazas a la paz y la seguridad internacionales requieren un esfuerzo coherente de la Unión Europea que integre el empleo de todos los instrumentos a su disposición (políticos, diplomáticos, militares, económicos, policiales, cooperación al desarrollo, etc.) y su colaboración con otros actores internacionales relevantes.

### **3.1. De la cooperación civil-militar a la coordinación civil-militar**

Al igual que el *Comprehensive Approach* aliado, el Enfoque Integral europeo tiene sus antecedentes más remotos en las Guerras de los Balcanes. Estos conflictos pusieron de manifiesto tanto la enorme brecha militar que existía entre Estados Unidos y el resto de sus aliados y la conveniencia de dotar a la Unión Europea de una dimensión de seguridad y defensa; como la necesidad de mejorar la atención de las fuerzas militares hacia la población civil o sistematizar las labores y definir las responsabilidades entre los actores militares y civiles de la operación. Y mientras la primera carencia condujo al lanzamiento de la PESD vinculada al desarrollo de mecanismos civiles y militares de gestión de crisis<sup>22</sup>; la segunda motivó la creación de la primera gran herramienta para reforzar la cooperación práctica entre los elementos civiles y militares en a escala táctica.

Originalmente concebida para aunar el planeamiento y la conducción de las labores militares y civiles en los niveles estratégico y operacional<sup>23</sup>, la Cooperación Civil-Militar (*Civil-Military Cooperation* o CIMIC) fue elaborada por el Estado Mayor de la Unión Europea y adoptada por el Consejo a comienzos de 2002<sup>24</sup>. No obstante, este concepto acabó regulando – tal y como había planteado un año antes la Directiva 411/1 del Comité Militar de la Alianza Atlántica (*Military Policy on Civil Military Co-operation*)<sup>25</sup> e institucionalizó el

<sup>20</sup> Según reza el documento, “...ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos.” (Consilium: *Una Europa Segura en un Mundo Mejor: Estrategia Europea de Seguridad*, 12 diciembre 2003, p. 14. Esta misma idea también puede observarse, entre otros documentos, en el informe sobre la implementación de la estrategia (Consilium: *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, S407/08, 11 diciembre 2008).

<sup>21</sup> Consilium: “Una Europa Segura...”, *op. cit.*, p. 9. En este sentido, téngase en cuenta que esta reivindicación del “multilateralismo eficaz” también se debía a la coyuntura del momento, marcada por la publicación de la controvertida *Estrategia Nacional de Seguridad* estadounidense de 2002, de naturaleza unilateralista y basada en la acción preventiva.

<sup>22</sup> Una visión general puede hallarse en: Pérez de las Heras, Beatriz y Churrua, Cristina (2009): *Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010*, Documento de Trabajo nº 41/2009, Madrid, Fundación Alternativas.

<sup>23</sup> Gebhard, Caarmen (2008): *Civil-Military Coordination and Cooperation in the Context of the EU’s Crisis Management: CMCO vs. CIMIC*, Vienna, Institute for Peace Support and Conflict Management – National Defence Academy o Gross, *op. cit.*, pp. 13-17.

<sup>24</sup> Consilium: *CIMIC Concept for EU-led Crisis Management Operations*, 7106/02, 18 marzo 2002.

<sup>25</sup> NATO Military Committee [MC]: *MC 411/1 Military Policy on Civil-Military Cooperation*, 18 enero 2002.



documento doctrinal AJP-9 (*NATO Civil-Military Coordination*)<sup>26</sup> un año después – la coordinación *ad-hoc* sobre el terreno de los elementos militares y los actores civiles externos a la Unión Europea (organizaciones internacionales, ONGs, población civil o autoridades locales) para incrementar la protección de las fuerzas militares en la zona de operaciones<sup>27</sup>.

La presentación de la Cooperación Civil-Militar europea comportó el establecimiento de unidades militares especializadas en CIMIC y su incorporación en las operaciones de gestión de crisis; y coincidió con el compromiso del Comité Político y de Seguridad de impulsar otras fórmulas de colaboración mucho más ambiciosas y susceptibles de ser empleadas en toda la gama de las operaciones Petersberg. Sin embargo, mientras las autoridades europeas estaban proyectando la Coordinación Civil-Militar (*Civil-Military Coordination* o CMCO); también presentaron un modelo tentativo de planeamiento integral para la gestión de crisis; introdujeron una célula de coordinación civil-militar para garantizar la coherencia de la planificación estratégica<sup>28</sup>; establecieron medidas de colaboración práctica entre los pilares y agencias europeas en los niveles político y estratégico durante todo el ciclo de la operación e implementaron fórmulas específicas para mejorar la coordinación civil-militar europea sobre el terreno<sup>29</sup>.

Por un lado, a mediados de 2003 se propusieron un conjunto de Procedimientos para la Gestión Coherente e Integral de las Crisis (*Procedures for Coherent, Comprehensive Crisis Management*)<sup>30</sup> con el objetivo de reforzar la colaboración entre el Consejo y la Comisión en la planificación y financiación de las operaciones, garantizar el liderazgo del Comité Político y de Seguridad en la coordinación de los aspectos civiles y militares de la crisis, y facilitar las relaciones entre los actores en la conducción y evaluación de las mismas. Dos años después, esta guía sería reemplazada por el Concepto para el Planeamiento Integral (*Concept for Comprehensive Planning*) de todas las operaciones PESD. Definida como una herramienta fundamental para la consecución de la Coordinación Civil-Militar<sup>31</sup> y proyectada para apoyar su implementación práctica en línea con los procedimientos anteriores, cubrir el ciclo de planeamiento y sistematizar la cooperación práctica de todos los participantes en la misión, esta iniciativa proponía “...un enfoque sistemático que garantice la coordinación de las actividades intra e inter pilares de todos los actores relevantes de la Unión Europea en el planeamiento de las operaciones de gestión de crisis.”<sup>32</sup>. En consecuencia el Planeamiento Integral pretendía que los actores y agencias europeas participaran junto con los Estados miembros en la puesta en común de sus estimaciones sobre la crisis e integraran sus estrategias, concertaran sus planes sectoriales, armonizaran sus actividades sobre el terreno y

<sup>26</sup> NATO Standardisation Agency [NSA] (2003): *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*, Bruselas, OTAN.

<sup>27</sup> Un análisis más detallado de la cooperación civil-militar puede hallarse en Haugevik, Kristin y Carvalho, Benjamin (2007): *Civil-Military Cooperation in Multinational and Interagency Operations*, Security in Practice nº 2, Oslo, Norwegian Institute for International Affairs.

<sup>28</sup> Integrada en el Estado Mayor de la Unión Europea, la controvertida Célula Civil-Militar (*CivMil Cell*) fue originalmente planteada en el año 2003 para paliar la limitada presencia de la dimensión civil en materia de alerta temprana, análisis de situación, provisión de opciones estratégicas o planificación civil-militar de las operaciones PESD (Kohl, Radek: “Civil-Military Coordination in EU Crisis Management” en Nowak, Agnieszka (ed.) (2006): *Civilian Crisis Management: The EU Way*, Chaillot Paper nº 90, París, European Union Institute for Security Studies, pp. 123-136 o Pullinger, Stephen (ed.) (2006): *Developing EU Civil Military coordination: the Role of the New Civilian Military Cell*, Bruselas, ISIS Europe - CeMISS, pp. 6-8 y 11-18.

<sup>29</sup> Gebhard, *op. cit.*, pp. 13-14 o Gross, *op. cit.*, pp. 21-23.

<sup>30</sup> Consilium: *Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management*, 11127/03, 3 julio 2003.

<sup>31</sup> Drent, Magriet: “The EU’s Comprehensive Approach to Security: a Culture of Coordination?”, *Studia Diplomatica*, vol. LXIV, nº 2 (verano 2011), pp. 3-18 o Gebhard, *op. cit.*, pp. 15-17.

<sup>32</sup> Consilium: *Draft EU Concept for Comprehensive Planning*, 13983/05, 3 noviembre 2005, p. 2.



evaluaron el impacto de las mismas con el fin de lograr la situación final deseada por la Unión Europea<sup>33</sup>. No obstante, aunque estas guías podrían haber servido para incrementar la unidad de acción europea en materia de gestión de crisis y orientar el desarrollo de su Enfoque Integral, hasta la fecha su impacto real ha sido menor de lo deseado. Estas iniciativas nunca han sido formalmente aceptadas, sus provisiones no son de obligado cumplimiento y no han servido para regular la coordinación de las herramientas a disposición de la Comisión y el Consejo, tampoco han sentado las bases para desarrollar nuevos procedimientos y nunca se han empleado para planificar las misiones PESD debido al limitado interés que todavía muestran las estructuras europeas de gestión de crisis<sup>34</sup>.

Por otro lado, a finales del año 2003 se presentó el concepto de Coordinación Civil-Militar<sup>35</sup> para “...coordinar de manera efectiva las acciones de todos los actores relevantes de la Unión Europea implicados en la planificación e implementación de la respuesta europea a la crisis.”<sup>36</sup>. Considerada por varios expertos como el arquetipo del Enfoque Integral europeo<sup>37</sup> o la translación de esta idea al proceso de planeamiento operativo de las misiones PESD<sup>38</sup>; la Coordinación Civil-Militar pretendía incrementar la coordinación – respetando siempre la independencia, objetivos e integridad de todos los participantes – entre los pilares y agencias europeas en el planeamiento, conducción y evaluación de las operaciones europeas de gestión de crisis. Igualmente, esta iniciativa pretendía sentar las bases de una nueva “cultura de coordinación” que, fundamentada en la armonización de los objetivos, la concertación de los medios y la cooperación práctica en todas las fases de la operación, transformara la cultura organizativa de las instituciones europeas<sup>39</sup> y gobernara las relaciones entre los elementos civiles y militares de la Unión Europea en la resolución de conflictos<sup>40</sup>.

Y es que en materia de gestión de crisis, la tradicional complejidad institucional de la Unión Europea y las ambiguas relaciones entre la estructura civil y militar ha obligado a Bruselas a lograr un difícil equilibrio entre los intereses políticos y estratégicos de los Estados miembros, las concepciones – a veces opuestas – del Consejo y la Comisión y las inercias

<sup>33</sup> Es interesante apuntar que esta misma idea fue planteada por Francia en el año 2003 para definir la coordinación interministerial durante todo el ciclo de respuesta a crisis (Bagayoko, Niagalé y Kovacs, Anne (2007): *La gestion interministérielle des sorties de conflits*, París, Sciences Sociales de la Défense).

<sup>34</sup> Para un mayor conocimiento de estas propuestas y sus limitaciones prácticas, véase: Hansen, Annika (2006): *Against All Odds – The Evolution of Planning for ESDP Operations. Civilian Crisis Management from EUPM onwards*, Berlín, Center for International Peace Operations, o Kohl, *op. cit.*, pp. 126-128.

<sup>35</sup> Este concepto no debe confundirse con la *Civil-Military Coordination* (CMCoord) de las Naciones Unidas, una iniciativa cuyo fin es armonizar – en la medida de lo posible – las labores realizadas por las agencias de esta organización, las llevadas a cabo por otros actores humanitarios y las operaciones conducidas por las fuerzas militares internacionales.

<sup>36</sup> Consilium: *Civil-Military Coordination (CMCO)*, 14457/03, 7 noviembre 2003, p. 1.

<sup>37</sup> A pesar de limitarse a la vertiente interna de la Unión Europea – algo que el *Comprehensive Approach* debe trascender si pretende establecer medidas de colaboración con otros actores externos – son varios los autores que asimilan la Coordinación Civil-Militar con el Enfoque Integral. En este sentido, véase: Gebhard, *op. cit.*, p. 13; Knutsen, Bjørn (2008): *The EU and the challenges of Civil-Military Coordination at the Strategic Level*, Oslo, Norwegian Defence Research Establishment; Major, Claudia y Mölling, Christian: “More than Wishful Thinking? The EU, UN, NATO and the Comprehensive Approach to Military Crisis Management”, *Studia Diplomatica*, vol. LXII, nº 3 (otoño 2009), pp. 21-29; Norheim-Martinsen, Martin (2009): *Matching Ambition with Institutional Innovation: The EU’s Comprehensive Approach and Civil-Military Organisation*, Oslo, Norwegian Defence Research Establishment; Hynek, Nik (2010): *Consolidating the EU’s Crisis Management Structures: Civil-Military Coordination and the Future of the EU OHQ*, EXPO/B/AFET/FWC/2009-01, Bruselas, Parlamento Europeo o Pullinger, *op. cit.*, pp. 12-19.

<sup>38</sup> Drent, *op. cit.*, p. 8.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>40</sup> Para conocer las diferencias entre la CIMIC europea y la CMCO, véase Kohl, *op. cit.*, pp. 123-128.



provocadas por la división de esta organización en tres grandes pilares hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. No obstante, los responsables de elaborar la Coordinación Civil-Militar evitaron abrir esta Caja de Pandora y centraron sus esfuerzos en establecer unas pautas mínimas e informales de coordinación entre los pilares de la Unión y reforzar la complementariedad entre las atribuciones del Consejo (que tiene a su disposición las herramientas precisas para planear y conducir las operaciones y los medios necesarios para sostener las labores de estabilización a largo plazo) y la Comisión (que goza de competencias presupuestarias en materia de política exterior y ayuda al desarrollo, se responsabiliza de las delegaciones sobre el terreno y puede prestar una asistencia de impacto pero limitada en tiempo y espacio)<sup>41</sup>.

Aunque desde el año 2003 se han realizado grandes avances en el desarrollo teórico e implementación práctica de la Coordinación Civil-Militar – caso de la presentación de un Concepto para la Gestión de Crisis que enmarca esta iniciativa<sup>42</sup>; un Concepto para el Planeamiento Integral que la sistematiza; un documento de debate que la desarrolla<sup>43</sup>; un conjunto de medidas que guían su aplicación práctica<sup>44</sup> e incluso una célula Civil-Militar en el seno del Estado Mayor de la Unión Europea que debería velar por su consecución<sup>45</sup> – es también cierto que esta iniciativa que busca mejorar la colaboración *intra* e *inter* pilares e incrementar la coordinación de los elementos civiles y militares a disposición de la Unión Europea en el marco de la PCSD continúa siendo hoy en día objeto de controversia<sup>46</sup>. Y es que la entrada en funcionamiento de la Coordinación Civil-Militar no ha servido para superar las inercias de la PESD e incrementar la coordinación interna de la Unión Europea en materia de gestión de crisis; ni ha reforzado las relaciones entre sus elementos civiles y militares durante el planeamiento y la conducción de las operaciones; ni tampoco ha sentado las bases para la generación de un catálogo de capacidades civiles-militares adecuado y utilizable en la prevención de conflictos y la gestión de crisis<sup>47</sup>. Igualmente, la “cultura de coordinación”

<sup>41</sup> En un plano formal, los Equipos de Coordinación de Respuesta a Crisis (*Crisis Response Coordination Teams*) – grupos creados *ad-hoc* para preparar el concepto de gestión de crisis y velar por la integración de los aspectos civiles y militares en todos los niveles y planos de la operación – garantizarían que el Consejo y el Secretariado de la Comisión abordan de manera integral la crisis.

<sup>42</sup> Consilium: *EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level*, 10687/08, 16 junio 2008.

<sup>43</sup> El *non-paper* titulado *Enhancing EU Civil Military Co-Ordination* fue presentado por el Reino Unido, Austria y Finlandia – los países que formarían la *troika* comunitaria a partir del segundo semestre de 2005 – y pretendía impulsar el desarrollo de esta iniciativa en cinco grandes áreas: valoración previa de la crisis; planeamiento estratégico integrado; gestión de la operación; definición de métricas para evaluar su progreso y gestión de capacidades. Aunque no es accesible públicamente, una referencia al mismo puede hallarse en: Pullinger, *op. cit.*, p. 17.

<sup>44</sup> Las medidas prácticas diseñadas para apoyar la implementación de esta iniciativa en toda la gama de las operaciones PESD comprendían el diseño de una estrategia integral para todos los actores europeos, la definición de un plan de actividades coherente, la provisión de apoyos cruzados entre los distintos organismos, la sincronización de las labores a realizar sobre el terreno o la elaboración de una política de comunicación e información pública coherente y coordinada entre las agencias europeas. Consilium: *Civil-Military Coordination (CMCO) Framework for Possible Solutions for the Management of EU Crisis Management Operations*, 8926/06, 2 mayo 2006.

<sup>45</sup> Aunque su creación se debe a otros condicionantes y su utilidad real ha sido sensiblemente menor de lo esperado, la Célula Civil-Militar podría haber facilitado significativamente la consecución práctica de la Coordinación Civil-Militar.

<sup>46</sup> Driver, Darrell: “The European Union and the Comprehensive Civil-Military Approach in Euro-Atlantic Security: Matching Reality to Rhetoric”, *Strategic Studies Quarterly*, vol. 4, nº 3 (otoño 2010), pp. 136-155; Drent, Margriet y Zandee, Dick (2010): *Breaking Pillars: Towards a civil-military security approach for the European Union*, CSP, nº 13, La Haya, Clingendael; Kohl, *op. cit.*, pp. 128-136 o Drent, *op. cit.*, 8-13.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 7-9; Driver, *op. cit.*, pp. 141-143; Kohl, *op. cit.*, pp. 129-131; Gebhard, *op. cit.*, 18-23 o Menon, Anand y Sedelmeyer, Ulrich: “Instruments and Intentionality: Civilian Crisis Management and Enlargement Conditionality in EU Security Policy”, *West European Politics*, vol. 33, nº 1 (enero 2010), pp. 75-92.





promovida por esta iniciativa ha tenido un impacto mucho menor de lo esperado: al basarse en el voluntarismo de las partes por establecer vínculos de colaboración *ad hoc* – algo motivado por las reticencias en aceptar la imposición de protocolos formales que requirieran la adopción de compromisos específicos entre los actores<sup>48</sup> – esta coordinación de las actividades europeas en todas las fases y planos de la gestión de crisis ha permanecido limitada y el planeamiento integral entre los elementos civiles y militares no se ha logrado<sup>49</sup>.

Estas carencias volvieron a poner de manifiesto las dificultades que debe afrontar la Unión Europea a la hora de implementar mecanismos propios para la gestión de crisis; los obstáculos que impiden la integración práctica de las vertientes civil y militar de su dimensión exterior; o las limitaciones inherentes de su arquitectura institucional, que dificulta las relaciones entre las estructuras, dilata los ciclos de planeamiento, entorpece la financiación de las operaciones y compromete la coherencia y sostenibilidad de las mismas en el largo plazo. En consecuencia, Bruselas estimó necesario lanzar nuevas iniciativas para armonizar la acción *inter e intra* pilares, simplificar la cadena de mando de las operaciones civiles e incrementar la colaboración práctica entre los elementos civiles y militares a disposición de la PESD; y establecer también unos estándares mínimos comunes entre los veintisiete sobre cómo acometer la gestión de crisis.

Estas iniciativas confluyeron en la constitución de una Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (*Civilian Planning and Conduct Capability* o CPCC)<sup>50</sup> encargada del planeamiento, despliegue, conducción, mando, control y evaluación de las operaciones civiles de gestión de crisis; el establecimiento de un Directorio para el Planeamiento y la Gestión de Crisis (*Crisis Management and Planning Directorate* o CMPD)<sup>51</sup> con la misión de facilitar a las autoridades políticas europeas una visión integral de la crisis y responsabilizarse del planeamiento civil-militar en el nivel estratégico<sup>52</sup>; y la integración de ambos organismos – junto con el Estado Mayor y el Centro de Situación – dentro del Servicio Europeo de Acción

---

<sup>48</sup> de Vasconcelos, Álvaro; Grevi, Giovanni; Helly, Damien y Keohane, Daniel (eds.) (2009): *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)*, París, European Union Institute for Security Studies, París, pp. 19-68 o Schroeder, Ursula: “Governance of EU Crisis-Management”, en Emerson, Michael y Gross, Eva (eds.) (2007): *Evaluating the EU Crisis Missions in the Balkans*, Bruselas, Centre for European Policy Studies, pp. 17-45.

<sup>49</sup> Ioannides, Isabelle: “EU Civilian Capabilities and Cooperation with the Military Sector”, en Greco, Ettore; Pirozzi, Nicoletta y Silvestri, Stefano (eds.) (2010): *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Roma, Istituto Affari Internazionali, pp. 29-54.

<sup>50</sup> Dependiente del Directorado General para la Gestión de Crisis Civiles (DG E IX) y considerado como la contraparte civil de la cadena de mando militar, este organismo fue establecido en el año 2007 tras la aprobación de una hoja de ruta que establecía las funciones, los cometidos y las responsabilidades del Comandante para las Operaciones Civiles (*CivOpCdr*). Véase: Consilium: *Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management*, 10381/07, 17 junio 2007. Un análisis más detallado del mismo puede hallarse en: Gross, *op. cit.*, pp. 23-25 o Drent y Zandee, *op. cit.*, pp. 19-22.

<sup>51</sup> Creado a finales de 2008 mediante la fusión del Directorado General para la Gestión de Crisis Civiles (DG E IX) con el Directorado General para Asuntos de Defensa (DG E VIII), este órgano se sitúa bajo la autoridad de la DG E (Asuntos Exteriores y Político-Militares) del Secretariado del Consejo. Consejo Europeo: *Declaration of the European Council on the Enhancement of the ESDP* (Anexo 2), 12 diciembre 2008. Un análisis más detallado de sus funciones puede hallarse en: Gebhard, Carmen: “The Crisis Management Planning Directorate. Recalibrating ESDP Planning and Conduct Capacities”, *CFSP Forum*, vol. 7, nº 4 (abril 2009), pp. 8-14.

<sup>52</sup> Entre otros cometidos, este organismo es el responsable de elaborar el Concepto de Gestión de Crisis (*Crisis Management Concept*) que será elevado a las autoridades políticas europeas y sentará las bases del proceso de planeamiento operativo. Es interesante comentar que éste guarda enormes similitudes con la propuesta francesa de Planeamiento Multinacional Interagencia (*Multi-National Interagency Strategic Planning*) que se evaluó durante el Experimento Multinacional 5 realizado entre los años 2006 y 2008. Un análisis más detallado del mismo puede hallarse en VV.AA. (2009): *Key Elements of a Comprehensive Approach: A Compendium of Solutions*, Suffolk, United States Joint Forces Command, pp. IV.1-IV.23.



Exterior que, bajo la autoridad del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, coordinaría los instrumentos, unificaría las cadenas de mando y lideraría las actividades de la Unión Europea en materia de gestión de crisis y resolución de conflictos<sup>53</sup>.

### **3.2. El Tratado de Lisboa y el Enfoque Integral**

Y en este contexto marcado por los cambios institucionales motivados por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, “...que brinda nuevas oportunidades para explotar y coordinar el potencial de la PCSD junto con otros instrumentos y sectores de la acción exterior de la Unión Europea para lograr el Enfoque Integral”<sup>54</sup> y el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, “...que contribuirá de manera decisiva al desarrollo de un Enfoque Integral europeo a la gestión de crisis civiles y militares, prevención de conflictos y construcción de la paz”<sup>55</sup>, fueron las autoridades militares las que emprendieron el desarrollo de un *Comprehensive Approach* que complementara y ampliara la más restringida Coordinación Civil-Militar, todavía considerada por algunos como el modelo de Enfoque Integral europeo<sup>56</sup>.

Basándose en las líneas trazadas por el Plan para el Desarrollo de Capacidades (*Capability Development Plan*)<sup>57</sup> de 2008, el Comité Militar solicitó al Estado Mayor de la Unión Europea que liderara – con la asistencia de la Agencia Europea de Defensa y de otros actores relevantes en materia de gestión de crisis – la definición del Enfoque Integral e identificara sus posibles implicaciones militares<sup>58</sup>. Calificada como un área de capacidad

<sup>53</sup> Existen numerosos trabajos que centran su atención en analizar las provisiones contenidas en el Tratado de Lisboa en materia de política exterior y de seguridad; estudiar las atribuciones del Vicepresidente de la Comisión y Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o evaluar el potencial del Servicio Europeo de Acción Exterior. Ejemplos de ello pueden hallarse en: Missiroli, Antonio (2008): *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP*, XPO/B/SEDE/2007/50, Bruselas, Parlamento Europeo; Biscop, Sven y Algieri, Franco (2008): *The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration*, Bruselas, The Egmont Institute; o Margaras, Vasilis (2010): *Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge: no Common Strategic Culture, no Major Progress*, Working Paper nº 28, Bruselas, European Policy Institutes Network.

<sup>54</sup> Consilium: *3078th Foreign Affairs Council Meeting Conclusions on Civilian CSDP Capabilities*, 8032/11, 21 marzo 2011, para 3.

<sup>55</sup> Parlamento Europeo: *Resolution of 23 November 2010 on civil-military cooperation and the development of civilian-military capabilities*, 2010/2071(INI), 23 noviembre 2010, para. 6. Esta idea puede también hallarse en otras fuentes como las que se citan a continuación: Gavvas, Mikaela y Koeb, Eleonora (2010): *Setting up the European External Action Service: Building a Comprehensive Approach to EU Action*, Londres, Overseas Development Institute – European Centre for Development and Policy Management; Adebahr, Cornelius (2011): *The Comprehensive Approach to Crisis Management in a Concerted Weimar Effort*, Genshagen, Genshagen Foundation o Drent, *op. cit.*, p. 11.

<sup>56</sup> Gebhard, *op. cit.*, p. 13; Knutsen, *op. cit.*, p. 5; Major y Mölling, *op. cit.*, pp. 22-23; Norheim-Martinsen, *op. cit.*, p. 7 o Hynek, *op. cit.*, p. 3.

<sup>57</sup> Elaborada para implementar el análisis prospectivo *Long Term Vision* (2006) sobre las necesidades de la defensa europea, esta iniciativa conjunta entre la Agencia Europea de Defensa, el Comité Militar de la Unión Europea y los Estados miembros se fundamenta en las áreas de capacidad identificadas por el *Headline Goal 2010* y la estimación de las que podrán requerirse en el 2025 para guiar la generación de nuevas capacidades susceptibles de ser empleadas en toda la gama de las operaciones PCSD. En el plan original aprobado en el año 2008, el Enfoque Integral y sus implicaciones militares constituía una de las doce grandes áreas de capacidad prioritarias para la Unión Europea. Sin embargo, en la revisión de 2011, el *Comprehensive Approach* es considerado como el motor principal y un área transversal para el desarrollo de nuevas capacidades civiles y militares al servicio de la PCSD. European Defence Agency [EDA] (2012): *Capability Development Plan (CDP) Fact Sheet*, en: [www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/Capability\\_Development\\_Plan\\_fact\\_sheet.sflb.ashx](http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/Capability_Development_Plan_fact_sheet.sflb.ashx).

<sup>58</sup> Carta del Estado Mayor de la Unión Europea a la Agencia Europea de Defensa, *EUMS Support to the First Tranche of CDP results*, 22 septiembre 2008.



prioritaria para la acción exterior europea<sup>59</sup>, el *Comprehensive Approach* se encaminaría a mejorar tanto la coordinación de los instrumentos internos de la Unión como las relaciones que ésta debería mantener con otras organizaciones internacionales – en especial las Naciones Unidas, la Alianza Atlántica, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa o la Unión Africana – en materia de prevención de conflictos, gestión de crisis, mantenimiento de la paz, estabilización postconflicto o construcción nacional<sup>60</sup>.

De esta forma, aunque desde una perspectiva política tiende a presentarse el Enfoque Integral como el marco general de actuación de la Unión Europea en materia de acción exterior y base para la gestión de crisis, en sentido estricto éste constituye el motor principal y un área transversal para el desarrollo de nuevas capacidades civiles y militares al servicio de la PCSD<sup>61</sup>. Además, atendiendo a la esperada Comunicación Conjunta de la Comisión Europea y el Alto Representante para la Política Exterior y la Seguridad Común sobre el Enfoque Integral<sup>62</sup> y las conclusiones del Consejo Europeo del pasado diciembre<sup>63</sup> – que consideran urgente su desarrollo para incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD – es probable que Bruselas presente su propio concepto de *Comprehensive Approach* a lo largo del año 2014 siguiendo los pasos de la Alianza Atlántica, que en el 2010 emplazó esta iniciativa en la cúspide de su transformación militar, en uno de los fundamentos del nuevo Concepto Estratégico *Compromiso Activo, Defensa Moderna* y en el eje sobre el que se articulan las operaciones de gestión de crisis no-Artículo 5<sup>64</sup>.

No obstante, aunque las autoridades europeas han planteado en múltiples ocasiones la necesidad de adoptar un Enfoque Integral a la seguridad y han expuesto que sus actividades en materia de gestión de crisis se basan en la práctica en esta concepción – los ejemplos comprenden desde la lucha contra la piratería en el Cuerno de África y la estabilización de

<sup>59</sup> Para facilitar los procesos de Desarrollo de Conceptos y Experimentación (*Concept Development & Experimentation*), Investigación y Tecnología (*Research & Technology*) y colaboración OTAN-UE en materia de capacidades militares, Bruselas ha asumido la definición aliada según la cual una *capacidad* – tanto militar como civil – combina Doctrina, Organización, Adiestramiento, Material, Liderazgo y Educación, Personal, Instalaciones e Interoperabilidad (NSA (2010): *AAP-6 Glossary of Terms and Definitions*, Bruselas, OTAN).

<sup>60</sup> Nicoletta Pirozzi (2013): *The EU's Comprehensive Approach to crisis Management*, Bruselas, Geneva Centre for Democratic Control of the Armed Forces; Drent, *op. cit.*, pp. 11-13; Adebahr, *op. cit.*, pp. 5-6 o Gavvas y Koeb, *op. cit.*, pp. 9-12.

<sup>61</sup> Así lo entiende el Plan para el Desarrollo de Capacidades de 2011 (EDA, *op. cit.*, p. 1).

<sup>62</sup> Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad: *Joint Communication to the European Parliament and the Council – The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*, JOIN (2013) 30, 11 diciembre 2013, en: [www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211\\_03\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf). Por otro lado, un análisis detallado del mismo puede hallarse en: Giulia Tercovich y Joachim Koop (2013): *Assessing the EU's Joint Communication on the Comprehensive Approach: implications for EU crisis response and conflict prevention*, Bruselas, Global Governance Institute.

<sup>63</sup> Consejo Europeo: *European Council 19/20 December 2013*, 20 diciembre 2013, en: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf).

<sup>64</sup> Jakobsen, Pete: "NATO's Comprehensive Approach after Lisbon: Principal Problem Acknowledged, Solution Elusive", en Ringsmose, Jens y Rynning, Sten (eds.) (2011): *NATO's New Strategic Concept: a Comprehensive Assessment*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, pp. 83-90. Exacto, el Concepto Estratégico de 2010 fija tres funciones básicas para la Alianza Atlántica: la defensa colectiva, la seguridad cooperativa y la gestión de crisis. Para esta última se argumenta que la OTAN primará la prevención de conflictos (aunque la experiencia muestra que las diferencias entre los socios lo hacen improbable, tanto en el marco aliado como mediante cualquier posible colaboración entre ésta y la Unión Europea) y que intervendrá durante todo el ciclo de la gestión de crisis – prevención, resolución, estabilización posconflicto y apoyo a construcción – mediante un Enfoque Integral basado en la armonización de los medios militares y civiles a disposición de la OTAN y su coordinación con otros actores – incluida la Unión Europea, aunque el Concepto Estratégico la considerada como un socio (*partner*) más puesto que el vínculo trasatlántico se corresponde con las relaciones bilaterales entre los países europeos y americanos y no entre ambas organizaciones – durante el análisis previo, planeamiento, ejecución y evaluación de la gestión de la crisis.



Somalia, las labores de adiestramiento en Mali para pacificar el Sahel o las actividades diplomáticas para resolver la guerra civil siria<sup>65</sup> – a fecha de hoy Bruselas todavía no ha facilitado ningún detalle específico sobre su configuración, alcance o características más allá de las líneas planteadas por la Comunicación Conjunta y avaladas por el Consejo Europeo de diciembre de 2013. Así, en términos generales se asume que el Enfoque Integral debe armonizar todas las dimensiones de la acción exterior europea y aplicarse en todas las fases del conflicto (desde la alerta temprana hasta la gestión de crisis y la construcción de la paz) e implicar tanto a los Estados miembros como a las instituciones europeas<sup>66</sup>. Y para lograr este conjunto de objetivos – que deberían alcanzarse mediante la simplificación de la actividad interna de la Unión Europea en línea con los cambios orgánicos y funcionales establecidos por el Tratado de Lisboa y el reforzamiento de su dimensión exterior en todas las fases y planos de la operación<sup>67</sup> – la Comunicación Conjunta fija la necesidad de trabajar en las siguientes dimensiones:

- Establecer mecanismos que permitan a los socios europeos obtener un análisis compartido de la crisis emergente y facilitar la identificación de los intereses, objetivos, recursos y papel de la Unión Europea en su prevención o resolución.
- Lograr que todos los países compartan la misma visión estratégica del conflicto con el objeto de articular una respuesta coherente a la crisis.
- Priorizar la prevención de conflictos mediante el empleo de herramientas diplomáticas o de alerta temprana.
- Movilizar los medios y capacidades políticas, económicas, diplomáticas, civiles y militares europeas para apoyar los objetivos compartidos.
- Proyectar cualquier actividad de prevención o respuesta a crisis a largo plazo y asegurar las sinergias entre los distintos instrumentos a disposición de la Unión Europea para garantizar una paz duradera.
- Mejorar la coordinación entre la dimensión interna y la vertiente exterior de la Unión Europea en materia de seguridad energética, protección medioambiental, contraterrorismo, crimen organizado y gobernanza económica.
- Emplear las delegaciones europeas para coordinar el diálogo y el apoyo europeo en el teatro de operaciones.

<sup>65</sup> Para los asuntos teóricos, véase Driver, *op. cit.*, 139-141 o Van Osch, Tom (2011): *A Comprehensive Civil-Military Approach to Crisis Management, the role of the EUMS*, Dublin, Institute of International European Affairs; mientras que para los asuntos del Sahel y el Cuerno de África puede observarse Pirozzi, *op. cit.*, pp. 13-17; Catherine Ashton: “Stop the Pirates, Help the Horn of Africa”, *European Voice*, 23 febrero 2012, p. 9 o Hagström, Eva; Tham, Magdalena y Skeppström, Emma (2012): *The EU Comprehensive Approach towards Somalia*, Estocolmo, FOI. Finalmente, para la crisis siria, véase High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy: *Joint Communication – Towards a Comprehensive EU Approach to the Syrian Crisis*, JOIN(2013)22, 24 junio 2013.

<sup>66</sup> No obstante, además de esta Comunicación Conjunta, es interesante observar también la declaración del Alto Representante Catherine Ashton sobre la revisión del Servicio Europeo de Acción Exterior, A314/13, 12 junio 2013.

<sup>67</sup> Drent, *op. cit.*, p. 11 o Gavás y Koeb, *op. cit.*, pp. 9-13; Wittkowsky, Andreas y Pietz, Tobias (2013): *Under construction – The EU’s Comprehensive Approach*, Berlín, Center for International Peace Operations; y para observar algunas líneas generales, véase: Consilium: *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development*, 15475/09, 9 noviembre 2009.



- Incrementar la colaboración práctica entre la Unión Europea y el resto de actores internacionales y la sociedad civil.

A pesar de estas líneas generales que permiten encuadrar el Enfoque Integral europeo pero no aportan ningún detalle específico sobre su configuración práctica, es interesante comentar que hasta día de hoy han trascendido tres borradores del concepto, todos ellos centrados en las vertientes militar y operativa del *Comprehensive Approach*. Así, mientras el primero presenta las pautas, estructuras y procedimientos que deberían orientar su aplicación práctica en el teatro de operaciones<sup>68</sup>, el segundo busca conocer las implicaciones que su adopción puede tener sobre el análisis previo, el planeamiento, la conducción, el sostenimiento y la evaluación de las operaciones integradas civiles-militares<sup>69</sup>. Finalmente, el tercero – y probablemente el más controvertido a tenor de las revisiones realizadas sobre el trabajo base – determina las implicaciones operativas del Enfoque Integral y detalla tanto los protocolos de coordinación como las medidas de colaboración que deberían establecerse entre la Unión Europea y el resto de actores relevantes – en especial con las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Alianza Atlántica o la Unión Africana – en el análisis previo, planeamiento y conducción de operaciones de gestión de crisis<sup>70</sup>.

Este último elemento reviste de una enorme importancia, especialmente tras la consolidación del Enfoque Integral en la Alianza Atlántica<sup>71</sup> y su determinación por desarrollar “...una capacidad civil apropiada pero modesta”<sup>72</sup> susceptible de facilitar la ejecución de cualquier operación integrada y reforzar la colaboración entre esta organización y los actores civiles en la zona de operaciones. En consecuencia, Bruselas deberá analizar con sumo detalle su proyecto de Enfoque Integral – especialmente después de que el Reino Unido alertara sobre la inconveniencia de crear nuevas estructuras y la necesidad de mantener la división de tareas con la Alianza Atlántica, donde ésta formalmente se encargaría de la vertiente militar de la gestión de crisis y la Unión de los aspectos civiles<sup>73</sup> – y presentar un modelo que refuerce la coordinación interna de la Unión Europea y optimice su unidad de acción en materia de acción exterior mientras se armoniza, en la medida de lo posible, con el *Comprehensive Approach* aliado y su voluntad por dotarse – contra todo sentido común dada su naturaleza político-militar – de una limitada capacidad civil<sup>74</sup>.

<sup>68</sup> Estado Mayor de la UE: *A Military Perspective on a Comprehensive Approach for EU-led operations at theatre level*, 1278/09, 12 febrero 2009.

<sup>69</sup> Estado Mayor de la UE: *EUMS Food for thought paper – Operating Implications for a Comprehensive Approach for EU-led operations at theatre level*, 1883/1/09, 19 mayo 2009.

<sup>70</sup> Estado Mayor de la UE: *Towards a Comprehensive Approach. The Operating Implications*, 9830/10, 17 mayo 2010; Estado Mayor de la UE: *Towards a CA – the Operating Implications*, 13093/09REV2, 9 marzo 2010 y Estado Mayor de la UE: *Towards a CA – the Operating Implications*, 13093/09, 13 diciembre 2009.

<sup>71</sup> Recuérdese que si bien el *Comprehensive Approach* aliado comenzó a desarrollarse tras la Cumbre de Riga (2006) y ha sido formalmente empleado en Afganistán; sus fundamentos conceptuales se hallan en el Enfoque a las Operaciones Basado en Efectos (*Effects Based Approach to Operations*) iniciado tras la Cumbre de Estambul (2004) y en el Planeamiento y Acción Concertados (*Concerted Planning & Action*) de 2006. Un análisis más detallado de esta iniciativa puede hallarse en: Colom, *op. cit.*, pp. 293-298.

<sup>72</sup> Declaración final de la Cumbre de Lisboa (20 de noviembre de 2010), para. 9.

<sup>73</sup> Carta del Reino Unido al Alto Representante de la Unión Europea en Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Putting the Comprehensive Approach to work*, 18 noviembre 2011.

<sup>74</sup> Algunos de los ejes que podrían articular estas nuevas relaciones entre la Alianza Atlántica y la Unión Europea pueden hallarse en: Hamilton, Daniel y Burwell, Francis (eds.) (2010): *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic US-EU Partnership*, Washington, Center for Transatlantic Relations.



No obstante, es previsible que cualquier coordinación y/o división de tareas entre ambos actores sea más formal que real ya que primero debería superarse la dependencia militar europea de la Alianza Atlántica y de Estados Unidos, la predilección europea por emplear la OTAN en labores de gestión de crisis para forzar la participación militar de Washington, la variedad de enfoques existentes en el seno de ambas organizaciones, las manifiestas carencias europeas en materia civil que refutan su pretendida excelencia en este ámbito, la perversión de una división de tareas basada en una Alianza Atlántica – y más específicamente algunos de sus miembros – realizando acciones de alto riesgo y una Unión Europea – junto con algunos socios europeos de la Alianza – participando solamente en labores de apoyo a la paz, o las espectaculares desigualdades en materia de medios, capacidades o voluntad entre ambas organizaciones. Todos estos factores limitan las posibilidades de estructurar un Enfoque Integral europeo realmente útil y efectivo en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis.

Llegados a este punto, es importante destacar que si bien para la elaboración de estos trabajos el Estado Mayor de la Unión Europea ha contado, desde el primer momento, con una amplia participación civil – caso del Directorado General para la Política Europea de Seguridad y Defensa (DG E VII), el Directorado General para Asuntos de Defensa (DG E VIII), el Directorado General para la Gestión de Crisis Civiles (DG E IX) o la Célula de Planeamiento y Conducción Civil – ninguna agencia civil europea se ha manifestado sobre los aspectos no-militares del Enfoque Integral. Esta realidad es un tanto paradójica, puesto que *a priori* las principales ventajas cualitativas de la Unión Europea frente a la Alianza Atlántica no sólo son su autoproclamada vocación civil y normativa o su predilección por actuar junto con otros actores internacionales en el marco de un “multilateralismo eficaz”, sino también la tenencia de una amplia gama de capacidades civiles (diplomáticas, económicas, de ayuda al desarrollo, policiales, judiciales, informativas, políticas...) que son fundamentales para la satisfactoria implementación de cualquier Enfoque Integral en la prevención de conflictos, la resolución de crisis, la estabilización posbélica o la construcción nacional.

#### **4. Conclusiones**

Considerado como el nuevo enfoque a la seguridad multidimensional y el paradigma para resolver cualquier crisis compleja, el *Comprehensive Approach* pretende concertar las estrategias, los recursos y las actividades de los distintos participantes en la gestión del conflicto a todos los niveles, fases y planos de la operación, desde su concepción inicial y posterior planeamiento operativo hasta su ejecución sobre el terreno y final evaluación.

La Unión Europea – gracias a su concepción integral y extensiva de la seguridad, vocación de potencia civil, normativa y multilateralista, predilección por el poder blando y variedad de instrumentos a su disposición – está especialmente capacitada para utilizar este modelo en su vertiente exterior y de seguridad. Es por esta razón que desde el año 2008 se halla articulando su propia concepción de Enfoque Integral para resolver sus carencias en materia de seguridad, ampliar la más restringida Coordinación Civil-Militar; explotar la nueva arquitectura institucional perfilada por el Tratado de Lisboa, unificar la dimensión civil y militar de la gestión de crisis o mejorar la efectividad, visibilidad e impacto de su acción exterior.

Y es que tal y como ha expuesto este trabajo, el Enfoque Integral constituye la tercera y más ambiciosa iniciativa – tras una Cooperación Civil-Militar encaminada a mejorar la



colaboración *ad-hoc* a escala táctica y una Coordinación Civil-Militar enfocada a mejorar la coherencia interna de la Unión Europea en toda la gama de misiones Petersberg – propuesta por Bruselas para mejorar su unidad de acción en materia de política exterior y prevención de conflictos, ampliar su cooperación práctica con el resto de los actores implicados en la resolución de crisis y apoyar el desarrollo de capacidades civiles y militares al servicio de la PCSD.

Sin embargo, aunque tal y como ha ratificado el Consejo Europeo de diciembre de 2013 el Enfoque Integral constituye una de las principales iniciativas de la Unión Europea en materia de acción exterior y de seguridad para incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD, todavía no parece existir ningún denominador común sobre cómo debe configurarse específicamente este modelo más allá de la obtención de una visión común, de definición de una estrategia integral, la colaboración entre los socios comunitarios o la armonización de los instrumentos al servicio de Bruselas para ofrecer una acción coherente en la acción exterior, prevención de conflictos, gestión de crisis o fortalecimiento de la paz.

Y cuando finalmente se presente un concepto que expanda y detalle las líneas de acción fijadas en la reciente Comunicación Conjunta sobre el Enfoque Integral, éste no sólo deberá salvar los mismos escollos que la Coordinación Civil-Militar – armonizar los procesos de toma de decisiones, regularizar las prioridades operativas de los elementos civiles y militares, garantizar la colaboración de los activos europeos en todos los niveles y fases de la misión, mediar en las eternas luchas internas o integrar las distintas culturas organizativas que existen en Bruselas – sino también conciliar los intereses de los Estados miembros; garantizar una difícil unidad de acción en materia de política exterior, coordinar las actividades de gestión de crisis con otras organizaciones internacionales y salvaguardar el *statu quo* – bien comporte la complementariedad, la duplicación racional o la división de tareas<sup>75</sup> – con la Alianza Atlántica, su Enfoque Integral y su determinación por dotarse de una dimensión civil fuera de todo sentido común.

Aunque estos obstáculos – debidos fundamentalmente a la idiosincrasia europea, las prioridades de los Estados miembros y las complicadas relaciones entre la Alianza Atlántica y la Unión Europea – posiblemente dilatarán la implementación práctica del Enfoque Integral; las disposiciones contenidas en el Tratado de Lisboa, el lanzamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior y la entrada en funcionamiento del Directorio para el Planeamiento y Gestión de Crisis, coadyuvarán para que el Enfoque Integral europeo se convierta pronto en una realidad formal o efectiva.

Solamente el futuro demostrará si el Enfoque Integral europeo puede solventar estas carencias en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis. No obstante, situaciones como las de Libia, con una coalición *ad-hoc* franco-británica, la oposición frontal de varios socios comunitarios y sin ningún planteamiento para estabilizar el conflicto; Siria con una falta de visión común sobre el problema o las medidas a tomar y con París determinado a participar en un ataque junto a Washington; o Mali donde a pesar de reconocer la importancia de la región y lanzar una misión de adiestramiento, el peso de intervención lo llevó Francia, parecen comprometer la utilidad práctica de esta iniciativa que pretende armonizar las labores de prevención de conflictos y gestión de crisis en el seno de la Unión Europea. Y aunque los ejemplos de Libia, Siria o Mali fueran casos aislados, el Enfoque Integral europeo deberá

<sup>75</sup> Muñoz Enrique y Ortiz, Enrique (2010): *El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española*, Documento de Trabajo nº 49/2010, Madrid, Fundación Alternativas, Madrid, pp. 50-54 o Colom, Guillem: “La Alianza Atlántica ante el nuevo Concepto Estratégico”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 59 (julio 2012), pp. 41-60.



aplicarse en un momento en el que Europa parece cada vez más ajena a los asuntos estratégicos globales, Estados Unidos se está despreocupando del continente, ha adoptado un enfoque muy selectivo a su acción exterior y ha repetido en innumerables ocasiones que ha llegado el momento de que Europa se responsabilice de su propia seguridad, los intereses nacionales de sus miembros parecen cada vez más incompatibles, las políticas de defensa europeas se están renacionalizando a pesar de las provisiones de la PCSD y, en muchas ocasiones, la voluntad de Bruselas por lograr una sola voz en la escena internacional parece más formal que real.

A pesar de que estos factores pueden ensombrecer el presente y el futuro del Enfoque Integral, con toda probabilidad esta iniciativa constituye la más importante y ambiciosa propuesta realizada por Bruselas para promover una cultura de coordinación civil-militar, integrar su acción exterior y adaptar la Unión Europea al complejo, heterogéneo y conflictivo mundo del siglo XXI.





## LA EUROPEIZACIÓN DE LA REPÚBLICA DE MOLDOVA: UN CAMINO SINUOSO E INCIERTO HACIA LA INTEGRACIÓN EUROPEA

**Aurelia Dercaci**<sup>1</sup>  
*Universidad de Deusto*

### Resumen:

Después de la proclamación de la independencia en 1991, la República de Moldova (RM) ha declarado su firme determinación de emprender su camino hacia Europa, a la que se siente identificada culturalmente. Aunque en las declaraciones y documentos adoptados el Estado nunca ha renunciado a este objetivo, ciertas acciones de sus líderes políticos parecen contradecir dicho compromiso. El trabajo tiene como objetivo analizar el proceso de evolución de la República de Moldova a la Unión Europea (UE), los compromisos asumidos por ambos y su cumplimiento. Además, voy a comparar los progresos realizados por Ucrania y RM hacia el acercamiento a la Unión Europea en los últimos años. Hace algunos años, Ucrania fue el país oriental con la perspectiva fundamental de la futura integración en la UE debido a sus cambios democráticos, hoy República de Moldova ha demostrado ser capaz de hacer más progresos en la promoción de la democracia y la aplicación de las reformas de gobernanza que Ucrania. Por otro lado, la relación entre la RM y la UE sigue siendo influenciada por las medidas adoptadas por la Federación de Rusia en la región donde todavía tiene influencia significativa, y tratar de mantener su presencia. Una de las herramientas fuertes de la influencia es la dependencia del suministro de energía y su falta de diversificación. El conflicto sin resolver de Transnistria es otro factor determinante de la falta de certeza en el proceso de europeización de la RM. El trabajo tiene como objetivo analizar la eficiencia de la europeización de la República de Moldova a través de la Política de Vecindad Europea, utilizando un método combinado constructivista y racionalista.

**Palabras clave:** Unión Europea, Política Europea de Vecindad, europeización, República de Moldova, Ucrania.

**Title in English:** "The Europeanization of the Republic of Moldova: A Winding and Insecure Path to European Integration"

### Abstract:

After the proclamation of Independence in 1991, the Republic of Moldova (RM) has declared its strong determination to make its way towards Europe, to which RM feels identified culturally. Although in the statements and adopted documents the state has never given up to this goal, certain actions of its political leaders seem to contradict this commitment. The paper aims to analyze the evolution process of the Republic of Moldova to the European Union (EU), the commitments assumed by both of them and their fulfillment. In addition, I will compare the progress made by Ukraine and RM towards the rapprochement to the European Union in the recent years. Some years ago Ukraine was the Eastern country with the major perspective of future integration in EU due to its democratic changes, nowadays Republic of Moldova has shown to be able to make more progress in promoting democracy and implementing governance reforms than Ukraine. On the other hand, the relationship between RM and EU continues to be influenced by the actions taken by the Russian Federation in the region where it still has significant influence and tries to maintain its presence. One of the strong tools of the influence is the dependence on energy supply and its lack of diversification. The unsettled Transnistrian conflict is another factor determining the lack of certainty in the process of Europeanization of the RM. The paper aims to analyze the efficiency of the Europeanization of Republic of Moldova through the European Neighborhood Policy using a combined constructivist and rationalist approach.

**Keywords:** European Union, European Neighbourhood Policy, Europeanization, Republic of Moldova, Ukraine.

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

<sup>1</sup> Aurelia Dercaci es becaria FPI y Doctoranda en el Equipo de Investigación Integración Europea de la Universidad de Deusto. Sus líneas de investigación son: Integración Europea; la UE como poder normativo y actor de gobernanza política y económica; la UE como actor internacional en un mundo multipolar.  
E-mail: [aurelia.dercaci@deusto.es](mailto:aurelia.dercaci@deusto.es).



## 1. Introducción

Desde el momento de la desmembración de la ex URSS, la República de Moldova<sup>2</sup>, al igual que las demás repúblicas ex soviéticas, declaró su independencia y procedió a seguir por el difícil camino de la constitución de un Estado independiente, con sus propias instituciones, políticas públicas y política. A la hora de establecer sus relaciones con el resto de mundo, la República de Moldova ha optado por declarar su orientación hacia el Oeste, para formar alguna vez parte de la Unión Europea, pero al mismo tiempo no ha dejado de tener estrechas relaciones con el Este, llegando a formar parte de la Comunidad de Estados Independientes, creada como una organización orientada a ser un sustituto de la URSS, esta vez con la participación benévola de todas las exrepúblicas soviéticas.

El objetivo del presente artículo es analizar el paradigma de actuación de Moldova en el ámbito de la política exterior, la evolución de las relaciones entre Moldova y la Unión Europea, determinadas transformaciones o impactos que la UE ha podido tener en las políticas e instituciones de Moldova. El país, aunque no ha dejado en ningún momento de mantener, mediante el discurso y también (aunque en menor medida) mediante acciones políticas, su orientación y vocación europea, no obstante tampoco se ha alejado de la zona de influencia del Este, esto último en parte por razones de pasado común histórico (desde 1939 hasta 1989), y en parte por la interdependencia económica, energética, etc. Nos planteamos ver cuáles han sido los puntos cruciales de las relaciones de Moldova con la UE, en qué momentos las actuaciones de las dos partes se han demostrado más eficientes y cuando en cambio ha habido momentos críticos.

Explicaremos brevemente el problema del conflicto transnistrense que está considerado como el obstáculo principal para cualquier perspectiva, aunque lejana, para Moldova de llegar a ser candidato a la adhesión. La existencia de este conflicto congelado para más de 20 años determina también en este aspecto una dependencia de la Federación Rusa, que a la vez ha contribuido directa e indirectamente al desencadenamiento del conflicto en cuestión, y que sigue manteniendo en la actualidad fuerzas militares en esta región.

Veremos en perspectiva diacrónica las opciones de política exterior de la República de Moldova después de su independencia, e intentaremos explicar las razones que han determinado los giros y cambios que ha habido.

Nos planteamos aplicar un enfoque teórico combinado del racionalismo y constructivismo para analizar la actuación de los actores implicados: las instituciones de la UE y de los países parte de la Política Europea de Vecindad. En trabajos recientes que analizan la presencia y actuación europea en los países de la Europa Central y del Este y la PEV se señala que las políticas de las dos partes pueden ser analizadas tanto desde la perspectiva racionalista, cuando al tomar una decisión se da prioridad a razones de coste-beneficio, como desde la perspectiva constructivista que plantea que los actores están guiados en la toma de decisiones por valores y sentido de la identidad<sup>3</sup>. En el enfoque combinado las

---

<sup>2</sup> La denominación oficial del país al que nos referimos, adoptada en su Declaración de Independencia en 1991 es “Republica Moldova” (República de Moldova). Aunque en castellano se puede encontrar también la denominación “Moldavia”, su uso puede llevar a confusiones con la denominación de la antigua región histórica, el Principado de Moldova (“Moldavia” en inglés), o con la modalidad en la que se denominaba la ex República Soviética Socialista Moldava durante la ex URSS.

<sup>3</sup> Schimmelfennig, Frank, (2003): *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge, Cambridge University Press, p.11.



dos teorías se ven más bien como métodos o instrumentos de análisis del proceso, y se complementan mutuamente para una mejor comprensión y reflexión<sup>4</sup>.

## **2. Principal instrumento de europeización fuera de las fronteras – la Política Europea de Vecindad (PEV)**

La Comisión Europea formuló por primera vez la Política Europea de Vecindad (PEV) en su Comunicación de marzo de 2003 “Una Europa más amplia” en la que manifestaba la determinación de la UE:

“(…) de evitar nuevas líneas divisorias en Europa y de promover la estabilidad y la prosperidad dentro de sus nuevas fronteras y más allá de ellas (...), la ampliación fortalecerá las relaciones con Rusia”.

Asimismo se subrayaba la importancia de que “se estrecharan las relaciones con Ucrania, Moldavia, Bielorrusia y los países del Sur del Mediterráneo sobre la base de un planteamiento a largo plazo de promoción de reformas, del desarrollo sostenible y del comercio”<sup>5</sup>.

Un posterior y desarrollado Documento Estratégico sobre la PEV<sup>6</sup> le siguió en mayo de 2004, aportando el marco concreto para una Política de Vecindad y la información sobre cómo debería funcionar.

En 2006 la Comisión Europea hizo un análisis de la evolución de la PEV y en una Comunicación al Consejo y al Parlamento subrayó los puntos positivos y las deficiencias de la PEV hasta el momento respectivo. Entre los primeros se destacan el aspecto de la integración, mediante el cual se proporciona un marco único y claro que abarca el ámbito de la vecindad en su conjunto sin reducirse exclusivamente a las cuestiones económicas, y extendiéndose también a temas referentes a la gobernanza y derechos humanos. Además, los Planes de Acción, como instrumentos operativos de la Política de Vecindad se adoptan de común acuerdo por las partes implicadas, por lo cual no se trata de imposición alguna. Como otros puntos positivos de la evolución hasta el momento respectivo se señalan el carácter concreto y detallado de los Planes de Acción, y el mejor empleo de los fondos, ya que a través del nuevo instrumento financiero IEVA se planificaba conceder la asistencia comunitaria con mayor eficacia, siendo determinada por las políticas a promover, y aprovechando las nuevas formas de cooperación: la transfronteriza, el TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange Instrument), el hermanamiento, etc., disponiendo de mayores recursos.

Entre los aspectos que se plantea mejorar, la Comunicación de la Comisión indica la integración comercial y económica, dado que aunque se había continuado estrechando las relaciones comerciales con la mayoría de los socios de la PEV, (en concreto se ha respaldado el proceso de adhesión de Ucrania a la OMC, se había preparado la negociación de un acuerdo

<sup>4</sup> Kratochvil, Petr, y Tulmets Elsa (2010): *Constructivism and rationalism in EU External Relations. The case of the ENP*, Baden-Baden, Nomos.

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión Europea COM (2003) 104 final: “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:ES:PDF>

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión Europea COM (2004) 373 final, “European Neighbourhood Policy, Strategy Paper”, en [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf).



de libre comercio y concesión de preferencias comerciales autónomas a Moldova, y negociado varios acuerdos amplios de cooperación en el dominio de los servicios y agricultura con los socios mediterráneos), no obstante se subraya la importancia de ofrecer a todos los miembros de la PEV una clara perspectiva de integración comercial y económica con Europa para que todas las partes puedan obtener mayores ventajas económicas y políticas. Se señala además como un área en la que se debe seguir trabajando la movilidad y migración, ya que pese a algunos pasos dados en esta dirección, “la lentitud y el coste de los trámites de expedición de visados de corta duración tienen un efecto disuasorio muy notorio ante los países socios”<sup>7</sup>.

Otro tema de mayor importancia es el referente a los conflictos regionales, en relación a los cuales señala:

“A pesar de algunos logros concretos (en relación con la gestión de las fronteras (...)), la PEV apenas si ha contribuido a la resolución de los conflictos en la región, ya sean abiertos o enquistados. La Unión Europea ha de ser más activa y estar más presente en los mecanismos regionales y multilaterales de resolución de conflictos y en las iniciativas de observación o mantenimiento de la paz.”<sup>8</sup>

La Comunicación respectiva, de importancia estratégica, concluye subrayando la necesidad de que la UE asuma los costes y haga esfuerzos en vista de lograr los objetivos establecidos, pero también señala la importancia de la implicación de los países beneficiarios en la consecución de los compromisos asumidos al respecto. En estas mismas conclusiones, la Comisión planifica una reunión en la que las partes de la PEV, la Comisión por un lado y los países vecinos por otro, compartan sus opiniones con respecto a la evolución y las mejoras de la PEV.

La siguiente Comunicación estratégica de la Comisión se publica en 2007 y se titula “A Strong European Neighbourhood Policy”<sup>9</sup>. En ésta se hace hincapié en unos puntos muy importantes para la evolución de la PEV y que son la diferenciación, la apropiación y los procesos regionales. Dado que la PEV incluye países muy diferentes en una única política, resulta de suma importancia que el tratamiento de las relaciones con cada uno de estos sea flexible y diferenciado en función de la situación política de cada socio, de su nivel de ambiciones en la promoción de las reformas y en su aspiración hacia la UE y su nivel de desarrollo socio-económico.

Aunque la UE ha reconocido el criterio de la diferenciación, y los acuerdos y negociaciones existentes lo demuestran, no obstante cabe destacar la insatisfacción de Ucrania, por ejemplo, y de Moldova, en este sentido, que consideran que debido a su vocación y aspiración europea, merecen que la UE les ofrezca perspectivas de adhesión en condiciones más favorables, entendiendo así la diferenciación.

En los años siguientes la PEV ha sufrido toda una serie de re-denominaciones y transformaciones: “Wider Europe”, “ENP”, “ENP+”, “BlackSea Energy”, “Enhanced ENP” y

<sup>7</sup> Comunicación de la Comisión Europea COM (2006) 726, “On Strengthening The European Neighbourhood Policy” p. 4, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:EN:PDF>.

<sup>8</sup> Comunicación de la Comisión Europea COM (2006) 726, *op.cit.*, p.4.

<sup>9</sup> Comunicación de la Comisión Europea COM (2007) 774 final: “A Strong European Neighbourhood Policy”, p. 2 en [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_774\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf).



en 2009 “Eastern Partnership” (que es una parte de la política respectiva referente solo a los países del Este), lo que reflejaba la insatisfacción de las instituciones de la UE con la evolución de la política y con la eficiencia en la consecución de los objetivos que esta se planteaba. Por otra parte tampoco los países vecinos han estado contentos con lo que la política contemplaba y ofrecía. En el caso de Moldova y Ucrania, que siempre han aspirado a la integración europea, incluyendo este objetivo en sus planes estratégicos, la PEV les proponía comprometerse con las reformas, ofrecerles determinada asistencia orientada a realizarlas, pero excluía por completo la perspectiva de adhesión.

En 2012 una nueva Comunicación conjunta de la Alta Representante para Asuntos Exteriores de la UE<sup>10</sup> manifiesta la importancia de replantear la relación con los países vecinos, indicando como una de las nuevas características de la misma el principio de “dar más para recibir más” y el de la responsabilidad mutua, así como la diferenciación, subrayando a la vez la importancia de la seguridad, estabilidad y democracia, especialmente después de las revoluciones de los países árabes.

La PEV puede ser considerada como una europeización de estados no miembros, porque los impulsa a realizar reformas y adoptar determinadas políticas, al igual que a los estados miembros o candidatos, pero con la diferencia de que a los estados vecinos a los que está dirigida no se les ofrece la perspectiva de adhesión. En este contexto, la europeización se manifiesta como una inclusión política que presupone la transferencia de la legislación y formas de gobernanza, inclusión de mercado a través de la expansión del mercado común y asistencia financiera, a la que le sigue la inclusión normativa, referida a la puesta en aplicación de normas y efectos de socialización y la inclusión identitaria – sentimientos de pertenencia e identidad<sup>11</sup>. Otros autores señalan que la PEV puede ser vista como el más parecido caso de europeización más allá de las fronteras de Europa, porque se dirige a vecinos cercanos, abarca una serie de políticas y se basa en el compromiso explícito de la UE de extender el acervo comunitario más allá de los países miembros<sup>12</sup> o por otra parte como una “ampliación-light”<sup>13</sup> o bien como “europeización de la vecindad”<sup>14</sup>.

Los principales mecanismos de europeización de estados no miembros son la condicionalidad, cuando la UE ofrece a los gobiernos de los países asistencia, ayuda, recursos financieros, accesos a mercados, mayor cooperación a cambio de que estos realicen las transformaciones recomendadas; y la socialización, proceso en el que los países promueven las reformas y cambios en sus políticas porque conocen y aprenden mediante conexiones sociales el modelo de la UE, y lo adoptan por considerarlo apropiado y legitimado.

En el caso de la PEV la condicionalidad es el principal mecanismo aplicado, pero también la transferencia de normas se puede llevar a cabo cuando hay una condicionalidad

<sup>10</sup> Comunicación de la CE, JOIN (2012) 14 final: “Diseño de una nueva Política Europea de Vecindad”.

<sup>11</sup> Schmitke, Oliver y Chira-Pascanut, Constantin, “The promise of Europe: Moldova and the Process of Europeanization”, en Schmidtke, Oliver, y Yekelchik, Serhy, (eds.) (2008): *Europe’s Last Frontier? Belarus, Moldova and Ukraine between Russia and the European Union*, Palgrave Macmillan, p. 146-151.

<sup>12</sup> Schimmelfennig, Frank: “Europeanization beyond the member States”, en

[http://www.eup.ethz.ch/people/schimmelfennig/publications/10\\_ZSE\\_Europeanization\\_manuscript .pdf](http://www.eup.ethz.ch/people/schimmelfennig/publications/10_ZSE_Europeanization_manuscript.pdf)

<sup>13</sup> Popescu, Nicu y Wilson, Andrew (2009): *The limits of enlargement- lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood*, London, ECFR.

<sup>14</sup> Gawrich, Andrea, Melnykowska, Inna and Schweickert, Rainer: “Neighbourhood Europeanization through ENP: The Case of Ukraine”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, Issue 5 (November 2010), pp. 1209-1235.



frágil pero el país considera adecuadas las reformas o las políticas recomendadas en el marco de los Planes de Acción.

### 3. PEV en Moldova

Las relaciones de Moldova con la UE han empezado en 1994, y se han basado en un Acuerdo de Partenariado y Colaboración (APC) que entró en vigor en julio de 1998, aunque durante varios años este no se hizo efectivo.

En 2005 en el marco de la PEV fue firmado el Plan de Acciones Unión Europea – República de Moldova (PAUERM) para un período de tres años. Aunque el plazo de vigencia del Plan venció, este sigue siendo relevante, ya que hasta 2013 la asistencia dirigida al país por parte de la UE se hará en base a dicho documento. El 12 de enero de 2010 la República de Moldova y la UE acordaron la negociación de un Acuerdo de Asociación que substituirá el APC, y en paralelo se ha elaborado por los representantes de la UE y el Gobierno de Moldova el Plan de Acciones en el dominio de la liberalización del régimen de visados.

En 2011 la Comisión Europea empezó el proceso de reforma de la PEV como resultado de las revoluciones en la vecindad Sur de la UE y también en respuesta al regreso democrático en los estados de la vecindad del Este. La PEV revisada enfatiza el principio de diferenciación que contempla que el nivel de profundización de las relaciones entre la UE y los estados *partners*, así como el volumen de asistencia ofrecida por la UE, están determinados por los avances en la promoción de las reformas. Los criterios en base a los cuales la UE evaluará el éxito de los estados se referirán en primer lugar en la promoción y consolidación de los valores democráticos, estado de derecho, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, la independencia de la justicia, la lucha contra la corrupción, la libertad de expresión de los medios de comunicación y la consolidación de la sociedad civil.

En el último informe de progreso sobre la implementación de la PEV en Moldova<sup>15</sup> se subrayan los importantes avances que el país ha registrado. Se menciona que el país ha hecho considerables progresos en la implementación de la primera fase del Plan de Acciones sobre la liberalización de visados y se han dado pasos importantes para la resolución pacífica del conflicto transnistrense. Se ha mantenido la estabilidad macroeconómica y se ha registrado un crecimiento sostenido aunque los indicadores económicos han bajado a causa del entorno externo difícil. La mejora del clima de inversiones y la realización de reformas estructurales en educación y en el sector energético son otros aspectos positivos señalados en el informe. De hecho tras la adhesión en 2010 a la Comunidad energética Europea, en 2011 Moldova ha ejercido con éxito la presidencia rotatoria de la Comunidad y ha registrado avances en el cumplimiento de sus obligaciones en la misma.

En el informe se hacen también una serie de recomendaciones que el país ha de seguir, y que se refieren a la necesidad de implementar estrategias de reformas del sector de la justicia para la protección de los derechos humanos y para la lucha contra la corrupción, de hacer reformas en la administración pública para consolidar la transparencia, iniciar un

<sup>15</sup> European Commission, High Representative of the European Union For Foreign Affairs And Security Policy, SWD (2013) 80 final: "Implementation of the European Neighbourhood Policy in Republic of Moldova. Progress in 2012 and recommendations for action".



diálogo más activo y pragmático para buscar medidas de resolución del conflicto transnistrense, continuar las reformas a largo plazo en el dominio de la educación y la sanidad.

### **3.1. El camino sinuoso de Moldova**

Tras la declaración de su independencia en 1991 la República de Moldova ha empezado a construir sus políticas e instituciones como estado independiente, trazando sus estrategias y perspectivas<sup>16</sup>. La dirección que el país veía en aquel momento como más idónea y prioritaria era la vía europea. A partir de 1990 este empezó a ser el discurso político principal, y a partir de 1994 se materializó en la firma de un documento que consagraba la orientación europea de Moldova y se asumía el compromiso de acometer transformaciones para alcanzar la meta. Aun así los siguientes aproximadamente 15 años el camino de Moldova ha distado mucho de ser recto, y sólo hace unos pocos años parece haberse reducido (pero no desaparecido por completo) el riesgo de descarrilarse del rumbo europeo. Korosteleva (2012) distingue tres etapas en la relación de Moldova con la Unión Europea: 1991 – 1994, cuando el país estaba en busca de su identidad, 1994 – 2009, en el que se ha avanzado en la dirección europea, pero por un camino ondeante, y desde 2010 hasta la fecha cuando se emprenden acciones estratégicas orientadas a la integración europea.<sup>17</sup>

Desde 2010, después de la llegada al poder de la Alianza para la Integración Europea constituida por cuatro partidos de orientación democrática, las actuaciones orientadas al acercamiento a la Unión Europea y ahora basadas en transformaciones reales han sido cada vez más frecuentes y el compromiso europeo mayor<sup>18</sup>. Se han intentado resolver importantes problemas referentes a la consolidación de las capacidades administrativas para la puesta en marcha de reformas estructurales.

Este período ha sido marcado también por la importante ayuda financiera orientada a la promoción de las reformas y apoyo de la economía moldava que ha sido concedida por el FMI, el Banco Mundial y por la UE.

Como hemos mencionado, el diálogo con la UE se lleva a cabo mediante el Plan de Acciones<sup>19</sup> que fue firmado en 2005 para 3 años pero que se prorrogó en 2008. Al mismo tiempo siguieron su curso las negociaciones para la firma del Acuerdo de Asociación, que fue rubricado en noviembre de 2013.

Moldova ha intentado demostrar en estos años mediante hechos que está decidida a llevar a cabo importantes y complejas reformas. La idea de un período de estabilidad que se esperaba tras la llegada al poder de la Alianza para la Integración Europea ha sido bien acogida en la UE. La Unión contemplaba aplicar el principio de “más por más”: a países con mayor nivel de compromiso y mayores éxitos en las reformas económicas y políticas, se les iba a conceder más ayuda para incentivar su realización.

<sup>16</sup> "Declaration of Independence of the Republic of Moldova", en <http://www.presedinte.md/eng/declaration>.

<sup>17</sup> Korosteleva, Elena: "EU partnership/governance in Moldova. An unrequited "partner?", in Korosteleva, Elena (2012): *The European Union and its Eastern Neighbours. Towards a more ambitious partnership?*, Routledge, New York, p. 105.

<sup>18</sup> "Evoluciones en las relaciones de la República de Moldova con la UE", Documento del Ministerio de Asuntos Externos e Integración Europea, en <http://www.mfa.gov.md/din-istoria-rm-ue/>.

<sup>19</sup> European Union - Moldova Action Plan, en [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/moldova\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf).



Moldova parece encaminada firmemente hacia la Unión Europea, pero siempre se deben tener en cuenta los posibles riesgos y presiones externas o internas que podrían contribuir a otro cambio de rumbo. Aunque Moldova vea en la aproximación a Europa el motor del cambio y así lo proclame, la situación sigue siendo impredecible.

La escasa estabilidad en la orientación de la política externa de Moldova tiene varias explicaciones en nuestra opinión. Entre las primeras estaría la multipolaridad<sup>20</sup> del mundo actual, ofreciendo a países más pequeños múltiples opciones de asociación y alianzas. El alto coste de las reformas en algunos casos puede ser también un desincentivo a la hora de adoptarlas, aunque esto suponga un retroceso en el proceso de acercamiento a la UE. Por otra parte la existencia de una sociedad y una clase política sin mayor tradición democrática conlleva también un riesgo en este sentido: gobernantes sin mayor tradición política, y con relativamente poca experiencia democrática, la prevalencia de los intereses particulares de estos, el alto nivel de corrupción en las instituciones estatales. Otras razones serían la dependencia económica de Rusia y las políticas que este país dirige hacia su “vecindad cercana”.

Algunas actuaciones de las élites políticas de Moldova (y también de Ucrania) en determinados momentos pueden ser explicadas por lo que algunos autores llaman multi-vectorialismo<sup>21</sup> y otros neo-titoismo<sup>22</sup>.

Por otra parte varios autores coinciden en que tanto Moldova como Ucrania, que han mantenido siempre la retórica proeuropea y han manifestado la proximidad identitaria de sus países con la UE, durante el período de las relaciones con la UE han tenido mayores expectativas – no sólo y no tanto en términos de apoyo material, sino sobre todo en el ofrecimiento de una perspectiva de mayor acercamiento a la UE y en un futuro la de adhesión a la Unión<sup>23</sup>. Como las expectativas no se han visto cumplidas, los países han experimentado cierto desengaño que también puede contribuir al zigzag en el trayecto de los países mencionados.

Moldova parecía en los dos últimos años haberse encaminado con firmeza por el camino de las reformas democráticas y acercamiento a la UE, pero a principios de 2013 ha

<sup>20</sup> Popescu, Nicu y Wilson, Andrew (2011): *Turning presence into power: Lessons from the Eastern Neighbourhood*, ECFR.

<sup>21</sup> Gnedina, Elena y Sleptova Evghenia: "The echewing Ukrainian politics", CEPS Working Papers, N. 360 (January 2013), en <http://www.ceps.eu/book/eschewing-choice-ukraine%E2%80%99s-strategy-russia-and-eu>: "Ukraine has long been castigated for its noncommittal attitude to cooperation with the EU, this being part of its 'multi-vector' foreign policy. Such a policy was widely attributed to the failings of domestic élites, which delay reform for fear of losing rents and power. The recent setback in EU-Ukraine relations, however, highlights more complex reasons behind this. First, a pro-European vector is not a self-evident choice for Ukraine, which is economically interdependent with both Russia and the EU. Second, the economic crisis has made the EU less attractive in the short term. In good times business was looking to Europe for opportunities to develop. But in times of crisis it is looking to Russia for cheap resources to survive. Despite these unfavorable short-term trends, an association agreement with the EU stands out as the only alternative that promises to put the shaky Ukrainian economy back on track towards long-term sustainable economic growth".

<sup>22</sup> Popescu, Nicu y Wilson, Andrew (2011): *Turning presence into power: Lessons from the Eastern Neighbourhood*, ECFR, p. 5.

<sup>23</sup> Raik, Kristi (2012): *Moldova deserves more from the EU*, FIIA Notes; Parkes, Roderick y Viilup, Elina: "¿Asociación oriental? Algo más parecido a una dependencia mutua. El caso de la Unión Europea y la cooperación en asuntos interiores con Moldavia", *CIDOB International Notes* (2012); Popescu y Wilson (2011): "Turning presence into power...", *op. cit.*





demostrado de nuevo que la región es propensa a las crisis<sup>24</sup>. Después de la anterior crisis política en la que durante tres años entre los partidos de la Alianza de gobierno no hubo acuerdo para la elección del Presidente del país<sup>25</sup>, ahora como resultado de la confluencia de algunos de los factores ya mencionados - el nivel reducido de cultura política y la prevalencia de los intereses particulares de determinados políticos en el poder - han causado la dimisión del Gobierno situando al país ante la perspectiva de elecciones anticipadas a falta de 2 años para el fin del mandato. En este mismo período están en curso las negociaciones para la firma del Acuerdo de Asociación, y se contemplaba que en la cumbre de la Asociación Oriental (EaP) del próximo mes de septiembre se iba a poder rubricar el documento para ser firmado en 2014. Los partidos políticos que constituían la Alianza de gobierno estuvieron negociando una posible nueva unión o alianza de gobierno, ya que en aquellos momentos unas elecciones parlamentarias anticipadas podían llevar de nuevo a cambios en la orientación política y de prioridades de relaciones externas de la República de Moldova. La situación de inestabilidad que existía en el país preocupaba a la sociedad y también a la UE, que hizo un llamamiento a la unión entre todas las fuerzas políticas del país para seguir con las reformas empezadas y por la vía de la democracia y el estado de derecho.<sup>26</sup>

Dos meses más tarde, en mayo de 2013, después de duras negociaciones internas, se consiguió elegir al frente del Ejecutivo a Iurie Leanca, ex ministro de exteriores, apoyado por la mayoría de las fuerzas políticas. Moldova logró así mantener la estabilidad política en el país, evitando elecciones anticipadas y manteniendo en el poder la alianza de partidos proeuropeos y por consiguiente la orientación europea del país, confirmada por el primer ministro en su discurso de presentación del nuevo gobierno.<sup>27</sup>

Una vez superada la crisis política en mayo de 2013, el proceso de transformación y acercamiento de Moldova a la UE, que incluía las negociaciones referentes al Acuerdo de Asociación y al Acuerdo de Comercio Libre y Comprehensive siguió según la agenda planificada, y el pasado 12 de junio se finalizaron las negociaciones sobre las previsiones del mismo, con la perspectiva de ser rubricado en la cumbre de la Asociación Oriental de la UE de Vilnius en noviembre de 2013.

Por su parte, la Federación Rusa, que en 2010 lanzó la Unión Aduanera Rusia Belarusi, Kazajstán, pretendiendo constituir un contrapeso a la UE para los países vecinos, no ha dejado de intentar convencer a los demás estados que forman parte de la CEI, a unirse a la misma, utilizando en este dialogo incluso elementos de “hard power”. El acercamiento de los países de la exURSS a Europa es percibido por Rusia como una amenaza de ver reducida o anulada su influencia en la región, por tanto hace esfuerzos para impedir a los países de la Asociación Oriental dar pasos en la dirección europea, y a la vez persuadirles a ser parte de la Unión aduanera.

Después de las polémicas decisiones en junio de los dirigentes de la autoproclamada república transnistrense de mover algunos puntos aduaneros hacia territorio moldavo, el

<sup>24</sup> Popescu, Nicu y Wilson Andrew (2009): *The limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*, London, ECFR.

<sup>25</sup> “Moldova elects president after 917-day deadlock”, *Euractiv.com*, 19 March 2012, en <http://www.euractiv.com/europes-east/moldova-elects-president-917-day-news-511565>.

<sup>26</sup> Joint Statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Štefan Füle on the no-confidence vote taken by the Moldovan Parliament on 5 March 2013, en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135826.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135826.pdf).

<sup>27</sup> Discurso del Primer Ministro de Moldova, Iu. Leanca, designado en el Parlamento en la presentación del programa de gobierno y el nuevo gabinete de ministros, el 31 de mayo del 2013, en <http://www.gov.md/libview.php?l=ro&idc=436&id=6403>



viceprimer ministro de Rusia emprendió una visita a Moldova y a la región de Transnistria. Su discurso ha contenido varias referencias críticas a la orientación europea de Moldova, así como expresiones que se han entendido y calificado de amenazas veladas del corte del suministro de gas de Rusia.<sup>28</sup> La visita en los días siguientes del patriarca de la iglesia ortodoxa rusa a Moldova ha sido vista por muchos analistas como una herramienta del poder “blando” que Rusia sigue ejerciendo en su vecindad.

Pocos días más tarde Rusia anunció la interdicción de las importaciones de productos vinícolas moldavos en los mercados rusos, motivando que determinados procesos tecnológicos de producción no habían sido respetados. La región transnistrense, no obstante, quedaba excluida de la aplicación de este embargo.

A estas acciones se han sumado en las mismas fechas el comienzo de deportaciones de ciudadanos moldavos que están trabajando en el mercado laboral ruso, por razones de varios incumplimientos de las previsiones del régimen migratorio ruso. Aunque el presidente de la diáspora moldava en Rusia ha opinado que estos son los motivos reales de las medidas tomadas por la parte rusa, y no un instrumento más de presión sobre Moldova, la coincidencia en el tiempo de las medidas “disciplinarias” en diferentes áreas es difícil de obviar.

La posición de la Unión Europea con respecto a la actuación reciente de Rusia ha sido manifestada en una ponencia en el Parlamento Europeo del Comisario de Ampliación y Vecindad, Stefan Füle. El Comisario ha subrayado que cualquier forma de presión por parte de Rusia relacionada con la posible firma de acuerdos con la UE es inaceptable<sup>29</sup>. Por su parte, el Primer Ministro moldavo calificó el embargo de productos moldavos en el mercado ruso como “una decisión lamentable e infundada”.<sup>30</sup>

No obstante, a pesar de crisis políticas internas y de presiones externas, en la cumbre UE – Asociación Oriental, celebrada en Vilnius el pasado mes de noviembre, Moldova ha marcado un hito importante, rubricando el Acuerdo de Asociación con la UE.

### **3.2. Dependencia energética: el gas como instrumento de influencia rusa**

Rusia intenta mantener continuamente la influencia en los países exsoviéticos y lo realiza por diferentes vías. Uno de sus instrumentos más eficientes hasta ahora ha sido el tema del abastecimiento energético. Es todavía reciente el recuerdo del conflicto del gas de enero de 2009 cuando por causa de problemas de impago y falta de suministro con Ucrania, Rusia recurrió a un drástico corte de importantes volúmenes de gas que se suministraban a través de Ucrania, y como resultado en 16 países europeos el abastecimiento energético se vio gravemente afectado en la temporada fría<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> El alto cargo ruso bromeó diciendo “la energía es importante, sobre todo en vísperas del invierno, espero que no pasen Uds. frío”, una alusión a la fuerte dependencia energética que experimenta Moldova, [http://adevarul.ro/moldova/politica/dmitri-rogozin-1\\_5224cabb7b855ff563b6c8f/index.html](http://adevarul.ro/moldova/politica/dmitri-rogozin-1_5224cabb7b855ff563b6c8f/index.html).

<sup>29</sup> “Statement on the pressure exercised by Russia on countries of the Eastern Partnership”, Stefan Füle, 11 September 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-687\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-687_en.htm)

<sup>30</sup> “El Primer ministro Leanca: El embargo impuesto a los vinos moldavos es una decisión lamentable e infundada”, *agencia de noticias UNIMEDIA*, 11 de septiembre del 2013, en <http://unimedia.info/stiri/premierul-leanca-embargoul-impus-vinurilor-moldovenesti-este-o-decizie-regretabila-si-neintemeiata-65447.html>.

<sup>31</sup> SEC (2009) 977 final, “The January 2009 gas supply disruption to the EU: An assessment” en [http://ec.europa.eu/energy/strategies/2009/doc/sec\\_2009\\_0977.pdf](http://ec.europa.eu/energy/strategies/2009/doc/sec_2009_0977.pdf); “La guerra del gas entre Rusia y Ucrania provoca escasez en 16 países europeos”, *El País*, 7 de enero de 2009, en [http://elpais.com/diario/2009/01/07/internacional/1231282806\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/01/07/internacional/1231282806_850215.html).



En cuanto a Moldova, la utilización del suministro energético como instrumento disciplinario en situaciones de divergencia ha sido frecuente. Uno de los casos recientes está relacionado con el contrato mediante el cual Chisinau importaba gas natural de Rusia que venció en enero de 2012, y desde entonces el suministro se hace en base a prorrogas contractuales de seis meses. La República de Moldova quiere un nuevo contrato para un máximo de cinco años y una reducción del precio del gas. En estos momentos toda Europa pasa por importantes cambios del mercado energético, las vías alternativas de suministro a Rusia están en construcción, y además una firme política de liberalización promovida por la UE contribuyen a la creación de un mercado energético común.

Hasta hace poco la empresa Gazprom tenía contrato con cada Estado Miembro por separado, pero a la vez con el mercado común la situación cambia y la interconexión se facilitarán las transacciones transfronterizas de la energía. En este contexto Rusia está descontenta con la decisión de la RM de firmar un contrato para solo cinco años dejándola así sin un importante instrumento de influencia y presión sobre este país. Para seguir manteniendo este instrumento de presión y hasta abuso en la región Rusia fue la que solicitó a la República de Moldova que renunciase a su propósito de adherirse al tercer paquete energético europeo, prometiéndole en cambio la concesión de un mejor precio para el gas suministrado, sacando también el tema de deuda transnistrense (que correría en opinión de Rusia a cargo de la RM, aunque en realidad Gazprom suministra la energía a la región, la población la paga y la administración separatista guarda el dinero para su presupuesto y la deuda acumulada la ha de pagar Moldova 3, 8 mil millones de dolares). El paquete energético III es la herramienta utilizada por la UE para liberalizar su mercado energético y luchar contra el poder de los monopolios en la región. La política energética es un área donde la República de Moldova ha hecho importantes cambios, llegando a ser miembro de la Comunidad energética europea, y por consiguiente está en camino de integrarse plenamente en las estructuras europeas desde el punto de vista energético. Este tipo de presiones por parte de Rusia, orientadas a impedir la integración energética de Moldova, levantan legítimas preocupaciones al respecto en cuanto pueden convertirse en fuertes instrumentos de influencia<sup>32</sup>.

### **3.3. El conflicto transnistrense**

En septiembre de 1990 la administración de la región de Moldavia situada en la orilla izquierda del río Nistru, con un gran número de rusoparlantes decidió no reconocer la legitimidad de los resultados de la elecciones parlamentarias de la República de Moldova en las cuales la mayoría fue obtenida por fuerzas políticas que optaban por la independencia y por una eventual re-unión con Rumanía<sup>33</sup>, una retórica frecuente en aquel período pero con poco fundamento real.

Después de dos años con un estatuto incierto, la región declaró su independencia de Moldova en 1992 y en aquel mismo período Rusia empezó a transportar a la región personal militar y armamento del Destacamento 14 del Ejército Ruso. Ulteriormente se produjeron choques entre las fuerzas paramilitares moldavas y las transnistrense y en marzo de 1992 estalló un conflicto armado que se llevó la vida de varios centenares de personas. El conflicto llevó a la dimisión del gobierno moldavo varios meses más tarde pero contribuyó a consolidar el régimen autoproclamado.

<sup>32</sup> “Russia urges Moldova to renounce EU energy deal”, *Reuters.com*, 12 September 2012, en <http://www.reuters.com/article/2012/09/12/russia-moldova-gas-idUSL5E8KCC3F20120912>.

<sup>33</sup> Steven, Roper D.: “Post-soviet Moldova’s Identity and Policy” in Schmidtke, Oliver et. al., *op.cit.*, pp.79-94.



Con el apoyo de Rusia este estado de cosas sigue sin cambiar, a pesar de que ha habido diferentes etapas – desde períodos de tranquilidad hasta momentos de crisis en la evolución de las relaciones entre Moldova y la región transnistrense. Actualmente el conflicto congelado sigue siendo un serio obstáculo para las perspectivas del país de acercarse a la UE, constituye una importante fuente de inseguridad en la región, y por otra parte cumple el papel de factor de influencia de Rusia en la zona.

Durante casi todo este tiempo se ha considerado generalmente que es uno de los conflictos que podían ser resueltos sin mayores problemas, y con algunas interrupciones, las negociaciones entre Moldova y Transnistria, con la mediación de terceras partes (OSCE, UE, Ucrania, EEUU y Rusia) han continuado pero sin llevar al resultado esperado.

Los intereses de las partes son muy diferentes, y a la voluntad de Moldova de reintegración del país se opone la insistencia de la región de continuar siendo independiente, así como el interés de Rusia de que Transnistria como mínimo tenga un estatuto especial aunque sea en la composición de Moldova, y la Unión Europea y Ucrania, como vecinos directos de la región abogan por la resolución del conflicto mediante la reintegración de Moldova y por la liquidación por esta vía del foco de inseguridad.

En los últimos años se han dado nuevas condiciones y factores: la participación de la UE en el proceso de mantenimiento de la paz mediante la misión EUBAM<sup>34</sup>, la llegada al poder en Transnistria de representantes de una nueva generación con visiones más moderadas que el anterior poder, al igual que la ausencia de la componente de lucha étnica y la percepción que la población de las dos partes tienen sobre el problema (los ciudadanos moldavos sitúan el problema transnistrense en el noveno lugar de diez)<sup>35</sup>.

Los expertos opinan que la resolución del conflicto tiene mayores probabilidades desde un enfoque *bottom-up*, en el que apoyadas por la UE, Moldova y Transnistria lleguen a la reintegración mediante proyectos económicos comunes, mediante la consolidación de la confianza recíproca y mediante una mayor presencia de la UE en la región transnistrense<sup>36</sup>.

Mientras tanto, el problema sigue vigente, y aunque han pasado casi 20 años, las conversaciones entre las partes implicadas en el formato 5+2 no han podido llevar a las partes a un acuerdo sobre el estatuto del territorio. La región separatista sigue siendo una entidad no reconocida, autoproclamada y en cuyo territorio hay un vacío legal casi completo. Rusia

<sup>34</sup> CE, European Union External Action Service, <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/moldova-and-ukraine-border-mission?lang=en>: “The EU Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and Ukraine was established in response to the joint letter from the Presidents of Moldova and Ukraine dating from 2 June 2005 calling for additional EU support for capacity building for border management, including customs, on the whole Moldova-Ukraine border, including the border between Ukraine and the separatist Transnistrian region of the Republic of Moldova, because the Moldovan border authorities are unable to be present there. On 7 October 2005, a Memorandum of Understanding on the Border Assistance Mission was signed between the European Commission and the governments of Moldova and Ukraine. The official opening ceremony of the EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine took place on 30 November 2005. The mission is technical and advisory. Its mandate is to help improve the capacity of the Moldovan and Ukrainian border and customs services to prevent and detect smuggling, trafficking of goods and human beings, and customs fraud, by providing advice and training. The mission works very closely with the team of the EU Special Representative for Moldova Kálmán Mizsei, which has advisors in Kyiv, Chisinau and Odessa on political issues related to the border. The mission’s mandate was extended twice - in 2007 and 2009. According to the latest agreement between the EU and the Governments of the Republic of Moldova and Ukraine the mission was prolonged until 30 November 2011”.

<sup>35</sup> Popescu, Nicu y Litra, Leonid: “Transnistria: a bottom-up solution”, *ECSF Report* (September 2012), p.3.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 2.



prefiere mantener el *statu quo*, porque puede utilizar la situación como una palanca de influencia en la zona cuando así lo requieren sus intereses, mientras que la UE que participa en el proceso e intenta ofrecer medidas para la resolución del conflicto, de momento parece no contar con una estrategia para este fin.

Mientras tanto Transnistria sigue siendo utilizada como instrumento de presión hacia Moldova por parte de Rusia y en estos casos la situación alcanza elevados niveles de tensión.

El pasado mes de junio la administración de la región transnistrense autoproclamada firmó un decreto de cambio de algunos puntos aduaneros en la frontera con Moldova, extendiéndose hacia algunas localidades de la jurisdicción de ésta, lo que provocó la preocupación de las autoridades que volvieron a insistir en la resolución pacífica de la situación<sup>37</sup> y la sociedad sobre la eventualidad de nuevos conflictos militares determinados por esta actuación unilateral.

La Federación Rusa, que apoya el régimen autoproclamado y mantiene en la zona fuerzas militares llamó a las partes a abstenerse de tomar acciones unilaterales que podrían llevar a un conflicto. Las autoridades moldavas calificaron las acciones de la región autoproclamada de un intento de desestabilizar el país con la ayuda de altos representantes de terceros estados, en clara alusión a Rusia.

#### **4. Situación de Ucrania**

La política de hacer equilibrio entre la Unión Europea y Rusia es un punto común de varios países de la Europa del Este, en particular de Ucrania y Moldavia. Los investigadores identifican tres razones por las que se persigue e intenta el mencionado equilibrio: primero la preferencia de las élites políticas que a los cambios y transformaciones prefieren el *statu quo*, por temor a que cualquier modificación les pudiera afectar sus negocios y posiciones; la segunda razón es de índole estructural: aunque la firma del Acuerdo de Asociación por parte de Ucrania por ejemplo, acerca a esta última a las instituciones y estructuras económicas de la UE. Este mayor acercamiento no siempre puede aparecer como una ventaja en el caso de Ucrania, país que tiene relaciones económicas de índole independiente con la UE, pero también en gran medida con Rusia y por tanto el país siempre intentará evitar que con un potencial acercamiento a una parte pueda perjudicar la buena relación con la otra y prefieren mantenerse en el papel de un país puente;<sup>38</sup> la tercera razón que citan los autores es de orden contextual. En la actual dinámica de la economía global las élites de negocios del país ya no pueden esperar buenas noticias de parte de una Europa enfrascada en sus problemas de mercado sobre el acceso a mercados y créditos occidentales, lo que les determina a orientarse en busca de estas facilidades para sus negocios en otra parte, y aquí interviene el mercado y los bancos rusos que están dispuestos a ofrecer los recursos y oportunidades necesarias a los emprendedores ucranianos.

Además de estas tres razones aquí podríamos añadir otra: el análisis coste-beneficio que hace Ucrania a la hora de llevar a cabo las transformaciones orientadas a acercarla a la Unión Europea, por ejemplo mediante la firma del DCFTA (Deep and Comprehensive Free Trade

<sup>37</sup> Declaración del Parlamento de la República de Moldova con respecto a la situación actual del proceso de reglamentación del conflicto transnistrense, Decisión del Parlamento 151 del 21 de junio del 2013, en <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=348411>.

<sup>38</sup> Gnedina et al., *op.cit.*, p. 2.



Area) no son plenamente a favor de este acercamiento si consideramos sobre todo la dificultad que estos cambios supondrían a corto plazo para la economía ucraniana y la gran interdependencia económica que el país tiene con Rusia.

Dado que Rusia no está en absoluto a favor de la integración de Ucrania en la UE, esto podría llevarla a tomar medidas de presión que Ucrania difícilmente en estos momentos podría asumir – aumento del precio del gas, etc.

En cuanto a Ucrania, hasta hace dos años era el país sobre el que el Comisario S. Füle había comentado que la Unión Europea y Ucrania eran de enorme importancia la una para la otra<sup>39</sup>, pero la situación cambió drásticamente en los últimos dos años.

Actualmente Ucrania, de sobra convencida de su importancia en la región y de su ubicación geográfica estratégica, intenta mantenerse en una independencia relativa tanto de la UE como de Rusia, prefiriendo acercarse a estos en los momentos cuando considera que el acercamiento le podría favorecer. En estos momentos el documento sobre la zona de comercio libre y comprehensivo está paralizado en una etapa próxima a la firma, los compromisos asumidos en los Planes de acción se han quedado realizados solo parcialmente. En vista de la posible adhesión de Ucrania a la Unión Aduanera organizada por Rusia, muchos activistas cívicos ucranianos veían como única solución para evitarlo la rápida firma del Acuerdo de Asociación con la UE. Aunque las negociaciones para dicho Acuerdo están bastante avanzadas, hay varios asuntos importantes que la UE no parece dispuesta a pasar por alto a la hora de acercar posiciones con Ucrania. La UE ha manifestado con antelación su preocupación y rechazo a la llamada “justicia selectiva” aplicada a la exprimer ministra ucraniana Yulia Tymoshenko<sup>40</sup> y con respecto a las posibles irregularidades en el recuento de los votos en las últimas elecciones parlamentarias en este país.<sup>41</sup> Después de la cumbre UE Ucrania del pasado mes de febrero, las preocupaciones siguieron siendo las mismas, y había pocas señales de la voluntad de Ucrania de actuar para cumplir las recomendaciones de la UE.<sup>42</sup>

En los últimos meses Ucrania se ha visto en situaciones de presión por parte de Rusia, que intentaba por estos medios de persuadir a la administración del mayor país y el más avanzado de momento en la Asociación Oriental (tenía rubricado el Acuerdo de Asociación y sólo se esperaba que en la Cumbre de Vilnius se pudiera firmar) de que renunciara a la opción europea a favor de la adhesión a la Unión aduanera Rusia- Belarusi- Kazajstan.

Después de que reuniones ruso-ucranianas a alto nivel orientadas a convencer a Ucrania a adherir a la UA no se coronaron de éxito para Rusia, una de las primeras medidas fue la prohibición de la importación desde Ucrania de productos alimenticios (producción de una importante fábrica de bombones), más tarde a principios de agosto en la frontera de acceso en territorio ruso se han intensificado las verificaciones de productos y mercancías provenientes

<sup>39</sup> Füle, Stefan: “Address to the 14th European Union – Ukraine Parliamentary Cooperation Committee”, Speech 10/114, Brussels, 22 March 2010.

<sup>40</sup> Comunicado de prensa del Parlamento Europeo en <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20120523IPR45694/html/Parliament-demands-an-end-to-selective-justice-in-Ukraine>.

<sup>41</sup> Ver más en *Euractiv.com*: <http://www.euractiv.com/europes-east/eu-voices-concern-ukraine-electi-news-515826>.

<sup>42</sup> “S. Füle’s Speech in the European Parliament”, 13 March 2013, en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-226\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-226_en.htm)



de Ucrania.<sup>43</sup> Estas acciones parecían haber tenido un resultado opuesto al esperado, ya que a principios del mes de septiembre los diputados de varias fuerzas políticas se habían consolidado para seguir votando leyes orientadas a la convergencia del marco legislativo ucraniano al europeo, de esta forma siguiendo su objetivo prioritario de acercarse a la UE.

Para la cumbre UE-Asociación Oriental (la iniciativa europea orientada a los países del Este de la PEV) celebrada el 28-29 de noviembre en Vilnius se planificaba que Ucrania iba a firmar el Acuerdo de Asociación. En las semanas anteriores se hablaba de la posible firma de documentos que supusieran la puesta en libertad de Yulia Timoshenko, ex primera ministra del país, cuyo caso es uno de los ejemplos de la “justicia selectiva” y en el que la UE insistía que se resolviera<sup>44</sup>. Pero la situación volvió a cambiar bruscamente una semana antes de la Cumbre, cuando la administración del país dio marcha atrás, decidiendo “suspender el proceso de preparación de la firma del AA”<sup>45</sup>. La principal razón que el poder de Ucrania indica es que es una decisión táctica, y que necesita revisar cómo las previsiones del Acuerdo de Asociación podrían influir en las condiciones de sus acuerdos con la Comunidad de Estados Independientes. Esto deja claramente al país en la zona de influencia de Rusia, cuyas presiones, junto con la situación interna de la clase dirigente del país han determinado este nuevo giro de Ucrania. Los analistas señalan la casi-previsible actuación-“escaqueo”<sup>46</sup> a la que ha recurrido la administración de este país en diferentes momentos de su historia reciente.

La UE ha dejado claro su malestar con esta decisión de la administración de Ucrania<sup>47</sup>. Mientras tanto la desilusión del pueblo ucraniano con la actuación de sus dirigentes le ha hecho tomar las calles de Kiev en masivas protestas pacíficas, orientadas a manifestar la voluntad de la sociedad de seguir en la dirección de la UE, pero a los pocos días ya ha habido múltiples casos de intervención violenta de la policía contra los manifestantes.

## **5. Aproximaciones combinadas: las ideas y los intereses**

En las relaciones de Moldova y Ucrania con la Unión Europea las dos partes han tenido comportamientos que se pueden explicar desde un enfoque racionalista y otros desde el enfoque constructivista, y que se han alternado en diferentes momentos del desarrollo de la relación.

Las teorías racionalistas alegan que las decisiones de formar parte de una organización internacional o supranacional se toman tanto por el estado que aspira a ser parte de la organización como por la organización respectiva después de hacer un análisis de la relación coste-beneficio que les compensa, y por tanto es una decisión que se toma a base de criterios meramente racionales. Este enfoque explica las actuaciones sociales mediante el interés por conseguir un objetivo individual. Los objetivos que se persiguen no son exclusivamente de

<sup>43</sup> “Russia tightens customs rules to force Ukraine into union”, *Reuters*, 15 August, 2013, en <http://www.reuters.com/article/2013/08/15/russia-ukraine-customs-idUSL6N0GG17S20130815>

<sup>44</sup> No release of Ukraine former PM, despite EU optimism, *EUobserver.com*, 16 October, 2013, en <http://euobserver.com/foreign/121802>.

<sup>45</sup> “Cabinet Decides To Suspend Preparations For Signing Of Association Agreement With EU”, *Ukrainian News Agency*, 21 November 2013, en <http://un.ua/eng/article/477766.html>.

<sup>46</sup> Gnedina et. al., *op.cit.*

<sup>47</sup> “Statement by EU High Representative Catherine Ashton on Ukraine”, 21 November 2013, en [http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131121\\_04\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131121_04_en.pdf).



orden material ni tampoco en interés propio – puede haber entre ellos objetivos normativos o de ideas, y se puede actuar en interés de otros.<sup>48</sup>

A diferencia del racionalismo, el constructivismo sostiene que la realidad social está construida por los actores parte de la sociedad mediante las prácticas cotidianas basadas en la importancia de las ideas compartidas e identidades. El enfoque constructivista se basa en la identificación de normas y valores compartidos para la actuación y la toma de decisiones de los actores sociales, y sin negar las realidades materiales destaca el factor humano y de creación de las ideas en la vida social<sup>49</sup>.

Kratochvil y Tulmets<sup>50</sup> y Schimmelfennig<sup>51</sup> han analizado la actuación de las partes implicadas en el proceso: Unión Europea y estados no miembros.

Habitualmente al realizar un análisis muchos de los investigadores se orientan hacia una teoría u otra, aplicándola al caso que estudian.

En un principio se puede analizar la actuación de la UE hacia los países vecinos desde la perspectiva racionalista, ya que en virtud de las circunstancias históricas y políticas estos países vecinos no eran más que fuentes de inseguridad y conflictos en la frontera de los países europeo, y por consiguiente ofrecerles ayuda y asistencia respondía al interés de la UE. La condicionalidad, principio clave en la Política Europea de Vecindad y que supone mayor apoyo financiero y mayor colaboración para los países que cumplan mejor y de modo más eficiente las previsiones de los Planes de Acción es un instrumento basado en el principio racionalista. Los Planes Nacionales de Acción son documentos orientados a promover transformaciones políticas y democráticas, así como en una serie de políticas públicas de los países miembros de la PEV. Se puede ver la clara asimetría en los compromisos asumidos, correspondiéndole la mayor parte al país respectivo, cosa que aunque es lógica, dada la diferencia de poder de los actores, confirma en este contexto la actuación racionalista de la UE.

No obstante, el lanzamiento mismo de la Política Europea de Vecindad en los términos correspondientes puede ser visto desde un enfoque constructivista, como una acción determinada por la convicción de que aunque los países respectivos sean todavía muy diferentes y hayan formado parte de una entidad política totalitaria, el deber y los valores de la UE le determinan a hacer un paso de aproximación hacia estos países que necesitaban apoyo.

Por otra parte la actuación de los países vecinos, de su población pero también de sus élites políticas puede ser interpretada tanto desde el enfoque racionalista como desde el enfoque constructivista en diferentes etapas y circunstancias.

A la hora de manifestar claramente su voluntad de acercarse a Europa, a la UE, poco después de declarar su independencia, estos países compartían valores europeos y se identificaban a sí mismos como europeos. Su idea y convicción es que ellos siempre han formado parte de la cultura europea y por tanto su única vía para sobrevivir como nación era

<sup>48</sup> Snidal, Duncan, “Rational choice and International Relations” in Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas and Simmons, Beth, (eds.) (2008): *Handbook of International Relations*, Sage Publications, p. 75.

<sup>49</sup> Mariscal, Nicolás: “Aproximaciones constructivistas a la Unión Europea” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nr. 47, 2012, p.18.

<sup>50</sup> Kratochvil, Petr y Tulmets, Elsa, *op. cit.*

<sup>51</sup> Schimmelfennig, Frank (2003): *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge, UK ; New York, Cambridge University Press.





estar con Europa. La actuación y el discurso en aquel período y también más tarde estaban basados en convicciones, ideas y proximidades identitarias.

A la vez, la aceptación del principio de condicionalidad en los Acuerdos con la UE, que también puede ser vista como condicionalidad recíproca (no sólo el país recibe incentivos cuando hace reformas, sino también visto de otro modo – el país únicamente hace reformas si se le prometen incentivos) permite interpretar la actuación en los últimos años de los países respectivos, sobre todo de sus élites políticas, desde la perspectiva racionalista.

## **6. 2011 – año de crisis en la UE y en los países vecinos**

La crisis financiera y política en Europa ha afectado considerablemente a los países vecinos de la UE, poniendo de manifiesto una serie de puntos débiles de la Política Europea de Vecindad.

El hecho de tener que concentrarse en sus problemas internos ha determinado una mayor reserva por parte de la UE a la hora de aumentar el volumen de la asistencia financiera a los países vecinos.

Otro problema que ha salido a la superficie a raíz de la crisis económica es la falta de convergencia entre los países miembros a la hora de coordinar la asignación de la financiación para estos instrumentos, lo que tradicionalmente llevaría a la puesta en tela de juicio de las futuras perspectivas de ampliación.

Pero donde mayor impacto negativo ha tenido la crisis, y así lo señalan varios autores<sup>52</sup>, es en el debilitamiento de la condicionalidad como principal instrumento de la política que unos llaman más exitosa de la UE – la política de ampliación. Esto reduce considerablemente el atractivo de la UE en la región, sobre todo en el contexto de un mundo multipolar. Refiriéndonos a los países que nos conciernen, un importante polo de atracción en las condiciones de pasividad de la UE es Rusia. Como país heredero del imperio soviético, Rusia se esfuerza por mantener su presencia y sobre todo influencia en la zona, utilizando la táctica de los incentivos y las presiones – el palo y la zanahoria. En cuanto a los incentivos, las fuentes citadas anteriormente mencionan que Rusia tiende a ofrecer mayores incentivos que la Unión Europea, adquiriendo así mayor influencia y cobrando atractivo y adeptos tanto entre la población como entre algunos representantes de la élite política. Popescu y Wilson señalan que la UE tiende a confiar demasiado a veces en la importancia de su presencia en algunos de estos países y también en la fuerza del convencimiento, de los valores y del llamado poder blando. Los autores recomiendan que a la luz de la importancia que tiene para la Unión la existencia en sus fronteras de países democráticos y seguros, se intentaran emprender acciones orientadas a consolidar no sólo la presencia sino también el poder, incluso mediante la concesión de incentivos esperados por los países respectivos.

Otro factor importante a la hora de explicar el papel menos influyente de la UE en los países vecinos es el contexto multipolar que se crea últimamente: EEUU que aunque esporádicamente, casi siempre han seguido teniendo influencia y en cuanto a nuevos polos de poder – China es uno de ellos, que concede ayuda al régimen de Lukashenko en Belarus. En

<sup>52</sup> Whitman, Richard y Juncos, Ana: "The Arab Spring, the Eurozone Crisis and the Neighbourhood: A Region in Flux", in *JCMS 2012, Volume 50 Annual Review* p. 149; Popescu y Wilson: "Turning presence...", *op.cit.*, p. 61.



cuanto a Rusia, siempre ha estado presente, alternado el poder duro (la guerra en Georgia) con elementos de poder blando (facilidades en comercio o en áreas de derecho en los países de su vecindad cercana).

## 7. Conclusiones

### *¿Seguirá siendo Moldova una historia de éxito?*

En las condiciones cuando Ucrania ya no parecía tan convencida de su orientación europea, salvo a nivel de discurso, Moldova había dado la impresión en los últimos años de avanzar con pasos firmes en la senda anunciada de acercamiento a la UE, asumiendo e implementando reformas, esforzándose por mejorar las estructuras y el nivel de eficiencia de las instituciones del estado, etc. La UE a su vez también ha destacado esta voluntad y esfuerzo de Moldova, como hemos indicado anteriormente, dándole claras señales de aprobación y apoyo. En opinión de algunos analistas, la UE necesitaba una historia de éxito<sup>53</sup> en la PEV para confirmar la utilidad y adecuación de esta política, y Moldova parecía que se acercaba a serlo. La crisis política surgida el 5 de marzo de 2013 con la aprobación de la moción de censura y la dimisión del Gobierno de Moldova vuelve a confirmar la tesis anteriormente emitida.

No obstante los constantes altibajos políticos, la República de Moldova ha manifestado y mantenido su vocación europea desde la obtención de su independencia.

Mediante la Política Europea de Vecindad la Unión Europea ha intentado ofrecerles a los países de su vecindad un marco para la asistencia y ayuda en la promoción de la democracia, para las reformas institucionales y el desarrollo económico y social.

Para los países que han manifestado su interés de formar parte de la UE como son Moldova y Ucrania la Política ha sido un buen instrumento de evolución y desarrollo, pero les ha causado también frustraciones por no haberse cumplido las mayores expectativas que tenían. Por otra parte, la PEV es una política en desarrollo, y no es ni una política de ampliación ni política exterior<sup>54</sup>.

Aun siendo un país comprometido con la orientación europea y encaminado hacia las reformas requeridas para el acercamiento, Moldova no obstante, ha tenido y sigue teniendo una trayectoria zigzagueante en cuanto a la orientación de su política exterior se refiere. Hemos identificado en el artículo algunos de los motivos de esta actuación. Entre las razones internas podríamos señalar la relativamente corta historia y tradición democrática del país con las consiguientes débiles estructuras institucionales, alto nivel de corrupción en algunas de estas y la insuficiente preparación y la carencia de valores de gran parte de la clase política.

La influencia de Rusia en la región constituye una razón desde el exterior para la oscilación del vector de orientación moldavo y también ucraniano. Siguiendo su objetivo de mantener su influencia en todos los ámbitos de estos países – económico, cultural, social – Rusia cuenta para esto con poderosos instrumentos de poder – la dependencia energética, la presencia militar en Transnistria y también instrumentos de convicción más blandos – apertura del mercado laboral y la influencia cultural fruto de un pasado común.

<sup>53</sup> Boonstra Jos: “Moldova: a success story?”, *Policy brief*, FRIDE (2011).

<sup>54</sup> Missiroli, Antonio: “The ENP in Future Perspective” en Whitman, Richard y Wolff, Stefan, (eds.) (2010): *The ENP in perspective. Context, Implementation and Impact*, Palgrave Macmillan, pp. 262-263.



Aun así desde 2010 Moldova, motivada por las mayores perspectivas de acercamiento a la UE (“más por más”<sup>55</sup>) ha realizado importantes reformas en sus estructuras de estado, en sus políticas públicas y ha consolidado su democracia, y mediante la puesta en marcha de las negociaciones para el Acuerdo de Asociación la UE le ha reconocido estos avances. El dialogo político entre la UE y Moldova ha continuado hasta 2013 y las negociaciones para el Acuerdo de Asociación avanzaron con éxito.

En vísperas de la Cumbre UE – Asociación Oriental la UE propuso el levantamiento de los visados para los ciudadanos moldavos con pasaportes biométricos, confirmando así los logros de la República de Moldova en el proceso de reformas internas asumidas mediante el Plan de Acciones para la liberalización de visados.<sup>56</sup> Si se consiguiera la aprobación de la propuesta, Moldova sería el único país de la ex URSS (además de las exrepúblicas bálticas) en obtener el derecho de viajar a la UE sin visados<sup>57</sup>, y además este sería un beneficio tangible del acercamiento a la Unión para sus ciudadanos. Dicha propuesta es una importante señal por parte de la UE de reconocimiento y apoyo de las reformas que Moldova está llevando a cabo.

Aunque actualmente el país está considerado el *front runner* de la Asociación Oriental<sup>58</sup>, su posición sigue siendo frágil. La evolución favorable lograda hasta la fecha puede verse puesta en peligro por una nueva crisis política (bastante frecuentes en este tipo de contextos) que podría cambiar la orientación de Moldova en una dirección contraria a la UE.

Como hemos indicado, para Rusia el acercamiento de la Moldova hacia la Unión Europea equivale a la pérdida de la influencia en la zona y por consiguiente la determina a tomar medidas de diferente índole: desde la propuesta a unirse a la Unión Aduanera que traería beneficios económicos para Moldova y hasta las citadas prohibiciones de las importaciones y la instigación a tensiones en la región transnistrense, la cual sigue siendo una de las herramientas principales de influencia rusa.

Frente a las acciones de Rusia hacia Moldova y Ucrania en vísperas de la Cumbre de Vilnius, donde se esperaba marcar un importante hito en la trayectoria europea de estos dos países – la rúbrica y la firma respectivamente de unos Acuerdos de Asociación, la UE ha hecho declaraciones orientadas a apoyarlos.

En el citado comunicado del Comisario Stefan Füle el oficial europeo ha puesto de manifiesto que aunque la Unión Aduanera y los Acuerdos de Asociación no son compatibles de ser firmados por un país, se debe dejar a los países vecinos a ejercer libremente su derecho a tomar decisiones como estados soberanos que son, y a la vez crear, donde se puedan, nuevos puntos de colaboración y cooperación entre los países vecinos y Rusia, la cual a su vez también podrá beneficiarse de la integración de los países de la Asociación Oriental en la economía europea.

<sup>55</sup> Comunicación de la CE, JOIN (2012) 14 final, “Diseño de una nueva Política Europea de Vecindad”

<sup>56</sup> “Commission proposes visa-free regime to Moldova”, *Press Release*, 27 November 2013, en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1170\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1170_en.htm).

<sup>57</sup> “The Surprising Front-Runner. Moldova Before and after Vilnius Summit”, *ESI Discussion Paper*, 2 December 2013, en [http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_document\\_id\\_146.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_146.pdf).

<sup>58</sup> “Moldova front-runner of Eastern Partnership, Van Rompuy tells Prime Minister Leanca”, *EU Neighbourhood Info*, 18 November 2013, en [http://enpi-info.eu/maineast.php?id=35159&id\\_type=1&lang\\_id=450](http://enpi-info.eu/maineast.php?id=35159&id_type=1&lang_id=450).



Según un análisis realizado por el think tank moldavo “Expert Grup”<sup>59</sup> las dos opciones de integración que afronta Moldova – por una parte la Unión Aduanera Rusia- Bielarusi- Kazajstan y por otra la firma del Acuerdo de Asociación con la UE – parecen ofrecer determinadas ventajas y desventajas al país. El estudio concluye no obstante que la firma del Acuerdo de Asociación e implícitamente del DCFTA (Deep and Comprehensive Free Trade Area) tendrá efectos mucho más positivos para la economía moldava, sólo que estos serían visibles / notables a largo plazo, mientras que a corto plazo algunos sectores de la agricultura, por ejemplo, podrían incluso sufrir pérdidas causadas por el aumento de la competencia.

Entre las consecuencias o efectos que las opciones tendrían para la política exterior de Moldova los autores señalan que la eventual adhesión de Moldova a la Unión Aduanera sería incompatible con la firma del Acuerdo de Asociación, implícitamente con el acercamiento a la UE que ha sido el objetivo prioritario en los últimos años, de esta forma se pondría en riesgo el proceso de reformas orientadas a la transformación de Moldova según el modelo europeo. Al mismo tiempo la firma del AA no supondría para Moldova la imposibilidad de mantener la cooperación económica con Rusia y con otros países miembros de la Comunidad de Estados Independientes.

Aun así, Rusia ve peligrada su posición de influencia en la zona y toma medidas para mantenerla a toda costa.

Los países de la Asociación Oriental más avanzados en el proceso de acercamiento a la UE depositaban grandes esperanzas en la Cumbre de Vilnius como un hito y un punto irreversible en su relación con la Unión, en la vía de europeización y la ansiada perspectiva de futura adhesión.

A pesar de los grandes avances en la relación de la UE con los países de la Asociación Oriental, varios analistas subrayan la dificultad de la situación. La región de la Asociación Oriental es propensa a crisis y a la inestabilidad interna, política, pero también geopolítica en virtud de su ubicación. Moldova ha sufrido en el último año una prolongada crisis política interna, mientras que Ucrania sigue teniendo un problema serio en el aspecto de la justicia selectiva y la situación de Timoshenko. Este tipo de problemas, unidos a la precaria seguridad energética y económica, junto con la influencia de Rusia en Transnistria pueden poner en peligro los avances realizados hasta la fecha. La presión ejercida por Rusia ha dado sus frutos en Armenia, uno de los socios de la Asociación Oriental con progresos más rápidos en el proceso de acercamiento a la UE, que tenía la perspectiva de rubricar el Acuerdo de Asociación en la cumbre de Vilnius, pero también un país con fuerte dependencia energética y militar de Rusia, ha declarado inesperadamente su adhesión a la Unión Aduanera. Como hemos visto, también Ucrania, pocos días antes de firmar el AA, ha cedido a sus presiones. En cuanto a Moldova, que se plantea firmar el Acuerdo dentro de un año, los analistas opinan que tampoco se va a ver exenta de dificultades y presiones tanto externas como internas en este período.

Dados los factores de inestabilidad y presión en democracias todavía inestables, como las que estamos analizando, se hace difícil prever evoluciones a medio y largo plazo.

---

<sup>59</sup> Lupusor, Adrian; Cenusă, Denis y Fala, Alexandru: “Quo vadis Moldova: European integration, euroasiatic integration or statu quo?”, *Expert-group publications* (September 2013), en <http://expert-grup.org/en/biblioteca/item/849-quo-vadis-moldova-integrarea-european%C4%83-integrarea-euroasiatic%C4%83-sau-status-quo/849-quo-vadis-moldova-integrarea-european%C4%83-integrarea-euroasiatic%C4%83-sau-status-quo?category=7>.



Por tanto el papel que le corresponde a la UE en el proceso de evolución de Moldova y Ucrania es difícil de sobrevaluar. El interés de Europa de mantener una buena relación política y económica con los países de la región, así que como el atractivo del modelo europeo y la motivación de cambio que este determina en estos estados pueden ser herramientas eficientes a la hora de ayudarlos a mantenerse en la órbita de la estabilidad y en la senda de desarrollo democrático, social y económico.





## EL IMPACTO DE LA COOPERACION ESTRUCTURADA PERMANENTE (CEP) SOBRE LA COMUNIDAD DE SEGURIDAD EUROPEA

**Francisco Salvador Barroso<sup>1</sup>**  
*Holy Spirit University of Kaslik (USEK)*

### Resumen:

Según se desprende de las conclusiones del último Consejo Europeo celebrado durante los días 19 y 20 de diciembre de 2013, el tema de la defensa ha recobrado protagonismo en el seno del proceso de integración europea. La Unión Europea (UE) se encuentra ante un nuevo escenario estratégico donde la cooperación se presenta como la dinámica a seguir, y donde el mecanismo de la CEP tiene muchas cosas que decir. El objetivo de este artículo consiste por un lado, en analizar por qué y cómo la CEP se presenta como un elemento dinamizador de la propia Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y por otro lado, en demostrar desde una visión constructivista como la CEP puede contribuir a crear una "comunidad de seguridad europea". Esto nos permitirá comprender como la PCSD más que un instrumento para mejorar las capacidades militares nacionales de los Estados miembros se presenta como un instrumento para mejorar el proceso de integración europea en materia de seguridad y defensa desde un punto de vista político.

**Palabras clave:** Unión Europea, integración europea, Política Común de Seguridad y Defensa, Cooperación Estructurada Permanente, comunidad de seguridad.

**Title in English:** "How Permanent Structured Cooperation Impacts on the European Defence Community"

### Abstract:

*It is clear from the conclusions of the European Council on 19 and 20 December 2013, that the issue of defense has regained prominence within the European integration process. The EU is facing a new strategic environment where cooperation is fundamental in this process and where the PEC mechanism has several important elements to provide. The objective of this article is on one hand, to analyze why and how the PEC is presented as a dynamic element for the CSDP itself, and on the other hand, to show from a constructivist point of view, how the PEC can help in the creation of a "European security community". All this will facilitate a better understanding on how the CSDP can be presented, from a political point of view, as a tool to improve the process of European integration, more than as an instrument to enhance national military capabilities of the EU Member States.*

**Keywords:** European Union, European Integration, Common Security and Defense Policy, Permanent Structured Cooperation, Security Community.

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

---

<sup>1</sup> Francisco Salvador Barroso Cortés es profesor auxiliar de Relaciones Internacionales y Geopolítica en el Instituto Superior de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Espiritu Santo de Kaslik (USEK)-Líbano. Sus principales líneas de investigación se centran en el proceso de Europeización en materia de Seguridad y Defensa transformación de las Fuerzas Armadas, Geopolítica del Líbano y del Oriente Medio, movimientos insurgentes y otras formas de violencia política.  
E-mail: [franciscobarroso@usek.edu.lb](mailto:franciscobarroso@usek.edu.lb)



## 1. Introducción

Se han cumplido diez años desde la aparición de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) y cinco años desde que apareció el informe sobre la aplicación de la EES (2008). Dicha aparición supuso un antes y un después en el proceso de integración europea en materia de seguridad y defensa. Lo curioso es que la puesta en común de retos y amenazas que hostigaban por aquel entonces a los europeos surgió como consecuencia de la falta de acuerdo existente en relación a la intervención de la Unión Europea (UE) en la guerra de Iraq. Ahora en su décimo aniversario contemplamos la necesidad de reconsiderar la validez, y efectividad de dicho marco estratégico comunitario como consecuencia de la falta de acuerdo en relación a la intervención o no de la UE en casos recientes como los de Libia, Mali y Siria. Sea como fuere, es la primera vez que el Consejo Europeo retoma con cierto ímpetu el tema de la defensa desde que lo hiciera en el 2008. Esta recuperación por el interés sobre la defensa podría hacernos pensar si es posible abrir de nuevo un proceso de evaluación y redefinición de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Dicha dinámica de replanteamiento podría surgir como consecuencia del nuevo marco geoestratégico de la UE, así como del nuevo papel que podría jugar la UE en cuanto posible proveedor de seguridad en el escena internacional.

Según se desprende de las conclusiones del Consejo Europeo celebrado durante el 19 y 20 de diciembre de 2013, la cuestión de la defensa ha recuperado protagonismo al afirmar que la defensa es importante<sup>2</sup>. Dicho Consejo presentó como objetivos prioritarios, el aumento de la efectividad, la visibilidad y el impacto de la PCSD<sup>3</sup>. Con estos tres objetivos generales parece que se ha abierto un nuevo proceso de reformulación de la propia PCSD, donde el factor de la cooperación se presenta como fundamental para la consecución de los mismos.

Para poder entender la importancia que ha recobrado la dinámica de la cooperación en el seno de la UE deberíamos de tener en cuenta el impacto de la crisis económica actual. De hecho, parece que estamos asistiendo a un aumento de lo que podríamos denominar como “economización de la seguridad”<sup>4</sup>. La búsqueda de la eficacia y eficiencia del gasto en defensa como consecuencia de la preocupación derivada de la austeridad ejemplificaría esta dinámica. Dicho proceso demandaría un replanteamiento tanto de la gestión económica como de las políticas que guarden relación con la seguridad y defensa. Lo lógico en este contexto sería apostar por economías de escala, y por racionalizar la defensa europea. De ahí, el interés que ha suscitado el mecanismo de defensa de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), así como el de la plataforma de cooperación que representa el *Pooling & Sharing* (mancomunar y compartir). De hecho, esta plataforma permitiría garantizar a los Estados miembros de la UE y por ende, de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), parte de su cuota de soberanía en relación a dichos recursos materiales. Esto último se traduciría en una disminución de la dependencia de los Estados miembros en relación a la UE y la OTAN.

Además, dicha crisis está obligando en parte a reconsiderar el papel que la UE puede jugar en el contexto internacional. La falta de liderazgo, la vaguedad de su marco estratégico, así como la falta de cohesión política entre los 28 Estados miembros están implicando una

<sup>2</sup> Consejo Europeo de Bruselas, Conclusiones del Consejo Europeo, 19 y 20 de diciembre de 2013. Apartado 1.1, en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/140263.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140263.pdf).

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>4</sup> Coelmont, Jo: “A European Global Security Strategy: Offering Seven-League Boots to Become a Global Actor”, Egmont, *Security Policy Brief*, nº45, Royal Institute for International Relations (marzo 2013), en <http://www.egmontinstitute.be/papers/13/sec-gov/SPB45.pdf>.





pérdida de protagonismo de la UE en cuanto actor de la escena internacional. Cuatro *think tanks* europeos publicaron recientemente un informe centrado en la elaboración de una estrategia global europea<sup>5</sup>. Esta iniciativa lanzada por los ministros de asuntos exteriores de España, Italia, Polonia y Suecia plantea la necesidad de revisar la estrategia europea existente, así como el replanteamiento del rol que la UE debe y puede jugar en el escenario internacional. La UE necesita más que una nueva estrategia reactiva o defensiva, un nuevo mensaje que inspire su proyecto en la arena internacional<sup>6</sup>.

El objetivo de este artículo consiste por un lado, en analizar por qué y cómo la CEP se presenta como un elemento dinamizador de la propia PCSD, y por otro lado, en demostrar desde una visión constructivista como la CEP puede contribuir a crear una “comunidad de seguridad europea”. Esto nos permitirá comprender como la PCSD más que un instrumento para mejorar las capacidades militares nacionales de los Estados miembros se presenta como un instrumento para mejorar el proceso de integración europea en materia de seguridad y defensa desde un punto de vista político.

Para ello, presentaremos los rasgos generales que presenta la cooperación en materia de seguridad y defensa. Explicaremos la naturaleza que presenta el mecanismo de defensa de la CEP, y abordaremos desde una perspectiva constructivista de qué manera la CEP y la plataforma de cooperación del *Pooling & Sharing* pueden contribuir en la mejora del proceso de integración en materia de seguridad y defensa desde un punto de vista político. Además, explicaremos cómo dichos mecanismos pueden contribuir en relación al desarrollo de una identidad europea de defensa, que se presentaría a su vez como pilar de la comunidad de seguridad europea.

Para poder entender el impacto que las dinámicas de cooperación presentan en relación a los intereses, valores y principios de los diferentes Estados miembros de la UE en materia de seguridad y defensa, emplearemos el marco teórico que ofrece el constructivismo a través del análisis de las denominadas comunidades de seguridad.

Los constructivistas proponen que los factores sistémicos, así como la interdependencia y la convergencia transnacional, derivan de los valores domésticos, y que se produce una manipulación de los símbolos en la estrategia de racionalización de los agentes. Todo ello, según los constructivistas, contribuiría a la formación de los intereses colectivos<sup>7</sup>. Sea como fuere, la relación entre los diferentes actores determina el comportamiento colectivo en esta materia de seguridad y defensa. Por lo tanto, el desarrollo de la PCSD representa esta evolución en cuanto a la conformación del interés colectivo que simboliza la UE como actor de la escena internacional. De hecho, explican la formación del interés nacional en función del comportamiento colectivo que se produce dentro de la estructura, y que determina los objetivos colectivos. Los Estados aprenderían a cooperar a través de un proceso de reconstrucción de sus intereses en términos de compromisos y normas sociales compartidas<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> “Towards a European Global Strategy. Securing European Influence in a Changing World”, IAI, Real Instituto Elcano, PISM, UI (28 May 2013), at [http://www.iai.it/pdf/egs\\_report.pdf](http://www.iai.it/pdf/egs_report.pdf).

<sup>6</sup> Grevi, Giovanni: “A progressive European global strategy”, FRIDE, *Policy Brief*, nº40 (noviembre 2012), en [http://www.fride.org/download/PB\\_140\\_A\\_progressive\\_European\\_global\\_strategy.pdf](http://www.fride.org/download/PB_140_A_progressive_European_global_strategy.pdf).

<sup>7</sup> Kubalkova, Vendeluka; Onuf, Nicholas y Kowert, Paul (1998): *International Relations in a Constructed World*, Nueva York, M.E. Sharpe, p.102.

<sup>8</sup> Wendt, Alexander: “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”, *International Organization*, vol. 46, nº2 (primavera 1992), p.417.



Lo importante es tener en cuenta como sostienen los constructivistas, que la estructura por sí sola no explica la formación de la identidad, sino que tenemos que tener en cuenta tanto a los agentes como sus correspondientes comportamientos e interacciones en el seno de las instituciones que conforman. Todo ello, con vistas a poder comprender adecuadamente la formación de los procesos de creación de identidades. En este sentido y como presentaremos después, tanto la CEP como el *Pooling & Sharing* se presentan con un potencial considerable para socializar y persuadir a los Estados participantes. Dichos procesos afectarían posteriormente sobre la identidad de dichos Estados, y sobre la manera en la que dichos actores interactúan habitualmente en las diferentes dinámicas de cooperación ofrecidas.

El artículo presenta la importancia que la cooperación presenta en relación al proceso de integración europea en materia de seguridad y defensa. Continúa analizando la importancia que presenta el *Pooling & Sharing* en relación a las dinámicas de cooperación. En el siguiente apartado, abordamos el debate existente en relación al carácter inclusivo o exclusivo de la CEP. A continuación analizamos si el desarrollo registrado por la PCSD nos permite hablar de la existencia de una comunidad de seguridad europea acorde con el nivel de integración registrado hasta ahora. Finalmente, presentaremos los objetivos estratégicos de la CEP, así como su posible incidencia sobre la comunidad de seguridad europea.

## **2. La importancia de la cooperación en el proceso de integración europea en materia de seguridad y defensa**

El tema de la cooperación entre Estados ha recobrado una importancia inusitada debido al contexto internacional actual. De hecho, son cada vez más los procesos de integración regional, así como la firma de acuerdos de colaboración bilateral, trilateral o multilateral que exponen la necesidad y la voluntad de los Estados de cooperar con otros actores del escenario internacional. Independientemente de esto último, tenemos que indicar que la cooperación y el conflicto en las relaciones internacionales dependen de la situación que estemos analizando. Por tanto, las dinámicas de cooperación y/o conflicto se encuentran siempre presentes en las dinámicas de interacción internacional.

Vivimos hoy día tiempos convulsos donde la aparición de amenazas de carácter transnacional ha desdibujado el papel central que jugaban otrora los Estados como entidades responsables de garantizar la seguridad y defensa de sus conciudadanos. Nos encontramos ante un contexto internacional globalizado, que no sólo ha creado nuevas oportunidades comerciales, sino que ha traído consigo nuevas amenazas y peligros. Este conjunto de amenazas transnacionales exigen a los Estados un replanteamiento de sus comportamientos habituales en relación a las cuestiones de seguridad y defensa. De hecho, ya no pueden hacer frente de manera unilateral a los nuevos riesgos y amenazas que hostigan la estabilidad y el orden internacional imperante. Como afirma Beck<sup>9</sup>, vivimos hoy en día en una sociedad del riesgo mundial donde los atentados terroristas protagonizados por Al Qaeda y sus acólitos, han acercado a los Estados, y han hecho que comprendamos mejor lo que significa la globalización como comunidad de destino a escala mundial frente a las tendencias de violencia y de destrucción.

Además, el contexto internacional actual se presenta cargado de conflictos, y crisis de diferente índole que comportan un aumento de la inseguridad e inestabilidad internacionales.

---

<sup>9</sup> Beck, Ulrich (2003): *Sobre el terrorismo y la guerra*, Barcelona, Paidós, p.19.



El final de la Guerra Fría trajo consigo el comienzo del final del orden internacional basado en los Estados nacionales<sup>10</sup>. Se empezaba a percibir una tendencia a la tras-nacionalización derivada del aumento de la interdependencia estatal. Un dato que refleja con claridad esta sensación de desorden o inseguridad global lo muestra el hecho de que dieciséis años después de la finalización de la Guerra Fría, se registraron 118 conflictos localizados en 80 lugares diferentes<sup>11</sup>.

El aumento de la interdependencia como consecuencia de la crisis económica que azota a los países miembros de la UE, junto a la aparición de estas amenazas transnacionales, nos hace pensar que la dinámica que debe primar de cara a garantizar la seguridad y defensa de cada país es la de la cooperación a través de la coordinación de políticas que persigan los mismos objetivos. Y es aquí donde se plantea el cómo hacer compatible el aumento de la cooperación con el desarrollo del proceso de integración regional que implica una cesión cada vez mayor de cuotas de soberanía por parte de los Estados miembros.

Las dinámicas de cooperación interestatal en las relaciones internacionales se han visto potenciadas gracias a los procesos de integración regional. A esto, hay que añadirle el hecho de que el nivel regional ha recobrado de nuevo cierto protagonismo en cuanto a nivel de análisis se refiere. De hecho, hay autores que apuestan por la posibilidad de explicar el orden del mundo global a través de la existencia de potencias regionales<sup>12</sup>.

La importancia del regionalismo conectaría bastante bien con la importancia de la cooperación, así como con los desarrollos que han registrado los diferentes procesos de integración regional existentes. De hecho, las regiones se han hecho más porosas como consecuencia de la globalización<sup>13</sup>. Esto ha provocado que la cooperación a nivel intrarregional e interregional se hayan visto potenciadas.

En este sentido, tanto el proyecto de integración europea como la creación de la comunidad de seguridad europea<sup>14</sup> tendrían que ser contextualizados dentro del proceso de regionalización. De hecho, tendríamos que hacer referencia al complejo de seguridad regional presentado por los profesores Barry Buzan, y Ole Waever. Dicho complejo de seguridad sería conformado por un grupo de Estados cuya preocupación en relación a su seguridad más elemental, se encontraría lo suficientemente próxima la una de las otras. Como consecuencia de esta proximidad, sus correspondientes estrategias, y políticas de seguridad nacionales no se podrían concebir de manera independiente. De hecho, tendrían que ser analizadas teniendo en cuenta, que se encontrarían influenciadas y condicionadas por las estrategias de seguridad

<sup>10</sup> Beck, Ulrich (2004): *Poder y contra-Poder en la Era Global. La nueva economía política mundial*, Barcelona, Paidós, p.18.

<sup>11</sup> Harbom, Lotta y Walensteen, Peter: "Armed Conflict and its International Dimensions, 1946-2004", *Journal of Peace Research*, vol.42, nº5 (2005), p.623.

<sup>12</sup> Buzan, Barry y Waever, Ole (2003): *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, p.20.

<sup>13</sup> Acharya, Amitav: "The emerging regional architecture of World Politics", *World Politics*, vol. 4 (julio 2007), p.632.

<sup>14</sup> Según Adler y Barnett (Adler, Emanuel and Barnett, Michael N. (1998): *Security communities*, Cambridge, UK; New York, Cambridge University Press): para poder comprender adecuadamente el proceso de evolución que se registra en todo el proceso de integración presentaron un modelo para explicar el proceso de integración a través de la distinción de tres fases claramente diferenciadas como son la "ascendant", "nascent" y "mature". Nosotros nos centraríamos para el caso de la CEP en esta última fase, puesto que presentaría la consolidación de los cambios registrados en la fase anterior, y se empezaría a ver la posibilidad de establecer un sistema de gobernanza institucional común entre los diferentes actores que operan en la misma estructura. Se consolidaría lo que se ha venido denominando como "región cognitiva", que aparecería como la base sobre la que descansa el sistema institucional de cooperación interestatal.



nacionales del resto de Estados participantes en dicho complejo de seguridad regional<sup>15</sup>. Dichos autores justificarían cualquier desarrollo en relación a la seguridad regional teniendo en cuenta patrones de amistad y enemistad<sup>16</sup>.

Además, tendríamos que tener en cuenta el concepto de “gobernanza de seguridad”. Emanuel Adler y Patricia Greve, la concebirían como “... *un sistema de reglas concebidas por individuos y actores corporativos con el objetivo de coordinar, administrar y regular su existencia colectiva en respuesta a las amenazas a su seguridad física...*”<sup>17</sup>. Este sistema de gobernanza de seguridad descansaría principalmente sobre un sistema de normas fundamentadas en una *autoridad política*, y un acuerdo en relación a unas *normas, prácticas, e instituciones consensuadas*. Además, dicha gobernanza tendría en consideración el *conjunto de identidades, racionalidades, tecnologías, y formas espaciales*<sup>18</sup>, sobre y a través de las cuales se celebrarían las actividades relacionadas con la seguridad transnacional.

En relación a la dinámica de cooperación registrada en el seno de la UE en materia de seguridad y defensa, debemos indicar que normalmente se ve fomentada en función de los cambios estructurales que se registren en el sistema internacional<sup>19</sup>. De hecho, el aumento de la interdependencia a nivel global, el impacto de las amenazas transnacionales, el nuevo rol estratégico que juegan los Estados Unidos (EEUU) en relación a la seguridad de los europeos y que afecta al vínculo transatlántico, la reducción de los presupuestos nacionales dedicados a la defensa como consecuencia de la crisis económica, etc..., hacen que los Estados perciban la cooperación como la mejor de las maneras para garantizar su propia seguridad.

Para el caso que nos ocupa, parece que cuando estamos hablando de la UE estamos hablando de un proyecto inacabado<sup>20</sup>. Es cierto que se encuentra expuesta a una serie de factores de carácter endógeno (procesos de ampliación, por ejemplo), y exógeno (guerras, crisis internacionales, etc...), que obligan a este sujeto tan *sui generis* del panorama internacional a tener que adaptarse continuamente. Sea como fuere, el proceso de integración regional se ha ido consolidando poco a poco, incluyendo al ámbito de la seguridad y defensa. El objetivo que persigue dicho proceso de integración no es otro que el de conseguir materializar una defensa común europea. En este sentido, la cooperación entre los Estados se presenta *a priori* como el elemento fundamental para que dicha dinámica de integración logre finalmente tal objetivo.

En este sentido tendríamos que destacar como iniciativas más relevantes de cooperación en materia de defensa en el seno de la UE, el Tratado de Defensa Franco-Británico, la cooperación entre los Estados *Visegrad* (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia), el Triángulo de Weimar (Alemania, Francia y Polonia), y la iniciativa *Ghent*. En general,

<sup>15</sup> Buzan, Barry (1981): *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd Edition, Hertfordshire, Harvester Wheatshea (1991 and 2008 with a new preface from the author), p.190.

<sup>16</sup> Buzan, Barry y Waeber, Ole (2003): *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, p.53.

<sup>17</sup> Adler, Emanuel y Greve, Patricia: “When security community meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance”, *Review of International Studies*, nº35 (2009), p.64.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p.64.

<sup>19</sup> Jones, Seth G. (2007): *The rise of European Security Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, p.31.

<sup>20</sup> Bauman, Zygmung (2006): *Europa, una aventura inacabada*, Madrid, Ediciones Losada, p.13.



podríamos decir que a pesar de que hasta la fecha, se han alcanzado algunos desarrollos<sup>21</sup>, no podemos decir que hayan estado al nivel de lo esperado. Además, en algunos casos se han registrado iniciativas repetidas o que se bloqueaban entre ellas. Sirva de ejemplo, el hecho de que el Tratado de Defensa Franco-Británico repetía más o menos el proyecto que la Agencia Europea de Defensa (EDA) estaba llevando a cabo en relación a la limpieza de minas. A esto último habría que añadir el hecho de que en muchas ocasiones dichas propuestas de cooperación, en vez de pretender conseguir una mejora de la capacidad militar europea, lo que han pretendido es satisfacer determinados objetivos nacionales.

Antes de continuar nuestro análisis deberíamos preguntarnos, qué es lo que entendemos por cooperación. En este sentido, entenderemos por cooperación, aquella situación que se produce cuando los actores ajustan sus comportamientos a las preferencias reales o previstas de otros a través de los procesos de coordinación de políticas. Es en este ámbito donde tendríamos que tener en cuenta el papel coordinador que podría ejercer la EDA en relación al mecanismo de la CEP. De hecho, dicha agencia se presenta como la plataforma ideal para llevar a cabo la CEP, ya que la EDA intentaría coordinar las políticas de adquisición y determinaría las deficiencias que la UE tenga en el ámbito de la capacitación militar<sup>22</sup>.

En este contexto la EDA ejercería el papel de mediador y coordinador, de modo que todos los Estados miembros de la UE tendrían que ajustarse a los estándares fijados por el mecanismo de la CEP. Además y desde un punto de vista psicológico, la EDA también haría participe de alguna manera a todos los socios implicados en las reparticiones de los incentivos que ofrece el mecanismo, y podría animar a los que todavía no participan para que lleven a cabo el esfuerzo necesario para garantizar su inclusión y participación en el seno del mismo. Por tanto, la Agencia se presentaría como un instrumento esencial para la consecución de la interoperabilidad militar entre los distintos miembros de la UE.

Teniendo en cuenta dicha definición, tendríamos que analizar la dinámica de desarrollo que el proceso de integración europea registre en cada momento. En este sentido, y para el caso que nos ocupa, intentar conseguir el objetivo de la defensa común europea, además de presentarse como algo bastante ambicioso, ha despertado muchos recelos, y bastante desconfianza. Todo ello, debido a la concepción tradicional que existe en relación a la seguridad y defensa nacional, que se siguen presentando como elementos clave de la soberanía estatal. Sea como fuere, este recelo inicial se ha ido moderando gracias al contexto internacional que nos ha tocado vivir.

El contexto de seguridad y defensa ha registrado una serie de transformaciones que han demandado una nueva estrategia para poder hacer frente a los nuevos retos y amenazas que presenta. En este sentido, lo que no está claro es si la estrategia empleada para hacer frente a estas nuevas amenazas es la más idónea o no. Cuestión esta que se enlaza con la puesta en entredicho de la propia viabilidad de algunos de los procesos de integración regional. Sirva de ejemplo, la actual situación por la que está atravesando la UE. De hecho, se encuentra sometida al azote de una fuerte crisis económica que pone en entredicho no sólo el equilibrio entre los principios que inspiran su comportamiento como son los de la solidaridad y efectividad, sino también la propia viabilidad y supervivencia del proyecto comunitario. La

<sup>21</sup> Hasta ahora se han registrado algunos desarrollos en relación a los Poolings. Sirvan de ejemplo, el programa de entrenamiento de helicópteros militares, el satélite de comunicaciones europeo, y el programa sobre reabastecimiento en vuelo (*air to air refuelling*).

<sup>22</sup> El Consejo Europeo ha invitado a la EDA a examinar los pasos que deberían seguir los Estados miembros con vistas a cooperar más efectiva y eficientemente en proyectos de adquisición que se lleven a cabo a través de la plataforma de los *Poolings*.



cuestión que se plantea ahora es analizar el impacto que la crisis está teniendo en relación al aumento de la lógica del riesgo, puesto que podría derivar en un aumento de la cooperación entre los Estados miembros de la UE, y por ende, en la superación del Estado nacional<sup>23</sup>.

En momentos de crisis económica las cuestiones relacionadas con la seguridad y defensa demandan una nueva perspectiva, que desde que se aprobó el Tratado de Lisboa pivota en torno al aumento de la cooperación entre todos sus Estados miembros. De hecho, el Tratado de Lisboa presentó varias propuestas como fueron la de la “Cooperación Estructurada Permanente” (CEP), y la “Cooperación Reforzada” (CR)<sup>24</sup>. Esto nos indica que para avanzar en el ámbito de la seguridad y defensa europea, los decisores comunitarios apostaron por el término flexibilidad como la única vía para conseguir desarrollos en materia de PCSD.

Junto a esta situación coyuntural de crisis, tenemos que hacer referencia al problema que plantea el análisis de la UE en cuanto actor *sui generis*. De hecho, son varios los factores que convierten a la UE en un actor bastante especial. Se trata de un actor internacional que debe hacer frente a una serie de retos endémicos y exógenos bastante difíciles de gestionar. Las diferentes percepciones que existen sobre el propio proyecto comunitario, las diferentes percepciones que existen en relación a lo que es o debería de ser la PCSD, así como la existencia de una pluralidad de idiosincrasias, hacen que en esta materia, la UE tenga que superar más barreras y solventar más problemas. Además, la diferencia en cuanto a capacitación y recursos defensivos de los diferentes Estados miembros, hace que el esfuerzo en defensa no sea equitativo<sup>25</sup>, y esto a la postre, se traduce en un factor limitador ante cualquier posible iniciativa de desarrollo conjunto. A esto habría que añadir el hecho de que los Estados miembros de la UE buscan hacer más con menos<sup>26</sup>.

Asimismo tenemos que tener en cuenta la filosofía que inspire al proceso de integración en ese momento. Tenemos que ver que las diferentes áreas integración se inspiran de manera diferente. En el área de la integración en seguridad y defensa, la filosofía que predomina es la de la necesidad. Los Estados parecen que no cooperan por convicción sino, que apuestan por cooperar porque es la mejor de las maneras para disminuir sus correspondientes gastos en defensa. Sea como fuere, lo que hay que tener en cuenta es que, independientemente de la vocación que se tenga, se van registrando avances en el ámbito de la cooperación.

Esta cuestión del espíritu del proceso de integración nos permitirá comprender, como los Estados deciden apostar por la cooperación en plataformas como las que presenta la CEP. Además nos hará comprender como no hay que ver o concebir a la PCSD como un sistema en donde cada actor negocie sus intereses con el resto, sino más bien como un proceso donde los intereses, y las identidades de los diferentes sujetos se van ajustando y transformando<sup>27</sup>. De hecho, lo que pretendemos con este artículo es demostrar si la UE constituye o no una auténtica “comunidad de seguridad” desde un punto de vista constructivista. Esto nos permitirá calibrar el grado de integración europea en materia de seguridad y defensa que

<sup>23</sup> Beck, Ulrich (2012): *Una Europa alemana*, Barcelona, Paidós, p. 55.

<sup>24</sup> Ambas modalidades de cooperación han sido recogidas en el Tratado de Lisboa por los artículos nº42 y nº 20 respectivamente.

<sup>25</sup> Según datos ofrecidos por la Agencia Europea de Defensa (EDA) para el 2011, los diez países que más gastaban en defensa representaba el 90% del presupuesto total de la UE en materia de defensa. Por tanto, más de la mitad de los Estados miembros de la UE contribuían con menos de 1% del total. Ver: <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/news/national-defence-data-2011---eda-pms.pdf>.

<sup>26</sup> Biscop, Sven; Howorth Jolyon y Giegerich, Bastian: “Europe: a time for Strategy”, *EGMONT Paper* nº27, Royal Institute for International Relations (enero 2009), en <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep27.pdf>.

<sup>27</sup> Tonra, Ben: “The European Union’s Global Role”, FORNET Working Group 1: Theories and Approaches to the CFSP, London School of Economics, n1 7/8 (noviembre 2003).



existe a día de hoy, así como el potencial dinamizador que la CEP presenta en relación a la PCSD.

En este sentido, y para que el proceso de integración triunfe, parece imprescindible que tengamos que contar con la existencia tanto de un sentido de comunidad, como de una serie de instituciones y prácticas consolidadas. Sería en este punto, donde el desarrollo normativo e institucional gozaría de cierto protagonismo. Por lo que deberíamos preguntarnos hasta qué punto la CEP podría contribuir, a través de las dinámicas de cooperación que ofrece, a la creación de dicho sentimiento de pertenencia, y como dicho sentimiento de pertenencia podría consolidar una autentica comunidad de seguridad europea.

De hecho, dicho entramado podría recoger este sentimiento de pertenencia a un determinado colectivo. Dicho sentimiento de pertenencia generaría al mismo tiempo, una especie de compromiso en relación a dicha comunidad. Ambos sentimientos conformarían la base sobre la que descansa toda comunidad de seguridad. Por lo tanto, el mecanismo de la CEP, el papel de la EDA, y la plataforma de cooperación que ofrece el *Pooling* podrían contribuir al proceso de consolidación de una identidad común a través del proceso de socialización y persuasión que se registren en su interior.

El tema es comprobar cómo la CEP abarcaría aquella área de cooperación de la PCSD donde los Estados apuestan por la cooperación en vez de decantarse por la armonía o la discordia<sup>28</sup>. De hecho, el mecanismo de defensa que representa la CEP, reflejaría una dinámica de cooperación que se mueve en torno a una serie de variables en las que los Estados pueden negociar su participación, sin ceder en este caso mucha cuota de soberanía.

En este ámbito y debido a las posibilidades que ofrece en relación a la cooperación interestatal, tendríamos que destacar el tema del *Pooling & Sharing*. Para comprender dicha modalidad de cooperación deberíamos destacar la importancia que tuvo la denominada “iniciativa de Gante (*Ghent Initiative*)”<sup>29</sup> que fue lanzada por Alemania y Suecia en noviembre de 2010, y aceptada por todos los miembros de la UE. De acuerdo con esta iniciativa todos los Estados miembros de la UE debían de evaluar y categorizar sus correspondientes capacidades militares teniendo en cuenta los criterios de eficacia operativa, eficiencia económica e implicaciones políticas. En relación a esto último tendríamos que destacar la labor de la EDA. Esta agencia podría seguir el trabajo de la iniciativa de Gante, ya que los Ministros de Defensa de los Estados participantes en la EDA han llegado a un acuerdo para elaborar un inventario de proyectos donde dichos Estados podrían cooperar con vistas a solventar las carencias operativas comunes a través de los *Poolings*.

El objetivo de dicha iniciativa consistía en preservar y desarrollar las capacidades nacionales a nivel operativo. Si bien estas capacidades específicas que se consideran esenciales permanecerán exclusivamente bajo responsabilidad nacional, otras capacidades sí que se podrían combinar o compartir entre algunos o todos los Estados miembros. De esta manera, las ineficiencias en el gasto de defensa serían superadas con este proceso de consolidación de capacidades.

<sup>28</sup> Keohane, Robert O. (ed. 2005): *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, p.53.

<sup>29</sup> "Pooling and sharing. German-Swedish initiative. Food for thought", Ghent Ministerial Meeting. Belgium presidency (noviembre de 2010), en [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative\\_/sede260511deseinitiative\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative_/sede260511deseinitiative_en.pdf).



En relación a esta modalidad de cooperación tendríamos que hacer referencia a la complementariedad que presenta dicha iniciativa con la “*Smart Defence*” de la OTAN. De hecho, se trataría de un intento por mejorar la integración militar de los países miembros. La idea es garantizar el establecimiento de una estrategia de adquisición donde se definan los programas comunes en base a necesidades detectadas de manera que se pongan en marcha especies de *Poolings*. Lo interesante es que se presenta más o menos con los mismos objetivos que la iniciativa Gante. Con ello, la UE se podría ver beneficiada de los resultados que dicho programa presente en relación a los países de la UE que forman parte a su vez de la OTAN.

La modalidad de cooperación de los *Poolings* se materializaría cuando varios Estados miembros deciden organizar el uso de sus capacidades sobre bases colectivas. Esto involucra una estructura integrada para organizar el uso de las capacidades nacionales. En el seno del *Pooling & Sharing* tenemos que dejar claro una cosa bastante importante, y es que la propiedad de los activos es todavía nacional, siendo los Estados miembros los que deciden si delegan o no el uso de sus activos en una organización integrada.

En cuanto a los objetivos que persigue el *Pooling* podríamos señalar los siguientes:

1. Mejorar la interoperabilidad y efectividad de las capacidades.
2. Fomentar los acuerdos multilaterales.
3. Alentar los proyectos de cooperación en relación al armamento y procedimientos comunes de adquisición para conseguir los resultados deseados.

Por tanto, los *Poolings* presentan una importancia bastante considerable, ya que se erigen en potenciales dinamizadores de la cooperación interestatal en materia de capacitación militar. En este sentido y de cara a comprender mejor esta plataforma de cooperación en materia de capacidades militares deberíamos especificar los factores que inciden y aconsejan el empleo de los mismos. Entre ellos podríamos destacar los siguientes:

1. Presión presupuestaria del gasto en defensa que los Estados de la UE pueden asumir. De hecho, la tendencia de los presupuestos destinados a las cuestiones de seguridad y defensa en vez de aumentar tiende a mantenerse en el mejor de los casos, o en su defecto tienden a decrecer. Por este motivo la aparición de este tipo de vías de cooperación y colaboración se reciben con los brazos abiertos porque implica un ahorro considerable en cuanto al gasto en defensa se refiere. Cada Estado puede colaborar de alguna manera con los recursos que tiene, sin ver incrementado su esfuerzo presupuestario en materia de capacitación militar.
2. Del mismo modo y en estrecha relación con el factor anterior deberíamos de destacar que el coste del mantenimiento de capacidades es menor con los *Poolings* que de manera independiente.
3. Los *Poolings* desde un punto de vista prospectivo beneficiarán la interoperabilidad sobre el terreno y por lo tanto, ayudarán en la armonización. Esto será una de las consecuencias que el fomento y empleo de los *Poolings* traerá consigo a medio y largo plazo. La apuesta en común de capacidades junto al aumento de operaciones conjuntas, ayudará a aumentar tanto la armonización como la mejora de la interoperabilidad entre las distintas FFAA.





En cuanto a los posibles tipos de *Poolings* que podrían formarse podrían señalar los siguientes<sup>30</sup>:

1. Capacidades compartidas (*Sharing Capabilities*) donde los Estados miembros crean capacidades comunes a través de la provisión de capacidades nacionales. Se caracteriza además, porque no existe ninguna estructura que organice su uso.
2. *Pooling* de capacidades (*Pooling Capabilities*) que supone una estructura integrada para organizar el uso de las capacidades nacionales<sup>31</sup>.
3. *Pooling* a través de adquisición (*Pooling through acquisition*) donde las capacidades nacionales no existen, y son sustituidas en favor de capacidades multilaterales y organización multilateral propia. Un ejemplo práctico de este tipo de *Pooling* lo conformaría el proyecto que lleva a cabo la OTAN en relación a los aviones de alerta temprana *NATO AWACS*<sup>32</sup>.
4. Papel compartido (*Role Sharing*) a través de los cuales ciertas capacidades son rechazadas porque hay otro Estado que asume la responsabilidad de hacer lo que se tenga que hacer.

En este sentido y a efectos de ver la participación de los distintos Estados que conforman el proyecto comunitario en los *Poolings*, podríamos hacer referencia a lo que se ha venido llamando como la técnica de la “lista de bodas”. Esto quiere decir, que con el fin de poder participar en la CEP, los Estados miembros deberían respetar los compromisos generales descritos en el Protocolo 10 anexo al TUE y llevar a cabo una cierta aportación militar a lo que podríamos llamar el bien común de la PCSD.

Esta modalidad de cooperación está siendo empleada por algunos de los países que conforman el proyecto comunitario. Así, y como ejemplos destacados de *Poolings* podríamos señalar uno donde sólo participan países miembros de la UE, y otros dos donde países de la UE participan en el seno de la OTAN. De esta forma tendríamos los siguientes ejemplos:

1. European Airlift Coordination Centre (EACC) en *Eindhoven* por parte de Francia, Alemania, Reino Unido, España, Bélgica, Holanda y Noruega.
2. *NATO's AWACS*- que se presenta como el mejor ejemplo de *Pooling* por adquisición.
3. La base aérea multinacional de *Geilsenkirchen* en Alemania, donde operan 17 Boeing *NATO E-3A aircraft*. Este *Pooling* se encuentra conformado por catorce países como Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, España, Turquía y EEUU

<sup>30</sup> Maulny, Jean Pierre y Liberti, Favio: “Pooling of EU Member States Assets in the Implementation of ESDP”, Dirección General de Política Exterior de la Unión Europea, Parlamento Europeo (febrero 2008), en [http://isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/2008\\_artrel\\_142\\_08-02epstudy-pooling.pdf](http://isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/2008_artrel_142_08-02epstudy-pooling.pdf).

<sup>31</sup> Un ejemplo de este tipo de *Pooling* lo representa el European Airlift Coordination Centre (EACC) en *Eindhoven* por parte de Francia, Alemania, Reino Unido, España, Bélgica, Holanda y Noruega.

<sup>32</sup> Este proyecto se presenta como el mejor ejemplo de *Pooling* por adquisición. Se lleva a cabo en la base aérea multinacional de *Geilsenkirchen* en Alemania, donde operan 17 Boeing *NATO E-3A aircraft*. Se encuentra conformado por catorce países: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, España, Turquía y EEUU.



En toda esta dinámica de cooperación habría que destacar la labor de la EDA. Esta agencia es responsable de la determinación de las contribuciones, la supervisión del progreso en relación a los criterios establecidos con anterioridad y el desarrollo que necesita, así como su actualización continua. Además, la Agencia se encarga de ofrecer las oportunidades necesarias para garantizar la cooperación entre los diferentes Estados.

El papel de la Agencia debe seguir siendo central en la coordinación con el resto de instituciones y organismos de la UE, como pudieran ser los casos del Consejo y de la Comisión. No debemos excluir ninguna forma de representación del mecanismo de cara a poder reflejar mejor las complementariedades y concordancias en cuanto a intereses se refiere, teniendo en cuenta los requisitos comunes y/o en base a la cooperación reforzada “regional”.

Todo ello, hace que la EDA se convierta en el centro de gravedad institucional para la puesta en práctica del mecanismo de la CEP. Por tanto, no hay que ver a este mecanismo como un instrumento que intente competir con la EDA, sino más bien como todo lo contrario, puesto que debe reforzar la eficacia de las actividades que implemente la Agencia.

Si la UE necesita generar sinergias de colaboración y cooperación entre sus diferentes miembros, la generación de *Poolings ad hoc* se presenta como la plataforma ideal para garantizar que cada Estado independientemente del peso que tenga en el proyecto comunitario contribuya de alguna u otra forma a la formación de unidades multinacionales. De hecho, los *Poolings* se presentan como la mejor de las maneras posibles para garantizar tanto el incremento de la soberanía de los Estados miembros en materia de integración defensiva, como para permitir la participación de los Estados con menos peso en las operaciones de gran escala que la UE decida llevar a cabo.

### **3. La Cooperación Estructurada Permanente (CEP) ante el debate entre la inclusión y la exclusión**

En este contexto de cooperación interestatal hay que señalar la importancia que presenta el mecanismo de la CEP. Dicho mecanismo surge en un contexto donde el proceso de integración regional demanda un mayor compromiso en materia de seguridad y defensa, pero en el que al mismo tiempo, debe ajustarse a las limitaciones que presenta la crisis económica actual. Crisis que se traduce en una serie de recortes de los presupuestos destinados a la seguridad y defensa. Sea como fuere, la CEP presenta una plataforma de cooperación<sup>33</sup> que puede venir motivada por diferentes razones, y en donde la flexibilización se presenta *ahorita* como la fórmula ideal para favorecer todo tipo de procesos de colaboración y cooperación entre Estados en materia de seguridad y defensa.

Por tanto, el reto que se le presenta a la UE consiste en cómo hacer más fuerte y efectiva su PCSD sin provocar divisiones. La clave de esta cuestión podría descansar sobre el mecanismo de la CEP. Dicha modalidad de cooperación nos presenta la línea a seguir, ya que

---

<sup>33</sup> Entre las modalidades de cooperación podríamos destacar las siguientes: Cooperación tácita, Cooperación negociada, o Cooperación impuesta. Véase: Milner, Helen: “International Theories of Cooperation among Nations. Strengths and Weaknesses”, *World Politics*, nº44 (abril 1992), pp.468-469.



apostarí­a por hacer compatible un aumento de la solidaridad con un aumento de la convergencia en materia de seguridad y defensa<sup>34</sup>.

En este sentido, tendr­­amos que indicar que la voluntad de cooperar se ver­­a fomentada por la necesidad en la consecuci3n de intereses comunes. De este modo, la cooperaci3n intergubernamental que a la postre es la que marca la naturaleza de la pol­­tica objeto de nuestro an­­lisis, como es la PCSD, tendr­­a lugar cuando las pol­­ticas son realmente seguidas por unos gobiernos en pos de la consecuci3n de intereses que se presentan como comunes<sup>35</sup>. No debemos olvidar el hecho de que los actores son percibidos como racionalmente ego­­istas. Por tanto, para poder entender el acto propio de cooperar, debemos entender previamente cu­­ales son las expectativas y creencias compartidas que se registran en el seno de la instituci3n.

Para comprender las diferentes sensibilidades que presentan los Estados de cara a cooperar podr­­amos hacer referencia a los siguientes indicadores<sup>36</sup>:

1. La estimaci3n de la ganancia en funci3n de las obligaciones y limitaciones que la cooperaci3n va a comportar.
2. Concebir o no que se parte con ventaja al comienzo de las negociaciones y viceversa.
3. El tiempo de inversi3n en la cooperaci3n de manera que el Estado pueda transformar sus d­­eficits a trav­­s de los sucesivos acuerdos que implique la cooperaci3n.
4. La previa experiencia del Estado en relaci3n a determinados asuntos.
5. El tipo de relaci3n existente entre ese Estado y el resto de actores que conforman el sistema.

Dichos indicadores nos servir­­an para valorar la predisposici3n de un Estado a cooperar con el resto de actores de la escena internacional. El proceso de integraci3n en materia de seguridad y defensa que se est­­a materializando progresivamente, podr­­a ir limando los recelos y podr­­a ir fomentando el consenso en cuanto a las creencias y expectativas compartidas se refiere.

En relaci3n al impacto que la CEP pueda tener sobre el proceso de integraci3n europea tenemos que destacar el debate que ha surgido en relaci3n al car­­cter inclusivo o exclusivo de dicho mecanismo, ya que hay autores que se decantan por concebir a esta modalidad de cooperaci3n como un elemento inclusivo mientras que otros apuestan m­­s bien por concebirlo como un mecanismo meramente exclusivo.

Una opini3n bastante compartida en relaci3n a este mecanismo consiste en concebir a la CEP como un concepto inclusivo, previendo la posibilidad de que participen cuantos m­­s

<sup>34</sup> Biscop, Sven y Coelmont, Jo: "Permanent Structured Cooperation in Defence of the Obvious", *Security Policy Brief* n11, EGMONT, Royal Institute for International Relations (junio 2010), en [http://aei.pitt.edu/14432/1/SPB-11\\_PSCD\\_II.pdf](http://aei.pitt.edu/14432/1/SPB-11_PSCD_II.pdf).

<sup>35</sup> Keohane, Robert O.: "Transgovernmental Relations and International Organizations", *World Politics*, vol. 27, n1 (October 1974), p.51.

<sup>36</sup> Grieco, Joseph: "Realist Theory and the Problem of International Cooperation: Analysis with an Amended Prisoner's Dilemma Model", *The Journal of Politics*, vol. 50, n3 (agosto 1988), pp.610-611.



Estados miembros de la UE sea posible. De hecho, podríamos concebir a la CEP como un mecanismo en materia de defensa que lo que pretende es animar a todos los países miembros de la UE a que contribuyan y participen más en todos los procesos concernientes a la mejora de la capacitación y proyección de sus respectivas fuerzas militares.

Por el contrario, la concepción exclusivista argumenta que el grupo central de Estados de la UE entre los que podemos destacar a Francia, Reino Unido, Alemania, España, Italia y Polonia, no tendrían en cuenta el potencial de los Estados miembros más pequeños, minando de esta manera el espíritu del propio proceso de integración europea.

Del mismo modo también argumentan que la exclusividad podría amenazar a la ayuda pública de la PCSD que los Estados miembros no participantes en el mecanismo llevan a cabo. Argumentan que este mecanismo no puede llevar a ninguna mejora, y que no va a permitir a la UE conseguir uno de sus objetivos prioritarios en relación a la PCSD, como es el de materializar el aumento de la cooperación entre los diferentes Estados miembros. Se basan sobre todo en el argumento de que sería un desafío técnico el conseguir garantizar la participación de los 27 Estados miembros que participan en la PCSD. Además, los que apuestan por el enfoque exclusivista consideran que sería crucial analizar cuál es la motivación de los Estados miembros de la UE para ensamblar la cooperación estructurada permanente. De todas formas y a pesar de todos estos factores, la voluntad política limitada de algunos Estados miembros de la UE se sigue presentando como el principal escollo en relación a este asunto.

A pesar de todos estos hándicaps lo que sí parece claro es que un acercamiento inclusivo permitiría mayores sinergias y efectos de la escala y del resultado en valor agregado para la UE. Por lo tanto, el caso ideal sería integrar con el tiempo a los 27 Estados miembros activos en PCSD en dicho mecanismo<sup>37</sup>. Sea como fuere, el debate está servido y guarda mucha relación con las distintas concepciones que existen en el seno de la UE sobre lo que es Europa, y sobre lo que ésta debe hacer en la escena internacional.

La pregunta que se plantea ahora es determinar bajo qué circunstancias y con qué Estados miembros de la UE se prevé la utilización de esta modalidad de cooperación. Para ello, el tema del análisis de las ganancias relativas<sup>38</sup> y absolutas cobra especial importancia en contextos donde se percibe la interacción asimétrica entre Estados de diferente tamaño. De hecho, no podemos olvidar que en el ámbito de la cooperación internacional cuando se registra un aumento desproporcionado de las ganancias por parte de un actor determinado dicho aumento es percibido por el resto de actores como una amenaza potencial. Por ese motivo, y aunque se presente complicado distinguir claramente las ganancias relativas de las absolutas, el análisis de las mismas se presenta de vital importancia para poder comprender las dinámicas de cooperación que se materialicen en el seno de las instituciones. Entre otras razones porque:

1. Los Estados tienen en cuenta y se preocupan por valorar las ganancias relativas propias y la del resto de actores para extender sus objetivos relacionados con factores como el prestigio, el estatus, y las preferencias de actuación.

---

<sup>37</sup> Entre los 27 Estados incluimos a Croacia que entró a formar parte del proyecto de la UE el pasado 1 de julio de 2013. Seguimos sin contar con Dinamarca, ya que este país no participa en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

<sup>38</sup> Grieco, Joseph; Powel, Robert y Snidal, Duncan: "The Relative-Gains Problem for International Cooperation", *The American Political Science Review*, vol. 87, nº 3 (septiembre 1993), pp. 727-743.



2. Las ganancias relativas pueden servir para fijar con más precisión los objetivos que tienen los actores en relación al aumento de sus correspondientes cuotas de poder.
3. Gracias al análisis de dichas ganancias estaremos en condiciones de comprender adecuadamente las relaciones que en el seno de las instituciones se materializan entre los diferentes actores que la conforman<sup>39</sup>.

Además, y como veremos más adelante, lo importante es que tenemos que tener en cuenta que si dicha cooperación se materializa en el seno de un contexto institucional, se podrá evitar el riesgo de que uno de los actores participantes decida unilateralmente cambiar los términos de dicha cooperación.

Por tanto, el peligro estribaría en comprobar y saber qué es lo que sucedería si los Estados decidieran no utilizar los medios y recursos que ofrece el mecanismo de la CEP<sup>40</sup>. En relación a esto último podríamos traer a colación lo que ocurre con los denominados *Battlegroups* que no han sido empleados hasta el día de hoy por razones estrictamente políticas más que operativas<sup>41</sup>. De hecho la UE no cuenta con una política compartida en relación a cómo usar los *Battlegroups*<sup>42</sup>. Para evitar que esto se vuelva a repetir la UE debería centrarse en facilitar la convergencia política y los procesos decisorios con vistas a que el desarrollo de las capacidades militares se lleve a cabo de manera más racional y eficiente.

Hay que destacar que cuando estas unidades de combate aparecieron, lo hicieron con el doble objetivo de, por un lado, que los Estados participantes llevaran a cabo una transformación de sus correspondientes fuerzas armadas (FFAA) para que estas mejorasen en cuanto a su preparación y puesta en liza se refiere, en operaciones de *soft security*. Todo ello a través de una mejora en cuanto a la coordinación e integración de las estructuras de las distintas FFAA se refiere. Por otro, con el objetivo de proveer a la UE de una cierta autonomía operativa, ya que seguía y sigue dependiendo en exceso de la OTAN<sup>43</sup>. Lo interesante en este asunto es destacar el hecho de que las tres principales potencias de la UE como son Alemania, Francia y Reino Unido decidieran apostar por la creación de este tipo de unidades. Este hecho se interpretó como un nuevo intento por agrupar sinergias de cooperación en el seno de la PCSD.

---

<sup>39</sup> Snidal, Duncan: "Relative Gains and the Pattern of International Cooperation", *The American Political Review*, vol. 85, nº 3 (septiembre 1991), p.704.

<sup>40</sup> Biscop, Sven y Algieri, Franco: "The Lisbon Treaty and ESDP. Transformation and Integration", EGMONT, Royal Institute for International Relations (junio 2008), en <http://aei.pitt.edu/8966/1/ep24.pdf>.

<sup>41</sup> En relación al nulo uso de estas unidades tácticas podríamos destacar en primer lugar, la exigencia de la regla de la unanimidad a la hora tomar la decisión de poner en práctica algún *Battlegroup*. En segundo lugar, la falta de voluntad mostrada por algunos países en relación al uso de la fuerza, y por último, el debate entre europeístas y atlantistas. Estos últimos considerarían que los *Battlegroups* no son necesarios, ya que la OTAN contaría ya con este tipo de fuerzas de reacción rápida.

<sup>42</sup> Santopinto, Federico y Price, Megan (ed.) (2013): *National visions of EU Defence Policy. Common denominators and misunderstandings*, Bruselas, Centre for European Policy Studies (CEPS), en <http://www.ceps.be/book/national-visions-eu-defence-policy-common-denominators-and-misunderstandings>.

<sup>43</sup> Major, Claudia y Molling, Christian: "EU Battlegroups: What contribution to European Defence?. Progress and Prospects of European Rapid Response Forces", *SWP Research Paper*, nº 8, German Institute for International and Security Affairs (junio 2011), en [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2011\\_RP08\\_mjr\\_mlg\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2011_RP08_mjr_mlg_ks.pdf).



En todo caso la aparición de este mecanismo tenemos que contextualizarla dentro de la diatriba existente entre solidaridad y efectividad<sup>44</sup>. Por tanto, la evolución de dicho mecanismo estará posiblemente sujeta a la concepción que sobre Europa predomine dentro del proyecto comunitario. Además, tenemos que recordar que sin la contribución de este tipo de mecanismos cualquier avance en materia de PCSD se podría ver ralentizado, ya que la regla de la unanimidad parece un obstáculo bastante difícil de superar. Es mejor que se adopten este tipo de mecanismos caracterizados por su flexibilidad, y que respeten la soberanía estatal para que las reticencias estatales a ceder soberanía no aumenten, y puedan dar al traste con la lógica comunitaria de ir aumentando los niveles de integración en todos los ámbitos políticos inclusive el que tiene que ver con la seguridad y defensa.

Esta modalidad de cooperación podría presentarse como una etapa intermediaria a la integración adicional entre los socios que se muestran más entusiastas en relación al proyecto comunitario y aquellos de reciente ingreso, y que cuentan con menos peso. Lo importante es que este mecanismo representa un espacio abierto de negociación y creatividad en relación a uno de los elementos más problemáticos del proceso de integración europea<sup>45</sup>.

En este sentido, el espacio abierto para la negociación que representa este mecanismo cuadraría bastante bien con el enfoque que presenta el mecanismo de la CEP. Nos encontramos ante un enfoque *Top-Down*, donde las iniciativas de desarrollo de dicho mecanismo se presentan abiertas para todos los Estados miembros de la UE, independientemente de que en una etapa inicial dichas iniciativas sean implementadas y lideradas por un grupo pionero de Estados.

De hecho, y a tenor de lo que indica el artículo 42.6 del Tratado de Lisboa<sup>46</sup> podemos decantarnos por concebir a la CEP como una modalidad de cooperación restringida puesto que dicha cooperación está abierta sólo a aquellos Estados miembros :

1. Que cumplan los “criterios más elevados de capacidades militares”
2. Que hayan suscrito “compromisos más vinculantes” en la materia para realizar las misiones más exigentes.

Independientemente de que se considere a la CEP como una modalidad de cooperación restringida, no debemos olvidar que el objetivo que se marcaron los decisores comunitarios con el empleo de este tipo de mecanismos de cooperación flexible consistía en garantizar el triunfo de una especie de sinergia institucional que fuese contagiosa. Como sabemos en el seno de la propia UE, existen distintas visiones del papel que Europa puede y debe jugar, y estas modalidades de cooperación flexible facilitan la creación de complicidades y sinergias en torno a una serie de prioridades para la política del conjunto de la Unión. Es decir, lo que se pretende es que se impulse en una primera fase, y de manera bilateral la toma de decisiones

<sup>44</sup> Van Eekelen, Willem F. y Kurpas, Sebastian: “The evolution of flexible integration in European Defence Policy: is permanent structured cooperation a leap forward for the common security and defence policy?”, *CEPS Working Document*, nº 296 (junio 2008), en <http://aei.pitt.edu/9316/2/9316.pdf>.

<sup>45</sup> Angelet, Bruno y Vrailas, Ioannis: “European Defence in the wake of the Lisbon Treaty”, EGMONT, Royal Institute for International Relations (mayo 2008), en <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep.21.pdf>.

<sup>46</sup> Como se desprende del propio artículo 42.6 del Tratado de Lisboa, la Cooperación Estructurada Permanente podría definirse como un mecanismo de cooperación en materia de defensa previsto en el Tratado de Lisboa, a través del cual los Estados pueden avanzar de forma rápida y cooperar de forma más estrecha en el desarrollo de sus capacidades militares.



en ámbitos concretos para posteriormente, e invitando a otros Estados a unirse, reproducir el debate en otros foros con repercusiones en política internacional. Por tanto, las iniciativas de cooperación flexibles aunque en un principio sólo involucren a un número determinado de Estados, con el tiempo son susceptibles de transformarse en cuestiones multilaterales.

#### **4. La Unión Europea en cuanto “Comunidad de Seguridad”**

El proceso de integración europea en materia de seguridad, y defensa, se ha ido desarrollando progresiva y paulatinamente hasta el punto de que podemos plantearnos, si asistimos o no ante una auténtica “comunidad de seguridad”. Esta pregunta es importante porque nos ayudará a calibrar en qué fase del proceso de integración regional se encuentra la UE en materia de seguridad y defensa.

Estas comunidades de seguridad comienzan cuando los Estados buscan relaciones más estrechas, reconociendo que la cooperación en materia económica, y en materia de seguridad y defensa van más allá de sus intereses particulares. Además, el aumento de la identificación y la confianza mutuas comportan la desaparición de la percepción de los otros como posibles amenazas. Por tanto, las comunidades de seguridad en su fase más elevada darían cabida y cobertura al mecanismo de la CEP, y a la otra modalidad de cooperación presentada por el Tratado de Lisboa como es el de la cooperación reforzada.

Hay que destacar, que dicha comunidad se erigiría, junto al elemento de la paz perpetua de inspiración kantiana, en uno de los dos conceptos de seguridad que la UE ha abrazado hasta ahora<sup>47</sup>. De hecho, la paz ha sido, y sigue siendo, la piedra angular sobre la que pivota el proyecto de integración regional que representa la UE<sup>48</sup>.

El concepto de comunidad de seguridad fue presentado por Karl Deutsch en 1957, con vistas al establecimiento de estructuras colectivas que generasen la confianza suficiente, y necesaria para evitar el posible estallido de conflictos armados y/o guerras. Este autor concibe a la “comunidad de seguridad”<sup>49</sup>, como un grupo de pueblos integrados por un sentido de comunidad. Dicho sentimiento se presentaría como la creencia generalizada existente dentro de dicho grupo en relación a que los problemas comunes existentes podrían, y debían de ser resueltos a través de procesos de cambio pacíficos. Dichos procedimientos de cambio pacíficos conformarían una especie de procedimientos institucionalizados, donde el uso de la fuerza no tendría cabida.

De todas formas, tenemos que tener en cuenta como manifestó uno de los pioneros de los estudios sobre integración, Karl Deutsch, que una cosa es la integración, y otra cosa bien distinta, es la fusión concebida como unificación política, puesto que ésta comporta unos niveles de convergencia y de unión difíciles de conseguir<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Moustakis, Fotios y Sheehan, Michael: “Democratic Peace and the European Security Community: The Paradox of Greece and Turkey”, *Mediterranean Quarterly*, vol.13, nº1 (invierno 2002), p.70.

<sup>48</sup> La “Paz” concebida como una paz democrática que podría ser justificada e interpretada en función de razones normativas (culturales), y de razones institucionales (estructurales).

<sup>49</sup> Deutsch, Karl W (1957): *Political Community, and the North Atlantic Area: International Organization in the light of historical experience*, Nueva York, Princeton University Press, p.5.

<sup>50</sup> Merrit, Richard L. y Russet, Bruce M. (1981): *From National Development to Global Community*, Essays in Honor of Karl W. Deutsch, Londres, George Allen and Unwin Ltd, p. 8.



Dicha definición de “comunidad de seguridad” fue ampliada, y en parte corregida, por Adler y Barnett. Para estos autores, la “Comunidad de Seguridad”, consistiría en una región transnacional compuesta por Estados soberanos en los que sus correspondientes pueblos comparten una cierta dependencia en relación a la expectativa de registrar cualquier cambio, y de solventar cualquier disputa que pudiera surgir entre ellos de forma pacífica<sup>51</sup>. Lo importante es que dichos autores destacan los elementos cognitivos que se centran en las prácticas compartidas, y en la identificación de imágenes y percepciones comunes<sup>52</sup>. Por lo tanto, la identidad se presenta como uno de los elementos esenciales en dicha región cognitiva.

En este sentido, y para poder comprender mejor dicha armonización de intereses y valores, es importante destacar lo que *Alexander Wendt* establece como estructuras intersubjetivas. Dichas estructuras consisten en el hecho, de que los Estados comparten comprensiones, expectativas y conocimientos sociales en relación a las instituciones internacionales y a las amenazas complejas a las que deben hacer frente<sup>53</sup>.

Estas estructuras intersubjetivas descansarían en el hecho de que:

1. Los Estados a menudo comparten interpretaciones de sus desarrollos.
2. Los Estados dependen los unos de los otros, como mínimo en parte, por alguna de esas interpretaciones.
3. La interacción estratégica de los Estados contribuye más al hecho de que compartan sus percepciones.

En este sentido, las normas y valores son compartidos, y consensuados por los Estados miembros. Al compartir dichas normas y valores, lo que sucede es que se otorga a dichas comunidades de seguridad, el privilegio de marcar la pauta del comportamiento de los diferentes Estados participantes<sup>54</sup>. El hecho de que se establezca finalmente una especie de seguridad colectiva, indicaría que los Estados participantes compartirían una identidad común. Identidad que por cierto, no sería fija e inamovible, sino más bien todo lo contrario. De hecho, las identidades de los Estados serían variables, ya que dependerían del contexto histórico, cultural, político y social<sup>55</sup>. Por tanto, las comunidades de seguridad se podrían presentar como formas de identidad colectiva. Dichas identidades colectivas se configurarían en torno al principio de diferenciación existente en relación al resto de comunidades<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> Adler y Barnett, *op. cit.*, pp. 30-34.

<sup>52</sup> Krause, Keith: “Critical Theory and Security Studies”, *Cooperation and Conflict*, vol.33, nº 3 (1998) p. 315.

<sup>53</sup> Wendt, Alexander: “Collective Identity Formation and the International State”, *American Political Science Review*, vol. 88, nº 2 (junio 1994), p.389.

<sup>54</sup> Adler, Emanuel: “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics”, *European Journal of International Relations*, vol.3, nº 3 (1997), pp. 264-265.

<sup>55</sup> Hopf, Ted: “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, *International Security*, vol.23, nº 1 (verano 1998), p.176.

<sup>56</sup> Ulusoy, Hasan: “Revisiting Security Communities after the Cold War: The Constructivist perspective”, SAM PAPERS, Center for Strategic Research, Ministry of Foreign Affairs, Republic of Turkey (septiembre/noviembre 2003) en <http://sam.gov.tr/revisiting-security-communities-after-the-cold-war-the-constructivist-perspective/>.





Después de presentar los elementos fundamentales sobre los que descansaría la comunidad de seguridad, y de señalar los elementos que la conforman”, podríamos señalar la relación existente entre las comunidades de seguridad y los regímenes internacionales. La idea de los regímenes internacionales fue tratada en la década de los 80 por autores como Stephen D. Krasner, Robert O. Keohane, Ernst Haas, y Hedley Bull. Dichos regímenes podrían ser definidos como *el conjunto de principios, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisiones alrededor de las cuales las expectativas de los diferentes actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales*<sup>57</sup>. Esto es precisamente lo que presentan las denominadas comunidades de seguridad.

Los desarrollos registrados a nivel institucional y normativo muestran, en parte, como en todo este proceso, se registraría un nivel de convergencia interesante en cuanto a valores, principios, e instituciones relacionadas con la PCSD. Todo este desarrollo ha ido en consonancia con el tipo de poder que representa la UE hoy en día. De hecho, la UE se presenta como un poder normativo<sup>58</sup>, que ha influido notablemente en la construcción de la identidad europea. Por lo tanto, el desarrollo normativo, y la creación de nuevas instituciones han marcado la pauta de crecimiento del proceso de integración en materia de seguridad y defensa, al incidir favorablemente en la conformación de la identidad europea en materia de seguridad y defensa.

Este fortalecimiento interno le ha permitido dar un paso hacia adelante en relación a la responsabilidad internacional que la UE tiene que asumir en relación a la gestión de los asuntos globales. La UE, que ha sido presentada como una potencia civil, en la actualidad tiene la obligación imperiosa de dotarse de aquellas capacidades militares de las que adolece con vistas a convertirse a un proveedor de seguridad, asumiendo responsabilidades en la ordenación del sistema internacional, en función de los procesos de reestructuración a los que estamos asistiendo con el auge de los Estados emergentes. Hubo autores que pensaron que la UE no es sólo un proyecto exclusivamente europeo, sino que se presenta como una parte de un esfuerzo global para coordinar, y reconciliar las diferencias humanas en el actual contexto de la globalización<sup>59</sup>. Pero curiosamente la UE se decantó por una concepción del poder posmoderno donde la búsqueda de la paz y la estabilidad se convirtieron en sus principales objetivos a materializar. La UE se presentaba como un proyecto de paz de clara inspiración kantiana<sup>60</sup>. Kant apostaba por una federación de la paz consistente en una federación entre Estados que garantizaran el respeto y estabilidad entre ellos de manera que se redujera o eliminara de una vez por todas la opción de la guerra.

Ciertamente no se puede olvidar que la búsqueda de la paz ha sido el principal motivo de arranque y de desarrollo del proceso de integración europea. En un primer momento, el proyecto europeo lo que pretendió fue la consecución de una paz estructural que hiciera

---

<sup>57</sup> Krasner Stephen D.: “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, *International Organization*, vol. 36, nº 2 (primavera 1982), p.186.

<sup>58</sup> Manners, Ian: “The European Union as a Normative Power: A response to Thomas Diez”, *Millennium*, vol. 35, nº1 (2006), pp. 167-180.

<sup>59</sup> Kristeva, Julia (2000): *Europe divided: Politics, Ethics, Religion, in Crisis of the European Subject*, Nueva York, Other Press, pp.114-115.

<sup>60</sup> Kant, Emmanuel (2002): *La Paz Perpetua*, Madrid, Tecnos, p.14; En este contexto se explica el nombramiento por Javier Solana de Robert Cooper, un kantiano, como Director-General for External and Politico-Military Affairs, y el patrocinio de otras iniciativas en esta línea, como la financiación de estudios e informes sobre la doctrina de seguridad humana para Europa. Todo esto, a muy pocos años vista, no puede dejar de sorprender. Es un ejemplo más de la falta de visión de los dirigentes europeos.



imposible e impensable la guerra entre países europeos<sup>61</sup>. El triunfo de este proyecto ha convertido a la UE en uno modelo de integración regional a seguir donde la UE contaría con un tipo de poder blando (*Soft Power*)<sup>62</sup>. Dicho tipo de poder consistiría en la habilidad de influir y moldear las preferencias de los otros actores. Todo ello incidiría positivamente en cuanto a los niveles de atracción del proceso de integración regional que representa se refiere.

De hecho, hay autores que llegaron a concebir al proyecto de la UE como un proyecto de paz perpetua<sup>63</sup> y otros que consideraron que el proyecto de la UE no podía ser explicado sólo en términos materiales puesto que el tipo de poder que ejerce es más bien de tipo normativo<sup>64</sup>. Su comportamiento se vería condicionado por sus principios y valores..

Además, podríamos hacer referencia al hecho de que a la UE se la catalogó dentro de lo que se ha venido denominando, como "*Small Power*"<sup>65</sup>. De hecho, seguiría cumpliendo los principales factores<sup>66</sup> que demanda la naturaleza propia de este tipo de poder, ya que manifiesta desde un punto de vista estratégico una cierta dependencia. Dicha dependencia sería probada a través de la relación operativa y estratégica que presenta en relación a la OTAN. En segundo lugar, se registraría una cierta geometría variable en cuanto a la ejecución de sus poderes se refiere. En tercer lugar, la UE apostaría por el fortalecimiento del derecho internacional. Por último, tenemos que indicar que la UE ha presentado una naturaleza claramente defensiva. De hecho, la UE no ha apostado por la coerción, sino más bien por las soluciones multilaterales, considerándolas suficientes. Por lo tanto, el tipo de poder del que ha hecho gala la UE, desde esta perspectiva, podría ser usado como un factor más que explique la importancia y la efectividad de la comunidad de seguridad que representa.

La respuesta a la pregunta que planteamos anteriormente en relación a la finalidad de la PCSD es fundamental para poder entender el grado de integración que se ha registrado en materia de seguridad y defensa hasta el momento. La UE representa a día de hoy una comunidad de seguridad bastante peculiar que fomenta y facilita las dinámicas del proceso de integración regional, pero que tiene imperiosamente que incrementar sus capacidades militares para poder contribuir a la reconfiguración del sistema internacional, dado que su principal aliado, los Estados Unidos, está en un proceso de claro desfallecimiento relativo. En parte, el desarrollo de la PCSD podría fundamentarse sobre la opinión general extendida que considera que la UE siempre debe de ir dando pasos hacia adelante, adaptándose a nuevas situaciones. Todo lo que no sea ir hacia adelante se podría interpretar como un claro retroceso en cuanto a su dinámica de integración se refiere. Por ello, y como veremos a continuación tenemos que prestar atención al potencial dinamizador que presenta la CEP en relación a la PCSD.

<sup>61</sup> Zilibi, Igor: "Moldeando la paz estructural. Proceso de integración europeo y resolución de conflictos", Working Papers/Munduan, Cooperación Internacional Descentralizada (2005), p.16.

<sup>62</sup> Keohane, Robert O.: "Accountability and the Abuse of Power in World Politics", *American Political Science Review*, vol. 99, nº 1 (febrero 2005), p. 37.

<sup>63</sup> Glasius, Marlies y Kaldor, Mary: "Individuals first: the Human Strategic for the European Union", *International Politik und gesellschaft* (2005), en <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipg/02693.pdf>.

<sup>64</sup> Manners, Ian: "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, vol.40, nº2 (2002), pp. 235-258.

<sup>65</sup> Toje, Asle: "The European Union as a Small Power", *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, nº1 (2011), pp.43-60.

<sup>66</sup> *Ibid.*, pp. 47-48.



## 5. Análisis del impacto de la CEP sobre la “Comunidad de Seguridad Europea”

El mecanismo de la CEP se presenta con un potencial bastante considerable en relación a los futuros desarrollos que la PCSD pueda ir registrando. La cuestión ahora es tratar de analizar el impacto que dicho mecanismo de defensa pudiera presentar en relación a la consolidación y desarrollo de la UE como comunidad de seguridad. Para averiguar esto último, podríamos analizar los tres factores que Adler y Barnett<sup>67</sup>, presentan como indispensables para que podamos hablar de una comunidad de seguridad.

En este sentido, dicha posibilidad se basaría en primer lugar, en comprobar si en el seno de la UE se registra, aunque sea levemente, una identidad común en el ámbito de la PCSD. En relación a esto último habría que añadir el hecho de que compartir las mismas amenazas, y objetivos en el contexto internacional, obliga a la UE a dotarse de un marco estratégico, más o menos, definido. Dicho marco estratégico incluiría elementos de una identidad común y compartida.

En relación a este primer punto, deberíamos indicar que la CEP, sí que influiría positivamente en la capacitación y por tanto, en la delimitación de las misiones internacionales que la UE pudiese llevar a cabo. La cooperación se iniciaría en función de que se registre la “securitización” de dichas amenazas por parte de un grupo de Estados miembros de la UE.

En segundo lugar, tendríamos que hacer referencia al hecho de que existan valores y normas compartidas por todos los Estados miembros de la UE. Como destacaba el profesor *Deutsch*, los Estados en el momento en que empiezan a formar parte de una alianza/comunidad, comienzan a prestar atención a factores distintos a los que prestaban atención cuando no formaban parte de dicha alianza/comunidad<sup>68</sup>. De este modo, podríamos considerar la influencia que dicha comunidad de seguridad podría ejercer sobre los valores, y principios de los Estados participantes en materia de seguridad y defensa.

En este punto, la CEP gozaría de un protagonismo considerable, ya que se presenta como la plataforma ideal para la realización de proyectos de capacitación, acciones, misiones internacionales, etc..., que se presenten con la etiqueta de comunes. Esto obviamente podría contribuir al reforzamiento del sentimiento de pertenencia a una determinada comunidad. De hecho, se podría erigir como una plataforma de cooperación donde se registre la persuasión y el proceso de socialización de manera que se vaya generando una identidad común en materia de seguridad y defensa.

El tercer factor, haría hincapié sobre el tema de la responsabilidad mutua. Aquí cobraría importancia, una de las novedades aportadas por el Tratado de Lisboa, como es el de la cláusula de solidaridad. Esta idea de solidaridad cuadraría perfectamente en la dinámica de cooperación interestatal. Dicha dinámica de cooperación entre Estados que generaría una especie de protección mutua, se presentaría a su vez, como uno de los factores determinantes en la confección de las comunidades de seguridad. De hecho, estas se basarían en la existencia de una serie de demandas subjetivas de seguridad<sup>69</sup>. Dichas demandas se centrarían por un

<sup>67</sup> Adler y Barnett, *op. cit.*, p.40.

<sup>68</sup> Deutsch, Karl W. y Singer, David J.: "Multipolar Power Systems and International Stability", *World Politics*, vol. 16, nº 3 (abril 1964), p. 397.

<sup>69</sup> Jervis, Robert: "Cooperation under the Security Dilemma", *World Politics*, vol. 30, Issue 2 (enero 1978), p.174.



lado, en explicar cuánto estarían dispuestos a pagar los Estados por garantizar su propia seguridad, y por otro lado, en determinar si existe una percepción común en cuanto a las amenazas se refiere. El formar parte de la UE conlleva una serie de obligaciones pero al mismo tiempo, incluye una serie de prerrogativas importantes. El hecho de pertenecer a un determinado colectivo, como es en este caso la UE, contribuye a que poco a poco, se vaya gestando una identidad de pertenencia. Dicha identidad podría ir marcando las pautas de cambio en cuanto a nuestros valores y principios se refiere.

El mecanismo de cooperación en materia de defensa que representa la CEP, no se presenta con el objetivo principal de transferir soberanía sobre el planeamiento de defensa al nivel de la UE, sino que lo que pretende es ayudar a los Estados miembros de la UE a recuperar los niveles de soberanía erosionados como consecuencia de la crisis económica actual<sup>70</sup>. Los Estados no pueden hacer frente a las nuevas demandas relacionadas con la seguridad y defensa, que presenta el panorama actual. Por este motivo, la cooperación se presenta como uno de los mejores medios para poder superar esta situación.

Entre los objetivos estratégicos que se marca esta modalidad de cooperación podríamos destacar los siguientes<sup>71</sup>:

1. Creación de capacidades militares.
2. Asegurar compromisos operacionales.
3. Garantizar la inversión de los gobiernos en defensa.

Tendremos que tener en cuenta estos tres objetivos estratégicos para poder comprender los compromisos a los que puedan llegar los Estados que decidan participar en este mecanismo. Entre esta serie de compromisos podríamos destacar los siguientes<sup>72</sup>:

1. Alcanzar los niveles de gasto en inversión en equipos de defensa acordados, revisándolos periódicamente.
2. Convergencia en los instrumentos de defensa especializándolos si fuera necesario, y fomentar la cooperación en los ámbitos de formación y logística.
3. Reforzar la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y la capacidad de despliegue de fuerzas.
4. Cooperar para garantizar que se superan las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades.

---

<sup>70</sup> Biscop, Sven y Coelmont, Jo: "Pooling and Sharing: From Slow March to Quick March", *Security Policy Brief* nº23, EGMONT, Royal Institute for International Relations (mayo 2011), en [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede140611spbpoolingsharing\\_/sede140611spbpoolingsharing\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede140611spbpoolingsharing_/sede140611spbpoolingsharing_en.pdf).

<sup>71</sup> Artículo 1 del Protocolo nº 10 sobre la Cooperación Estructurada Permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>72</sup> Artículo 2 del Protocolo nº 10 sobre la Cooperación Estructurada Permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea.



5. Participación (en caso necesario) en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa (EDA).

La CEP podría facilitar una mejor comprensión de los temas que afectan a la defensa común entre los niveles políticos y militares, de manera que se consiga una mayor coherencia en ambos niveles de actuación. De hecho, no únicamente en lo que respecta a la definición de objetivos, sino que nos permitiría asegurar la correcta implementación de los objetivos políticos generales que persigue la UE. En este sentido, el hecho de que se adquieran capacidades militares conjuntas no significa que aumente directamente la interoperabilidad común, la logística común, entrenamientos, formación, doctrina, etc...<sup>73</sup>, por lo que tendremos que aprovechar este mecanismo para ir profundizando en todas estas áreas de intervención sin dejar de destacar que la adquisición conjunta se presenta a todas luces como uno de los principales pasos a dar en pos de la consecución de la adecuada interoperabilidad de las fuerzas al servicio de la UE. En relación a esto último tendremos que seguir muy de cerca la labor que desempeña la OTAN a través de su agencia de estandarización (*NATO Standardization Agency*).

Sea como fuere, la necesidad de cooperar en esta materia se presenta, a todas luces, necesaria puesto que las ventajas que presenta son mayores que los esfuerzos que implica el participar en el seno de dicho mecanismo. Entre otras ventajas podríamos señalar las siguientes:

1. Disponer de capacidades a un precio menor que si se adquirieran a nivel nacional. Esto obviamente ofrece unas ventajas comparativas difíciles de negar debido al alto coste que presenta la adquisición de material de defensa.
2. Mejorar la interoperabilidad de las fuerzas multinacionales. Esta modalidad de cooperación garantiza la realización de ejercicios conjuntos susceptibles de contribuir al conocimiento de otras FFAA, así como a la mejora de la interoperabilidad de las diferentes FFAA que formen parte de dicho proceso de cooperación.
3. Obtener un mayor crédito político al ser percibidos como socios constructivos. Desde un punto de vista puramente político el poder participar en estos procesos de cooperación garantiza a los países un rédito político al presentarlos ante la opinión pública europea e internacional como miembros del club de los abanderados del proceso de integración regional que representa la UE.
4. Mantener y promover la tecnología e industria de la defensa europea. Sin la materialización de dicha cooperación en materia de defensa, la EDA no tendría razón de ser. Por tanto la CEP se presenta como una plataforma ideal para fomentar la funcionalidad de la EDA.

Otra cuestión a destacar sobre la CEP en materia de defensa, es que se presenta como un mecanismo diferente al que representa la cooperación reforzada. Dichas diferencias se centran sobre todo en cuanto al alcance e intensidad que presentan. De hecho, este mecanismo se ha establecido con vistas a conseguir dos objetivos prioritarios y específicos relacionados con el

<sup>73</sup> Biscop y Algeri, *op. cit.*, p.12.



ámbito propiamente militar, y con el ámbito político. De esta manera, y si nos atenemos a los objetivos estratégicos de la UE en relación a dicho mecanismo, lo que persigue es por un lado, la creación de capacidades militares adecuadas, y por otro, el establecimiento de comisiones permanentes que garanticen la participación, y la interrelación entre todos sus miembros. De esta manera se pondrían las bases para la consolidación y mantenimiento de la comunidad de seguridad que representa.

Además, tenemos que tener en cuenta, que la CEP es mucho más flexible que la otra modalidad de cooperación puesto que con el nuevo Tratado, no hay un umbral fijo para los nuevos Estados que participen en dicho mecanismo. Junto a esto último tenemos que señalar que los criterios mencionados en cuanto a la admisión, parecen no excluir a nadie gracias al establecimiento del voto por mayoría cualificada. Voto que también se hace extensible para el caso de que se solicite la suspensión de la participación de algún Estado participante por no cumplir con los propósitos asumidos<sup>74</sup>. Para el resto de las decisiones relacionadas con la ejecución de este mecanismo tendremos que ajustarnos a la regla de la unanimidad.

En este proceso, lo importante es analizar qué es lo que ocurre a nivel comunitario, y de qué manera la CEP afecta al sentimiento de pertenencia e identidad propiamente europea a través de los procesos de persuasión y socialización que se registren en el seno de las plataformas de cooperación. Por ello, deberíamos tener en consideración el resultado de todas las dinámicas de cooperación y colaboración, que se registren en el ámbito de la seguridad y defensa europea como consecuencia de la aplicación del mecanismo de defensa que representa la CEP.

## 6. Conclusiones

En general la cooperación en materia de defensa no se fomenta demasiado cuando el contexto se caracteriza por la austeridad y un nivel de amenaza bajo. Para el caso de la UE es más bien todo lo contrario, ya que parece estar dispuesta a superar las diferencias nacionales, y a mejorar el nivel de confianza entre sus Estados miembros con vistas a conseguir la materialización de una auténtica defensa común europea. Dicho logro supondría el espaldarazo definitivo para el proceso de integración europea. Que mejor prueba de integración y de convergencia que el compartir recursos, medios, doctrina, formación, etc..., en materia de seguridad y defensa, a otrora los sectores más impermeables e inaccesibles para dicho proceso de integración.

La CEP se presenta como un elemento clave para ver si la UE se va a consolidar como una auténtica comunidad de seguridad de manera que se vayan superando las dinámicas competitivas entre las grandes potencias europeas, así como las tradicionales idiosincrasias que limitan la eficacia de la UE en el plano exterior.

Este mecanismo de defensa al servicio de la UE tendrá más posibilidades de triunfo si sus Estados miembros apuestan por reforzar la defensa colectiva y la asistencia mutua. En este sentido cabría indicar que los desarrollos que se registren en el seno de la PCSD gracias a la aportación del mecanismo de la CEP no implicarían en un primer momento un apoyo directo para el proceso de integración, aunque sí que podrían ser percibidos como un paso cualitativo

---

<sup>74</sup> Angelet et al., *op. cit.*, p. 33.



importante hacia la unión política que, a la postre, beneficiaría el proceso de integración europea en materia de seguridad y defensa.

En todo este proceso tendremos que tener en cuenta la importancia que presenta el factor de la confianza mutua. Elemento clave para la consolidación y viabilidad de las comunidades de seguridad. En relación al factor de la confianza mutua deberíamos de destacar el interés manifestado en el Consejo Europeo del 19 y 20 de diciembre de 2013, por mejorar el nivel de transparencia en el ámbito de la seguridad y defensa.

En cuanto al peligro que podría comportar el carácter exclusivista del mecanismo de la CEP podríamos indicar que el proceso liderado por un grupo pionero no iría en contra del proceso de integración. De hecho, siempre que la UE ha progresado en materias donde se afectaba a la soberanía nacional, como pudieran ser los casos de la moneda única (Euro) o la ratificación del acuerdo *Schengen* para el tema de las visas, ha sido a través de un grupo pionero,<sup>75</sup> y sin la participación del Reino Unido. En este sentido tendríamos que recordar que aunque exista el peligro de división en el seno de la UE, las reformas más relevantes casi nunca se han llevado a cabo de manera unánime. Por tanto, consideramos que el peligro estribaría más bien en la posibilidad que se registre un estancamiento que finalmente afecte al espíritu integracionista del proceso de integración europea en el ámbito de la seguridad y defensa.

La CEP podría ofrecer el marco legal necesario para restaurar la relación existente entre la PCSD y el proceso de integración europea, ya que hasta ahora el debate se ha centrado más en el tema de las capacidades militares al servicio de la UE. De hecho, y si nos centramos en el tema del *Pooling* podemos percatarnos de que el debate se ha vinculado más a la discusión sobre cómo esta modalidad de cooperación podía servir para compartir y ahorrar dinero. En relación a esto último, la CEP podría servir además como plataforma para homologar el nivel de responsabilidad internacional que la UE está dispuesta a asumir con el nivel de capacitación militar que la UE necesitaría para poder desempeñar adecuadamente dicho rol. De hecho, los *Poolings* presentan el potencial suficiente como para conseguir que la PCSD pueda convertirse en una política realmente integrada que permita a la UE cumplir correctamente con sus obligaciones en la escena internacional de manera que pueda convertirse en un proveedor de seguridad a escala global. Dicha transformación será complicada sin la participación y conjunción de esfuerzos por parte de las grandes potencias europeas como son Alemania, Francia y el Reino Unido.

En este sentido, lo importante es destacar que la UE ha demostrado su voluntad de contar con un marco estratégico común, con una sola voz y con una misma interpretación en cuanto a su política exterior y de seguridad se refiere, con lo cual podemos considerar que estamos en condiciones de poder interpretar y esperar los futuros desarrollos que este marco estratégico registre a medio y largo plazo. Estos futuros desarrollos nos servirán para poder comprobar los cambios en cuanto al papel que vaya asumiendo la UE en el contexto internacional como consecuencia de la mejora de la capacitación y gestión defensiva, que se deriven de la aplicación y funcionamiento del mecanismo de la cooperación estructurada permanente. Al mismo tiempo nos permitirá comprobar si la UE es capaz de superar la

---

<sup>75</sup> Sirva de ejemplo la propuesta del “Euro-grupo de la Defensa” formulada por el Senado francés el pasado 3 de julio de 2013, donde apuesta por la formación de un grupo pionero para poder pasar de la Europa de la Defensa a una Defensa europea. Dicho euro-grupo encajaría perfectamente con la idea de la CEP. A destacar también el hecho de que sugiere la creación de una especie de libro blanco de la defensa que afecte únicamente a este grupo de Estados pioneros, en <http://www.senat.fr/rap/r12-713/r12-7131.pdf>.



contradicción de querer ser un actor global sin dotarse al mismo tiempo de los medios que le permitan contribuir a la configuración de un sistema internacional en recomposición y asumir las responsabilidades inherentes a un actor global.





## TERRORIST THREAT IN 2014

**Rohan Gunaratna<sup>1</sup>**

*S. Rajanaratnam School of International Studies*

### **Abstract:**

The threat of international and national terrorism is projected to grow in 2014. With half of the countries in the world suffering from political violence and ideological extremism, terrorism will remain the tier-one national security threat to the stability of most countries in 2014.

**Keywords:** Terrorism, Extremism, National Security.

### **Resumen:**

*La amenaza que supone el terrorismo nacional e internacional crecerá en 2014. Con la mitad de los Estados del mundo sufriendo la violencia política y el extremismo ideológico, el terrorismo seguirá siendo la amenaza de primer nivel para la estabilidad de la mayoría de los Estados en 2014.*

**Palabras clave:** *Terrorismo, extremismo, seguridad nacional.*

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

---

<sup>1</sup> Rohan Gunaratna is Head of RSIS's International Centre for Political Violence and Terrorism Research in Singapore. He is author of "Inside al Qaeda" published by Columbia University Press.



## **1. Introduction**

The year 2013 has been the most violent since the beginning of the contemporary wave of terrorism. Although al Qaeda core has decreased in size, the group has become even more influential. With its extraordinary presence on the web, al Qaeda is guiding its associates to fight back. With the Western drawdown from Afghanistan in 2014, the Taliban-led terrorist sanctuary will likely be reconstituted once again, threatening global stability and security.

The threat of international and national terrorism is projected to grow in 2014. With half of the countries in the world suffering from political violence and ideological extremism, terrorism will remain the tier-one national security threat to the stability of most countries in 2014.

With Afghanistan and Syria emerging as the two most important hubs of global terrorism, the security of South Asia, the Levant and the Sahel is threatened. Like the anti-Soviet multi-national Afghan mujahidin campaign formed the foundation of contemporary terrorism, the blow back from Syria is likely to produce the next generation of fighters - both guerrillas that attack government forces and terrorists that attack civilians.

## **2. The Context**

Today, the conflicts in Afghanistan, Pakistan and India are the most violent conflicts. After South Asia, the Middle East - Syria and Iraq - and Africa - Nigeria and Somalia - are the most violent. Since 9/11, over a million combatants and non-combatants have been killed or injured, mostly Muslims by terrorists and US-led coalitions to fight insurrections and terrorist campaigns.

According to the National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), Pakistan, Iraq and Afghanistan - suffered more than half of 2012's attacks (54%) and fatalities (58%). The next five most frequently targeted countries were India, Nigeria, Somalia, Yemen and Thailand. With increasing fatalities and casualties from 2012 to 2013, the threat is projected to escalate in 2014. With US-led coalition withdrawal from Afghanistan in 2014, the global threat of terrorism is likely to grow even further.

## **3. The Threat Landscape**

Since 9/11, counter-insurgency and counterterrorism efforts have had mixed results. al Qaeda has weakened but the al Qaeda family is grown in strength, size and influence. About 30-40 threat groups in Asia, Africa, Middle East and in the Caucasus are emulating al Qaeda ideology of global violence and methodology of suicide attacks. While core al Qaeda led by Dr Ayman Zawahiri has transformed from an operational to an ideological and a training organization, the associate groups carry out a bulk of the attacks. Although the death of Osama bin Laden demonstrated that any terrorist can be hunted down, the death of the al Qaeda leader did not reduce the growing threat.

The deadliest terrorist groups in the world belong to the al Qaeda family with the Taliban (both Afghan and Pakistan Taliban) leading the list. Others are al Nusra Front in



Syria, Boko Haram in Nigeria, al-Qaeda in the Arabian Peninsula, and al-Shabaab. The al Qaeda ability to influence associate groups was brought to international attention in the brutal attack on Westgate Mall in Kenya by al-Shabaab, previously known as the Islamic Courts Union (ICU) of Somalia.

With the decentralization of threat, Africa is emerging as a new epicenter of terrorism and extremism.

The "Arab Spring" has transformed into an Arab nightmare with multiple Al Qaeda linked groups emerging throughout North Africa and the Middle East. An al Qaeda associated Al Nusra Front has emerged in Syria. With 12,000 Sunni and a comparable number of Shia foreign fighters in Syria, the threat to the west and the rest of the world will grow.

Stemming from the developments in Syria, the Shia-Sunni conflict is threatening to break out into a regional conflict. The Iran backed Lebanese Hezbollah condemned the detainment of al-Wefaq Secretary General Sheikh Ali Salman Ahmed Salman by Bahraini officials, and called on human rights organizations and others to make Bahrain take full responsibility for any physical and psychological harm to which he might be exposed. According to SITE Monitoring Service, Ali Salman was detained on December 28, 2013, on charges of inciting for religious hatred, and was released one day later and banned from travel.

The terrorists mounted their year-end attack in Volgograd, Southern Russia, that hit a railway station and trolleybus on December 29 and December 30, 2013. Aimed at sowing fear, Shumukh al-Islam, the top forum for al Qaeda affiliated propaganda praised the timing of the attack. SITE Monitoring Service reported the terrorists saying Russians are not safe "since their country continues to supply arms to the malicious combatant regime of the doomed apostate Bashar." From the Caucasus, the terrorists are traveling through Turkey to Syria to fight against the Bashar Regime.

#### **4. Rise of Violence in Asia**

Since the epicenter of global terrorism shifted to Asia after September 11, 2001, the sub region of South Asia is most violent. In India, ethno-political and left wing insurgencies and Muslim terrorism kill both Indians and foreigners. Although Sri Lanka experienced no revival of terrorism since the Tamil Tigers were dismantled in May 2009, the terrorists are reorganizing themselves in Tamil Nadu in India. In Pakistan, Afghanistan, Bangladesh and in the Maldives, a wave of communal or religious extremism affected Muslim and non-Muslim communities.

As of November 2013, Afghanistan suffered 66003 but mostly in the south and east. SITE Monitoring Service reported, Afghan Taliban's deputy leader for Paktika province of eastern Afghanistan Abdullah alias Hammad, remarked the "most significant change" in Paktika in 2013 was U.S. and ISAF forces withdrawing from many bases and remaining in only a few cities. This pull out was the result of strikes by the fighters, he claimed, and the Barmal and Marghay camps, which were "once considered "insurmountable," were destroyed. He added that the civilians' support to the fighters is what enabled them to succeed in taking control of most areas of Paktika. Of the 7141 attacks in Afghanistan in 2013, 63 were suicide attacks and 27 were insider attacks. While 2,730 Afghan security forces personnel were killed



and 5,169 injured, 2168 guerrillas and terrorists were killed, according the Afghan ministry of interior.

In Southeast Asia, Thailand remains the most violent conflict. The threat in Indonesia remains significant with about a dozen threat groups operationally or ideologically affiliated with Jemaah Islamiyah (JI). Although the peace process in the Philippines has stabilized the south, the threat from Abu Sayyaf Group and New People's Army, a leftist terrorist group is significant. In addition to the Moro National Liberation Front, breakaway factions of the Moro Islamic Liberation Front, and Khalifa Islamiyah Mindanao (KIM) threatens the peace process. KIM is affiliated both with JI and other extra regional groups particularly al Qaeda.

The developments in Afghanistan spilled over not only to South, Central and Southeast Asia but also to Northeast Asia. The most violent group in China, the Eastern Turkistan Islamic Movement (ETIM) is collaborating with the al Qaeda family of threat groups such as the Pakistani Taliban, the Afghan Taliban, Islamic Jihad Union, Islamic Movement of Uzbekistan, Islamic Emirate of the Caucasus and since recently al Nusra Front in Syria. Although ETIM is a medium sized threat group of less than 100 fighters it has attacked not only the Chinese government and society, but the security forces of Pakistan, Afghanistan, Syria, and the US-led coalition in Afghanistan. While ETIM aim is to create an independent Islamic state in Xingjiang, it also collaborates with like-minded threat groups the belief in creating a global Islamic caliphate. Although the UN, the US and several other governments have designated ETIM as a terrorist group, the ETIM and its political wing Turkistan Islamic Party (TIP) operates through front cover and sympathetic organizations in North America, Europe, Gulf and in Central Asia disseminating propaganda and raising funds. After the terrorist attack in Tiananmen Square in Beijing on October 28, 2013, TIP released in Uyghur an audio speech from its leader, Abdullah Mansour, calling the incident a "jihadi operation" and its executors "mujahideen". The terrorists drove their SUV into a crowd at Tiananmen Square, causing it to crash and then burst into flames. Two pedestrians were killed and 38 others were injured. The speech translated by SITE Monitoring Service came in an 8 minute, 11 second video produced by the group's Islam Awazi (Voice of Islam) Media Center that was created by al Qaeda media committee. In 2013, ETIM conducted or inspired over 200 attacks in Xinjiang Uyghur Autonomous Region in northwest China.

## **5. Conclusion**

Since 9/11, the global terrorist threat has been growing. According to the National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), 8,400 terrorist attacks killed nearly 15,400 people in 2012. With 5,100 attacks in the first six months of 2013, START reported "the wave of violence shows few signs of ebbing". The Western centric kinetic and lethal operations have failed to reduce the global threat. The worldwide opinion poll conducted by Win/Gallup International, twenty four percent of people worldwide said the US is the biggest threat to the world. In the coming decades, in parallel to developing tactical counter terrorism capabilities, governments should build strategic counter terrorism capabilities to erode the support base. The new frontiers in counter terrorism and extremism such as community engagement and rehabilitation should be considered.

With ever-increasing globalization, the world has witnessed the rise of ethnicity and religiosity. With identity becoming salient, government and community leaders should be trained and retrained to manage diversity. The failure to manage diversity has fragmented



society and lead to inter-ethnic and inter-religious disputes. If not properly managed, the intermittent disputes break out to violent conflicts in the form of ideological extremism. Both insurgency and terrorism are vicious by products of ideological extremism.

Government and community leaders should develop a whole-of-government and a whole-of-society approach. To prevent holistically and respond decisively to identity disputes, the leadership at all levels needs to be mentored and groomed. Unless governments take the lead and work with community leaders, societies will be threatened by the existing and emerging wave of ideologically motivated violence.





## LA TRANSFORMACIÓN DEL YIHADISMO EN EL NORTE DE MALI<sup>1</sup>: DE "CAUSA" POLÍTICA A ECONOMÍA CRIMINAL<sup>2</sup>

Beatriz Mesa<sup>3</sup>

*Centre Jaque Berque de Rabat*

### Resumen:

La amenaza en la región del Sahel no sólo es el terrorismo islamista, sino también el crimen organizado y el tráfico de ilícitos, de forma especial el tráfico de drogas, donde la implicación de las estructuras terroristas dificultan una lucha eficaz de los países del Magreb, de Europa y Estados Unidos. En este análisis abordamos estos fenómenos. La combinación de los actos criminales con el negocio de la droga han transformado, en el norte de Mali, el proyecto yihadista de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI). El uso del discurso nacionalista-religioso sigue siendo la base de este grupo terrorista y de sus aliados para conseguir nuevos adeptos a la causa que ya no es sólo político-religiosa sino que se fundamenta en la creación de una economía criminal.

**Palabras clave:** Mali, Sahel, terrorismo islamista, crimen organizado, tráfico de drogas, Al Qaeda.

**Title in English:** *"The Transformation of Jihadism in North Mali: From Political "Cause" to Criminal Economy"*

### Abstract:

*Islamic terrorism is considered the main threat affecting the Sahel region. However in order to understand this threat, it has to be connected and merged with organized crime and drug trafficking. Thus for the European Union and North African countries is much more difficult to fight against this phenomenon. This article tries to go in depth explaining the combination of criminal acts and drugs business, which has transformed the so called jihadist project of AQMI in the north of Mali. The nationalist-religious speech is the main tool of these peculiar groups for getting new adherents to a political-religious project whose main objective is the creation of a criminal economy.*

**Keywords:** Mali, Sahel, Islamist Terrorism, Organized Crime, Drug Traffic, Al Qaeda.

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

<sup>1</sup> Al norte de Mali se le conoce también como Azawad. Una extensísima región de 820.000 Km<sup>2</sup> de la República de Malí (sus dos terceras partes), cuya parte septentrional corresponde al desierto del Sáhara y la meridional a esa franja de territorio conocida como el Sahel (del árabe: costa, límite o zona limítrofe), que separa al desierto de la sabana africana al sur. Su población es de aproximadamente de 1.584.000 habitantes, agrupables en dos grandes grupos étnicos, que de forma general, se podrían identificar como los "azawadíes blancos o claros": tuareg, moros y bellas, y los "azawadíes negros": peuls, songais o fulanis. De todas ellas, la etnia que ha dado históricamente identidad al territorio es la targui (singular de tuareg). Los tuareg (del árabe, *tawariq*, los sin camino) u "hombres azules" (del árabe: *al-moulathimines*, los portadores del velo azul o índigo), son un pueblo nómada y musulmán (suní, poco ortodoxo y tendente al sufismo y a los santones).

<sup>2</sup> La autora quiere agradecer a los profesores Antonio Marquina y Concepción Anguita los comentarios, sugerencias y correcciones que realizaron sobre este texto.

<sup>3</sup> Beatriz Mesa es corresponsal de la Cadena Cope y El Periódico e Investigadora y doctoranda asociada al Centre Jaque Berque de Rabat(CJB).

E-mail: [bmesa\\_g@yahoo.es](mailto:bmesa_g@yahoo.es).



## 1. Introducción

Los resultados de la Operación Serval<sup>4</sup> y la fuerza de apoyo AFISMA, ya transformada en MINUSMA<sup>5</sup>, resultan difíciles de evaluar, un año después de su puesta en marcha. Una aparente estabilidad se ha recuperado en la situación interna de Mali. Sin embargo, el llamado “narcoislamismo”<sup>6</sup> no ha desaparecido y los yihadistas continúan adelante con sus operaciones terroristas y su implicación en un gran negocio criminal que no sólo se circunscribe al territorio maliense, sino también al sur de Libia, actualmente convertido en un nuevo santuario de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI). Si un símil nos puede dejar una imagen de su comportamiento, ese es el de un gran globo relleno de agua: cuando aprietas por un borde, pasa al otro extremo. Así de Afganistán a Argelia, a Libia, a Mali, y Níger.

Tras analizar las principales causas, de orden socio-económico, político y territorial, que han generado la actual crisis de Mali, el presente estudio se centra en la transformación de la “causa” yihadista. Es decir, en cómo la organización regional de Al Qaeda, tras consolidarse en el norte de Mali, ha dejado de considerar una prioridad el combate contra el régimen argelino u otros regímenes de la vecindad a los que tachan de *impíos* por sus estrechas relaciones políticas y económicas con Europa y Estados Unidos. Entre sus principales objetivos, se sitúa la preservación del mercado de la droga, en colaboración directa con la mafia internacional cuyo punto de partida se sitúa en América Latina (Colombia y Venezuela)<sup>7</sup> y con la anuencia de algunos poderes públicos<sup>8</sup>, como el depuesto presidente, Amadou Toumané Touré o Blaise Campoéré, presidente de Burkina Faso. Así las cosas, el Islam como un instrumento ideológico y político juega un rol clave para el reclutamiento de activistas locales y extranjeros.

Los jóvenes reclutados constituyen el grueso de una organización que mediante el control del negocio de los estupefacientes han alcanzado más cotas de poder. Con un discurso más nacionalista y anticolonial que religioso<sup>9</sup>, centrado en la “recuperación de tierras musulmanas” o en la “defensa de Dar al-Islam (territorio de paz o del Islam)”, la organización adhirió a fieles malienses de diferentes etnias como los songhai, touaregs, árabes, peuls y otras nacionalidades (argelinos, mauritanos, tunecinos o marroquíes). Y si a esta “reconquista cultural” se suma otra de carácter económica, el discurso islamista se refuerza, consiguiendo

<sup>4</sup> La resolución de Naciones Unidas (ONU) 2085, autorizó una operación militar en la que sólo participó Francia desplegando en el terreno 3.800 hombres franceses, tras la llamada de auxilio del Estado maliense, para colaborar con las fuerzas de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) en la expulsión de los yihadistas de la región y proteger a la sociedad civil.

<sup>5</sup> Los 15 miembros del Consejo de Seguridad han adoptado el 25 de abril de 2013, por unanimidad, la resolución 2010, en la que se aprueba el mandato de la MINUSMA, basado en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas que autoriza el uso de la fuerza. Esta resolución autoriza a los cascos azules jugar un rol “disuasivo” y a tomar “las disposiciones activas para impedir el retorno de elementos armados a los principales centros urbanos”. La MINUSMA está autorizada a utilizar todos los medios necesarios con el fin de proteger a los civiles, su personal, el patrimonio cultural del norte de Mali, el apoyo al trabajo de actores humanitarios y el apoyo a las autoridades malienses para llevar ante la justicia a los autores de crimen de guerra y contra la humanidad.

<sup>6</sup> Definimos *narcoislamismo* como un fenómeno nuevo surgido en el norte de Mali, donde los grupos de yihadistas, inspirados en la ideología salafía yihadiya (esta visión hace alusión a una aplicación textual del texto religioso sin opción a la interpretación) se encuentran influidos por el negocio del tráfico de drogas.

<sup>7</sup> Thiolay Boris y Dorothée Thiénot: “Mali: la terre de la cocaïne”, *l'Express*, 21 de marzo de 2013.

<sup>8</sup> Acceso de esta autora a una declaración del narco español, Miguel de Devesa, que fue arrestado en Mali por su implicación en el expediente de “Air Cocaine” y en 2012 puesto en libertad. En su declaración explica pormenorizadamente los actores de la red de narcotráfico y la implicación de poderes públicos de la región del Sahel.

<sup>9</sup> Burgat, François (2010): *L'islamisme à l'heure d'Al-Qaïda*, París, La Découverte.





una nueva ola de afiliados. Las interpretaciones religiosas han servido de coartada para continuar con el reclutamiento de simpatizantes de toda la región del Magreb. En los últimos diez años, la organización engrosó en sus filas más de dos mil jóvenes para los que la yihad genera empleo y representa la supervivencia de los ciudadanos de la región<sup>10</sup>.

A finales de los años 90, la organización vinculada a Al-Qaeda, con base en las montañas de Tigarga<sup>11</sup>, al noreste de Malí, cobró protagonismo al considerarse un bastión regional que se sumaba a la estructura que ya existía en Arabia Saudí, Yemen, Afganistán e Irak. A partir de entonces, la región empezó a sentir los primeros síntomas de desestabilización política. La corrupción institucional, la porosidad de las fronteras, o las necesidades sociales de la población nativa, entre otras, han contribuido a que la organización creciera y se asentara en una especie de “tierra de nadie”, para desde allí iniciar el lanzamiento de operaciones terroristas y el tráfico de todo tipo de ilícitos en colaboración con redes internacionales.

En este sentido, se observa que durante una etapa del año 2012, la estrategia del grupo terrorista era extender su ocupación desde el refugio (en el desierto de Ifoghas maliense) hasta las ciudades, con el objetivo de continuar arengando la economía criminal<sup>12</sup>. El desembarco de los yihadistas en las ciudades *Azawad*<sup>13</sup> ha tenido unas consecuencias irreversibles en el conjunto de Malí con efectos muy negativos en los países vecinos. El ascenso del islamismo radical, unido al narcotráfico, hacen cada vez más imprescindible la elaboración de estrategias comunes entre los gobiernos de la región y con otros externos, pero sobre todo con los europeos, pues la seguridad de Europa, comienza en su frontera sur.

Sólo la planificación de una seguridad y defensa compartidas podrá frenar la amenaza internacional del yihadismo y del crimen organizado o *narcoislamismo*. De hecho, la UE ha hecho público varios informes sobre la estrategia global de seguridad donde se recogen las diferentes amenazas a las que los 27 países miembros deben hacer frente<sup>14</sup>. Se insiste en el aumento del terrorismo en la región del Sahel y su conexión con el crimen organizado, siendo éste un objetivo de primer orden. Por tanto, es importante que Europa tome conciencia y

---

<sup>10</sup> Un serial de entrevistas de esta autora con un alto funcionario árabe de aduanas en Bamako, la capital de Malí, implicado en la red de narcotráfico. Por la seguridad del entrevistado y la que suscribe se guarda el anonimato. Las entrevistas fueron realizadas en dos periodos. El primero se desarrolló entre el 3 y el 19 de diciembre de 2012 y el segundo entre el 1 y el 7 de junio de 2013.

<sup>11</sup> Según Djibril Koné, alto notable tuareg de la ciudad de Kidal, los primeros argelinos yihadistas buscaron en la zona de Taudeni (al norte de Tumbuctú) un lugar para consolidar la estructura terrorista. Sin embargo, este lugar generaba muchas dificultades porque el terreno era plano y los yihadistas necesitaban una extensión más montañosa para el tráfico de los ilícitos. Por esta razón, terminaron por asentarse en Tigarga, la región de Kidal, al noreste de Malí. La llegada de los yihadistas a Kidal se hizo con la mediación de líderes tuaregs como Iyad Ag Gali, propulsor del grupo Ansar Dín (Defensores del Islam). Esta agrupación está compuesta, sobre todo, por islamistas tuaregs. Entrevista concedida a la autora en julio de 2013.

<sup>12</sup> Bayart, Jean-François: “Le crime transnational et la formation de l’État”, *Politique Africaine* 1/2004, nº 93, pp. 93-104, en <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2004-1-page-93.htm>.

<sup>13</sup> El 6 de abril de 2013, los tuaregs del Movimiento Nacional de Liberación de Azawad (MNL) proclamaron el Estado de Azawad. Tras expulsar al ejército maliense, la organización de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), una escisión de ésta, el Movimiento por la Unidad y el África Occidental (MUJAO) y el movimiento islamista tuareg, Ansar Dín, aprovecharon la coyuntura de debilidad para imponer su hegemonía política en la región.

<sup>14</sup> El 12 de diciembre de 2003, el Consejo Europeo adoptó la estrategia de seguridad “Una Europa segura en un mundo mejor” en la que se insiste sobre la necesidad de una aproximación multilateral y global en el campo de la seguridad ante desafíos y amenazas globales. En una línea más específica, teniendo en consideración intereses más particulares europeos, se pronuncia el Senado francés en la sesión extraordinaria de 3 de julio de 2013. La comisión determina la amenaza del narcoterrorismo como principal desafío y el uso ideológico del *wahabismo* para alcanzar más reclutamientos.



acuerde planes de desarrollo, en estrecha colaboración con las sociedades del Mediterráneo, para afrontar los problemas que albergan los países del norte de África y del Sahel. Algunos de ellos cuentan con instituciones muy débiles que favorecen la proliferación de grupos de criminales.

Los nuevos escenarios generados por las revueltas árabes han obligado a considerar con urgencia esta necesidad de favorecer la estabilidad de los vecinos del sur. La preocupación aumenta cuando se reflexiona sobre la población juvenil del Sahel en las próximas décadas: una bomba demográfica que los gobiernos de la región deben tener muy presente, especialmente en lo que concierne a las necesidades laborales y sociales.

La población del Sahel en el año 2020 pasará de los 58 millones de habitantes actuales a 100. Y al doble en 2050<sup>15</sup>. Ello implica que será cuatro veces mayor que la actual. Por ello, urge una política que responda a las necesidades de educación, trabajo, alimentos o sanidad de la población. La agricultura como sistema de supervivencia no será suficiente y el crecimiento demográfico deberá ir acompañado de una mejor gestión o gobernanza. De lo contrario, siempre existirá una amenaza: los grupos extremistas que aprovechan las críticas coyunturas económicas para aumentar su poder e influencia.

### 1.1. De la ilegalización del FIS en Argelia a la Operación Serval en Mali

Para entender la crítica situación de Mali a causa de los problemas de inseguridad surgidos con la implantación de células yihadistas en el país, es necesario remontarse al final de la guerra fría, a la década de los años 90, y situarse en la vecina Argelia, porque es aquí donde se encuentra parte del germen del actual conflicto de Mali. La organización de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) nació a partir de la formación política, con base islamista, del Frente Islámico de Salvación (FIS), que en 1992 ganó las primeras elecciones libres y democráticas en Argelia después de que este país iniciara un proceso de liberalización política.

Fue el entonces presidente, Chadli Benyedid, que, presionado por las revueltas del pan de 1988<sup>16</sup>, decidió que Argelia entrara en un proceso de apertura política que permitió la celebración de unos comicios en los que ganaron ampliamente los islamistas del partido, el Frente Islámico de Salvación (FIS). Sin embargo, la victoria electoral fue interrumpida por los poderes argelinos con la anuencia de los países occidentales que veían como una seria amenaza un país- principal exportador de gas y petróleo- liderado por los islamistas, a las puertas de Europa.

Los militares dieron un golpe de Estado<sup>17</sup> ( 11 de enero de 1992) destituyendo a Chadli Benyedid, lo que generó una guerra civil sin precedentes en el país con un trágico resultado de alrededor de 200.000 muertos. La seguridad militar justificó el golpe argumentado que veía en el integrismo una amenaza para el país y temía la conversión de Argelia en un sistema iraní o talibán. “Había que salvar Argelia para luchar contra aquellos que cuestionaron los fundamentos del Estado republicano.”<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Chevènement, Jean-Pierre et Larcher, Gérard, *Sahel : Pour une approche globale*, Rapport d'information nº720 du Sénat français (Julio 2013).

<sup>16</sup> Vega, Enrique: “La Guerra de Azawad”, ponencia presentada en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en las V Jornadas de Estudios de Seguridad (Mayo de 2013).

<sup>17</sup> Garçon, José: “Les Gia sont une création des services de sécurité Algériens”, *Libération*, el 15 de noviembre de 2003.

<sup>18</sup> *Ibid.*



Esta política de represión y exclusión del islamismo desencadenó una guerra atroz y fue el origen de la creación del posterior grupo terrorista que hoy defiende la yihad global. Un alto funcionario de la Seguridad Militar argelina llegó a declarar, desde el exilio en Alemania, que los servicios de inteligencia argelinos condujeron hacia la radicalización de los islamistas para desacreditar a la formación política del FIS<sup>19</sup>. Según John Schindler, un ex alto oficial de inteligencia de Estados Unidos y profesor de Asuntos de Seguridad Nacional de EE.UU en el Naval War College, la táctica de eliminar a los islamistas del paisaje político argelino pasó por la integración de agentes de la DRS en los grupos armados argelinos para estigmatizarlos. De hecho, se acusa a los agentes de la DRS de haber protagonizado, durante el conflicto civil, asesinatos y masacres de civiles camuflándose en el traje de grupos terroristas como el GIA<sup>20</sup>.

Estos hechos evidencian cómo la lucha contra el “terrorismo” fue un controvertido instrumento de control por parte de la seguridad militar argelina sobre cuya transformación existen opiniones diferenciadas<sup>21</sup>. La Organización de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI)- que ha sido la última creación después de haber pasado por diferentes estadios, así como el Grupo Islámico Argelino (GIA) y el Grupo Salafista por la Predicación y el Combate (GSPC), consiguió crear un ejército formado por más de mil islamistas con células dormidas repartidas por todo el Magreb. Desde que la estructura local selló, en 2006, el pacto (*beya*) de ingreso en la organización global de Al Qaeda, liderada entonces por Bin Laden, se crea un movimiento yihadista global real del que se convencen muchos jóvenes magrebíes motivados por los ideales de la Guerra Santa y por la búsqueda de una propia identidad<sup>22</sup>

Este grupo terrorista, infiltrado por los servicios de seguridad argelinos, uno de cuyos componentes reconocidos es El Pará<sup>23</sup>, encontró en el desierto maliense el lugar ideal para acampar y formarse como una estructura sólida. Las posibilidades de implantar sus estructuras eran viables, puesto que el norte del país, desde la independencia de Mali en 1963, sufría el abandono por parte de las fuerzas estatales. La ausencia de instituciones políticas en el norte de Mali contribuyó en la exclusión de ciertos sectores de la sociedad y, sobre todo, en la falta de oportunidades profesionales para la gran mayoría de los jóvenes del norte del país, que los hacen vulnerables a la radicalización. Sobre este aspecto se ha pronunciado el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, que ha advertido de la precaria situación para la población joven, en alusión a la comunidad saharauí asentada los campamentos del exilio argelino<sup>24</sup>.

El factor socio-económico se ha tenido muy en cuenta en las filas de AQMI para la captación y la radicalización de individuos, lo que ha favorecido la capacidad de operaciones

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Keenan Jeremy: “How Washington helped Foster the Islamist uprising in Mali”, *New Internationalist*, diciembre de 2012, en <http://newint.org/features/2012/12/01>.

<sup>21</sup> Véase Keenan, Jeremy (2013): *The Dying Sahara: US Imperialism and Terror in Africa*, London Pluto Press.

<sup>22</sup> Entrevista de la autora con Alias *Habib*, un joven mauritano que declaró “arrepentimiento” ante las autoridades mauritanas, tras haber pasado un año en la cárcel de Nuakchot. Prestó servicios a Mojtar Benmojtar, uno de los líderes AQMI, a quien le vendió placas solares.

<sup>23</sup> Ex militar argelino y ex responsable de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI). Capturado en Chad, fue entregado a las autoridades argelinas y hoy vive bajo la protección del ejército argelino. Keenan, *op. cit.*

<sup>24</sup> Hirsch, Afua: “Mali conflict could spill over into Western Sahara, warns Ban Ki-moon”, *The Guardian*, disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2013/apr/09/mali-conflict-spread-western-sahara>. 9 de abril de 2013.



de los terroristas<sup>25</sup>. La escasa presencia de unidades militares del Ejército maliense, deficitario también en términos de equipamiento y de formación<sup>26</sup>, y la porosidad de las fronteras, permitieron la libre circulación de los primeros yihadistas de nacionalidad argelina.

Más allá de las favorables condiciones geográficas para el asentamiento de la organización, el país vivía una crisis política estructural a causa de las reivindicaciones secesionistas de la comunidad tuareg desde la independencia de Mali, lo que ha generado enormes ventajas a los grupos yihadistas argelinos para continuar con sus operaciones militares.

El santuario de AQMI- que se convirtió oficialmente en 2006 en una “franquicia” de Al Qaeda, tras ser autorizado por Bin Laden<sup>27</sup>- se sirvió de los tuaregs para encontrar apoyos en la región. Las relaciones comerciales entre la etnia tuareg y los radicales se han venido manteniendo desde la llegada de los terroristas al desierto de Adras Ifoghas. Fruto de esta relación, nacieron dos nuevas katibas en el norte de Mali, la katiba (bastión) de Al Ansar Dín, la cuarta, liderado por Abdelkarim el Targi y cuya zona de actuación se centra en Kidal, por lo que la mayoría de sus componentes son tuaregs. Y la quinta katiba (bastión) de Yousef Ibn Tachfine liderada por Abdelhakim el Kairouani, antiguo lugarteniente de Abdelkarim el Targui y su zona de actuación es también Kidal. Fue creada en noviembre de 2012.

Los alqaedistas necesitaban el apoyo local para su permanencia en el territorio, el abastecimiento de víveres o la compra de armamentos y protección que obtuvieron de los habitantes de Gao, Tombuctú o Kidal. Los enlaces matrimoniales constituyeron un elemento clave en la política estratégica de los alqaedistas.

El arraigo de los argelinos en el norte de Mali se consiguió mediante los contratos matrimoniales con mujeres nativas, la mayoría de la tribu árabe alwasra, una de las más influyentes de la región. De esta manera, afianzaron nuevas alianzas con las comunidades autóctonas que vieron en la organización terrorista un ente con fines sociales, puesto que repartía dinero, construía pozos y regalaba ganado a las familias autóctonas. De esta forma, obtuvieron lo que toda organización extranjera necesita, la confianza y la adhesión de los civiles. AQMI, en cierta medida, jugó el rol del Estado. De hecho, la instalación de la organización terrorista en el desierto de Ifoghas tiene mucho que ver con el abandono del Estado, su permisividad y complicidad<sup>28</sup> con los seguidores de AQMI.

<sup>25</sup> Vilanova, Pèrre y de Castro, Paula (2013): “Mali-Sahel: de la crise á l’intervention militaire”, *IEMed. Mediterranean Year Book 2013*, Barcelona, pp. 218-22, en <http://www.iemed.org/observatori-es/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/iemed-2013/Vilanova%20Castro%20Mail%20Sahel%20EN.pdf>.

<sup>26</sup> Militares de la UE entrevistados (junio de 2013) por la autora en la base de Koulikoro (Bamako). Las unidades europeas están formando a cuatro batallones malienses para ser destinados al norte del país en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado y han insistido en la “falta de mentalidad” para crear un sentimiento de unidad nacional y de “lucha” contra el enemigo. La última instrucción data de los años 90, en los que el ingreso en el Ejército estaba asociado a la supervivencia del sujeto y no al sentimiento de protección y defensa de un territorio o población.

<sup>27</sup> Según los “arrepentidos de Al Qaeda en el Magreb Islámico de Mauritania”, el 2006 es la fecha de la integración de AQMI a la casa madre. Entrevistas concedidas a la autora en Nuakchot, la capital de Mauritania. Diciembre 2010.

<sup>28</sup> Según Djibril Koné, Gali trabajó de enlace entre el Estado y la organización terrorista para que se asentara en la región; se pusiera en marcha una repartición de los beneficios de la droga y como contrapartida los terroristas no actuarían contra el territorio maliense. Informa de un pacto ocioso entre la presidencia de Amadou Toumané Touré (ATT) y Al Qaeda. En esta misma línea, el miembro fundador del movimiento MNLA, Moussa Ag Acharatoumane, originario de Kidal, explicó a esta autora que el refugio de AQMI se situaba a sólo unos 30 kilómetros de un cuartel militar que “protegía” el bastión alqaedista. Entrevista realizada en España, el 4 de diciembre de 2013.



El “poder real” no lo ejercía Bamako, sino las comunidades tribales, cómplices de AQMI debido a los intereses económicos que estaban en juego. La falta de esfuerzos de la administración central para ayudar a solucionar el conocido “problema del norte” (falta de empleo y desarrollo) volvió a desencadenar una nueva rebelión armada en junio de 1990 que se frenó con el pacto de Tamanrasset, firmado en 1991<sup>29</sup>. Este acuerdo puso fin a los enfrentamientos entre el Estado y la insurgencia tuareg después de que Bamako se comprometiera a delegar la seguridad del norte a notables árabes y tuaregs. La administración accedió a la petición tuareg a cambio de que ésta aplacara todo intento de sublevación armada que volviera a desestabilizar el país. Este pacto de paz y los que le sucedieron, como resultado de nuevas sublevaciones armadas tuaregs, nunca se cumplieron. Las armas tampoco fueron depuestas por parte de los insurrectos.

A golpe de sublevaciones militares y pactos de paz se ha desarrollado la historia de Mali que ha sufrido su mayor crisis política en 2012, con las nuevas generaciones del Movimiento Nacional de Liberación de Azawad (MNLA), mucho más instruidas y formadas que las anteriores. El efecto contaminante de las “rebeliones árabes” también alcanzó a la población joven tuareg dispuesta a iniciar un proceso de diálogo con las autoridades de Bamako para exigirles una amplia autonomía para Azawad. En este momento, la guerra de Libia (febrero-octubre de 2011) que llegaba a su término con el asedio de Muamar El Gadafi, abrió los cuarteles militares a los tuaregs exiliados en Libia, huídos de la sequía de los años 70, que regresaron finalmente a Mali, tras el asesinato del Coronel Gadafi, para acompañar la “causa tuareg”.

Las conversaciones esperadas nunca tuvieron lugar entre los independistas y el poder central. Como consecuencia, el MNLA recurrió a las armas (abril de 2012). La expulsión del ejército maliense y el vacío de poder en la zona fue aprovechado por los grupos terroristas para intervenir en las ciudades y hacer realidad el “proyecto político” de dominar el territorio y mantener bajo su control el tráfico de ilícitos. Además, levantó la bandera negra – el color del salafismo yihadista- de la salafiya yihadiya como “sistema político”. El experimento duró medio año y con muy poco éxito. La población autóctona se sentía muy alejada de la interpretación rigorista que los radicales hicieron del Islam y que no correspondía con la visión moderada que predominó en el territorio desde su independencia. El rechazo y el desgaste de la ciudadanía han provocado que la organización de AQMI y su hermana, MUJAO, sientan la obligación de diseñar una nueva estrategia para volver a ganar la confianza de la población nativa. El uso de tanta violencia les ha hecho muy impopulares y difícilmente recobrarán vida con los autóctonos de Mali que han dejado de ofrecerles servicios<sup>30</sup>. La experiencia alqaedista que resultó un fiasco concluyó con la intervención militar de la operación Serval.

## **1.2. Condiciones para el asentamiento de una organización terrorista**

Para que una organización terrorista o criminal encuentre un lugar donde arraigarse, crecer y expandirse se tienen que dar unas condiciones básicas. El sahara-saheliano, una de las zonas más vastas e inestables de la geografía mundial, es un lugar idóneo para que estas organizaciones encuentren refugio. Al medio natural hay que sumarle su depauperada

<sup>29</sup> Ould El Hadje, Salem et al. (2012): *Replique*, Bamako, Editions la Sahelienne.

Chirfi Moulaye Haidara, notable árabe de Tumbuctú, confirmó también a esta autora el pacto entre AQMI y ATT. Entrevista realizada en Bamako, en junio de 2013.

<sup>30</sup> Desplazados de la ciudad de Gao y de Tumbuctú en un campamento improvisado en Bamako explicaron a esta autora la desafección de ciudadanía del norte hacia los grupos terroristas tras los métodos que emplearon para monopolizar el poder político durante el año 2012. Junio de 2013.



situación, la corrupción política, la inestabilidad social y la falta de todo derecho<sup>31</sup>. Todo ello ha favorecido el asentamiento de grupos criminales como AQMI que se aseguran su continuidad con el reclutamiento de jóvenes que no ven otra salida.

Además de lo ya mencionado, existen otros factores endógenos, la fragilidad de las instituciones; un Ejército débil y fácilmente sobornable; apoyo local o la asistencia continuada de comunidades nativas a los grupos terroristas (en el caso que nos ocupa miembros de la comunidad tuareg y árabe) pero, sobre todo, la creación de rutas para el tráfico de todo tipo de ilícitos que constituye una importante fuente de financiación. Sin el comercio ilegal, hubiera sido difícil la evolución de esta organización criminal. El año 2000 resulta clave. En primer lugar, es partir de entonces cuando la comunidad internacional empieza a considerar al Sahel una región estratégica, al acoger a los combatientes yihadistas retornados de Afganistán. Y, en segundo lugar, se inician los primeros desembarcos en África de los carteles de la droga de América Latina<sup>32</sup>. La mafia internacional aprovechó las deficiencias estructurales de la región, así como los fenómenos coyunturales para asentar sus negocios en África.

La escasez de recursos para reprimir las actividades delictivas y la corrupción de militares y políticos, sirvieron de atracción a las organizaciones criminales transnacionales. El crimen organizado y las organizaciones terroristas han encontrado itinerarios fáciles. Muchos de ellos ya existían desde la independencia de Mali, puesto que servían a los nómadas para el tráfico de productos comerciales. El comercio transfronterizo siempre fue una necesidad en el Sahel, basado en productos de supervivencia, así como en dátiles, cereales o ganado. Estos intercambios comerciales sólo eran posible gracias a las redes familiares que controlaban el flujo comercial<sup>33</sup>. En la última décadas, esos caminos han sido utilizados para traficar con productos ilegales.

Los narcotraficantes de Colombia y México introducen la cocaína por Guinea Bissau y desde ahí toman diferentes rutas por la franja del Sahel. Una de esas rutas cruza Mali. La heroína que llega procede de Afganistán y el cannabis del Magreb. La ruta transaheriana es la más segura y la menos costosa. Las mafias apenas encuentran obstáculos por parte de los cuerpos y fuerzas de la seguridad, siempre tentados por la corrupción.

La evolución del crimen económico es un hecho que se mezcla con la criminalidad político-religiosa. Policías, militares y los narcoterroristas de AQMI conviven con el crimen del que obtienen beneficios cuantiosos que de otra forma no sería posible. Y esto ha sido motivo de preocupación en las cancillerías occidentales y en la propia comunidad internacional, como ha señalado el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon:

“I am especially disturbed by reports of terrorist activity. The assessment mission I dispatched in December 2011 to look at the effects of the Libya crisis on the Sahel found that terrorist groups, such as Al-Qaida in the Islamic Maghreb, have begun to form alliances with drug traffickers and other criminal syndicates. Such alliances have the potential to further destabilize the region and reverse hard-won democratic and

<sup>31</sup> Gourdin, Patrice: “Al Qaida au Sahara et au Sahel. Contribution à la compréhension d’une menace complexe”, *Diploweb*, 11 mars 2012, en <http://www.diploweb.com/Al-Qaida-au-Sahara-et-au-Sahel.html>.

<sup>32</sup> Ver: Informe elaborado por el Senado francés (nota a pie de página nº 10).

<sup>33</sup> Scheele, Judith: “Trafic ou commerce? Des échanges économiques au Sahara contemporain”, CERI (Junio de 2013), en <http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/dossiersduceri/trafic-ou-commerce-des-echanges-economiques-au-sahara-contemporain>.



peacebuilding achievements”<sup>34</sup>.

Así mismo, en otro informe publicado el 14 de junio de 2013, el Secretario General de Naciones Unidas volvió a insistir sobre las actividades del narcotráfico vinculadas al terrorismo que constituyen un desafío de gran magnitud en la región del Sahel<sup>35</sup>:

“The situation has left the Sahelian countries increasingly vulnerable to insecurity resulting from armed conflict, terrorist activities, illicit trafficking and related organized crime. I am particularly concerned by the apparent links between criminal syndicates involved in drug trafficking and related organized crime, as well as non-State armed groups active in the region. I am also alarmed by the activities of terrorist organizations and other militant groups, such as Al-Qaida in the Islamic Maghreb, Boko Haram and the Mouvement pour l’unicité et le jihad en Afrique de l’Ouest, as well as other transnational criminal organizations. They have committed acts of terrorism and abuses of human rights, increased the widespread flow of arms and engaged in human trafficking, drug trafficking and other illicit practices, while eroding State authority in many of the most vulnerable sections of society in the countries of the Sahel. In doing so, they have restricted opportunities for development”.

Por otra parte, las declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Amb Kodjo Menen, mostró su inquietud por los vínculos existentes entre el yihadismo nigerino de Boko Haram y diversas organizaciones criminales de África Occidental<sup>36</sup>:

“The possibility that the terrorist groups Boko Haram and Al-Qaida in the Islamic Maghreb (AQIM) had contact with criminal actors in the region,” the UN Council president and Ambassador was quoted in a statement by the UN.

Sobre el grupo terrorista de Nigeria, Boko Haram, no profundizamos en este estudio porque, aunque existen lazos ideológicos y parecidas “praxis” con Al Qaeda en el Magreb Islámico e incluso algunos de sus miembros han recibido entrenamiento en el norte de Mali, el radio de operaciones de la organización nigerina se centra en Nigeria. Boko Haram cuyo nombre en lengua local significa “la educación no islámica es pecado”, lucha supuestamente por instaurar la ley islámica (sharía) en el norte de Nigeria, de mayoría musulmana, mientras que el sur del país es predominantemente cristiano. Su evolución en el Sahel es preocupante para la Comunidad Internacional por su implicación en la economía criminal. Las instituciones internacionales no sólo alertan de que Nigeria, con la colaboración de Boko Haram, es lugar

<sup>34</sup> “West Africa, Sahel face « toxic brew » of crime, drug trafficking, piracy, terror”, Naciones Unidas, 21 de febrero de 2013, en <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sgsm14118.doc.htm>.

<sup>35</sup> "Report of the Secretary-General on the situation in the Sahel region" (Junio de 2013), en [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2013\\_359.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_359.pdf).

<sup>36</sup> K. Jonathan: “Boko Haram May Have Links With Criminals In W/Africa, Says Un Chief”, *Information Nigeria*, 4 de febrero de 2012.



de tránsito de la cocaína, sino que además es país de producción de anfetaminas. En 2011 y 2012 se descubrieron dos laboratorios sobre este ilícito<sup>37</sup>.

### 1.3. La transformación de la “causa” yihadista

La que parecía una relación aislada de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) con las actividades del narcotráfico ha pasado a ser una relación directa y estrecha. Los integrantes de esta organización terrorista y sus aliados como el Movimiento por la Unidad y la Yihad en el África Occidental (MUJAO)<sup>38</sup> participan igualmente del negocio. La tercera organización aliada a estos grupos y catalogada, en las vísperas de la operación Serval, como un grupo terrorista, Ansar Dín, se ha mantenido alejada del negocio y es vista como la más “honorable” en el norte porque su financiación proviene, en su mayor parte, de onegés y donantes particulares procedentes de los países del Golfo<sup>39</sup>. En este sentido, Argelia también ha colaborado con los integrantes de Ansar Dín, cuyo movimiento está compuesto fundamentalmente por tuaregs con lazos familiares en Argelia, donde también existe una importante comunidad de esta etnia.

Las servicios argelinos, durante la crisis de Mali, han mantenido negociaciones secretas con los tuaregs para evitar cualquier forma de sublevación tuareg en su suelo<sup>40</sup>. Varias fuentes tuaregs de MNLA han manifestado la “solidaridad” de Argelia con el grupo armado, al que le ofrece refugio a cambio de aplacar los síntomas separatista tuareg.

El líder de Ansar Dín, Iyad Ag Gali, ha sido cónsul de Mali en Arabia Saudí donde se impregnó de la ideología wahabí que luego extrapoló al norte de Mali, donde esta interpretación rigorista del Islam ha ganado terreno en las poblaciones mediante el levantamiento de mezquitas construidas con fondos saudíes. Si bien es cierto que Ansar Dín se aparta del tráfico de la cocaína u otros estupefacientes, jugó un rol fundamental como árbitro entre la administración central y AQMI para asegurar los canales de la droga<sup>41,42</sup>

Los terroristas han servido en las rutas de la droga no sólo como “guías” del tráfico o “escultas”, cobrando una especie de diezmo por permitir a las redes de narcotraficantes transportar en el territorio saheliano ingentes cantidades de estupefacientes, sino que ahora se han convertido en actores directos del negocio.

<sup>37</sup> Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el Crimen (ONUDC): “Criminalité transnationale organisée en Afrique de l’Ouest”, (febrero 2013), en [http://www.unodc.org/documents/data-analysis/tocta/West\\_Africa\\_TOCTA\\_2013\\_FR.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_FR.pdf).

<sup>38</sup> Fuentes de notables árabes de Mali aseguraron a esta autora que MUJAO es una escisión de AQMI y la separación en 2011 se deben a las divergencias en el reparto del dinero entre los integrantes de la franquicia de Al Qaeda. Los mauritanos, los verdaderos operadores de la organización, exigían igualdad en los beneficios de las operaciones de secuestros que solían redundar en los argelinos, líderes de las katibas. Po resta razón se produce la fractura y MUJAO es fundado por un mauritano cuyo oficio es el narcotráfico. La primera operación fue el secuestro en Tindouf (Argelia) de tres cooperantes, dos españoles y un italiano.

<sup>39</sup> Informes de los servicios de información de seguridad occidentales destinados en Mali a los que ha tenido acceso esta autora.

<sup>40</sup> “Mali: trois chefs d’Ansar Dine ont trouvé refuge en Algérie, selon un journal”, *Jeune Afrique*, 19 de abril de 2013, en [www.jeuneafrique.com/actu/20130419T110144Z/20130419T110142Z/mali-trois-chefs-d-ansar-dine-ont-trouve-refuge-en-algerie-selon-un-journal.html.19](http://www.jeuneafrique.com/actu/20130419T110144Z/20130419T110142Z/mali-trois-chefs-d-ansar-dine-ont-trouve-refuge-en-algerie-selon-un-journal.html.19).

<sup>41</sup> Esta información ha sido aportada por un alto cargo tuareg de Kidal del Movimiento Nacional de Liberación de Azawad (MNLA).

<sup>42</sup> Sobre esto también se pronunció el tuareg kidalí, Djibril Koné, durante una entrevista en Mali en junio de 2013. Koné se presenta como el sobrino de Iyad Ag Gali, fundador de Ansar Dín y ex combatiente del movimiento de liberación de Azawad.





La organización terrorista ha podido recibir hasta 30.000 euros por el paso de una caravana que une, por ejemplo, la ciudad de Tamanraset (frontera argelina y de alta población tuareg) con Arlit (al norte de Níger)<sup>43</sup>. Según un estudio del Instituto Militar de Documentación, Evaluación y Prospectiva de Argelia (IMDEP) y el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)<sup>44</sup>, “en diciembre de 2013 tres individuos originarios de Mali fueron juzgados por Estados Unidos, acusados de conspiración terrorista y de proveer apoyo material a AQMI. Estos acusados testificaron que AQMI había acordado asistir a la narcoguerrilla colombiana de las FARC en el transporte de cocaína desde África Occidental hasta el norte de África y AQMI se comprometía a proteger el cargamento de las FARC en su viaje desde Mali hasta España, a través de Argelia y Libia, o Argelia y Marruecos”.

Son más que razones para pensar que los países occidentales, Europa a la cabeza y los vecinos del Magreb, no se enfrentan a un dogma u doctrina religiosa, sino a barones de la droga que utilizan la religión para dar forma a una ideología colectiva con el último objetivo de conservar el comercio y ostentar poder. En diferentes entrevistas con actores directos del norte de Mali, así como con un responsable aduanero de Bamako y simpatizante de MUJAO<sup>45</sup>, se reconoció a esta autora que los diferentes grupos islamistas-que durante medio año ocuparon el norte de Mali e impusieron métodos afganos en el estilo de vida de la población- no buscaron el control de las ciudades para implantar un Estado islámico sino para controlar el negocio de la droga. “Y las ejecuciones en nombre del Islam era esenciales para la organización con el fin de sembrar miedo en Occidente y ganar adeptos. El discurso religioso debe ir acompañado de las operaciones”, argumentaron.

En este sentido, el discurso de la organización de Al Qaeda en el Magreb Islámico, en su trayectoria expansionista, empieza a calar también en sociedades del África occidental con unos niveles muy altos de corrupción, analfabetismo, y sin políticas de buena gobernanza. Aunque culturalmente los individuos de estos países se sienten muy distanciados de los vecinos del Magreb, el Islam sirve de elemento de cohesión, al que se aferran los altos mandos islamistas para convencer sobre la Yihad Global a cientos de africanos *desahuciados* provenientes de países como Níger, Nigeria, Ghana o Senegal. El mediador de Burkina Faso para la puesta en libertad de los cooperantes españoles secuestrados en Mauritania en el año 2009, Mustafa Chafi, advirtió a esta autora sobre la futura Al Qaeda negro-africana<sup>46</sup>.

#### **1.4. Los barones yihadistas**

Que la región del Sahel se haya convertido en principal zona de tránsito para los carteles de la droga de América Latina no sólo ha servido como una de las primeras líneas de financiación, junto con los secuestros de occidentales<sup>47</sup>, de los grupos terroristas, sino que también

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> “Terrorismo y tráfico de drogas en África subsahariana”, IEIEE, publicado en febrero de 2013. Consultado en junio de 2013.

<sup>45</sup> Alias “Rouggi”. Este hombre está señalado por los servicios de información occidentales como uno de los principales eslabones del tráfico de drogas.

<sup>46</sup> “África musulmana” es el nombre de una blog creado recientemente por la red terrorista de Al Qaeda en el Magreb Islámico impulsada para todo musulmán, según el blog, orgulloso de su religión y a todo hombre libre que rechace la opresión y la arrogancia del occidente sionista y cruzado.

<sup>47</sup> Los secuestros de occidentales son otra industria que implica a varios países del Sahel. Las liberaciones de los rehenes europeos suponen un desembolso de dinero, por parte de los países occidentales, no sólo a sus captores sino también a los intermediarios implicados que representan a los Estados. El caso más conocido es el de Mustafa Chafi, brazo derecho del presidente de Burkina Faso, Blaise Compaoré, e interlocutor para la puesta en marcha de operaciones de rescate. Actuó en la liberación de los tres cooperantes catalanes capturados en Mauritania en 2009 y en la liberación de los cooperantes secuestrados en Tindouf (Argelia) 2011.



representa la supervivencia para los ciudadanos de una región dependiente de una economía primaria víctima de “inseguridades”, así como alimentarias, energéticas, climáticas o medioambientales y políticas<sup>48</sup>. Este factor socio-económico ha contribuido en la tentación que sienten los jóvenes del norte de Mali para enrolarse en la cadena de la mafia internacional y actuar como colaboradores en el tráfico de drogas y de otros productos como los cigarrillos, residuos tóxicos, vehículos o inmigrantes. Pero la comercialización de las drogas es lo que más beneficios reporta.

Según fuentes directas<sup>49</sup>, algunos de los jóvenes “freelance” estarían cobrando 3.000 dólares por llevar la droga a sus destinos. Tras varios viajes sin incidencias, les permiten incluso quedarse con el vehículo todoterreno. Las posibilidades de que un autóctono rechace esta oferta son prácticamente ficticias.

Desde el año 2000- cuando el « mercado de Washington » es suplantado por el continente africano en el envío de toneladas de drogas- hasta la actualidad, el mercado ha florecido y se ha activado. La intensificación de entrada de este tipo de mercancías en el mercado europeo es un hecho como demuestra el informe del departamento de Naciones Unidas de crimen organizado que apunta que hasta 50 toneladas de cocaína procedentes de los países andinos transitan cada año por África Occidental con destino a Europa. Esto se materializa en 1,5 millones de euros de ingresos, sólo en 2012.<sup>50</sup> Pero además de la cocaína, también existen otros tráficados de ilícitos como el cannabis y en menor medida, la heroína, las anfetaminas ó los falsos medicamentos.

La ruta principal para el transporte de esta mercancía es aquella que enlaza América del sur con Guinea Bissau, el primer punto de aterrizaje para luego coger rumbo hacia el Sahel y el Magreb antes de entrar en la ribera del sur del mar mediterráneo. Su traslado a Europa se hace por tierra, mar y aire. Las autoridades colombianas revelaron en 2007 que cerca de un 35% de la cocaína producida en Colombia, Venezuela, la Guyana y Brasil era enviada por mar (80%) o aire (20%) a algún punto de África Occidental antes de acabar en manos de los consumidores europeos<sup>51</sup>. Naciones Unidas en un informe confirma también el crecimiento de la exportación y su demanda teniendo en cuenta el parámetro de las cantidades incautadas en África. Han aumentado pasando de una tonelada métrica anual entre 1998 y 2002 a 15 toneladas en 2006 y 33 toneladas anuales en el periodo 2005-2007<sup>52</sup>

Si tomamos como ejemplo el cannabis, su recorrido está bien marcado en los mapas de la mafia internacional que señala dos rutas: La primera ruta nace en el norte de Mauritania hasta el norte de Níger mientras que la segunda conocida como “la ruta de la esperanza” está localizada en el sur de Mauritania conectando la capital, Nuakchott con Bamako y con Níger. El Cannabis, que tradicionalmente ha sido producida y traficada en África, ya no es tanto un producto de consumo interno para convertirse en una fuente de exportación principalmente a Europa y en menor medida hacia Norteamérica y el este de Asia. Contribuye en la actualidad a más del 22% de la producción mundial. La operabilidad del tráfico tanto de este producto como la cocaína u otras sustancias tóxicas no hubiera sido posible sin la amplia red de locales

<sup>48</sup> Pierre Jecquenot et Serge Michailof, « Le développement du Sahel et en particulier le Mali : Leçons d'expérience, enseignements de la recherche », Les notes de l'IRIS, mai 2013.

<sup>49</sup> Fuentes de altos cargos de la seguridad occidental en Mali.

<sup>50</sup> "Documento de trabajo del senado francés", nº 720 (3 de julio de 2013), p. 107.

<sup>51</sup> United Nations Office on Drugs and Crime UNODC (2007): "Cocaine Trafficking in West Africa: The threat to stability and development".

<sup>52</sup> United Nations Office on Drugs and Crime UNODC (2011): "World Drug Report 2011".



y transnacionales que participan en este mercado. Sin duda, el grupo operativo más relevante es AQMI como se señala en este estudio.

Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) cuando vio el potencial que representaba el tráfico del cannabis, la cocaína y las armas, “legitimó” el tráfico de estos ilícitos lanzando una fatwa aunque ésta colisione directamente con la ley islámica. Fue el ex combatiente y líder de Katiba, Abu Zeid, muerto durante la operación Serval, quien autorizó a sus seguidores colaborar en el narcotráfico para favorecer su “causa”. Pare ello, llegó a convocar varios consejos de jefes y los actos delictivos (haram) fueron reconvertidos en lícitos (halal).

En aquellas reuniones, que algunos servicios de la seguridad malienses sitúan en 2007, se autorizó también los secuestros porque, según la doctrina salafista, los rehenes son catalogados prisioneros de guerra y el derecho islámico autoriza servirse de ellos como moneda de cambio para liberar a otros prisioneros o pedir un rescate. Sin embargo, en los secuestros de occidentales, que se vienen produciendo en los últimos años, se ha buscado como principal objetivo abultar las arcas de las organizaciones terroristas y los reclamos de liberación de rehenes yihadistas han sido marginales. La suma total de los rescates de los tres cooperantes españoles en agosto de 2010, en febrero de 2011; los tres empleados de la empresa nigerina de Areva, en julio de 2012; los tres cooperantes (dos españoles y un italiano); y en octubre de 2012 los cuatro trabajadores de Areva hacen un total de 30 millones de euros<sup>53</sup>.

Las contradicciones de los grupos terroristas son numerosas. No sólo por la adaptación de prácticas ilegales a las normas islámicas, sino también por el consumo de alcohol por parte de supuestos piadosos yihadistas, especialmente miembros del grupo terrorista MUJAO, que durante medio año, amenazaron con la amputación de manos y pies, como obligación islámica, a los pecadores, y han estado implicados en redes mafiosas y así mismo inmersos en asuntos de prostitución. De ello, se deja constancia en una serie de entrevistas realizadas por esta autora con notables árabes vinculados a estos grupos terroristas por lazos familiares o intereses personales. Declararon que la yihad es considerada como un « lujo » o un « sistema de vida » puesto que ofrece unas condiciones mucho más prósperas si se comparan con la vida en las ciudades donde la escasez del agua o la falta de alimentos no abre ninguna ventana de oportunidades para la emancipación de los autóctonos del norte de Mali.

En una entrevista en Bamako con un familiar de MUJAO, el interlocutor preguntó « ¿ por qué vivir hundido en la pobreza en una ciudad como la de Gao o Kidal pudiendo ser asistido por un grupo que te garantiza un camello, agua y un estatus social ?. Es así como la yihad se convierte en una “empresa” capaz de crear « empleos »<sup>54</sup>. En especial, para los autóctonos del norte de Mali que son conscientes de la realidad de la yihad en Ifoghas a diferencia de cuántos yihadistas del ala internacional han acudido a los llamados “campamentos” persiguiendo la causa de la yihad global. En este punto, abrimos un paréntesis sobre los tipos de actores que actúan en el norte de Mali.

Como es bien sabido un factor común que une a todos los jóvenes de la yihad en Mali a la hora de integrar las organizaciones terroristas ha sido el social, seguidamente del aspecto de la identidad y político. Los jóvenes captados por la estructura y movilizados hacia el norte de Mali albergan el sentimiento de desposesión fruto del magma social y de una situación económica muy desfavorecida que les oprime y les humilla. En el norte de Mali existen

<sup>53</sup> “La guerre de l’ombre”, *Jeune Afrique*, nº 2757, 10-16 de noviembre de 2013.

<sup>54</sup> Boukhars, Anouar: “¿El resurgimiento de al-Qaeda en el norte de África?” (agosto de 2013).



perfiles muy definidos y se encuadran dentro de la siguiente tipología que no pretende ser ni excluyente ni la mejor fundada:

**-Yihadistas nacionales.** Pertenecen a diferentes grupos étnicos malienses; así como los songhay, los tuareg, los árabes y los peuls. Todos albergan un sentimiento de fracaso social y abandono por parte de la administración central de Bamako y le achacan la pauperización a la colonización y el posterior nefasto trazo de las fronteras tras la Conferencia de Berlín de 1885 sin tener en cuenta los elementos culturales, lingüísticos o étnicos. En el caso de este grupo, los yihadistas ven en la yihad el lujo.

**-Yihadistas internacionales.** En esta clasificación pesa mucho más las convicciones políticas que las sociales y distinguimos entre los kamikaces árabes ( atraídos por el argumento de la perpetua guerra contra los impíos, los apóstatas y los invasores) y los kamikaces africanos: atraídos por la religión, el Islam. Es el único elemento de unión con el resto de sus camaradas del Magreb con los que dista notablemente desde un punto de vista cultural lingüístico.

A modo de conclusión dentro de este epígrafe, mientras que los yihadistas locales de Mali (songhay, peuls, árabes, tuaregs etc...) han considerado que ingresando en las filas de AQMI obtendrán a cambio una salida profesional, los yihadistas *internacionales* han perseguido la cuestión identitaria árabe-musulmana y el objetivo de sentirse realizado dentro de un aparato donde cumplir una función o un rol. La operación Serval ha empezado a transformar los objetivos de los yihadistas y los escenarios estratégicos de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI).

De hecho, el norte de Mali está siendo testigo de operaciones kamikaces que nunca antes se habían producido en la región<sup>55</sup>. La intervención francesa en tierras del Islam es el nuevo argumento del que se empieza a servir la organización para iniciar un nuevo proceso de reclutamiento. En especial, ahora que entre sus filas se han producido muchas bajas. Eso sí, la organización ya no cuenta con el apoyo local de Gao o Tumbuctú. Sus ciudadanos se sienten defraudados por los métodos violentos con los que actuaron tanto Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), que se instaló en Mauritania, como MUJAO, en Gao. Estos actos violentos, en nombre de la ley islámica, han abierto una brecha con los lugareños.

## 2. Conclusiones

El futuro del norte de Mali pasa por una estrategia de seguridad de la Unión Europa y los países del Magreb y del Sahel para hacer frente al desafío del desarrollo y la inseguridad que han provocado que los grupos criminales controlen pasos por donde circulan las redes de narcotráfico y de armas. La implicación directa de los terroristas en el crimen organizado y la delincuencia común contribuyen a la financiación de los yihadistas para continuar con las actividades ilícitas y, por tanto, favorece la desestabilización de la región.

---

<sup>55</sup> El pasado 14 de diciembre, en la ciudad de Kidal, un joven se inmoló a las puertas de un banco matando a dos soldados senegaleses de la MINUSMA.



La zona del Sahel está marcada por el recrudecimiento de esta actividad y su solución pasaría por invertir en seguridad y desarrollo pero estableciendo unos elementos de control que permitan conocer el destino de las ayudas. El mejor ejemplo de la desviación del dinero exterior entregado a las autoridades malienses, en el marco de la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, reside en un programa que Estados Unidos puso en marcha en 2007. La administración norteamericana invirtió alrededor de 600 millones de dólares para dotar a unidades de élite del ejército maliense de material y logística adecuadas, con el fin de hacer frente a la amenaza. Con el desembarco yihadista en 2012, se demostró la incapacidad de las fuerzas malienses para abortar la conquista yihadista. Hoy, la población se sigue preguntando ¿dónde fue destinado el dinero durante el periodo del presidente depuesto, Amadou Toumane Touré (ATT).

En el caso particular del norte de Mali, mientras la administración central no alcance un acuerdo con la población tuareg separatista, es difícil que el país pueda afrontar las amenazas presentadas en este artículo. Los tuaregs son parte del problema y de la solución.

La operación Serval y la derrota estratégica en el norte de Mali de AQMI y de MUJAO han transformado los actores implicados en el tráfico de ilícitos. Aunque las redes continúan extendidas por la región y los pasos por donde circulan los estupefacientes siguen abiertos a los criminales, el negocio se ha visto ralentizado con la intervención militar. Fuentes directas en los círculos de narcotráfico aseguraron a esta autora que “es necesario un mínimo orden dentro del desorden y el caos”. El santuario alqaedista, seriamente dañado, tras la incursión militar, intenta recuperar influencia en la región y lo hace desde el sur de Libia donde se reproduce el mismo sistema maliense: La conexión entre yihadistas y narcotraficantes que cuentan con el apoyo local de los tuaregs, los toubus y los árabes. El sur de Libia, incontrolable por el Congreso Nacional de Transición, (CNT), representa el nuevo núcleo de tráfico ilegal de drogas, armas, inmigrantes y el nuevo lugar de entrenamiento de las células yihadistas que huyeron del norte de Mali disuadidos por las tropas francesas.

#### APÉNDICE

<b>TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS DE MALI</b>	
<b>Extensión</b>	<b>1.240.000 km<sup>2</sup></b>
<b>Población 2012</b>	<b>14,85 millones</b>
<b>Tasa crecimiento población (% anual) 2012</b>	<b>3,0</b>
<b>Estructura de población (% del total) 2012</b>	<b>0-14: 47</b>
	<b>15-64: 50</b>
	<b>Más de 65: 3</b>
<b>Grupos étnicos</b>	<b>Mande 50% (Bambara, Malinke, Soninke), Fulani / Peul 17%, Voltaic 12%, Songhai 6%, Tuareg y Árabes (moros) 10%, otros 5%</b>
<b>Religiones</b>	<b>Musulmana 94.8%, Cristiana 2.4%, Animista 2%, Ninguna 0.5%, Sin especificar 0.3% (Censo 2009)</b>
<b>Tasa mortalidad (menores de 5 años/1.000)</b>	<b>176</b>



habitantes) 2011		
Tasa alfabetización, total de adultos (% de personas de 15 años o más) 2010	31	
Tasa población activa (% de la población mayor de 15 años) 2011	Hombres: 70	
	Mujeres: 37	
Brecha de pobreza (% de la población) 2010	1,5 US\$ por día: 16,4	
	2 US\$ por día: 35,2	
Crecimiento PIB (% anual)	2011: 2,7	2012: - 1,2
PIB per cápita (US\$ precios actuales)	2011: 739	2012: 694
Estructura PIB, valor agregado en % 2009	Agricultura:39%	
	Industria: 21%	
	Servicios: 40%	
Comercio de bienes y servicios (% del PIB) 2011:	Exportaciones: 26	
	Importaciones: 36	
Gasto militar (% del PIB) 2011	1,8	

Fuente principal: Banco Mundial. Washington. Disponible en <http://datos.bancomundial.org>.  
Fecha de consulta: 12/08/13.



# REBELIÓN Y SHARÍA EN EL SAHEL: UNA APROXIMACIÓN AL ESTALLIDO DE LA REBELIÓN TUAREG Y LA OCUPACIÓN DEL NORTE DE MALI POR GRUPOS YIHADISTAS E ISLAMISTAS ARMADOS

David Nieves<sup>1</sup>

*Universidad Autónoma de Madrid (UAM)*

## Resumen:

Mali ha sufrido en 2012 y 2013 uno de los periodos de crisis más graves que se recuerdan en su historia contemporánea. Este trabajo pretende aportar elementos para comprender los principales actores que han protagonizado el levantamiento tuareg en el norte de Mali y la posterior ocupación por parte de grupos yihadistas e islamistas durante cerca de 10 meses.

**Palabras clave:** Mali, rebelión tuareg, yihadismo, islamismo, Ansar Din, AQMI, MUYAO.

**Title in English:** “*Rebellion and Sharia in the Sahel: an Analysis of the Tuareg Rebellion and the Occupation of Northern Mali by Armed Jihadist and Islamist Groups*”.

## Abstract:

*In 2012 and 2013 Mali suffered one of the worst periods of crisis in its recent history. This article provides insights into the key players who have shaped the Tuareg rebellion in northern Mali and the subsequent ten-month occupation by jihadist and Islamist groups.*

**Keywords:** Mali, Tuareg Rebellion, Jihadism, Islamism, Ansar Din, AQIM, MUJWA.

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

---

<sup>1</sup> David Nieves Bullejos realiza un doctorado en Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad Autónoma de Madrid y es becario FPU-MEC.  
E-mail: [david.nievas@uam.es](mailto:david.nievas@uam.es).



## **1. Introducción**

Mali ha vivido en 2012 uno de los periodos de crisis más graves que se recuerdan en su historia contemporánea. El país ha sufrido una doble crisis, una en la mitad norte que acabó con la presencia del Estado y una crisis institucional en el sur y la capital, Bamako, provocada por el golpe de Estado del 22 de marzo 2012. Nos centraremos en la crisis del norte aunque también citaremos la crisis en el sur ya que creemos que están asociadas. El norte ha vivido una ocupación por parte de grupos armados islamistas durante cerca de 10 meses, desde abril 2012 hasta enero 2013. Para tratar de comprender lo acontecido creemos que hay una necesidad de ir más allá del enfoque securitario e integrar en el análisis otras perspectivas. El objetivo es un conocimiento con matices de los principales actores implicados y los contextos en los que han ejercido su dominio. Todo empezó el 17 de enero de 2012 con el estallido de la rebelión tuareg a cargo del Movimiento de Liberación Nacional del Azawad (MNLA). Esta derivó en una insurrección tuareg e islamista con el grupo Ansar Din a la que se añadieron los grupos autoproclamados yihadistas de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) y el Movimiento por la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO) los cuales finalmente tomaron el control de la mayoría del territorio. Creemos que lo sucedido en el norte de Mali es una crisis donde confluyen varios factores y donde existen unos matices que es conveniente tomar en cuenta a la hora de abordar el conflicto.

No podemos olvidar que estos acontecimientos ocurren en el desierto del Sáhara, un inhóspito y vasto espacio de miles de kilómetros y muy poco habitado que posee su propia naturaleza y códigos. Como apuntó en 2007 Baz Lecocq, uno de los grandes conocedores de la región, los acontecimientos en el Sáhara vienen determinados por la naturaleza del desierto. La falta de medios de comunicación hacen que la rumorología sea la principal fuente de información y ésta pocas veces escapa a la manipulación debido a los antagonismos existentes entre las etnias, clanes y pueblos, por lo que es difícil interpretar sin un conocimiento del contexto<sup>2</sup>. Por tanto, este trabajo es un intento de aproximación a los factores que provocaron esta crisis y que hicieron posible la ocupación del norte de Mali durante 10 meses. Para analizar la situación creemos que es necesario tener en cuenta varios aspectos que intentaremos desgranar en este artículo. Pretendemos huir de la simplificación de que lo que ha sucedido es un problema de terrorismo internacional. Si bien, somos conscientes de las limitaciones de nuestro trabajo debido al difícil acceso a la información y lo cambiante de la situación en el norte de Mali.

## **2. Un convulso norte de Mali**

### **2.1. Una antigua reivindicación tuareg**

Para una comprensión de lo acontecido en el norte de Mali desde que estalló la rebelión tuareg en enero de 2012 hasta la intervención militar francesa de inicios de 2013 es necesario echar la vista atrás para obtener una perspectiva histórica. La lucha del movimiento tuareg por la autodeterminación en la zona del Sahel en general, y en Mali en particular, tiene más de cincuenta años. Mali accedió a la independencia de Francia el 22 de septiembre de 1960.

<sup>2</sup> Lecocq, Baz y Shrijver, Paul: "The War on Terror in a Haze of Dust: Potholes and Pitfalls on the Saharan Front", *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 25, nº 1 (2007), p. 143, en [http://www.foreignpolicy.com/files/fp\\_uploaded\\_documents/120608\\_War%20on%20Terror%20JCAS%20offprint%20\(2\).pdf](http://www.foreignpolicy.com/files/fp_uploaded_documents/120608_War%20on%20Terror%20JCAS%20offprint%20(2).pdf).





Apenas dos años después, una parte de la comunidad tuareg se sublevó contra las autoridades poscoloniales de Bamako en la primera rebelión en el norte del país. Desde entonces el levantamiento armado tuareg ha sido una constante en la historia maliense. Hay unas motivaciones que han empujado a esta comunidad nómada a levantarse en armas a lo largo de la historia contra las autoridades centrales de Bamako en forma de diferentes rebeliones armadas.

La última rebelión, iniciada a principios de 2012, es la cuarta en la historia de las sublevaciones tuaregs en Mali y ha sido protagonizada por el Movimiento de Liberación Nacional del Azawad (MNLA en adelante) dando como resultado una grave crisis en la mitad norte sin precedentes en su historia. El MNLA nació en 2011 tras la unión de varios grupos tuaregs tradicionales que apostaron por un antiguo propósito, la independencia del Azawad. El llamado Azawad es una amplia extensión geográfica, equivalente a la dimensión de una España y media, que en la tradición tuareg comprende las actuales regiones administrativas de Kidal, Tombuctú y Gao situadas en el norte de Mali. Tras el recorte colonial de África y el acceso a las independencias, las amplias zonas de pastoreo de los comunidades nómadas tuareg quedaron bajo jurisdicción de Estados independientes como Mali, Argelia, Níger o Libia que levantaron fronteras en el extenso área del espacio Sáhara-Sahel. El territorio del Azawad y sus diversas poblaciones quedaron enmarcadas en el actual Estado de Mali. Actualmente, las tres regiones malienses de lo que los tuaregs denominan el Azawad ocupan ligeramente más de dos terceras partes de la República. A pesar de su amplitud, esta zona apenas está poblada con cerca de un millón y medio de personas, equivalente a un 10% de la población total de Mali que se concentra especialmente en las grandes ciudades.

El nacionalismo tuareg, enraizado en los efectos de la colonización europea de África, ha sido moldeado por décadas de marginalización y opresión. En los nuevos Estados independientes del África Occidental la comunidad tuareg era una minoría aislada de los centros de poder, no solo geográficamente sino también culturalmente. Cuando las autoridades francesas coloniales se retiraron de Mali, dejaron el poder en manos de los movimientos políticos dominados por las etnias negroides, mayoritarias en el sur. La comunidad tuareg ya había manifestado su intención de que se le concediese un territorio propio en el Sáhara que estuviese separado de la mayoría negroide del sur, pero las autoridades francesas lo rechazaron<sup>3</sup>. En consecuencia, al llegar la independencia el descontento tuareg fue mayúsculo. Pronto, comprobaron los pocos lazos que les unían con el nuevo Estado maliense en construcción. En este contexto, estalló la primera rebelión tuareg que Modibo Keita (1960-1968), primer presidente y padre de la independencia de Mali, sofocó duramente. En lo sucesivo, grandes zonas norteñas habitadas por poblaciones nómadas tuaregs se convirtieron en distritos militares y fueron ignoradas en las inversiones económicas durante décadas. Las sublevaciones y protestas tuaregs se abordaron desde entonces por Bamako como un problema a solucionar militarmente. Asimismo, la zona del norte, alejada del centro neurálgico que se estaba construyendo en la capital maliense, se convirtió en el lugar de abandono y exilio de los presos políticos, en especial bajo el régimen militar de Moussa Traoré (1969-1990)<sup>4</sup>.

El infradesarrollado norte del país era muy vulnerable a las sequías que se produjeron periódicamente en la zona, en especial en los años setenta y ochenta (1972-73, 1984-85). Las consecuencias de estas sequías fueron mortales para las comunidades de pastoreo del norte de

<sup>3</sup> Ould Cheikh, Mohamed Mahmud: "Lettre ouverte adressée au général de Gaulle, signée par 300 chefs locaux (30 mai 1958)", *Questions internationales, Le Sahel en crises*, nº 58 (noviembre-diciembre 2012), p. 122.

<sup>4</sup> De Benoist, Joseph Roger (1998): *Le Mali*, Paris, Harmattan, p. 124



Mali y la economía rural en general. Como resultado una segunda rebelión estalló en 1985 y los jóvenes tuaregs comenzaron a emigrar a los países de la región ricos en petróleo, en especial Argelia y Libia. La Libia de Muammar Gadafi acogió a muchos de ellos y se integraron en las llamadas “legiones islámicas” del ejército libio. Cientos de tuaregs fueron enviados a combatir en los años 80 a Líbano y en la guerra fronteriza de Libia contra Chad. A cambio, la comunidad tuareg obtuvo cierto apoyo del líder libio en sus reivindicaciones<sup>5</sup>.

La larga lucha por la autodeterminación no es una ideología que hace unanimidad entre los tuaregs y ni mucho menos entre la población del norte de Mali. La comunidad tuareg tiene una compleja forma de organización que descansa sobre estructuras tribales y una jerarquía muy marcada. Esta fragmentación hace que las múltiples rivalidades entre facciones alimenten constantes disputas intestinas dentro de la comunidad<sup>6</sup>. Incluso, muchos tuaregs consideran como legítimos los Estados donde residen desde hace décadas y están integrados en ellos. Además, la región del Sahel Occidental y concretamente el norte de Mali ha sido tradicionalmente una zona de intercambio cultural entre el norte de África, el espacio Sáhara-Sahel y el África al sur del Sáhara. En este amplio espacio grandes poblaciones de diversos orígenes étnicos y culturales han convivido durante siglos. Se cree que la comunidad tuareg no representa más del 30% de la totalidad de la población del norte de Mali. El resto la componen diversas etnias como los fulani, los árabes (mayoritariamente en Tombuctú), los kounta, los peuls sedentarios y los agricultores y artesanos songhai (especialmente mayoritarios en la región de Gao). El porcentaje que tienen cada una de las etnias y su distribución es difícil de conocer, sin embargo ha existido una tradicional simplificación local de la distinción racial entre el “blanco” referido a los tuaregs y los árabes, y “el negro africano” referido a los songhais y otras etnias negroides<sup>7</sup>. La pertenencia étnica ha sido de relevancia por la función tradicional de solidaridad y de protección, además de las relaciones políticas de alianzas que se han dado entre los grupos en especial en los años noventa cuando emergió un nacionalismo songhai para contrarrestar el nacionalismo tuareg. Con el paso de los años, las violencias asociadas a las rebeliones y una retirada del Estado maliense en el norte en los últimos días como consecuencia un incremento de las tensiones entre la diversidad de grupos étnicos que fue importante en la actual crisis que tratamos<sup>8</sup>. El gobierno del presidente maliense Amadú Tumaní Turé (2002-2012) se retiró progresivamente del norte de Mali pero fomentó la creación de milicias basadas en el origen étnico para intentar controlar la región ante los rebeldes tuaregs<sup>9</sup>.

En el inicio de los años noventa los profundos cambios en dirección a la democracia que experimentó Mali beneficiaron a las reivindicaciones tuaregs. En el verano de 1990,

<sup>5</sup> Para más información sobre la “contradictoria e irónica” relación de Gadafi con los tuaregs, véase, Dörrie, Peter: “The origins and consequences of tuareg nationalism”, *World Politics Review*, 9 de mayo 2012, en <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/11922/the-origins-and-consequences-of-tuareg-nationalism>.

<sup>6</sup> Algunos analistas observan que la crisis del norte de Mali que abordamos en este trabajo es debida en primer lugar a una rivalidad entre elites tuareg y otras comunidades del norte. Lacher, Wolfram y Tull, Dennis M.: “Mali: Beyond counterterrorism”, *SWP Comments, German Institute for International and Security Affairs*, nº 7 (febrero 2013), p.2, en [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C07\\_lac\\_tll.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C07_lac_tll.pdf).

<sup>7</sup> Lecocq, Baz; Mann, Gregory; Whitehouse, Bruce; Badi, Dida; Pelckmans, Lotte; Belalimat, Nadia; Hall, Bruce S. y Lacher, Wolfram: “One hippopotamus and eight blind analysts: A multivocal analysis of the 2012 political crisis in the divided republic of Mali. extended editors cut”, *Review of African Political Economy*, nº 137 (2013), p. 2, en <http://media.leidenuniv.nl/legacy/lecocq-mann-et-al---one-hippo-8-blind-analysts-editors-cut.pdf>.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Por ejemplo, apoyó la creación de milicias árabes a cargo de Ould Meydou, árabe del valle de Tlemsi, en la región de Gao, y milicias tuaregs a cargo de Ag Gamou, tuareg Imghad, comunidad vasalla del clan tuareg de los Ifoghas; International Crisis Group: “Mali: éviter l’escalade”, *Rapport Afrique*, nº 189 (18 julio 2012), p.4, en <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/mali/189-mali-eviter-l-escalade>.



coincidiendo con el desmoronamiento del deslegitimado y en bancarrota régimen militar del general Moussa Traoré, el movimiento tuareg inició una nueva rebelión que provocó una violencia generalizada. Las represalias militares de Bamako en el norte fueron importantes y provocaron el éxodo masivo de civiles que han marcado la memoria viva de las poblaciones del norte. El 6 de enero de 1991 se llegó a un acuerdo de paz con la mediación de Argelia en la localidad de Tamanrasset que previó la descentralización y la reintegración de los tuareg en las fuerzas armadas. El régimen militar de Moussa Traoré cayó finalmente el 26 de marzo 1991 tras el alzamiento popular prodemocrático y un golpe de Estado militar<sup>10</sup>. En medio de estos momentos de cambio, se satisficieron algunas reivindicaciones tuaregs. Se concedió cierta autonomía territorial y líderes y miembros del movimiento se insertaron en el ejército y en la administración maliense. Tras la firma del Pacto Nacional en 1992 entre el gobierno y los principales grupos rebeldes, se destinaron grandes sumas de dinero al desarrollo del norte en vistas a la aplicación de un estatuto particular y la descentralización prevista en la nueva y democrática Constitución de 1992. Sin embargo, las principales cláusulas del Pacto Nacional nunca han visto la luz<sup>11</sup>.

Años más tarde, en 2005, el nuevo inquilino del palacio de Koulouba, el antiguo héroe del alzamiento popular de los noventa, Amadou Toumani Touré (conocido como ATT), creó la Agencia Maliense para el Desarrollo en el Norte de Mali, un organismo para trabajar en la inversión y desarrollo en las regiones del norte pero la rebelión se reactivó en mayo de 2006. Las reivindicaciones seguían siendo en general similares que en las pasadas rebeliones y que se habían exigido a las autoridades centrales en 1992, a saber, una reforma económica y política y más posibilidades de mejora de los tuaregs que habían integrado el ejército maliense<sup>12</sup>. Del mismo modo que en los anteriores levantamientos, el fin de la rebelión siguió el mismo patrón y Argelia y Libia hicieron de mediadores entre los rebeldes tuaregs y el gobierno de Mali y de Níger, donde también había estallado el levantamiento. Ambos gobiernos hicieron algunas concesiones<sup>13</sup>. En los sucesivos años y hasta poco antes del estallido de la cuarta insurrección en 2012, la situación en el norte de Mali vino marcada por una paz frágil amenazada por el grupo del líder tuareg Ibrahim Ag Bahanga<sup>14</sup>. Este tuareg mantuvo viva la llama de la rebelión atacando y secuestrando soldados del ejército maliense<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> El golpe de Estado fue protagonizado por un joven militar y futuro presidente, Amadou Toumani Touré (ATT), que más tarde se retiró del primer plano político para dejar al estamento civil gestionar la transición a través de Comité para la transición. Se votó una constitución democrática que el 98,35% de los votantes aprobó el 12 de enero de 1992. De Benoist, *op. cit.*, p.225. Desde entonces, y hasta el golpe de Estado del 22 de marzo de 2012, los cambios en la presidencia del gobierno se han realizado en las urnas.

<sup>11</sup> "Pacte National Conclu Entre Le Gouvernement De La République Du Mali Et Les Mouvements Et Fronts Unifiés De l'Azawad Consacrant Le Statut Particulier Du Nord Du Mali", en [http://news.abamako.com/documents/docs/Pacte\\_National\\_annexes.pdf](http://news.abamako.com/documents/docs/Pacte_National_annexes.pdf).

<sup>12</sup> Lecocq et al., *op. cit.*, p. 155.

<sup>13</sup> Como la desmilitarización del norte a favor de unidades militares de antiguos rebeldes. Los acuerdos fueron mejor respetados en el vecino Níger lo cual contribuyó a que la rebelión tuareg de 2012 no tuviera eco en su territorio. Níger ha integrado a notables tuaregs y a antiguos dirigentes rebeldes en los órganos de decisión nacional y local. El antiguo líder tuareg Rhissa Ag Boula es consejero del presidente Mahamadou Issoufou desde 2011 y el primer ministro, Brigi Rafini, es un notable tuareg. Asimismo el país ha avanzado hacía una mayor descentralización regional, reclamada por los antiguos movimientos rebeldes. Dörrie, *op. cit.*; Deycard, Frédéric (2013): Les Touaregs du Niger et la crise du Sahel, *Sahel - Éclairer le passé pour mieux dessiner l'avenir*, GRIP, pp. 19-40.

<sup>14</sup> En 2007 los acuerdos fueron rechazados por una parte de los tuareg, como la Alianza Tuareg Níger-Mali (ATNM) y los ataques continuaron liderados por el líder tuareg Ibrahim Ag Bahanga.

<sup>15</sup> Para algunos observadores la rebelión protagonizada por Ag Bahanga tenía su causa en las tensiones internas dentro de la sociedad tuareg, que tuvo lugar esencialmente entre las tropas de Bahanga, provenientes de Kidal y las tropas tuareg integradas en las filas del ejército maliense o apoyadas por Bamako, muchas de las cuales eran Imghad o tribus consideradas no nobles, al contrario que los Ifoghas o los árabes berabiches; International Crisis Group, *op. cit.*, p.3.



Asimismo, el intercambio de acusaciones y recriminaciones por el incumplimiento de los Acuerdos de Argel de 2006 era constante. En febrero 2011, el presidente ATT anunció la promesa de poner en marcha un nuevo programa para el desarrollo del norte y la búsqueda de la paz y la seguridad con el fin de aliviar el descontento tuareg. Seis meses después se puso en marcha el Programa por la Seguridad, la Paz y el Desarrollo del Norte (PSPDN) con un presupuesto de 32 mil millones de francos CFA (65 millones de dólares)<sup>16</sup>.

Sin embargo, el incumplimiento de las promesas y las viejas heridas de los años noventa empujaron a una parte frustrada de la comunidad tuareg a organizar una nueva rebelión en 2012. Algunos factores ayudaron a tomar este camino. La caída del coronel Gaddafi en Libia, el regreso de los combatientes tuaregs y la diseminación de sus arsenales militares en el Sahel insufló energía a los grupos tuaregs interesados en la independencia. Pero lo que tornaría diferente el resultado de la cuarta rebelión fue la aparición de otros actores armados. Los grupos islamistas y yihadistas, establecidos desde hace tiempo en una especie de santuario en el norte de Mali, entraron en acción con el estallido de la nueva insurrección.

## **2.2. 2012: una rebelión tuareg diferente**

Cientos de combatientes tuaregs regresaron de Libia fuertemente armados después de la caída del líder libio y se integraron en Mali según sus líneas clánicas. Algunos retornaron al ejército maliense. Otros se sumaron a veteranos combatientes que esperaban en Mali y a un serie de jóvenes tuareg para fundar el MLNA<sup>17</sup>. En cualquier caso, la influencia de la crisis de Libia, que dejó a muchos milicianos desempleados y la apertura de los arsenales militares libios, no debe de ser entendida como la única explicación de la crisis. La militarización de las milicias fue rápida y clave en el resurgimiento de la nueva rebelión, pero ésta no se entendería sin la historia de las insurrecciones anteriores<sup>18</sup>. Posiblemente cualquier otro desarrollo de los acontecimientos en Libia hubiese llevado a un estallido de la rebelión separatista en Mali tarde o temprano.

No podemos olvidar los factores en los que coinciden en mencionar algunos autores. Es necesario tomar en cuenta la rivalidad interna entre las facciones tuaregs como una de las principales causas de la insurrección armada, junto con la corrupción de las estructuras centrales y el impacto desestabilizador del narcotráfico en el cual el gobierno de Bamako se había apoyado durante los últimos años para controlar el norte<sup>19</sup>. Pero las viejas heridas y una larga lista de promesas incumplidas por el gobierno de Bamako hicieron sentir una frustración en los combatientes veteranos tuaregs que se sumó a la nueva energía de los jóvenes en la diáspora, y en consecuencia, les hizo confluír para tomar el camino de la lucha por la

<sup>16</sup> El programa ponía el acento en proyectos ligados a la seguridad, las mujeres y a los jóvenes. Era encabezado por un tuareg de origen de Kidal, Mohamed Ag Erlaf y recibía subvenciones de los principales fondos mundiales de desarrollo, como el PNUD o el Banco Mundial y la UE. Gran parte de la comunidad tuareg no creyó en la promesa y vio el programa como una forma de incrementar la presencia militar del gobierno de Bamako en el norte del país; *Ibid.*, p. 7.

<sup>17</sup> Es de destacar que una vez más no todos los tuareg apoyaron el proyecto secesionista, y algunos líderes incluso ponen sus fuerzas militares al servicio de Mali, como el líder militar Ag Gamou.

<sup>18</sup> Máxime cuando los arsenales pertenecientes a los grupos armados encontrados por las fuerzas de intervención armadas francesas y chadianas en el norte son en su mayoría armas del ejército maliense que abandonó o que vendió a estos grupos; Conflict Armament Research and Small Arms Survey: "Rebel forces in northern mali. documented weapons, ammunition and related materiel", (2013), en <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/E-Co-Publications/SAS-SANA-Conflict-Armament-Research-Rebel-Forces-in-Northern-Mali.pdf>.

<sup>19</sup> El gobierno de Bamako se apoyó en facciones tuaregs vasallas de los clanes aristócratas así como en tribus árabes de Tombuctú y Gao, lo que permitió a éstos una libertad de actuación para participar del tráfico de estupefacientes que cruza el Sahel hacia Europa. Lacher y Tull, *op. cit.*, p 2.



independencia. Las facciones tuareg se reunieron en la localidad de Zakak, en el norte de Mali, en octubre de 2011 para dar inicio a las discusiones sobre la idoneidad de lanzar una nueva rebelión, la organización y el liderazgo de la misma<sup>20</sup>. Hay que señalar que el belicoso líder rebelde, Ag Bahanga, murió en un accidente de coche en el desierto maliense pero este contratiempo no interrumpió la fuerte movilización del movimiento. En la reunión se decidió nombrar a un retornado de Libia, Bilal Ag Sharif, como presidente del movimiento y a Mohamed Ag Najim como jefe militar, y se consensuó que el principal objetivo del recién creado MNLA era acabar con la “ocupación ilegal del gobierno de Bamako del Azawad” y la independencia del Azawad<sup>21</sup>.

En enero de 2012, la ofensiva armada del MNLA comenzó en el norte de Mali. El inicio de la nueva rebelión no fue ninguna sorpresa para el gobierno central del presidente ATT que, al tanto de las discusiones en el seno del movimiento tuareg, había intentado evitar el estallido de las hostilidades. Después de culpar al gobierno de Bamako de provocar militarmente al movimiento y de no cumplir sus promesas en el norte, el MNLA emprendió definitivamente el ataque a las guarniciones del ejército en Ménaka, en la región de Gao. Rápidamente, los ataques se extendieron a otras zonas de las regiones del extremo norte de Mali, como Aguelhoc en la región de Kidal<sup>22</sup>. El 17 de febrero, un mes después del inicio de la ofensiva, se comprobó que la insurrección no era como las anteriores. La intensidad de los combates era mayor que en otras ocasiones y se sospechaba de que otros grupos armados, presentes en la zona pero que hasta el momento no se habían enfrentado en campo abierto al ejército maliense, se habían sumado a la ofensiva tuareg<sup>23</sup>. El 11 de marzo 2012 el rápido avance rebelde obligó al ejército a retirarse a Tessalit, pequeña localidad en la provincia de Kidal, donde mantenía un estratégico bastión. El MNLA reclamó victoria mientras que el fragmentado y pobremente armado ejército de Mali anunciaba una “retirada estratégica”<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Para más información sobre la reunión de Zakak, véase, International Crisis Group, *op. cit.*, p 11.

<sup>21</sup> Hasta la fecha, la división en el movimiento tuareg había sido la tónica, pero en esta rebelión se hizo énfasis en la unidad. Para más información sobre la división de los grupos armados tuaregs desde los años noventa, véase, Morgan, Andy: “The causes of the uprising in northern Mali”, *Think Africa Press*, 6 de febrero 2012, en <http://thinkafricapress.com/mali/causes-uprising-northern-mali-tuareg>

<sup>22</sup> Las primeras consecuencias de la reanudación de la rebelión y la fuerte capacidad de ataque del MNLA fueron nefastas políticamente para la administración de ATT. A primeros de febrero tuvieron lugar manifestaciones en la ciudad de Kati, a las afueras de Bamako, donde se encuentra una de las principales guarniciones militares. Como un aviso de lo que pasaría meses más tarde con el golpe de Estado militar, las mujeres de los soldados destinados en el norte denunciaron las pésimas condiciones de equipamiento y armamento que poseían sus maridos e hijos para combatir.

<sup>23</sup> Se difundieron rumores de la participación de grupos como Al Qaeda en el Magreb Islámico, en especial por el gobierno de Bamako. La información que llegaba desde el desierto maliense era escasa y se confundía con la intención del gobierno de ATT de desprestigiar al movimiento tuareg.

<sup>24</sup> En esta fase de la insurrección tuvo lugar el sangriento episodio de Aguelhoc. En esta localidad cercana a la ciudad de Kidal se tiene constancia de que, después de su conquista por fuerzas rebeldes tuaregs, cerca de un centenar de soldados malienses fueron tomados prisioneros para más tarde ser ejecutados a sangre fría. Videos e imágenes de los cadáveres tomadas con teléfonos móviles circularon en todo el país, en especial en Bamako, levantando una alarma social. La forma de eliminar a los prisioneros conmocionó a la opinión pública maliense cuyo gobierno vio la mano de AQMI, en colaboración con los tuaregs rebeldes. Una comisión de investigación puesta en marcha por el gobierno de ATT confirmó la participación de AQMI en el asesinato y las potencias extranjeras así lo corroboraron apoyando la versión de ATT.



### **3. El golpe de estado en Bamako y el colapso de la administración maliense**

Aunque no es el tema principal de nuestro trabajo, creemos conveniente mencionar la crisis en el sur provocada por el golpe de Estado del 22 de marzo de 2012. El 21 de marzo, durante la visita del ministro de Defensa a la guarnición militar de Kati, a 15 kilómetros de la capital, un grupo de jóvenes oficiales se sublevaron en armas. Tomaron el camino de Bamako y asaltaron el palacio presidencial y la televisión pública. Después de varias horas de confusión, de madrugada un grupo de militares con el joven capitán Amadou Haya Sanogo a su cabeza leyeron un comunicado en la televisión anunciando la consecución del golpe de Estado. Las razones de la asonada estaban relacionadas con el conflicto en el norte.

Los jóvenes militares golpistas comunicaron la creación de una junta militar llamada el *Comité National pour le Redressement Démocratique et Restauration de l'Etat* (CNRDRE), y justificaron la toma del poder por la mala gestión de la guerra en el norte del país por el presidente ATT. El ejército había sufrido humillantes derrotas frente a las fuerzas rebeldes y el ánimo de las tropas cada vez era más bajo ante la incapacidad política y militar del Estado. Además de tener razones para desalojar del poder político a ATT por la pésima gestión del conflicto, los soldados de la junta militar también justificaron la necesidad del “acto” para “salvar” el país que estaba contaminado por la corrupción y nepotismo en la administración y el ejército. Los golpistas no encontraron grandes oposiciones a su acción ni grandes muestras de apoyo político al presidente derrocado y gozaron de cierto apoyo popular indirecto<sup>25</sup>.

El desconcierto generado por el golpe de Estado en la cadena de mandos militares fue aprovechada por los grupos rebeldes para terminar de conquistar el norte. En apenas dos semanas el MNLA, en colaboración con una suerte de coalición de distintos grupos armados, tomaron las principales ciudades norteñas. El 5 de abril, el MNLA informó del fin de las operaciones militares y un día después, libre de la presencia de tropas del ejército maliense por primera vez en 60 años, declaró la independencia del Azawad. Sin embargo, la conquista del norte de Mali o lo que los tuaregs llaman el Azawad dio paso progresivamente a un dominio islamista. A pesar de la euforia inicial por la expulsión de las tropas de Bamako, la situación del MNLA cambió rápidamente. El movimiento secesionista obtuvo serias derrotas en los territorios conquistados a mano de los grupos islamistas y yihadistas con los que había formado una alianza militar para enfrentarse al ejército. El movimiento fue desbancado de Tombuctú por el grupo islamista Ansar Din y por Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), y tras feroces combates sus miembros fueron expulsados de Gao por el Movimiento por la Unidad y la Yihad en África del Oeste (MUYAO).

### **4. ¿Un estado islámico y yihadista en el Sahel?**

Como pasaremos a ver a continuación, la crisis del norte del Mali también descansó sobre elementos étnicos y de memoria histórica que los residentes del norte poseen. Los largos años de rebeliones y los excesos de los combatientes tuaregs también han generado hastío entre la población maliense en general, y en especial entre los residentes del norte de otras etnias no

---

<sup>25</sup> Para más información sobre el golpe de Estado protagonizado por el capitán Amadou Haya Sanogo, véase, Nieves Bullejos, David: “Mali: del golpe de Estado a las elecciones presidenciales”, *Cuadernos Fundación Manuel Giménez Abad*, nº 5 (junio 2013), en [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/5\\_cuadernos\\_junio2013.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/5_cuadernos_junio2013.pdf).



tuareg que también han sufrido las consecuencias de la lucha por la autodeterminación<sup>26</sup>. En el pasado se crearon movimientos populares armados en torno a etnias, como los Ganza Izo (“hijos de la tierra”, de etnia songhai) y se alzaron en armas con el apoyo de Bamako. En la reciente rebelión, estas milicias estuvieron en alerta desde el inicio para contrarrestar la ofensiva tuareg. Esta animadversión entre las poblaciones no tuaregs exacerbada desde hace un tiempo por la ausencia del gobierno maliense fue sabiamente manipulada por los grupos islamistas y yihadistas que, con la ayuda de un discurso religioso que en principio no es excluyente por la etnia, lograron expulsar al separatista MNLA de las localidades conquistadas y adueñarse del norte del país<sup>27</sup>.

Además de abundar en la sensación de desorden y animadversión producida por la ocupación del MNLA, los grupos armados se apoyaron en su gran capacidad armamentística y adquisitiva. Gracias al dinero proveniente de la “industria del secuestro” y su controvertida relación con los tráfico ilícitos y de estupefacientes en el Sahel, pudieron ofrecer a la población local cierto alivio económico y social. Estos grupos se esforzaron en mejorar las condiciones de vida de la población local en contraposición con el dominio tuareg e incluso llegaron a atraer a jóvenes malienses refugiados en el sur por la breve bonanza que lograron imponer en sus dominios<sup>28</sup>.

#### **4.1. La yihad saheliana**

Del mismo modo que la actual crisis en el norte de Mali no se entendería sin una aproximación histórica a la cuestión tuareg, debemos tener en cuenta la presencia en el norte del país desde la última década de grupos criminales y yihadistas de ascendencia argelina. Asimismo, la reciente aparición de grupos armados con ascendencia local, apoyados en el narcotráfico, ha terminado por desangrar aún más las heridas del norte del país.

Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) y el Movimiento por la Unicidad y la Yihad en África del Oeste (MUYAO) son considerados grupos terroristas, autodenominados yihadistas en su funcionamiento y objetivos, si bien su forma de actuar y su región de influencia son diferentes. Hasta el inicio de la rebelión, estos grupos armados actuaban en la clandestinidad en el desierto y en las ciudades beneficiándose del laxismo del que ha sido acusado el gobierno de Bamako, y ligados al tráfico de estupefacientes, del que también se sospecha han participado altos oficiales del ejército y de la administración del Estado<sup>29</sup>. Tras el inicio de la rebelión tuareg, estos grupos participaron de los ataques tuaregs formando una coalición oficiosa con un objetivo común, derrotar al ejército maliense. Debido a su poderío

<sup>26</sup> Según un informe de Amnistía Internacional, no solo los abusos islamistas fueron denunciados. Un gran parte de los abusos cometidos durante la rebelión son protagonizados por miembros del MNLA. También por las fuerzas de seguridad malienses. La asociación de todos los tuaregs con el secesionista MNLA provocó la violenta reacción de parte de la población civil que se tomó la justicia por su mano contra comunidades tuaregs presentes también en el sur del país que fueron agredidas en actos de revancha, como se informó en los primeros días de la rebelión; International Amnesty: “The civilians bear the brunt of the conflict”, *Amnistía Internacional* (septiembre 2012), en <http://www.amnesty.org/pt-br/library/asset/AFR37/007/2012/en/4798153b-b5c1-4362-b43a-5a0668bebf21/afr370072012en.pdf>.

<sup>27</sup> Tinti, Peter: “Understanding northern Mali: Local Context is Everything”, *Think Africa Press*, 28 de agosto 2012, en <http://thinkafricapress.com/mali/rethinking-intervention-northern-mali-gao-timbuktu-kidal-azawad>. Thiam, Adam: “Après des heures d’affrontement, les salafistes chassent le MNLA de Gao: le film des événements”, *Le Républicain*, 28 de junio 2012, en <http://www.maliweb.net/news/insecurite/2012/06/28/article.76154.html>.

<sup>28</sup> La extensión de una cierta bonanza proporcionó legitimidad inicial a los grupos armados islamistas que ocuparon el territorio; “Islamists lure back northerners”, *Humanitarian News and Analysis*, 18 de octubre 2012, en <http://www.irinnews.org/report/96578/mali-islamists-lure-back-northerners>.

<sup>29</sup> Lecocq et al., *op. cit.*, p 16; Lacher, *op. cit.*, p 10.



armamentístico y su número de combatientes fueron un actor importante en la ofensiva inicial de la que se sospecha que se benefició el MNLA. Con la retirada del gobierno de Bamako de la mitad norte del país, estos grupos pasaron a expulsar al MNLA de sus posesiones y se repartieron el control de las principales ciudades y regiones. De este modo pasaron a administrar y gestionar ciudades y poblaciones, un desafío que solventaron apoyándose en un primer momento en las viejas rencillas locales y en afiliaciones clánicas. Su condición de extranjeros, cuyos líderes son argelinos y mauritanos y la presencia en sus filas de combatientes provenientes de países de la región, en especial en AQMI, añadido a la implementación de una ley islámica ajena a la práctica tradicional religiosa de la zona, hizo sentir una desconfianza y un desapego por los residentes locales que, sin embargo, no evitó el reclutamiento en el ámbito local y el relativo y temporal alivio de la situación de los residentes<sup>30</sup>.

Aunque se sabe poco del Movimiento por la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO), se cree que es una escisión de Al Qaeda en el Magreb Islámico relativamente reciente. En octubre de 2011 anunciaron la existencia del grupo con motivo del rapto de tres cooperantes europeos, dos de ellos españoles, en el campo de refugiados de Tindouf, Argelia. Desde entonces el grupo ha reivindicado la expansión de la yihad armada a todo el África Occidental y ha hecho hincapié en que sus miembros y líderes no son argelinos, en contraposición con AQMI. MUYAO tiene un componente local del norte de Mali importante. A la cabeza del grupo se encuentran un mauritano y un maliense de etnia árabe, una de las etnias muy presentes en el norte de Mali.

Tras el inicio de la rebelión y la posterior retirada del ejército maliense, MUYAO se instaló en la región de Gao, en el extremo este del país, y concretamente se esforzó en ocupar la ciudad de Gao, de donde se cree que provienen la mayoría de sus miembros. El grupo yihadista se financia con el secuestro de ciudadanos extranjeros a cambio de un rescate<sup>31</sup> y con el negocio del contrabando de cocaína, donde Gao mantiene una posición estratégica<sup>32</sup>. Como apuntan algunos observadores, el grupo camina entre la frontera de grupo criminal dedicado al secuestro y al tráfico de estupefacientes y el grupo terrorista yihadista. A pesar de su gran interés en el tráfico de cocaína que atraviesa en norte de Mali, no se puede desdeñar su vertiente terrorista yihadista demostrada con la colocación de un coche bomba en una comisaría en Tamanrasset en 2012 y los coches bomba en Arlit (Níger), Kidal y Menaka, reivindicados por el grupo en 2013. Pero durante la ocupación entre abril de 2012 y enero de 2013 se esmeró en la aplicación de la sharía en sus dominios<sup>33</sup>. Fue contradictorio ya que pudo afianzarse en la ciudad de Gao. Después de expulsar al MNLA, los miembros de MUYAO distribuyeron víveres y ayuda entre la población, mayoritariamente songhai, ganándose su apoyo pero al mismo tiempo aplicaron las severas penas corporales de la implementación rigorista de la sharía y medidas impopulares como la destrucción de mausoleos o la prohibición de escuchar música, granjeándose la protesta de los residentes. Miembros de MUYAO protagonizaron casos de amputaciones de manos y pies pero las

<sup>30</sup> La sospecha de que militantes nigerianos de Boko Haram viajaron al norte de Mali para sumarse a AQMI y la presencia de otros combatientes extranjeros siempre ha sido una constante desde que los grupos islamistas tomaron el control en el norte de Mali; Issoufou, Mahamadou: "Des djihadistes afghans et pakistanais sont presents au Mali", *Jeune Afrique*, 8 de junio 2012, en <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20120608093359/#.T9Ne0u83Gys.twitter>.

<sup>31</sup> Después de la conquista de Gao, MUYAO secuestró a 7 funcionarios argelinos del consulado de Argelia en Gao en abril de 2012. Desde noviembre de 2012 el grupo mantiene en cautiverio a un ciudadano franco-portugués secuestrado en Diéma.

<sup>32</sup> Lebovich, Andrew: "Mali's bad trip", *Foreign Policy*, 15 de marzo 2013, en [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/03/15/mali\\_s\\_bad\\_trip](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/03/15/mali_s_bad_trip).

<sup>33</sup> *Ibid.*





protestas y reacciones de la población residente también llegaron a provocar el retraso de algún castigo<sup>34</sup>. Con las sumas de dinero obtenido, la cooptación y la manipulación del hastío de la población hacia los secesionistas tuaregs, inicialmente MUYAO logró instalarse cómodamente en sus dominios en Gao. Sin embargo, su severidad en la aplicación de su versión de la justicia islámica y la aparente arabización del grupo sembró dudas entre los residentes<sup>35</sup>.

En cuanto a AQMI, el germen de la organización se implantó en el norte de Mali alrededor del 2003. Tras la derrota del Grupo Islámico Armado (GIA) en Argelia, el Grupo Salafista de Predicación y Combate (GSPC) se refugió en las comunidades del desierto del norte de Mali aprovechando la debilidad de las estructuras de autoridad de los Estados del Sahel. Se cree que los líderes argelinos estrecharon lazos de sangre con las poblaciones locales, como uno de sus líderes, el argelino Mojtar Belmojar que tomó en matrimonio a una mujer local, asegurándose la simpatía y la colaboración de los autóctonos. Asimismo, también se ganaron la integración en estas comunidades mediante la aportación de servicios que el débil Estado deniega a estas comunidades lejos del control gubernamental<sup>36</sup>. En 2007, el líder de la organización, el argelino Abdelmalek Droukdel, anunció que la red pasaba a denominarse Al Qaeda en el Magreb Islámico sometiéndose a las órdenes de Al Qaeda central como franquicia en el norte de África. AQMI se ha establecido cómodamente en el norte de Mali, beneficiándose también de una controvertida política del presidente ATT que le permitió tener una gran logística y organización en el desierto en los últimos años<sup>37</sup>. Tras el éxito inicial de la rebelión tuareg en 2012 la organización no dudó en sumarse a ella con el objetivo de crear un Estado Islámico y yihadista en el norte de Mali. Su gran potencial armamentístico distribuido en las diferentes *qatibas* o brigadas repartidas geográficamente en el desierto del Sáhara reportó un importante peso en la conquista. La organización pasó a controlar durante varios meses de 2012 la ciudad y región de Tombuctú, que se cree que compartió con Ansar Din.

La diversidad de actores y las alianzas locales que estos grupos mantuvieron con facciones locales para controlar el territorio hizo necesario huir de la simplificación del conflicto como un problema tuareg o como un problema de terrorismo internacional. La frontera entre los grupos en liza es muy débil en un contexto tan poroso como es el Sáhara. La colaboración entre los grupos armados durante el inicio de la rebelión a principios de 2012 fue frecuente, evaporándose sobre el terreno de batalla la condición de terroristas de unos y otros por la lucha por un mismo objetivo. La colaboración puntual, o simplemente evitarse unos a otros, fue habitual en un espacio donde, a pesar de ser un espacio amplio, los ejes de carreteras y los puntos estratégicos de aprovisionamiento son escasos, y por lo tanto, tuvieron que ser cooperativos. El apoyo a estas organizaciones por las facciones locales estuvo muy

<sup>34</sup> Para más información: Lebovich, Andrew: "Trying to understand MUJWA", *Al Wasat (Blog). The Muslim world, radicalization, terrorism, and ideology*, (22 de agosto 2012), en <http://thewasat.wordpress.com/2012/08/22/trying-to-understand-mujwa/>.

<sup>35</sup> Tinti, Peter (2013): "The Jihadi from the block", *Foreign Policy*, 19 de marzo 2013, en [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/03/19/jihad\\_mali\\_al\\_qaeda\\_gao](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/03/19/jihad_mali_al_qaeda_gao).

<sup>36</sup> Sobre la instalación del terrorismo yihadista en el desierto de Sáhara, también conviene señalar la polémica teoría del antropólogo Jeremy Keenan. El investigador Keenan sostiene que el GSPC, y el posterior AQMI, es una creación de los servicios secretos argelinos con el beneplácito de los Estados Unidos y que sus principales líderes son agentes de la DRS. Para más información sobre esta teoría, Keenan, Jeremy (2009): *The Dark Sahara: America's War on Terror in Africa*, London, Pluto Press.

<sup>37</sup> Para más información sobre el laxismo del gobierno de ATT para con AQMI y la posible connivencia a causa del tráfico de la droga, véase, Lacher, Wolfram: "Organised crime and conflict in the sahel-sahara region", *Carnegie Endowment for International Peace* (septiembre 2012), en [http://carnegieendowment.org/files/sahel\\_sahara.pdf](http://carnegieendowment.org/files/sahel_sahara.pdf).



dividido por las afiliaciones clánicas y étnicas y por la prestación de servicios y de dinero que ofrecieron a los individuos que no comulgaron necesariamente con la ideología y sus objetivos. Prueba de ello fue el grupo Ansar Din. Durante el proceso de negociación emprendido por la mediación africana este grupo no llegó a rechazar frontalmente a AQMI y MUYAO como se le exigió lo que le valió siempre la sospecha de ser yihadista. Sin embargo, es poco probable que hubiese dado ese paso puesto se benefició de su alianza temporal con estos grupos por su potencial y su gran poder adquisitivo. Estos beneficios los utilizó para seguir ejerciendo su influencia, si bien sus objetivos eran diferentes a los de estos grupos como veremos a continuación.

#### **4.2. La emergencia del islamismo en clave local**

Otro de los actores en este conflicto es el grupo tuareg e islamista Ansar Din (a menudo traducido como “Defensores de la fe”). Es un movimiento compuesto fundamentalmente por tuaregs de los Ifoghas y está liderado por el tuareg maliense Iyad Ag Ghali. Como uno de los principales líderes que iniciaron el levantamiento de los años noventa, Ag Ghali es un viejo conocido de la política maliense y regional. Tras el inicio de la reciente rebelión, Ansar Din fue de los grupos más activos militarmente que le hicieron ser uno de los actores centrales de la crisis en el norte de Mali. La conversión de su líder a un islamismo político ha dado lugar a numerosas conjeturas sobre la verdadera razón de ser de Ansar Din, si es un elemento más de la internacional yihadista o si es una emergencia política local más del problema del norte de Mali.

La trayectoria de Iyad Ag Ghali ha sido controvertida en el seno del movimiento tuareg. Hijo de un tuareg fallecido en la primera rebelión de 1962, se crió dentro del clan de los Ifoghas, clan considerado como la nobleza o elite en la compleja estructura tribal<sup>38</sup>. Como muchos jóvenes de la comunidad tuareg, el joven Ag Ghali se vio forzado a la emigración en los años setenta y ochenta. Durante esos años estuvo al servicio del líder libio Gadafi, combatiendo en el extranjero donde aprendió habilidades militares. En los años noventa, fue llamado por el movimiento maliense para la rebelión que se estaba iniciando frente al tambaleante régimen militar de Moussa Traoré. Ag Ghali fue uno de los principales líderes de la rebelión. También fue el líder tuareg que aceptó la negociación con Bamako para calmar la insurrección, algo que una parte del movimiento nunca aceptó ni le perdonó. Su cercanía con Bamako tras los polémicos acuerdos le valieron las acusaciones de traición y de colaborar con el Estado de un parte de la comunidad tuareg.

Al líder tuareg se le ha descrito en muchas ocasiones como un pragmático oportunista<sup>39</sup>. Por oportunismo o no, ha sido el personaje que ha traído el islamismo político al norte de Mali mezclándolo con unas preocupaciones locales. Ha abrazado la causa islamista y ha intentado implantarla en el movimiento tuareg. Desde el final de la fracasada rebelión de los noventa, Iyad Ag Ghali empezó a interesarse en el islam que predicaban los miembros del Tabligh a Jama'a o Da'wa, como también es conocida, desde los años noventa en Mali. El Tabligh es una organización misionera de origen indio que predica un islam piadoso en todo el mundo y que busca reconducir al musulmán a la práctica correcta. Esta organización

<sup>38</sup> El clan también posee una legitimidad religiosa atribuida por el trazado de sus antepasados hasta el Profeta. Mcknight, Joe: “Iyad: An epic of modern Mali”, *The Revealer*, 16 de octubre 2012, en <http://therevealer.org/archives/13713>.

<sup>39</sup> Lloyd George, William: “The Man Who Brought the Black Flag to Timbuktu”, *Foreign Policy*, 22 de octubre 2012, en [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/10/22/the\\_man\\_who\\_brought\\_the\\_black\\_flag\\_to\\_timbuktu?page=0\\_0](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/10/22/the_man_who_brought_the_black_flag_to_timbuktu?page=0_0).



misionera rechaza posicionarse políticamente además de refutar la violencia y la yihad, y aunque aboga por el seguimiento de la sharía no significa una inmediata radicalización y un pase a la yihad, de hecho no hay evidencias de radicalizaciones masivas por la Da'wa en África del Oeste. A pesar de que la mayoría de los tuaregs reniegan de ese islam, el seguimiento de la práctica piadosa de la Da'wa ha aumentado en África del Oeste en general, y en el norte de Mali en particular, en reacción a la extensión de la corrupción del Estado y de las debilidades de éste en materia económica y social. Además de por estos motivos, tuvo bastante aceptación en el clan de los Ifoghas por rivalidades políticas<sup>40</sup>. La conversión de Ag Ghali en un personaje piadoso sorprendió a la mayoría de sus compatriotas puesto que, aunque de religión musulmana, al parecer no era muy celoso de la práctica religiosa. Iyad era conocido por su afición a la bebida y los cigarrillos<sup>41</sup>. Algunos observadores creen que el líder tuareg acudió a París y Pakistán donde frecuentó mezquitas del Tabligh<sup>42</sup>.

A su regreso al norte de Mali, Ag Ghali ejerció como intermediario entre el gobierno maliense, los gobiernos occidentales y los grupos terroristas para la liberación de los 32 rehenes europeos capturados en 2003 en el Sáhara. En esta época se cree que cosechó relaciones con históricos miembros de AQMI, llegando incluso a tejer unos lazos sanguíneos con algún líder, lo que a menudo se utiliza para ubicarlo dentro del movimiento yihadista magrebi<sup>43</sup>. Años más tarde, durante el inicio de la rebelión en 2006 en la que también participó, dejó claro que su islamización no significaba un apoyo a las prácticas yihadistas de los grupos terroristas de la zona ya presentes en ese momento<sup>44</sup>. En un telegrama filtrado por Wikileaks de la embajada de Estados Unidos en mayo de 2007, Iyad comentaba la implantación de AQMI en la región, pero estimaba que la organización de Ben Laden tenía poco arraigo por la ideología extremista que importaba a la población tuareg del norte. De hecho, reclamaba un apoyo del gobierno maliense y estadounidense para expulsar a la franquicia de Ben Laden de allí, algo que hoy puede contrastar con las sospechas sobre él y su grupo por mantener una estrecha colaboración con la organización terrorista en los acontecimientos de 2012 y 2013<sup>45</sup>. En 2008, en cumplimiento de los acuerdos de 1992 que prevén el envío de representantes tuaregs en el exterior, Iyad fue enviado como asesor al Consulado de Mali en Jeda. Imbuido de un islam piadoso, es en Arabia Saudí donde algunos observadores sospechan que adoptó una radicalización política que le ha llevado a militar<sup>46</sup>. Sus aparentes flirteos con grupos religiosos extremistas le hicieron ganarse la expulsión por parte de las autoridades saudíes en pocos meses<sup>47</sup>.

De vuelta en Mali, en 2011 con el inicio de la gestación de la nueva rebelión tuareg, Iyad intentó erigirse en líder del movimiento insuflándole un matiz religioso. Esto no fue aceptado por una parte del movimiento y, añadido a sus oscuras relaciones con Libia y Argelia y sobre todo con Bamako, le auguró el rechazo durante la conformación del MNLA.

<sup>40</sup> Lecocq y Shrijver, *op. cit.*, p 149.

<sup>41</sup> Mcknight, *op. cit.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, p 150. En su argumentación sobre el impacto del Tabligh entre los Ifoghas, Mcknight menciona un chiste extendido en el norte de Mali sobre Iyad Ag Ghali y su conversión a observar un islam más piadoso. En el mundo tuareg se dice que si en los años 90 llegabas a la puerta de Iyad por la mañana y el guarda te decía que estaba indispuerto es que había estado todo la noche bebiendo, y que si llegas ahora a su puerta y el guarda te dice que está indispuerto es que ha estado rezando toda la noche.

<sup>43</sup> Se cree que al Targui, el líder tuareg que lidera una pequeña *qatiba* de AQMI, es sobrino de Iyad.

<sup>44</sup> Lecocq y Shrijver, *op. cit.*, p 155.

<sup>45</sup> Lloyd George, *op. cit.*

<sup>46</sup> Ostebo, Terje: "Le militantisme islamique en afrique", *Bulletin De La Sécurité Africaine, Centre d'Etudes Strategiques De l'Afrique*, nº 23 (septiembre 2012), en [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/AfricaBrief\\_23\\_French.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/AfricaBrief_23_French.pdf).

<sup>47</sup> Morgan, *op. cit.*



Su ferviente visión religiosa del movimiento tuareg le valió una falta de apoyos para liderar, en primer lugar, el movimiento rebelde y, más tarde, para denominarse el sucesor del Amenokal o jefe supremo tradicional tuareg. Apartado de la escala de poder a pesar de haber sido una gran figura en los años noventa, se decantó por la fundación de su propio movimiento, Ansar Din, con el fin de instaurar la sharía en la zona sin olvidar las históricas reivindicaciones tuaregs.

Su influencia espiritual y prestigio militar dentro de una parte de la comunidad tuareg seguía vigente y lejos de no predicar atrajo a numerosos seguidores y personajes de renombre, incluso de dentro de las filas del MNLA. Tomando el islam como bandera también intentó sobrepasar las divisiones entre clanes tuaregs y entre etnias en el norte de Mali y con ello hacer posible la idea de controlar una amplia zona no necesariamente circunscrita a donde existieran apoyos al proyecto secesionista tuareg. Si bien su movimiento siempre ha estado liderado por tuaregs de los Ifoghas y sus principales preocupaciones y reivindicaciones eran ampliamente tuareg, como demuestra la plataforma política que anunciaron a principios del año 2013 en la que un gran porcentaje de las reivindicaciones tenían como objeto la cuestión tuareg<sup>48</sup>. Además de abogar por la implantación de la sharía, se ha reclamado en contra de la secesión del Azawad de Mali, enfrentándose a la principal reivindicación del MNLA. La creación de Ansar Din y su relación con AQMI parece enmarcarse en unas rivalidades personales y de influencias en la fragmentada sociedad tribal tuareg, y del pragmatismo del que Iyad hace gala, apostando por unas alianzas que le reportaron una clara ventaja militar. De esta manera podemos considerar que reclutó y atacó en lo profundo de la corriente del MNLA, en especial en la zona de Kidal de donde Iyad y el clan de los Ifoghas son originarios.

Durante la rebelión, Ansar Din participó en la toma de las principales ciudades del norte en colaboración con el resto de movimientos armados, en especial con AQMI. Las alianzas con brigadas militares de esta organización fueron sobre todo en base a afinidades clánicas y alianzas temporales como la que les permitió controlar la ciudad de Tombuctú gracias a los árabes berabiches aliados de AQMI y las tribus tuareg aliadas en la zona de Kidal. ¿Por ello se puede considerar a Ansar Din un grupo yihadista? Como hemos visto, la emergencia de este grupo se debe en especial a las tensiones locales y las preocupaciones locales de su líder que tomó el islamismo político para insuflar un nuevo impulso a su proyecto. Otros aspectos también diferenciaron a este grupo del resto de grupos autodenominados yihadistas. Al contrario que AQMI y MUYAO, desde el inicio de las hostilidades Ansar Din se mostró abierto al diálogo con la mediación africana en el conflicto y con el Estado maliense. Especialmente, el grupo accedió a la liberación de varios cientos de soldados capturados en la batalla, así como la apertura de un corredor humanitario para las poblaciones de Gao y Tombuctú. Por otro lado, Ansar Din estaba compuesto por históricos líderes tuaregs como Alghabass Ag Intallah, hijo del Amenokal o jefe tradicional de los Ifoghas, o Mohamed Ag Bibi diputado tuareg en la Asamblea Nacional de Mali. No obstante, el movimiento de Iyad se mostró intransigente en una de sus principales reivindicaciones, la aplicación de la ley islámica en Mali. Este extremo también fue objeto de modificaciones pragmáticas del grupo. En un principio, el deseo de Ansar Din era la aplicación de la sharía en todo el territorio de Mali, algo que podía conectar con la ideología más internacionalista de los grupos yihadistas. Conforme avanzaron las negociaciones, la reivindicación del grupo era la aplicación de la sharía únicamente en sus dominios y en la zona de origen de los Ifoghas, en Kidal, con un claro componente local. Esta estrategia no les impidió ser de los más activos en la destrucción

<sup>48</sup> Ansar Din: “Communiqué: Plateforme Politique d’Ansar Din”, *ansaradinme.be*, 6 enero de 2013 en <http://afrinoticias.wordpress.com/2013/01/06/communique-la-plateforme-politique-dansar-dine/>.



de los lugares de peregrinación y devoción de las poblaciones musulmanas residentes en la zona y en la ejecución de castigos corporales emanados de la aplicación de la sharía según sus líderes. Como en el caso de la imposición de castigos corporales por los otros grupos armados, estas prácticas provocaron la protesta de los residentes y el distanciamiento social. La población lo vio como alejado de su tradicional forma de vivir el islam.

#### **4.3. El fracaso de la negociación y la ofensiva islamista-yihadista sobre el centro de Mali**

La crisis del norte de Mali motivó la preocupación de las potencias occidentales. Además de la creciente inestabilidad, la expulsión del MNLA y la ocupación del norte de Mali por grupos islamistas y yihadistas también aumentó la preocupación de los países del entorno. Los Estados vecinos propugnaron una intervención y presionaron a la presidencia interina maliense para que en septiembre de 2012 pidiese formalmente la intervención militar de la ONU. Con la determinación de Francia por la intervención y el visto bueno de EEUU, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó las resoluciones 2071 y 2085 que acataron la petición de intervención militar a cargo de la CEDEAO con un apoyo internacional.

El 1 de enero 2013 Ansar Din declaró que se retiraba de las negociaciones y que volvía a retomar las hostilidades, alejándose así del acuerdo alcanzado un mes antes con la mediación africana, encabezada por el presidente burkinés Blaise Compaoré, en la que se comprometía a cesar las hostilidades y rechazaba el terrorismo. Pocos días después, un gran contingente de milicianos armados encabezados aparentemente por el propio Iyad Ag Ghali, cruzó la línea tácita de separación que dividía el frente en el centro-sur del país. La pequeña ciudad de Konna, situada a 70 kilómetros de la primer gran centro urbano del centro-sur de Mali, Mopti, con cerca de 115.000 habitantes, cayó en manos de los combatientes islamistas. Pero el enclave importante era la cercana localidad de Sévaré, donde existe una base militar y un aeropuerto que era clave para cualquier plan de reconquista del norte por cualquier ejército así como el despliegue de fuerzas internacionales que se estaba concretando, aunque lentamente, con el auspicio de la ONU. La vulnerabilidad a la que estaba expuesta esta estratégica base militar, además de la posible, aunque bastante remota, amenaza sobre Bamako, a más de 800 kilómetros al sur, hicieron que el 10 de enero el presidente interino Dioncounda Traoré pidiera ayuda militar a Francia y la ONU para frenar el avance islamista y yihadista. Esto propició la ofensiva militar aérea y terrestre de Francia y el posterior despliegue militar africano. París se inspiró en la resolución 2085 de la ONU para actuar y su intervención ayudó a acelerar el despliegue militar de la Misión Internacional en Apoyo a Mali bajo Liderazgo Africano (MISMA en sus siglas en francés) que anteriormente no había sido previsto para antes septiembre de 2013.

El hecho de que Ansar Din se retirase del proceso de negociación africana sigue sin explicación. No tenemos pistas para conocer las razones de tal acción, pero los interrogantes persisten teniendo en cuenta que en apenas un mes el grupo pasó de ser muy activo en la negociación y rechazar las hostilidades y el terrorismo en diciembre de 2012, a participar y presumiblemente a impulsar un ataque de gran envergadura. Según sus portavoces, uno de los motivos de la ofensiva fue que Bamako, que no estaba todavía en las conversaciones, no hacía nada por mejorar la situación, manteniendo una postura aparente de desprecio hacia la negociación. Bamako pretendía incorporarse más tarde aunque existía la sensación de que retrasaba el diálogo con los grupos armados.



#### **4.4. Hacia la normalización política y securitaria: la intervención militar internacional y la celebración de elecciones presidenciales**

El rápido despliegue de la operación militar francesa Serval en Mali consiguió detener la ofensiva islamista armada en el centro del país. El éxito en esta tarea continuó con la extensión de las operaciones armadas francesas en la retaguardia de los grupos armados. La imposibilidad de combatir al ejército francés, que utilizó su poderío aéreo de combate, empujó a los combatientes a cambiar de estrategia. El ataque desde el aire a bastiones armados y almacenes de armas motivó su huida. Las principales ciudades del norte de Mali, Tombuctú, Gao y Kidal, fueron reconquistadas y reocupadas progresivamente por las fuerzas francesas terrestres junto a las fuerzas de los países africanos aliados y el ejército maliense. La mayoría de los milicianos islamistas y yihadistas se refugiaron aparentemente en las montañas del Tigharghar, en la región de Kidal. Allí, en un terreno árido y montañoso, el combate ha sido más duro para los efectivos franceses y chadianos que han combatido a pie a los elementos armados. A falta de otras fuentes para contrastar las cifras, las autoridades malienses han hecho público el número de bajas de la Operación Serval. Alrededor de 63 soldados malienses, 23 soldados chadianos y cerca de 600 combatientes yihadistas e islamistas armados han fallecido en los combates<sup>49</sup>. Por su parte París ha informado de siete bajas para los hasta 4 500 efectivos que han estado comprometidos con la Operación Serval<sup>50</sup>.

Mientras las operaciones militares de reconquista se sucedían, la Asamblea Nacional de Mali votó la hoja de ruta para normalizar la situación política en el país, alterada desde el golpe de Estado de marzo de 2012. La celebración de elecciones presidenciales era uno de los principales puntos, y con el respaldo de los partidos políticos, el gobierno interino de Diounounda Traoré comenzó con los preparativos para su organización con la ayuda internacional. Con el visto bueno, pero también con la presión de Francia y EEUU, las fechas fueron elegidas finalmente para el 28 de julio y 11 de agosto de 2013. La celebración de elecciones presidenciales era también una demanda de los socios internacionales de Mali a cambio de la ayuda de 3,2 mil millones de euros prometidos en la conferencia de donantes del 15 de mayo 2013 celebrada en Bruselas.

Mali posee un sistema electoral de doble ronda. Si uno de los candidatos no obtiene más de 50% de los sufragios expresados una segunda ronda electoral tiene lugar entre los dos primeros candidatos. Las fechas elegidas fueron criticadas por muchos observadores por ser prematuras<sup>51</sup>. Además de que la guerra en el norte todavía estaba vigente y la inseguridad existía, la movilización de los cerca de 500.000 desplazados y refugiados malienses por la inestabilidad en el norte que no habían vuelto a sus casas no estaba asegurada. Las fechas también coincidían con el mes sagrado musulmán, el Ramadán, y con la época de lluvias que podían haber puesto en peligro la votación en alguna región del país. A pesar de la controversia de las fechas, la mayoría de los actores políticos y sociales malienses estaban de acuerdo en la celebración de las elecciones. Era necesario dar un sustituto legítimo al presidente interino y su gobierno que ya no tenían legitimidad suficiente para gestionar y

<sup>49</sup> Bamada.net: “Dernier bilan des opérations Serval et Misma: 600 islamistes, 63 soldats maliens, 26 tchadiens et 5 français tués aux combats”, *Afrique Magazine*, 27 de junio de 2013, en <http://bamada.net/exclusif-bamada-dernier-bilan-des-operations-serval-et-misma-600-islamistes-63-soldats-maliens-26-tchadiens-et-5-francais-tues-aux-combats>.

<sup>50</sup> Bamada.net: “Le bilan de l’opération Serval en chiffres”, *La voix du Nord*, 23 de septiembre de 2013, en <http://bamada.net/le-bilan-de-loperation-serval-en-chiffres>

<sup>51</sup> International Crisis Group: “Managing Mali’s elections: a short delay would pay long-term dividends”, 26 de junio de 2013, en <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2013/africa/managing-malis-elections.aspx>.



tomar las decisiones que el país debe de seguir para salir de la crisis. La seguridad era asegurada en casi todo el territorio por las tropas africanas de la misión de la CEDEAO que pasaron a formar parte de la operación de estabilización de la ONU con cerca de 7 000 efectivos militares y policías desplegados durante el proceso electoral. 28 candidatos cumplieron finalmente los requisitos de la Corte Constitucional de Mali y compitieron por la presidencia. Solo un candidato criticó las condiciones de la preparación de las elecciones y se retiró. Sus críticas vertieron principalmente sobre la situación de Kidal<sup>52</sup>.

La liberación del norte por las tropas francesas y africanas no ha significado una devolución de todo el territorio a la soberanía maliense. Tras su liberación, la ciudad de Kidal pasó a manos del MNLA y otras facciones tuaregs. La presencia en la ciudad de la administración y las fuerzas de seguridad malienses fue vetada hasta la firma del acuerdo alcanzado el 18 de junio 2013 en Uagadugú, Burkina Faso. El MNLA y un nuevo movimiento tuareg creado tras la expulsión de Ansar Din, el Alto Consejo por la Unión del Azawad (HCUA<sup>53</sup>), se comprometieron a mantener un alto el fuego y a permitir el retorno de la administración central para la preparación de las elecciones en Kidal y su región (art.4), a cambio del compromiso del gobierno interino de que el gobierno salido de las urnas se reuniría en el plazo de 60 días con las facciones tuaregs y las comunidades del norte para negociar el futuro de la región (art.20)<sup>54</sup>. Con este acuerdo preliminar, y no sin sobresaltos y tensión en la región de Kidal, el 28 de julio y el 11 de agosto se votó al presidente en todo el territorio de Mali, aunque la participación en Kidal fue notablemente escasa en comparación con la media del país<sup>55</sup>.

Los malienses votaron para salir de la crisis política y securitaria que sufren desde enero de 2012, pero también acudieron a las urnas para decidir el futuro de su país en los próximos cinco o diez años. Mali sufre otros problemas más acuciantes además del terrorismo y la rebelión armada tuareg. Las principales demandas de la población maliense son el desarrollo socio-económico y la seguridad alimentaria, que también serán las prioridades durante los próximos de cinco años del presidente elegido, el ex primer ministro Ibrahim Boubacar Keita. El candidato del partido *Rassemblement pour le Mali* (RPM) ganó holgadamente las elecciones presidenciales en la segunda ronda que le enfrentó al candidato Soumaïla Cissé (URD)<sup>56</sup>. Keita, investido presidente de la República de Mali el 4 de septiembre 2013, hereda un país frágil salido de un episodio traumático, la pérdida del control del norte del país y una guerra de reconquista. Sin duda los desafíos a los que se enfrenta no podrá acometerlos sin

<sup>52</sup> "Tiébilé Dramé se retire de la course à la présidentielle", RFI, 17 de julio de 2013, en <http://www.rfi.fr/afrique/20130717-mali-france-tiebile-drame-fabius-annonce-son-retrait-election-presidentielle-kidal-bamako>.

<sup>53</sup> El Alto Consejo por la Unidad del Azawad (HCUA) es presidido por Intallah Ag Attaher, Amenokal tuareg, miembro del clan de los Ifoghas. El HCUA agrupa a personalidades del ex Movimiento Islámico del Azawad (MIA) conformado por ex miembros de Ansar Din, liderado por Alghabass Ag Intallah, y miembros del Alto Consejo del Azawad (HCA) encabezado por Mohamed Ag Intallah. Ambos personajes son hijos del Amenokal Ag Attaher.

<sup>54</sup> "Texte integre de l'Accord préliminaire de Ougadougou" (18 de junio de 2013), en <http://www.arawanexpress.com/evitons-les-rumeurs-le-texte-exact-sign-ouagadougou-cliquez-sur-une-image-pour-voir-le-contenu/>.

<sup>55</sup> La administración maliense regresó a Kidal apenas pocos días antes de la fecha elegida para las elecciones. En los días anteriores se registró una campaña en contra de las elecciones por una parte del MNLA, como el secuestro de agentes electorales en Tessalit. "Le gouverneur de Kidal de retour avec du matériel", RFI, 15 de julio de 2013, en <http://www.rfi.fr/afrique/20130715-mali-le-gouverneur-kidal-retour-ville-nord-materiel-kamissoko>

<sup>56</sup> El candidato Keita ha ganado las elecciones presidenciales con un 77,62% de los votos. Maliweb: "Résultats définitifs de l'élection présidentielle : La victoire et le score historiques de IBK confirmés", *L'Essor*, 20 de agosto de 2013, en <http://www.maliweb.net/news/nation/2013/08/21/article,165183.html>



una refundación del país y de sus instituciones, con la ayuda de un gobierno sólido que deberá ejercer el control civil y militar en todo el territorio mientras mantiene la paz y la estabilidad en el norte. En la tarea de devolver la estabilidad al país será asistido por la comunidad internacional con la garantía de que la posibilidad de un nuevo conflicto en el norte parece estar desactivada mientras dure el despliegue de tropas internacionales.

La respuesta militar internacional ha eliminado la mayor parte de la amenaza de grupos yihadistas e islamistas armados que ocuparon el norte de Malí. Los cabecillas de los grupos yihadistas han sido abatidos en los combates o parecen haber cruzado la frontera maliense hacia otras zonas de refugio a lo largo del Sahel<sup>57</sup>. Sin embargo, la amenaza en el norte de Mali no se ha evaporado. Estos grupos pudieron reclutar entre la población local al beneficiarse de las tensiones intercomunitarias existentes en esta compleja zona y de la mala gestión durante años del presidente ATT. Incluso, comunidades en la región de Gao donde al parecer desde hace años se practica una forma de vivir el islam más rigorista y más cercana al wahabismo, han sido más sensibles al mensaje de estos grupos islamistas y yihadistas. Estas comunidades han llegado a cobijar a combatientes después de la liberación del norte, lo que explicaría la persistente capacidad operativa del movimiento MUYAO<sup>58</sup>. Durante los últimos meses este grupo ha protagonizado varias acciones armadas contra las tropas malienses e internacionales en el norte del país, incluso operaciones suicidas en Gao y otras localidades norteñas<sup>59</sup>. La erradicación final del terrorismo y del extremismo, y el regreso de la convivencia y la paz entre comunidades dependerá de lo que el gobierno del presidente Keita haga en el norte, de si promoverá el desarrollo y la inversión y de si atenderá las necesidades de las poblaciones acompañado de un regreso del Estado y de la seguridad.

## **5. Conclusiones**

Para concluir este trabajo, nos gustaría destacar algunos factores que nos ayudan a entender la crisis maliense. En nuestra opinión, no podemos reducir el conflicto del norte de Mali a un problema de terrorismo internacional. Asimismo, el problema tuareg no se puede aislar para explicar la caída en el abismo. Como hemos comentado en las líneas más arriba, la crisis actual que vive Mali está imbricada en un complejo conflicto de carácter interno. Por tanto, el repaso al estallido de la rebelión tuareg del 2012 y la posterior ocupación por parte de grupos yihadistas e islamistas entre abril 2012 y enero de 2013 nos permite entender el foco de inestabilidad y de tensión que existe en el norte de Mali.

A pesar del papel desestabilizador que desempeñaron los grupos islamistas y los yihadistas extranjeros, en su mayoría argelinos, haciendo de la rebelión tuareg una insurrección diferente, estos se asentaron sobre tensiones y reivindicaciones preexistentes locales que no se han resuelto en los últimos años. Como es habitual en otros lugares del mundo, las redes yihadistas han parasitado cualquier atisbo de inestabilidad, en este caso el problema tuareg, y se han visto agraciados por las deficiencias en la prestación de servicios del Estado maliense y por el incremento de tráfico ilícitos hacia Europa, como los

<sup>57</sup> “AQMI confirme la mort d'Abou Zeïd”, *Le Monde*, 16 de junio de 2013, en

[http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/06/16/aqmi-confirme-la-mort-d-abou-zeid\\_3430983\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/06/16/aqmi-confirme-la-mort-d-abou-zeid_3430983_3212.html).

<sup>58</sup> Maliactu: “Ile de Kadji : arrestation de 50 presumes complices du MUJAO”, *L'Essor*, 4 de marzo de 2013, en <http://maliactu.net/ile-de-kadji-arrestation-de-50-presumes-complices-du-mujao/>

<sup>59</sup> “Guérilla urbaine à Gao”, RFI, 11 de febrero de 2013, en <http://www.rfi.fr/afrique/20130211-mali-guerilla-urbaine-gao-mujao-france-afrique-ouest>.





estupefacientes que atraviesan el Sahel. A las históricas reivindicaciones de una parte de la comunidad tuareg insatisfecha con la aplicación de los anteriores procesos de paz y el desarrollo económico del norte, se añadió la deficiente gobernanza del norte del país por las autoridades de Bamako. En especial los últimos años del gobierno del presidente ATT (2002-2012) fueron desastrosos, dejando el control del norte en manos de tribus tuaregs y árabes que tuvieron manga ancha para participar del creciente y lucrativo tráfico de la droga y exacerbando las tensiones interétnicas. La inexistente defensa y apoyo popular demostrado hacia ATT durante el golpe de Estado que lo apartó del poder prueba el descontento generalizado por su segundo mandato y la poca confianza en la democracia que ofrecían las elecciones previstas para un mes después. Tampoco podemos olvidar el hartazgo de una parte del ejército que se levantó en contra de la gestión del conflicto y de la pésima situación del ejército.

Los abusos cometidos por los grupos yihadistas e islamistas que durante 10 meses dominaron el norte de Mali y la presencia más o menos abultada de los personajes terroristas internacionales no deberían de desviar la atención de los factores sobre los que descansó la ocupación. La vida bajo la sharía llevó el sufrimiento y la desesperación a la población residente en el norte. Las lapidaciones, flagelaciones y amputaciones de manos y pies bajo el amparo del islam fueron rechazadas y contestadas por gran parte de la población musulmana local, pero debido a factores locales que hemos intentado desgranar en este artículo el dominio islamista fue en gran parte pacífico. Es sabido que el islam en Mali, mayoritariamente sufí, es tenido como un islam quietista y moderado que se aleja de todo extremismo, aunque esto no es exacto del todo si nos acordamos de las yihad sufíes de los siglos XIX en África del Oeste. Este islam místico contrasta con el islam más extremista que los grupos armados impusieron, pero sin duda éstos fueron capaces de conectar con sectores sociales más conservadores y con clases más desfavorecidas. Esto no explica que toda la población, independientemente de su origen étnico, aprobó la visión islamista y extremista de este islam pero nos da pistas sobre el éxito de la expulsión del MNLA y la relativa estabilidad que se vivió durante los cerca de 10 meses de dominio islamista.

Los yihadistas e islamistas hicieron creer que estaban comprometidos con el establecimiento de un Estado islámico basado principalmente en el islam y en la aplicación de una justicia y orden basado en la ley islámica que no discriminaba a los individuos por su origen étnico. Esto era visto en contraposición con el MNLA, movimiento considerado por las poblaciones locales como un epígono más del histórico movimiento que intentó imponer un dominio tuareg en el norte de Mali, algo inaceptable para la mayoría de la diversa población étnica. El recuerdo de las pasadas rebeliones y la violencia ejercida durante el breve dominio del MNLA, dieron apoyo o al menos otorgaron una visión benévola de las ideas de los grupos yihadistas e islamistas que restablecieron cierto orden y justicia, y se esforzaron en conquistar los corazones de los residentes. Pero, como hemos indicado más arriba, la dura aplicación de los castigos corporales, el exceso de moralidad en las calles y la creciente sospecha de la aplicación de castigos a clases étnicas o por venganzas personales hicieron que este apoyo se erosionase. Por otro lado, la extensión del control de estos grupos extremistas se debió en parte a la gran variedad de alianzas de conveniencia entre las distintas comunidades presentes en el desierto, rematadas por los lazos de sangre o por alianzas de fortuna que existen entre algunos de ellos, muchas veces bebiendo de afinidades clánicas o simplemente vendiendo sus lealtades sin comulgar necesariamente con la ideología y objetivos de estos grupos armados.

Por otro lado, creemos también importante destacar el ascenso del papel del islamismo político en el conflicto del norte de Mali, y como parece ser, en Mali en general. A través de la trayectoria política y religiosa del líder tuareg Iyad Ag Ghali hemos comprobado que el



islamismo político ha tenido cabida en el país y que ha sido uno de los actores en este conflicto. A pesar de que este personaje mantiene un perfil bajo tras la intervención militar, seguramente marcado por liderar la ofensiva en el centro del país que desencadenó la reacción internacional, la centralidad de este personaje en el conflicto, manteniéndose en el filo del movimiento tuareg y los grupos yihadistas, es para tomar en consideración. Las reivindicaciones religiosas de Ansar Din con sus intereses nacionalistas y locales tuaregs hacen que se le relacione inevitablemente con el debate que se está produciendo en Mali sobre la práctica islámica y la redefinición de la relación Estado-religión, que hasta ahora ha estado basada en la laicidad heredada de la antigua metrópoli<sup>60</sup>.

A pesar del éxito de la intervención militar franco-africana iniciada enero 2013 para desalojar a las fuerzas yihadistas e islamistas que dominaron el norte de Mali, muchas de las condiciones que permitieron el estallido de la rebelión del MNLA y el surgimiento y establecimiento de las redes yihadistas, permanecen ahí. El descontento tuareg y su marginalización siguen vigentes como la creciente tensión entre las comunidades étnicas. Es necesario entender que las reivindicaciones de una parte de la comunidad tuareg son históricas y que es un problema que ningún presidente maliense ha sabido dar solución desde hace más de 50 años que dura la lucha por la autodeterminación tuareg. Aprovechando la coyuntura el nuevo ejecutivo de Ibrahim Boubacar Keita debería de dar una oportunidad al diálogo y a la reconciliación entre comunidades como se ha dado en el pasado pero poniendo el acento en cumplir las promesas de manera que no ocurra como el resto de rebeliones pasadas, que se repiten cuando la frustración tuareg no puede más.

---

<sup>60</sup> Mali es un país que es definido como laico por su Constitución de 1992. Sin embargo un 90% de la población es considerada musulmana. En los últimos años los imames y líderes religiosos están teniendo un mayor papel en la “esfera pública” maliense y se percibe una mayor implicación en la política maliense. Durante la dominación del norte por los grupos islamistas, los principales líderes musulmanes no estuvieron de acuerdo con las prácticas de castigos corporales y la destrucción de mausoleos en nombre de la sharía, pero el debate en el país sobre la ley islámica en el país no es nuevo. En 2010, bajo la presión de miles de seguidores movilizados por los dirigentes musulmanes, el gobierno de ATT anuló la reforma del código de las personas y de la familia que había sido aprobada por el parlamento, reforma que era considerada contraria a la ley islámica.



## EL CASO BREIVIK COMO PARADIGMA DE LA NUEVA VIOLENCIA POLÍTICA EN EUROPA

Jesús Pérez<sup>1</sup>

*Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)*

### Resumen:

Tras el doble atentado en Noruega del 22 de julio de 2011 cometido por Anders Behring Breivik, el terrorismo en Europa se enfrenta a una nueva amenaza. La novedad ideológica de Breivik es escasa, salvo por actualizar peligros que parecían del pasado. Por el contrario, su novedad operativa sí es relevante, ya que demuestra la posibilidad de la actuación de “lobos solitarios” en Europa y ejemplifica de qué manera el occidental medio puede actuar con un potencial muy alto de causar daños. Se concluye con el avance de un nuevo paradigma, el de sujetos que actúan movidos políticamente por un objetivo irrealizable, para favorecer a grupos que son extremadamente abstractos o no existen, lo que les proporciona un blindaje ideológico sin capacidad alta de movilización pero con destacadas cotas de destrucción.

**Palabras clave:** violencia política, terrorismo, lobo solitario, extrema derecha, neo-tradicionalismo.

**Title in English:** "The Breivik Case as Paradigm of the new Political Violence"

### Abstract:

After the double attack in Norway on July 22, 2011, committed by Anders Behring Breivik, terrorism in Europe is facing a new threat. This article points out that Breivik's ideological novelty is not relevant, except for updating past dangers. However, his operational novelty itself must be highlighted for both demonstrating the possibility of "lone wolves" in Europe and showing how every citizen could act to cause a high damage. The article concludes advancing a new paradigm, which can consist in terrorists which are politically motivated by unachievable goals, to promote groups that are extremely abstract or non-existent. That paradigm shows a kind of terrorist with a powerful ideological shield, without capacity of mobilization but with outstanding levels of destruction.

**Keywords:** Political Violence, Terrorism, Lone Wolf, Far Right, Neo-Traditionalism.

Copyright © UNISCI, 2014.

The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI. *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.*

---

<sup>1</sup> Jesús Pérez es Licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia y en Periodismo por la Universidad Carlos III y Especialista en Gestión de Crisis y Experto en Crimen Organizado por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Es Doctorando en Derecho Penal por la UNED.  
E-mail: [nessoneuman@gmail.com](mailto:nessoneuman@gmail.com).



## 1. Introducción

Las elecciones noruegas de septiembre de 2013 han devuelto a la actualidad a Anders Behring Breivik. El Partido del Progreso, donde militó el autor de los atentados de julio de 2011 en Oslo y Utoya, tras obtener el 16.3% de los votos, tiene la posibilidad por primera vez de entrar en el gobierno como parte de una coalición contra el Partido Socialista saliente, lo que ha sido interpretado, cuanto menos, como una de las frecuentes paradojas que deja la política y, en general, como un espaldarazo relativo a algunas de las tesis del terrorista, principalmente en materia de inmigración<sup>2</sup>.

Sin embargo, estas interpretaciones son inexactas, entre otros motivos porque ese partido ha perdido más de seis puntos respecto a los anteriores comicios de 2009, donde logró un 22.9%, el mejor resultado de su historia<sup>3</sup>. Por tanto, si quiere verse en clave electoral, la acción de Breivik ha sido dañina para la citada formación. Además, aunque el partido introdujo en el debate político noruego el término “islamización sigilosa”, su visión en esa materia es conservadora, en oposición a su retórica<sup>4</sup> y, sin duda, alejada de la ideología del terrorista.

Así, a dos años del atentado, tanto una hipotética relación entre la violencia política de Breivik y la ideología del Partido del Progreso, como, por ejemplo, la discusión sobre la calificación jurídica de los atentados (¿terrorismo o crímenes contra la humanidad?)<sup>5</sup>, son puntos que merecen un análisis detenido y que todavía plantean interrogantes. Sin embargo, este artículo se centra en otros dos aspectos, quizás aún más relevantes para la seguridad en Europa: Las características ideológicas y la novedad operativa de estos atentados.

---

<sup>2</sup> Por todos, véase Paterson, Tony: “Norway election results: Anti-immigrant party with links to mass murderer Anders Behring Breivik set to enter government under Conservative leader Erna Solberg”, *The Independent*, 10 de septiembre de 2013, en <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/norway-election-results-antiimmigrant-party-with-links-to-mass-murderer-anders-behring-breivik-set-to-enter-government-under-conservative-leader-erna-solberg-8805649.html>.

<sup>3</sup> Como destaca la propia formación en su web: *The Progress Party web*, 22 de septiembre de 2013, en <http://www.frp.no/nor/The-Progress-Party/History>.

<sup>4</sup> Knutsen, Leif: “Is Norway’s Progress Party making progress?”, *The Foreigner*, en <http://theforeigner.no/pages/columns/is-norways-progress-party-making-progress/>.

<sup>5</sup> Breivik fue condenado a 21 años de prisión por el delito de terrorismo, pero llegó a plantearse si se le podría acusar de crímenes contra la humanidad. Véase, Poza, Pedro: “Breivik, condenado a 21 años de prisión por la muerte de 77 personas”, *El Mundo*, 24 de agosto de 2012, en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/08/24/internacional/1345764460.html> y Serbeto, Enrique, “El fiscal planea acusar a Breivik de crímenes contra la humanidad”, *ABC*, 27 de julio de 2013, en <http://www.abc.es/20110727/internacional/abcp-fiscal-planea-acusar-breivik-20110727.html>. El debate sobre la expansión del tipo penal de crímenes contra la humanidad al terrorismo es complejo y sería materia de otro artículo. En general, para una posición fundamentada de por qué los atentados de Noruega no fueron crímenes contra la humanidad, por su carácter aislado y alejamiento del tipo penal consolidado en la doctrina, véase Schabas, William: “Crimes Against Humanity in Norway?”, *PhD studies in human rights*, 26 de julio de 2011, en <http://humanrightsdoctorate.blogspot.mx/2011/07/crimes-against-humanity-in-norway.html>. Sobre el concepto de crímenes contra la humanidad, véase, desde una perspectiva jurídica, Gil, Alicia (1999): *Derecho penal internacional*, Madrid, Tecnos, p. 151 y filosófica, Luban, David: “A Theory of Crimes Against Humanity”, *The Yale Journal of International Law*, vol. 29, nº 1 (2004), p. 108.



## 2. Discurso ideológico: No sólo Bickle o Hitler <sup>6</sup>

La reflexión sobre los atentados de Oslo y Utoya oscila entre considerarlos la acción de un criminal desequilibrado o la de un fanático político, y si el matiz político es lo suficientemente marcado como para provocar emuladores que compartan su proyecto. Dicho gráficamente, se debate entre considerar a Breivik un Travis Bickle<sup>7</sup> o un Adolf Hitler.

En este texto se argumenta que la actuación de Breivik fue un acto de violencia política, con la que quería provocar un cambio social, declarado en el Manifiesto “2083. Una Declaración Europea de Independencia”<sup>8</sup>. Una diferencia clave entre el crimen ordinario y la violencia política es que ésta quiere provocar un efecto de emulación, al facilitar una serie de variables ideológicas y operacionales. A modo de enumeraciones contrapuestas<sup>9</sup>, el citado doble atentado tiene más que ver ideológicamente con la extrema derecha centrada en el odio a la izquierda y a los musulmanes que con el neo nazismo y el racismo, con las guerras de religión que con el cristianismo; y en su modus operandi, con la inmediatez de la mística de la violencia y el pensamiento conspirativo que con una estrategia, con los “lobos solitarios” que con las organizaciones terroristas. Sin negar la presencia, en menor medida, de las segundas partes de la enumeración, el terrorista de Oslo bebe ideológicamente de los primeros términos, es decir, su ideología es una extrema derecha sui generis<sup>10</sup>, projudía y antimusulmana, idealizadora del pasado europeo, que se vale del terrorismo como modelo para crear o acelerar una situación en la que se impongan sus objetivos de una Europa sin musulmanes ni personas con ideas diferentes a las suyas, para lograr que el viejo continente recupere lo que él considera sus raíces.

De esa descripción se deduce tanto el marco ideológico desde el que actúa, como sus antecedentes ideológicos, algunos inmediatos y otros más lejanos. El marco ideológico de Breivik es occidental. Proviene de una tradición que, desde la Revolución Francesa, considera

---

<sup>6</sup> “Como dice una vieja máxima de Thomas Szasz, desde un punto de vista científico, la diferencia entre la violencia política y la violencia común es la misma que hay entre el agua común y el agua bendita”. Ruggiero, Vincenzo (2009): *La violencia política. Un análisis criminológico*, Rubí, Anthropos Editorial, p.3.

<sup>7</sup> Nombre que hace referencia al sociópata protagonista del filme de Martin Scorsese, “Taxi driver”.

<sup>8</sup> “2083. A European Declaration of Independence”, en <http://es.scribd.com/doc/60740932/2083-a-European-Declaration-of-Independence>.

En él se describe el ascenso cultural del marxismo/multiculturalismo en Europa Occidental, seguido de un repaso histórico a la supuesta colonización e islamización del continente, en qué situación está la “resistencia” frente a ella y cómo combatir y revertir la situación. Véase *Ibid.*, pp. 12-13. El apartado “Planeando la operación”, que aborda aspectos logísticos, cubre *Ibid.*, pp. 849-948.

<sup>9</sup> Conforme al ejemplo de Arquilla y Ronfeldt, que para explicar qué es la guerra en red afirman que “tiene más relación con los zapatistas que con los fidelistas, con Hamás que con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), con el movimiento American Christian Patriot que con el Ku Klux Klan, y más con las triadas asiáticas que con la Cosa Nostra”. Véase Arquilla, John, y Ronfeldt, David: “La aparición de la ‘guerra en red’ (revisado)”, en Arquilla, John y Ronfeldt David (eds.) (2003): *Redes y guerras en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 36-37.

<sup>10</sup> “El ultranacionalismo conservador de Breivik se encuadra sin duda en la extrema derecha. Sin embargo, no es sencillo encontrar un lugar suficientemente cómodo para tal amalgama de filias y fobias en las corrientes mayoritarias de dicha tendencia política. Esta circunstancia encaja con la figura de los “lobos solitarios”, que suelen crear sus propias ideologías combinando aversiones personales con objetivos políticos y sociales de carácter más amplio”. Jordán, Javier: “Anders Behring Breivik: algunas consideraciones sobre la figura del ‘lobo solitario’ terrorista”, *Grupo de Estudios sobre Política y Seguridad Internacional*, 27 de julio de 2011, en <http://seguridadinternacional.es/?q=node/24>. Este tipo de terroristas suele carecer de las dotes sociales necesarias para insertarse en una organización terrorista. Véase Sageman, Marc (2004): *Understanding terror networks*, Philadelphia, University of Pennsylvania, pp. 81 y ss.



que es posible remodelar la sociedad con una serie de actos lo suficientemente decididos<sup>11</sup>. Esta visión dio lugar, ya a finales del siglo XIX, a los terroristas modernos, con los que Breivik comparte rasgos como la desconfianza en un alzamiento popular, al menos a corto plazo, del que se deriva la necesidad de la violencia terrorista para cambiar la historia<sup>12</sup>; o la reverencia por la ciencia aplicada a las armas, que extienden el poder de destrucción a cualquier hombre<sup>13</sup>.

A partir de ese marco específicamente occidental, entre sus antecedentes ideológicos más inmediatos están los movimientos de extrema derecha europeos. Su actuación recuerda a los notorios grupos extremistas que actuaron en la posguerra española y que, autónomamente o insertos en estructuras más o menos ligadas a los Estados, realizaron atentados para *estremecer* a la sociedad y prevenir que ésta virase hacia la izquierda. Actualmente, la extrema derecha europea ha pasado a caracterizarse por un discurso contra la inmigración y el Islam, dentro de la democracia. Aunque comparta cierto poso ideológico con estos conservadores, al analizar cómo interactúan los musulmanes (en sentido amplio: gobiernos de origen de los inmigrantes, autoridades religiosas, inmigrantes) con el *establishment* político europeo, Breivik considera que se han resignado a la llegada de inmigrantes musulmanes, por un pacto tácito o expreso para conquistar Europa. A ello se añade la tesis de que el conservadurismo ha perdido una supuesta guerra cultural ante el marxismo, que estaría copiado del Manifiesto de Unabomber, si bien, como se ha dicho, intercambiando sujetos<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> “Lo que sostendremos aquí es que el terrorismo se halla mucho más íntimamente conectado con la moderna tradición democrática liberal de lo que tal concepción implicaría [...]

El primer supuesto apareció cuando el vasto programa de destrucción de la Revolución Francesa llevó a los hombres a creer que está dentro del poder de su voluntad rehacer de arriba abajo la sociedad, y hasta remodelar la propia naturaleza humana.

El segundo supuesto era que el hombre es naturalmente bueno [...] Esto significaba que, de ser una actividad en la que los hombres sólo buscaban un marco estable del orden dentro del cual hacer sus vidas, la política se elevó al rango de una cruzada casi religiosa, cuya meta era despertar ‘al pueblo’ de su largo sueño histórico e inspirarlo para que se librase de sus opresores.

En tercer lugar, [...] [I]a doctrina de la soberanía popular proclamada por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. De acuerdo con esta doctrina, el poder sólo es legítimo si es conferido ‘desde abajo’, por el pueblo”. O’Sullivan, Noel: “Terrorismo, ideología y democracia”, en O’Sullivan, Noel (ed.) (1987): *Terrorismo, ideología y revolución*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 23-25.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp.29 y ss.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 31 y ss. Así, “un ejemplo de hasta qué punto Breivik está en lo más *fashion* del terror es que su manifiesto explora la posibilidad de lanzar bombas electromagnéticas (página 956), que son las armas de destrucción masiva que ahora mismo más obsesionan a los gobiernos de Estados Unidos y China. ¿Qué es una bomba electromagnética? Es un ataque que desencadena enormes cantidades de energía electromagnética, destruyendo todos los equipos eléctricos y electrónicos del objetivo. Puede conseguirse ese efecto sobre una ciudad, un país o incluso un continente entero haciendo detonar un arma nuclear a la suficiente altitud, fuera de la atmósfera terrestre.

No se conoce ninguna defensa contra este tipo de ataque, que sólo requiere una bomba nuclear de tamaño medio, accesible para gran número de países y organizaciones terroristas a día de hoy, y un cohete capaz de propulsarla fuera de la atmósfera.

[...]Los efectos de una bomba electromagnética sobre los seres humanos son enormemente dañinos, pero no provocan la muerte automática. Servirían más como método de tortura que de asesinato. En cambio pueden destruir masivamente las infraestructuras y hasta la entera economía de un país”. Grau, Anna: “Algunas claves de lo de Noruega que da miedo saber”, *Piensa lo peor (ABC)*, 25 de julio de 2011, en <http://www.abc.es/blogs/espias-espionaje/public/post/algunas-claves-de-lo-de-noruega-que-da-miedo-saber-9450.asp>.

<sup>14</sup> Hough, Andrew: “Norway shooting: Anders Behring Breivik plagiarised 'Unabomber'”, *The Telegraph*, 24 de julio de 2011, en <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/norway/8658269/Norway-shooting-Anders-Behring-Breivik-plagiarised-Unabomber.html>. Para la influencia no sólo de Unabomber, sino de pensadores anti



Entre los antecedentes más lejanos está el culto al orden o a lo militar del nazismo, e incluso una glorificación del guerrero europeo que, al remitirse a unos valores pasados le ligaría al neotradicionalismo que ve Jason Burke en los talibanes<sup>15</sup>. De esa ortopraxia<sup>16</sup> deduce, por ejemplo, que no debería escucharse música *mainstream*, al igual que los talibanes deducían de los textos musulmanes que no se podían volar cometas; ambos lo prohibían por un supuesto efecto corruptor.

Esta mitificación de los valores europeos, por contraposición a los musulmanes, da lugar a un contexto inmediato de confrontación, maniqueo, de guerra de religión eterna, de un pensamiento implacable<sup>17</sup> en el que se observa “una aspiración a la inocencia en la vinculación sin grietas con un gran proyecto de implantación de ciertos ideales absolutos en el mundo”<sup>18</sup>. El pensamiento contenido en el Manifiesto recuerda, pasado por un refrito histórico y académico, al descrito en “The Turner Diaries”, de William Pierce, que sirvió de inspiración a Timothy Mc Veigh, el terrorista de Oklahoma, en el que se describía una batalla apocalíptica entre el Gobierno y una guerrilla de luchadores por la libertad, llamada la Orden<sup>19</sup>; en el caso que nos ocupa, una lucha de los Justiciar Knights, sujetos jueces, jurados y verdugos, que preparan la regeneración de Europa, grupo del que Breivik sería la vanguardia<sup>20</sup>. También el yihadismo rebosa de ese misticismo de la lucha, que inventa campos de batalla o idealiza los ya existentes<sup>21</sup>.

---

islámicos norteamericanos, véase Shane, Scott: “Killings in Norway Spotlight Anti-Muslim Thought In U.S.”, *The New York Times*, 24 de julio de 2011, en <http://www.nytimes.com/2011/07/25/us/25debate.html>.

<sup>15</sup> Burke, Jason (2004): *Al Qaeda. La verdadera historia del islamismo radical*, Barcelona, RBA Libros, p. 150.

<sup>16</sup> Esto es, el control del día a día tan característico de los wahabitas, según *Idem*.

<sup>17</sup> Del Águila, Rafael: “Políticas perfectas: Ideales, moralidad y juicio”, en Blanco, Amalio; Del Águila, Rafael y Sabucedo, José Manuel (eds.) (2005): *Madrid 11-M. Un análisis del mal y sus consecuencias*, Madrid, Editorial Trotta, pp. 20-21.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 21, donde se concluye que “de esa inocencia de donde procede el horror definitivo: la fuerza para el mal”. En esta línea, “se requiere una enorme cantidad de arrogancia moral para justificar la destrucción de propiedad a gran escala o para tolerar un acto brutal sobre otra vida, especialmente de alguien que apenas se conoce y contra quien uno no tiene una hostilidad personal”. Juergensmeyer, Mark (2001): *Terrorismo religioso. El auge global de la violencia religiosa*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A., p. 12. El uso abrasivamente frío de la lógica y de las cifras, el cálculo de los supuestos crímenes cometidos por los musulmanes y los que cometerán hasta 2020 (“2083. A European Declaration of Independence”, *op. cit.*, pp. 489-490), el de las personas que deberían morir para saldar las culpas de las naciones (categorías A, B, C y D, con sus correspondientes ratios por países según los grados de infiltración del marxismo/multiculturalismo e islamismo (*Ibid.*, pp. 940-943), o el principio de proporcionalidad que se debería seguir respecto a estos sujetos (*Ibid.*, p.848), son ejemplos que remiten no sólo al nazismo, sino a la situación que Anthony Beevor recuerda se daba en el Ejército Rojo en plena caída de Berlín: “Otro método para difundir el odio que empleaban los agentes políticos era el ‘marcador de la venganza’. ‘Se entrevistaba a los soldados y oficiales de cada regimiento para sacar a relucir las atrocidades y los actos de ‘saqueo y violencia de las bestias de Hitler’. Así, por ejemplo, en cierto batallón se elaboró un ‘marcador de la venganza’ en un cartel en el que se leía: ‘Nos estamos vengando de la muerte de 775 familiares, del secuestro y esclavitud en Alemania de 909, de la quema de 478 casas y de la destrucción de 303 granjas’”. Beevor, Anthony (2002): *Berlín. La caída: 1945*, Barcelona, Crítica, p.190. Es decir, Breivik se consideraba en guerra.

<sup>19</sup> Juergensmeyer, *op. cit.*, pp. 35-36.

<sup>20</sup> En el libro de Pierce, el protagonista era un tercero, mientras que en el Manifiesto, el protagonista es el mismo Breivik, si bien el yo narrativo a veces pasa a ser también en tercera persona, como en el diálogo que tienen consigo mismo en “2083. Una Declaración Europea de Independencia”, *op. cit.*, pp. 1351-1415, donde, junto a juicios históricos, políticos, etc, detalla también aspectos de su personalidad.

<sup>21</sup> “Parlín no se olvidó de Yusuf Galán, su amigo inseparable. Su último verano en España lo pasaron juntos entrenando kárate y viendo en su casa sangrientos vídeos de combates en Bosnia y Chechenia. Unas películas que les fascinaban. Muy pronto comunicó con él desde su refugio secreto en Indonesia. Lo hizo mediante correo electrónico y le envió una larga carta en la que explicaba la historia de Poso y de sus hombres. La misiva rebosaba melancolía y describía aquel escenario como una selva tropical con tierra fértil y montañas: ‘Aún me



Entonces, ¿qué quería Breivik? Su intención era, a corto plazo, propagandística. A largo plazo, ser el primero de una serie de “soldados” que “reconquistarán” Europa. El objetivo a largo plazo es delirante<sup>22</sup>, por lo que sólo el rasgo propagandístico puede considerarse relevante. En este sentido, su novedad ideológica es escasa. La radicalización del discurso anti musulmán en Europa es algo habitual. De hecho, en Noruega, el Partido del Progreso del que, como se ha dicho, fue militante Breivik<sup>23</sup>, mantiene un discurso muy crítico con la inmigración. Quizá la particularidad esté en la cooptación de Israel al discurso de extrema derecha, si bien es el contraste al discurso de los yihadistas, que ven a europeos e israelíes como un todo. Si se tuviera que establecer el principal rasgo ideológico del discurso tendría que ver con esa cara B de la yihad: Breivik acepta que debe combatirse a los musulmanes (frente a la yihad, cruzada), pero en el propio suelo europeo, para recuperar los viejos valores del continente. Es un objetivo con un matiz religioso importante, pero que se mantiene en la órbita política.

### **3. Modus operandi: lobos solitarios en Europa**

La figura del terrorista individual es algo nuevo en Europa, pero no en EEUU. El modus operandi de Breivik puede verse como un punto entre dos extremos. En uno de ellos, estaría Timothy Mc Veigh, que en el atentado de Oklahoma actuó solo, pero con el trasfondo de movimiento político que pretende justificar su actitud, las milicias de extrema derecha estadounidense<sup>24</sup>. Su modo de actuar concuerda con el método del terrorista con un objetivo

---

acuerdo aquella noche del mes de Ramadán, diciembre de 1998, en que me invitaste a tu casa a media noche... Al final me encuentro aquí y tú allí. Éste es un lugar que seguro jamás te imaginas... Tal vez te suena el nombre de la isla, Celebes según los occidentales, y Sulawesi para nosotros. Es una isla única que tiene una forma muy rara... En la ciudad donde estoy, Poso, en el centro y sus alrededores antes vivían tribus indígenas aunque en la zona costera el contacto con los Bugis les convirtieron en mayoría musulmana. Los misioneros empezaron a meter las narices en Poso a mediados del siglo XIX... Tradujeron la Biblia a la lengua nativa y estaban equipados con la mejor tecnología”, Irujo, José María (2005): *El agujero. España invadida por la yihad*, Madrid, Santillana Ediciones Generales, S.L, p. 67. “La misiva describía la dureza de la zona: ‘hace mucho calor, humedad y hay mosquitos que parecen helicópteros’, pero su objetivo principal era reclamar ayuda. ‘Si hay rifles, no tenemos balas. En el primer día de ataque el teléfono estaba cortado porque no teníamos pelotas para pagar el retraso de tres meses. Vosotros podéis hacer muchas cosas aquí. Por tan sólo cinco millones de pesetas podemos comprar una isla de doscientas hectáreas que nos sería muy útil. Pero nuestra necesidad principal son las armas...’ Y se despidió así: ‘Recuerda que todo lo que hacemos debe enfocarse hacia la yihad... Te quiero por Alá’”; *Ibid.*, p. 68.

<sup>22</sup> Quien considere, con razón, que el Putsch de Hitler también lo fue, pero haga analogías, habría que decir que la situación de la Alemania no es similar a la de Noruega/Europa actual, y sobre todo, la crisis europea si bien tiene un matiz político, es más bien de desencanto que de diferentes ideologías que se reparten el panorama mental del europeo medio, como lo eran liberalismo, socialismo, fascismo, nazismo y comunismo, cada una incluso con gobiernos estatales respaldándola. Aunque sí es posible que de ese desencanto pueda llegarse a actuaciones similares a la de Breivik.

<sup>23</sup> Serbetto, E.: “Morten Høglund: ‘Nos entristece que haya militado en nuestro partido’”, *ABC*, 27 de julio de 2011, en

<http://www.abc.es/20110727/internacional/abci-entrevista-diputado-noruega-201107270106.html>.

<sup>24</sup> Véase Gellman, Barton: “The Secret World of Extreme Militias”, *Time Magazine U.S.*, 30 de septiembre de 2010, en <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2022636,00.html>. Según se desprende de este texto, el movimiento de extrema derecha en EEUU está fragmentado. Por una parte, existen milicias que se entrenan para velar por lo que creen correcta interpretación de la Constitución, que se consideran autodefensivas y patriotas, que resisten a una posible tiranía defendiendo el derecho a portar armas y criticando la obligación de pagar impuestos al gobierno central. Desde esa base común, algunos inciden más en el Posse Comitatus (nuevas milicias de 1970), otros son milenaristas cristianos y otros creen en peregrinas teorías conspirativas en las que el gobierno central sería un títere de algún poder oculto que busca alterar el orden mundial. Por otra, los suprematistas tienen una posición más activa, y se caracterizan por realizar atentados más extremas. Un ejemplo





político (edificio del FBI), con un método típico, el coche bomba. Mc Veigh podría decirse que actuó creyéndose parte de un movimiento existente. ¿Existe un movimiento político del que sea parte Breivik? No. Comparte rasgos con partidos de extrema derecha europeos, pero ninguno de éstos propugna, al menos abiertamente, ataques terroristas como táctica.

El movimiento del que quiere ser parte es, pues, un movimiento ficticio, sectario, y ese sentido le liga al atentado con gas sarín de la secta japonesa Aum Shimrikyo, en el metro de Tokio, en marzo de 1995<sup>25</sup>. Esa perspectiva adolescente de ejecución casi indiscriminada<sup>26</sup> que se inviste de representatividad política, de un proyecto político extremadamente irrealizable, lo acercaría, al otro extremo de la línea norteamericana citada, en el que se encuentra John Allen Muhammad, ciudadano de EEUU convertido al Islam y autor de una serie de asesinatos a personas que no tienen absolutamente nada que ver con el poder político y que ni siquiera están en edificios o lugares que son objetivos simbólicos. Se les asesinó por ser estadounidenses blancos. Hasta ahí, podría ser un asesino en serie. Pero el salto político lo dio su objetivo: Tenía un plan, delirante, nihilista, de colapso de ciudades<sup>27</sup>, lo que le une al caso Breivik. Así, el proyecto de Muhammad era inviable, imposible de concretar, incluso más difícil que el de Breivik, y en el caso del estadounidense se dificulta la emulación por la precariedad de la organización (francotiradores en furgoneta, frente a la logística del noruego) y apenas existe efecto propagandístico (confesión del plan ante el tribunal frente al Manifiesto), pero ambos posibilitan trazar una línea bastante definida respecto a acciones similares. Por ejemplo, tienen un matiz político, aun tenue, lo que supone una diferencia con otras acciones que no pueden considerarse políticas, como por ejemplo, los seis asesinatos de Alfredo Galán entre enero y marzo de 2003<sup>28</sup>.

A su vez, también se distinguen de atentados como los de Mohamed Merah en Toulouse y Montauban (Francia) los días 11, 15 y 19 de marzo de 2012 y que dejaron siete muertos<sup>29</sup>. En este caso, el *modus operandi* puede parecer el de un “lobo solitario”, pero dado que existe una cobertura no sólo ideológica, sino también logística de la organización Al Qaeda, la doctrina no lo considera con esa etiqueta, sino como un terrorista que actúa individualmente en el marco del “polimorfismo propio del actual terrorismo global”<sup>30</sup>. El lector podrá preguntarse qué diferencia de naturaleza hay entre atentados como el de Muhammad y el de Merah: ¿Sólo el número de víctimas? En cierto modo, pero al igual que la guerra es algo más

---

es el atentado abortado de James Cummings, en 2008, que en un actuar muy similar a Breivik, esto es, poniendo todos sus recursos económicos al servicio de un gran atentado y valiéndose de una manera de comprar “creativa” y legal, había obtenido material suficiente para provocar un atentado con material radioactivo.

<sup>25</sup> EFE: “Japón captura al último fugitivo del atentado con gas sarín en Tokio en 1995”, *ABC*, 15 de junio de 2012, en <http://www.abc.es/20120615/internacional/abci-japones-sarin-arrestado-201206151113.html>.

<sup>26</sup> Aunque atentó contra las oficinas del gobierno y buscaba matar a la ex presidenta noruega, y su ataque tuvo lugar en un campamento del partido laborista, y sus objetivos teóricamente son políticos según su manifiesto, también en éste predomina la indiscriminación, como el establecimiento de las citadas cuotas, o la manera de actuar en Utoya. Véase De Cózar, Álvaro y Gómez, Juan: “79 minutos con Anders Behring Breivik matando”, *El País*, 31 de julio de 2011, [http://www.elpais.com/articulo/reportajes/79/minutos/Anders/Behring/Breivik/matando/elpepusocdmg/20110731elpdmgrep\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/reportajes/79/minutos/Anders/Behring/Breivik/matando/elpepusocdmg/20110731elpdmgrep_1/Tes).

<sup>27</sup> Mount, Harry: “The sniper’s plan: kill six whites a day for 30 days”, *The Telegraph*, 25 de mayo de 2006, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/1519411/The-snipers-plan-kill-six-whites-a-day-for-30-days.html>.

<sup>28</sup> Lázaro, Julio M., “El Supremo confirma 142 años de cárcel al ‘asesino de la baraja’”, *El País*, 11 de marzo de 2006, en [http://elpais.com/diario/2006/03/11/madrid/1142079864\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2006/03/11/madrid/1142079864_850215.html).

<sup>29</sup> Mora, Miguel: “Vida y muerte de un pistolero”, *El País*, 25 de marzo de 2012, en [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/24/actualidad/1332611864\\_872531.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/24/actualidad/1332611864_872531.html).

<sup>30</sup> Reinares, Fernando: “¿Un lobo solitario”, *El País*, 21 de marzo de 2012, en [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/21/actualidad/1332349451\\_137202.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/21/actualidad/1332349451_137202.html).



que una serie de asesinatos, para encontrar el matiz diferencial son válidas las tres lógicas que Robert Pape usa para analizar las campañas de los terroristas suicidas: estratégica, social e individual<sup>31</sup>.

La lógica estratégica de los terroristas individuales no inspirados por una organización ya establecida es vaga: a medida que más se diferencia su ideología de las de organizaciones ya existentes, más indiscriminados son los objetivos y la manera de actuar más similar al crimen ordinario. En los atentados de Merah podría decirse que hay una campaña detrás y todos los objetivos son simbólicos, que buscan un cambio en el gobierno (también en Mc Veigh y en Breivik); en cambio, en el de Muhammad, no se buscaba ningún rédito político, ni siquiera propagandístico. Sólo “colapsar” las ciudades, lo que está en el límite entre el crimen y la violencia política, si se considera el nihilismo una versión del anarquismo. Respecto a la lógica social, los terroristas individuales respaldados por una ideología aglutinante reciben más apoyo (normalmente respecto a los objetivos) que aquéllos que son vistos como ajustes de cuentas particulares o una manera de desencadenar hechos sin base real alguna, como en el caso de Muhammad; además de tener un proyecto de organización social posible. Finalmente, la lógica individual es, como es obvio, la determinante en los atentados llevados a cabo por un solo sujeto. Por ejemplo, Breivik y Mc Veigh condicionaron sus intereses individuales al éxito del objetivo (al igual que Merah), con una preparación que se prolongó a lo largo del tiempo y trabajando las bases ideológicas para que el efecto propagandístico del atentado fuera mayor. En cambio, en los asesinatos de Muhammad sólo intervino su odio a Occidente, e incluso el intento de enmascarar el asesinato de su mujer en otros asesinatos, para que pareciera azaroso y no se le acusara cuando se produjera, lo que hace indistinguible su proyecto político nihilista del interés personal; además, carece de una preparación para la realización de los atentados y no buscó réditos propagandísticos.

La citada implacabilidad es la que llevó a Breivik a establecer una casuística del terror es inquietante en términos morales y de seguridad. Reflexiona sobre otros tipos de terrorismo o actos de sabotaje, y ofrece un *do it yourself* para el occidental medio que quiera ser terrorista<sup>32</sup>. Su manifiesto proporciona detalles sobre cómo realizar los atentados o cómo financiarlos, da consejos a terroristas sobre cómo aguantar física y psicológicamente antes y durante la acción, y se pone a sí mismo como ejemplo práctico para superar los problemas de preparar atentados de esa índole<sup>33</sup>. Todo ello con una vocación global, ya que opta por escribirlo en inglés antes que en noruego. Los preparativos aparecen detallados, por lo que prima el narcisismo o la propaganda, antes que la causa política, pues con ello se ayuda a los servicios de seguridad. Este manual de autoayuda para terroristas se dirige al occidental medio, al que aconseja cómo puede pasar desapercibido ante los cuerpos de seguridad mientras prepara el atentado y qué medios tienen para conseguir los materiales, cómo

<sup>31</sup> “Primera: ¿cuál es la lógica estratégica del terrorismo suicida? Es decir, ¿por qué el atentado suicida tiene sentido político desde la perspectiva de una organización terrorista? Si las organizaciones terroristas no creyeran que los atentados suicidas suponen un avance en sus objetivos políticos, no los cometerían.

Segunda: ¿cuál es la lógica social del terrorismo suicida? ¿Por qué los atentados suicidas reciben un apoyo masivo en algunas sociedades y no en otras? Sin el apoyo social de la comunidad nacional de los terroristas, no se sostendrían las campañas terroristas suicidas.

Tercera: ¿cuál es la lógica individual del terrorismo suicida? ¿Qué induce a determinadas personas a renunciar a la propia vida para llevar a cabo atentados terroristas? Sin un contingente de terroristas potenciales dispuestos a intervenir, el alcance de las campañas de terrorismo suicida sería mucho menor”. Pape, Robert A. (2006): *Morir para ganar. Las estrategias del terrorismo suicida*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, S.A, p. 36. Cursivas en el original.

<sup>32</sup> “2083. Una Declaración Europea de Independencia”, *op. cit.*, pp. 1415-1472.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 1421 y ss, donde escribe sobre cómo obtuvo su armamento.



realizarlos, además de qué objetivos atacar<sup>34</sup>. Se conocen otros textos en los que aparecen este tipo de descripciones<sup>35</sup>, pero suelen ser consensuados, un manual de una organización al que se accede tras un proceso. En el caso de Breivik se deja todo hecho para que cualquiera con la preparación mental adecuada prepare un atentado similar. Eso es un salto, ya que no sólo es un “lobo solitario” que pretende dirigirse a otros “lobos solitarios” (a partir del interrogante de si la sociedad ofrece herramientas para lograr una red de “lobos solitarios”) sino a gente *normal*<sup>36</sup>.

Caracterizado como un “Caballero Justiciero”, de estética paramilitar y, lo tragicómico, de *súpervillano* de cómic, que actúa en nombre de una proto organización, paralela a algunas pasadas (orden militar de los templarios<sup>37</sup>) y que servirá de propaganda de algunas futuras que se supone nacerán por sus actos, la idea que tiene Breivik de organización es de la suficiente ambigüedad para no ser nada o ser el principio de cualquier cosa. De ahí nace su convicción de que es posible, e incluso más letal, actuar en solitario o en pareja. Esto presenta rasgos similares al guevarismo, sustanciado en la frase de Regis Debray de que la guerrilla es el embrión del partido. Richard Gillespie, al hablar de la guerrilla urbana en Sudamérica, recuerda que muchos militantes creían que “actuaría como un catalizador para acelerar los procesos sociales y políticos que conducen a la revolución, expondría la naturaleza corrupta y opresiva de los regímenes desafiados, a la par que ganaría el apoyo de las masas demostrando la vulnerabilidad de las fuerzas del Estado”<sup>38</sup>. El término “open source warfare”<sup>39</sup> recuerda a la espontaneidad preconizada por el ex líder del Partido Comunista de Brasil, Carlos Marighela<sup>40</sup>. Sin embargo, la acción de Breivik se pretende, recordémoslo, no como parte de una campaña ya empezada, sino como el “pistoletazo de salida” de una campaña que se engrosará en el futuro.

Así, lo que podría denominarse “test de Wilkinson”<sup>41</sup> daría como resultado que Breivik cometió un acto aislado, preinsurreccional, sin apoyo popular y espasmódico, pero de gran

<sup>34</sup> Por ejemplo, en *Ibid.*, p. 1471, explica cómo, a partir de lo que ha aprendido, acortar de 80 a 30 días la fase final de preparación de un atentado como el suyo.

<sup>35</sup> Aust, Stefan y Schnibben, Cordt (2002): *11 de septiembre. Historia de un ataque terrorista*, Barcelona, Galaxia Gutenberg Círculo de Lectores, pp. 342-357.

<sup>36</sup> Véase “2083. A European Declaration of Independence”, *op. cit.*, pp. 927-929 y 952 y ss. “Aunque es verdad que el manifiesto insiste en las bondades de trabajar solo y no fiarse de nadie, ni de los familiares o amigos más íntimos (hasta aconseja hacerse pasar por *gay* para justificar toda clase de rarezas, como la tendencia a desaparecer durante días sin dar explicaciones), también se llega a un detalle casi obsesivo en la fijación de pautas organizativas. Breivik está visiblemente familiarizado con las leyes de la clandestinidad y con trucos de espías para comunicarse sin dejar rastro en Internet”; Grau, *op. cit.* Sin olvidar la versión agitprop del Manifiesto, en *Breivik Video Manifesto-Norway*, TwitVid, en <http://www.twitvid.com/EXJWW>.

<sup>37</sup> Para un análisis de la capacidad que el referente mitificado de los templarios posee para la construcción de un “parentesco ficticio” o unidad de grupo autoconsiderado como único para trascender ciertos valores, véase Robb, John: “Knights Templars Norway/Mexico”, *Global Guerrillas*, 25 de julio de 2011, en <http://globalguerrillas.typepad.com/globalguerrillas/2011/07/journal-knights-templar.html>; Sobre el grupo de Los Caballeros Templarios, una organización criminal mexicana que opera en la actualidad principalmente en el Estado de Michoacán y que también alude en su ideología a esa orden medieval, véase Corcoran, Patrick, “Inside The Moral Code of the Caballeros Drug Gang”, *In SightCrime*, 20 de julio de 2011, en <http://www.insightcrime.org/news-analysis/inside-the-moral-code-of-the-caballeros-drug-gang>.

<sup>38</sup> Gillespie, *op. cit.*, pp. 193-194.

<sup>39</sup> “2083. A European Declaration of Independence”, *op. cit.*, pp. 840 y ss.

<sup>40</sup> “Pequeñas organizaciones autónomas, militantes revolucionarios y francotiradores a título individual, se unen a nuestra organización con absoluta libertad de acción, siempre que acepten, defiendan y cumplan sin reservas con todos nuestros principios estratégicos y tácticos”; Gillespie, *op. cit.*, p. 196.

<sup>41</sup> “En todo análisis digno de consideración de una campaña terrorista específica, es esencial, por supuesto, tomar en cuenta el contexto político, histórico y cultural específico, así como la ideología y objetivos de los grupos implicados. Es necesario interpretar el papel y la efectividad del terrorismo en el desarrollo global de cada



daño y efecto propagandístico. De nuevo, el análisis de Juergensmeyer para el terrorismo religioso es válido, pues sus actos “pretenden ilustrar o referirse a algo que está más allá de sus objetivos inmediatos: una conquista mayor, por ejemplo, o una lucha más impresionante de lo que parece”<sup>42</sup>. Esta lucha que se pretende universal ha sido potenciada por la globalización. El análisis general que hace Breivik para justificar su acto incluye casi todos los rincones del planeta, e involucra a todos los europeos. Es una situación de (ficticia) guerra continental<sup>43</sup>. Rasgos de la globalización como el inglés como lengua franca, la multiplicación propagandística del terrorismo realizado por los *mass media*, la facilidad para comprar armamento que hace décadas estaría vedado a los civiles, con la correlativa posibilidad de que cualquiera se entrene por su cuenta para ser un soldado de elite, son características presentes en Breivik. De hecho, la intensidad del ataque es similar al de los atentados de Bombay de 2008<sup>44</sup>, es decir, actos terroristas, vagamente relacionadas con un objetivo político, en los que se combinan acciones de diferente intensidad, pero que en su conjunto remiten a un ataque militar<sup>45</sup>.

#### 4. Consecuencias para la seguridad: ¿Qué nuevo paradigma? <sup>46</sup>

Podría decirse que, al igual que la muerte de Osama Bin Laden en Pakistán tiene un simbolismo positivo, pero mantiene los desafíos que representa Al Qaeda, el doble atentado de Noruega tienen un simbolismo negativo, y actualiza los desafíos que las fuerzas de

---

conflicto en el que aparece. ¿Se lo usa como un arma auxiliar en una estrategia más amplia de guerra revolucionaria o bien aisladamente de un modo preinsurreccional? ¿Qué grado de apoyo popular tienen los ejecutores de las acciones terroristas, si es que tienen alguno? ¿En qué grado es severa y prolongada la violencia? ¿Es solamente espasmódica y de pequeña escala la destrucción causada? ¿O crece en intensidad, frecuencia y carácter mortífero, hasta el punto de que amenaza con desencadenar una guerra civil de grandes proporciones?” Wilkinson, Paul: “La lucha contra la hidra: El terrorismo internacional y el imperio de la ley”, en O’Sullivan, *op. cit.*, pp. 256-257.

<sup>42</sup> Juergensmeyer, *op. cit.*, p. 142.

<sup>43</sup> “La idea de estado de guerra supone más que una actitud; en último término es una visión del mundo y una afirmación de poder. Vivir en un estado de guerra es vivir en un mundo en el que los individuos saben quiénes son, por qué han sufrido, por qué mano han sido humillados y a qué coste han perseverado. El concepto de guerra aporta visiones cosmológicas, históricas y escatológicas y ofrece las riendas del control político. Y quizá lo más importante, detenta la esperanza de una victoria y los medios para lograrla. En las imágenes de guerra cósmica, este triunfo victorioso es un gran momento de transformación personal y social, que trasciende todas las limitaciones del mundo. Uno no abandona fácilmente esas expectativas. No disponer de esas imágenes de guerra es casi como no tener esperanzas”; *Ibid.*, pp. 180-181.

<sup>44</sup> Figueras, Amanda: “Así fue el asalto a Bombay: Terroristas adiestrados como soldados de élite”, *El Mundo*, 29 de noviembre de 2008, en <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/11/28/internacional/1227885894.html>.

<sup>45</sup> De hecho, la descripción que se aplicó a estos ataques encaja con la actuación de Breivik: “una nueva modalidad de terror: jóvenes que actúan como una fuerza policial especial, muy bien entrenados, con armas de precisión, y con gran determinación para lograr sus objetivos”; *Ibid.*

<sup>46</sup> “P. Breivik fue militante del Partido del Progreso (FRP) entre 1999 y 2007, un grupo con algunos puntos de vista de extrema derecha. En Alemania un partido legal puede ser vigilado por los servicios secretos... R. Esto es Noruega, aquí no se vigila a partidos legales. Alemania tiene otra historia, otros problemas y otras leyes.

P. ¿Tienen informantes dentro de los partidos extremistas que les alerten sobre posibles elementos radicales?

R. No los tenemos. Esto es Noruega y el Partido del Progreso es legal y respetuoso de la ley”; Gómez, Juan: “Entrevista: Janne Kristiansen, Jefa del servicio secreto noruego: No hay indicios que demuestren que Breivik tuviera cómplices”, *El País*, 29 de julio de 2011, en [http://www.elpais.com/articulo/internacional/hay/indicios/demuestren/Breivik/tuviera/complices/elpepiint/20110729elpepiint\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/hay/indicios/demuestren/Breivik/tuviera/complices/elpepiint/20110729elpepiint_5/Tes).



seguridad deben afrontar para la actuación contra individuos que emergen, aparentemente de la nada.

Los atentados de Oslo y Utoya ejemplifican que en Europa pueden cometerse atentados por un “lobo solitario” de extrema derecha en un país considerado modelo en derechos y libertades. Es pronto para afirmar que haya un cambio de tendencia en el terrorismo occidental<sup>47</sup>, como lo hubo del que tiene motivos secesionistas (IRA, ETA), al islamista, pero sí que debe ponerse énfasis en prevenir este terrorismo.

La seguridad se enfrenta al desafío de todo terrorismo, que lleva aparejado un punto imprevisible. Cada atentado terrorista exitoso hace preguntarse a las fuerzas de seguridad no sólo qué ha fallado, sino si podía preverse. A veces, el atentado es tan devastador que obliga a un cambio de paradigma. Si los terroristas secuestraban un avión exclusivamente para retener a los pasajeros y exigir que se cumplieran sus demandas, ¿cómo es que unos secuestradores usan un avión como arma, para estrellarlos contra objetivos simbólicos? ¿Cómo es que los terroristas calculan los efectos que pueden tener en la opinión pública y cortocircuitar la jornada previa a unas elecciones? ¿Cómo es que un individuo actúa como si estuviera en guerra contra un país sin conflictos violentos desde la Segunda Guerra Mundial, y obliga así a plantearse si el terrorismo en Europa ha pasado de “los islamistas pueden hacer cualquier cosa” a “cualquiera puede hacer cualquier cosa”?

Es decir, en el análisis de un posible atentado, según Montero Gómez, continúa estando presente dos defectos: politización e incapacidad para procesar adecuadamente escenarios de incertidumbre<sup>48</sup>. Hasta el caso Breivik, se consideraba que sólo el terrorismo islámico podía

---

<sup>47</sup> Munayyer, Yousef: “Lessons drawn from the blonde bomber”, *Al Jazeera*, 26 de julio de 2011, en <http://english.aljazeera.net/indepth/opinion/2011/07/2011726861255428.html>. Se cita ejemplos de estadounidenses como el de Lucas John Helder, que envió paquetes bomba 2002 con el absurdo objetivo de *dibujar* una cara sonriente desde el cielo; Jim Adkisson, que tiroteó a miembros de una congregación durante una actuación musical, en 2008; Andrew Joseph Stack, que en 2010 protagonizó un ataque suicida contra los edificios de Echelon en Austin; o Jared Lee Loughner, autor del tiroteo de Tucson, donde resultó herida un congresista demócrata. Quizá sí pueda defenderse con más consistencia, pero igualmente con interrogantes, que hay un cambio a que el modus operandi elegido sea el de los “lobos solitarios”: “En una obra igual de voluminosa que el manifiesto de Breivik, la *Llamada a la resistencia islámica global* (publicada en internet en enero de 2005), el sirio-español Mustafa Setmariam animaba a que la siguiente fase de la yihad estuviese protagonizada por individuos y grupos independientes que atentasen por cuenta propia. En los últimos años, tanto Al Qaida central como Al Qaida en la Península Arábiga han alentado a sus simpatizantes en Europa y Estados Unidos a actuar de igual manera”. Jordán, *op. cit.*

<sup>48</sup> Montero Gómez, Andrés: “Psicología de la inteligencia contraterrorista”, en Navarro Bonilla, Diego y Esteban Navarro, Miguel Ángel (coords.) (2007): *Terrorismo global. Gestión de información y servicios de inteligencia*, Madrid, Plaza y Valdés S.L, pp. 26-28. “[Lo que ] Lowenthal denomina ‘la lucha contra lo increíble’, [implica que] las cosas son más complejas si cabe, pues se relacionan íntimamente con la previsión cualitativa y con los escenarios culturalmente aceptables. Este tipo de previsiones, que a diferencia de las predicciones meteorológicas no están basadas en cálculos matemáticos, están dedicadas a conocer futuros probables y posibles a partir de análisis conceptuales y de significados, es decir, a describir el comportamiento de un fenómeno complejo y a trazar su evolución y tendencia. El objetivo sería, de esta manera, anticiparse con acciones a un punto determinado de la tendencia evolutiva de un problema, i.e., el terrorismo, cortocircuitando su desarrollo (represión preventiva, lo han bautizado, y empezado a aplicar en Iraq). Sin embargo, la utilización de herramientas para el análisis cualitativo era tan precaria en 1993 como ahora. A pesar de que desde mucho antes se cuenta con técnicas como la de escenarios, que permite construir futuribles a partir de una combinación precisa de indicadores, son del todo escasos los analistas realmente capacitados para implementarla y los políticos preparados para consumir los informes de ella derivados. A ello añadimos la dificultad de los propios analistas para valorizar piezas de información muy novedosas (por ejemplo, contextualizar adecuadamente indicios que le decían al FBI que cierto número de personas tomaban clases de vuelo dentro de los propios EEUU) cuya combinación analítica resulta en combinaciones concluyentes que parecen increíbles (estrellar aviones contra las Torres Gemelas) para los modelos mentales sesgados del propio analista, incapaz de liberarse



atacar en Europa, y que, de haber otro tipo de terrorismo sólo determinados países (los más conflictivos) serán objeto de tal violencia, violencia que presentará características ya previstas. Sin embargo, esto no es así. En una Europa convulsa económicamente y sin norte ideológico por una crisis de legitimidad que afecta a gobiernos y a la UE, los actos contestatarios masivos (sean pacíficos, como el 15 M, sean violentos, como el vandalismo inglés de agosto 2011) o individuales (atentado de Breivik) van a repetirse. Lo cierto es que Breivik, como se ha dicho, ha revelado a las fuerzas de seguridad los pasos a seguir para convertirse en un terrorista, lo que debería reducir la posibilidad de nuevos atentados similares. Atentados así tienen en su mal su bien: A partir de ahora, es de esperar que se realicen labores de vigilancia, monitoreo, infiltración, en grupos que comparten ideas con Breivik. No sólo eso, sino que también debería reparar los agujeros legales que han ayudado a que un atentado de ese tipo saliera tan bien: la facilidad respecto a la compra de armas por Internet, etc, debería llevar a algún tipo de medida<sup>49</sup>.

Pero al margen de estas conclusiones, surge la pregunta de si el atentado de Breivik supone la necesidad de repensar el panorama de la seguridad europea, esto es, ¿qué nuevos escenario, nuevos incluso respecto a Breivik, puede encontrarse Occidente, dado que el signo de los tiempos es la continua innovación, también terrorista?<sup>50</sup> Si se usa la imagen de una pirámide, que se estrecha a medida que el proyecto de un terrorista es más inviable, tanto por la base social que consigue suscitar como por la dificultad intrínseca de sus objetivos, y cuyos eslabones se pueden intercambiar según los cambios históricos, abajo estarían organizaciones terroristas que buscan la independencia de territorios, como ETA, el siguiente nivel sería el de los grupos islámicos (dado que la retirada de EEUU de países musulmanes sí que es factible, si bien la instauración de un califato global lo es menos), posteriormente estarían los grupos de extrema izquierda, como los que actuaron en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial (y en la transición española), que anteriormente lograban base social a causa del ejemplo de los numerosos países comunistas y que ahora lo logran con promesas de cambio social, luego los grupos de extrema derecha que actuaron en ese mismo período que sí han sido deslegitimados por su apuesta por conceptos como el racismo, y finalmente, como punta de la pirámide, los apocalípticos. Breivik pertenece a un punto intermedio entre las dos últimas categorías.

Decía Martin Amis que James Joyce había escrito el “Ulises” para un solo lector: James Joyce. Un nuevo paradigma del terrorismo puede consistir en que los sujetos a los que se busca adherir a la acción terrorista y los sujetos supuestamente beneficiados por ésta cada vez serán más abstractos, e incluso pueden llegar a ser contradictorios o... Irreales. Por ejemplo, la *base social* de Breivik es más pasada (templarios) y futura (quienes presuntamente reconocerán su valor) que presente<sup>51</sup>. El sujeto al que se *ofrece* el atentado y su objetivo

---

de sus creencias sobre cómo debe funcionar el mundo y hasta dónde es capaz de llegar la conducta humana”; *Ibid.*, p. 28.

<sup>49</sup> “30 rounds of insanity: gun accessories we don’t need”, *The Washington Post*, 3 de agosto de 2011 en [http://www.washingtonpost.com/opinions/gun-accessories-we-dont-need/2011/08/01/gIQAzcSgI\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/gun-accessories-we-dont-need/2011/08/01/gIQAzcSgI_story.html), en el que se da un ejemplo de la facilidad con que Breivik compró la munición para su rifle semiautomático, supuestamente a un proveedor norteamericano.

<sup>50</sup> Alonso, Rogelio (2011): “La innovación terrorista: desafíos para la prevención y contención del terrorismo yihadista”, *Documento de Opinión 08/2011*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2011/DIEEEO08\\_2011InnovacionTerrorista.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO08_2011InnovacionTerrorista.pdf).

<sup>51</sup> Una de las claves del pensamiento de Breivik está en “2083. Una Declaración Europea de Independencia”, *op. cit.*, pp. 1363-1364. Allí, se alude a que su defensa no es de la religión cristiana *per se*, sino de los valores culturales aparejados a la Europa (que ha sido históricamente) cristiana, por lo que se reafirma en una ambigüedad ideológica inherente (¿no son el marxismo o el multiculturalismo productos europeos?). También en esas páginas se remite en términos vagos, que él justifica por cuestiones de seguridad, a una supuesta



estarían tan incontaminados, serían tan puros, que cualquier medio sería justo. En este sentido, Breivik muestra un escudo ideológico mayor incluso que quienes cometieron un atentado tan grave como el 11S. Éstos se remitían a campañas en marcha o idealizaban a sujetos reales, como la Umma. Pero Breivik mezcla imaginación con infantilismo, erudición con banalidad, medios concretos con el fanatismo de los que creen en algo superior, que sólo les susurra a ellos y que les absolverá de cualquier crimen. Su opción es declarar un conflicto asimétrico<sup>52</sup>, declararlo, sin intención ni siquiera de ganarlo, con independencia de que sea un eco o una alarma y creyendo, quizás sin fe, en que no sea un punto y final.

---

organización nacida en 2002 y del que él sería representante, lo que ilustra la irrealidad (¿deliberada?) de su base política presente.

<sup>52</sup>“La estrategia asimétrica trata de influir en la opinión pública, doblegar la mente de la población, influir en las decisiones políticas. El adversario que elija renunciar a los métodos convencionales y plantear un conflicto armado asimétrico tomará siempre como objetivos tanto a los dirigentes políticos como a la opinión pública, dejando a las fuerzas militares de su enemigo en un plano secundario. Este es un punto crucial para comprender la naturaleza de la estrategia asimétrica”. Ballesteros Martín, Miguel Ángel: “¿Qué es el conflicto asimétrico? Soluciones globales para amenazas globales”, en Navarro y Esteban, *op. cit.*, p. 77; “2083. A European Declaration of Independence”, *op. cit.*, pp. 834-835 y 1255-1256 de su Manifiesto, da una vuelta de tuerca a esto, al propugnar una estrategia de no ataque contra objetivos musulmanes, salvo en contadas ocasiones (si con ello se logra radicalizar a los musulmanes, esto es, con la espiral acción-reacción-acción). Su objetivo son los occidentales contrarios a sus ideas.







## LA IDEA DE LOS BIENES COMUNES EN EL SISTEMA INTERNACIONAL: ¿RENACIMIENTO O EXTINCIÓN?

**Maria Cecilia Añaños<sup>1</sup>**  
*Universidad de Kiel*

### Resumen:

La idea de los bienes comunes ha experimentado en los últimos años un renacimiento gracias a las investigaciones realizadas principalmente en las ciencias económicas, y a su presencia en creaciones intelectuales. Mas su existencia en el sistema internacional sigue siendo exigua y controvertida, sobre todo tratándose de espacios o recursos comunes globales que actualmente parecen someterse a las tendencias globales de privatización y comercialización. El presente trabajo se ocupará de esclarecer, en qué medida este sistema internacional reconoce la idea de los bienes comunes en los recursos globales y si cabe referirse a su renacimiento a este nivel.

**Palabras clave:** Bienes Comunes, sistema internacional, acción global, derecho internacional.

**Title in English:** "The Concept of Common Goods in the International System: Revival or Extinction?"

### Abstract:

*The idea of the common goods has experienced a revival in the last years, due especially to the studies made in the economic sciences and to the presence of intellectual creations. However, its existence in the international system is still being exiguous and controversial, mainly with reference to the global common spaces or resources, which seem to be exposed to the global trends of privatization and commercialization. This paper will be concerned with the clarification of the question, to what extent this international system admits the idea of the common goods in global resources, and if it is suitable to speak of their renascence at this level.*

**Keywords:** Common Goods, International System, Global Action, International Law.

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

---

<sup>1</sup> Dr. Maria Cecilia Añaños Meza, LL.M. (Kiel) es doctora en Derechos Fundamentales (Madrid, España), Magister Legum en Derecho Internacional Público y Derecho Público (Kiel, Alemania), licenciada en Derecho, docente y traductora.  
E-mail: [ceciliaan@web.de](mailto:ceciliaan@web.de).



## 1. Introducción

En tiempos en los que, pese a los resquebrajamientos inmanentes del sistema capitalista, la sociedad internacional sigue experimentando aún la plena vigencia del capitalismo globalizado, caracterizado por la maximización del proceso de liberación económica con el resultado de la privatización de todo bien económicamente explotable, y la multiplicación, concentración y acumulación del capital, se hace difícil concebir la idea antagónica de los bienes comunes, que ha estado presente desde la Antigüedad, pero que parece haber quedado relegada en un rincón empolvado por el tiempo, fuera del alcance de nuestra percepción y realidad habitual. Vale la pena, entonces, formular la pregunta de si el sistema internacional del presente conoce o acepta su existencia, y de ser la respuesta positiva, cómo y en qué extensión lo hace.

A primera vista esta pregunta se responde de forma afirmativa. Los bienes comunes siguen existiendo como *idea y realidad* en un mundo “liberalizado” e individualizado como el presente, aunque aún de forma muy modesta o exigua. El sistema internacional conoce de su existencia, e incluso cuenta con un régimen rudimentario para un número más limitado de ellos. En el primer caso, es visible tanto el renacimiento de “bienes comunes modernos” o “*commons*” de naturaleza intangible, como la larga y constante investigación sobre *commons* tangibles en los últimos decenios. En el segundo caso, existe un régimen jurídico internacional sobre determinados bienes que han sido declarados por la sociedad internacional como “comunes”, y que son conocidos en su denominación moderna de “patrimonio común de la humanidad”.

Esta presencia remodelada de los bienes comunes, que es de gran relevancia como forma alternativa de organización económico-social más allá de los parámetros del mercado y del Estado, y que es bien recibida por resaltar principios casi perdidos como los de sociabilidad, cooperación, reciprocidad, equidad, etc., experimentó su reaparición en el siglo XVI por el ilustre iusinternacionalista Francisco de Vitoria, quien la aplicó como parte sustancial de justificación del dominio español en el Nuevo Mundo.

El presente trabajo hace un acercamiento a esta *idea*, concentrándose en los recursos tangibles. De manera expositiva echará luces sobre el contexto actual que incluye una propuesta o programa de organización social desde la economía política; asimismo, se conocerá el estado del régimen jurídico internacional sobre algunos de ellos; y por último, se verá que esta idea añeja fue rejuvenecida por Francisco de Vitoria en el siglo XVI al emplearla como fundamento teórico de la conquista y colonización del Nuevo Mundo.

## 2. Los bienes comunes como propuesta de acción colectiva institucional

La existencia de la idea moderna de los bienes comunes no es difícil de determinar. Después de haberse borrado sus huellas hacia el siglo XIX, aparece en los años 60 del siglo XX en un estudio sobre la “acción colectiva” y “bienes colectivos” del economista Mancur Olson<sup>2</sup>, que marca el inicio de un largo debate académico y de investigación científica sobre ellos hasta el presente. Pocos años después de publicado este estudio, aparece otro trabajo que arroja un

---

<sup>2</sup> Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press; en castellano aparece en 1992 bajo el nombre de *La Lógica de la Acción Colectiva: Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*, México, Ed. Limusa. Su modelo de acción colectiva se basa en incentivos a individuos racionales, orientados por el interés propio y la maximización de la utilidad, para que trabajen en interés colectivo.



escrutinio negativo de los bienes comunes, al verlos como modelo no recomendable para solucionar los problemas de agotabilidad o depredación de recursos agotables o consumibles que están a libre disposición en el Planeta, ello debido a su fracaso irremediable a causa de la naturaleza racional del hombre que tiende a su uso excesivo o abuso para procurar su propia maximización de la utilidad. Asunción ésta que fue conocida con la famosa frase de la «tragedia de los comunes», cuyo autor, el biólogo Garrett Hardin, hizo pública en 1968 en su artículo que lleva el mismo título<sup>3</sup>, y trajo la consecuencia desfavorable de catapultar el descrédito de estos bienes, al ser comúnmente referidos en los debates académicos para sostener su inviabilidad y dar paso a recetas de solución basadas en las leyes del mercado o en la intervención del Estado.

Sin embargo, esta tesis pudo ser refutada por investigaciones económicas posteriores que reivindicaron el valor de los bienes comunes como forma beneficiosa de organización económico-social. Mas su revalorización actual se debe sobre todo a Elinor Ostrom, quien ha contribuido decisivamente al desarrollo de una nueva ciencia de los bienes comunes. Gracias a su investigación, basada en datos empíricos que demuestran su éxito en diferentes contextos culturales, conocemos que ellos pueden ser manejados sosteniblemente<sup>4</sup>. Es más, la misma autora asume que un régimen de bienes comunes puede ser incluso más efectivo para sus miembros que el de propiedad privada o pública<sup>5</sup>, haciendo visible con ello la insostenibilidad de teorías que asumían llanamente su fracaso o ineficiencia, como la de Hardin<sup>6</sup>. De allí desarrolló una teoría, a la que denomina “economía institucional de los bienes comunes” o “teoría de la acción colectiva institucional basada en normas”, en la que determina las condiciones que deben existir para su organización y manejo exitoso; es decir, su uso efectivo, beneficioso para todos y que no implique su destrucción o menoscabo. En lo que sigue, nos acercaremos a las ideas de Ostrom puntualizando los conceptos, elementos y principios relevantes de los bienes comunes.

### **3. Concepto, condiciones y principios de los bienes comunes como propuesta de acción colectiva**

Los bienes comunes o “commons” son formas específicas de acuerdos sociales para el uso colectivo, sostenible y justo de recursos comunes<sup>7</sup>. Se los entiende también como regímenes autoregulados, cuyo acceso, uso y derechos de participación en ellos están regidos por reglas

<sup>3</sup> Hardin, Garrett: “The Tragedy of the Commons”, *Science, New Series*, vol. 162, no. 3859 (1968), pp. 1243-1248, advirtió que en el uso de un bien libre los maximizadores de la utilidad privatizan la ganancia pero socializan las pérdidas, por ello, la libertad en los *commos* arruinaría a todos; problema también conocido como el “dilema del prisionero” en la teoría de juegos, cuya solución, la daría el Estado o el mercado; a esto véase Ostrom, Elinor (2000): *El gobierno de los bienes comunes*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 28ss.

<sup>4</sup> Ostrom, *op.cit.*, p. 26. Precisamente por su valiosa contribución al concepto de los bienes comunes se le otorgó el Premio Nobel de Economía de 2009.

<sup>5</sup> Entrevista Adam Smith, jefe editor de *Nobelprize.org* en

[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/2009/ostrom-telephone.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/ostrom-telephone.html).

<sup>6</sup> Se dirige contra 3 modelos de la teoría de la acción colectiva: la «tragedia de comunes» de Hardin, el dilema del prisionero y la lógica de la acción colectiva de Olson, que advierten sobre el problema del polizón o gorrón; Ostrom lo tiene en cuenta, pero cree que los individuos pueden superarlo, Ostrom, *op.cit.*, pp. 26ss; 32.

<sup>7</sup> “Spezifische Formen sozialer Übereinkünfte zur kollektiven, nachhaltigen und fairen Nutzung von Gemeinressourcen” Helfrich, Silke y Stein, Felix: „Was sind Gemeingüter?“, *APuZ* 28–30/2011, pp. 9-15, p. 9. Existe una literatura abundante sobre los bienes comunes, principalmente desde la ciencia económica; baste referirnos a Ostrom, Elinor; Dietz, Thomas; Dolsak, Nives; Stern, Paul C.; Stonich, Susan y Weber, Elke U. (ed.) (2002): *The Drama of the Commons*, Washington, National Academy Press, ilustrativo del estado de la discusión actual.



determinadas por la comunidad misma de estos bienes. Importante es resaltar la tridimensionalidad de sus componentes estructurales: el material, el social y el regulativo; radicando el primero en los bienes mismos; el segundo en los individuos; y el tercero en las reglas sobre las relaciones de éstos entre sí y con el bien común<sup>8</sup>.

Tampoco puede tenerse una comprensión cabal de los bienes comunes sin conocer sus formas existentes, que siguen la división clásica romana de los bienes materiales e inmateriales. Los primeros, que son llamados recursos de uso común (RUC), tienen la característica de ser agotables, rivales y escaseables<sup>9</sup>, así como de llevar consigo altos costos de exclusión, están sujetos a reglas que contienen un manejo responsable de ellos para evitar su agotamiento y/o depredación, y de reglas justas de un acceso limitado. Gran parte de ellos se encuentra en la naturaleza, como la atmósfera, el aire, el agua, los campos, los bosques, los lagos, las semillas, las materias primas, la diversidad bio-genética, la tierra, los océanos, el espacio sideral, los cuerpos celestes, los océanos, los fondos marinos, etc.; y otra se encuentra en obras producidas por el hombre, como carreteras, puentes, canales, etc.,<sup>10</sup>. Los segundos, que son intangibles o creaciones intelectuales libres, como el internet, el conocimiento, la ciencia, la cultura, la información, las ideas, el software libre o código abierto<sup>11</sup>, el hardware libre, la enciclopedia libre Wikipedia, el régimen de «open access» en la ciencia<sup>12</sup>, etc., no tienen en sí el problema de escaseamiento, pues no se desgastan con el consumo ni su uso perjudica el uso de otro, es decir, no son rivales; son llamados bienes comunes “modernos” porque gozan de vitalidad en la sociedad internacional aún siendo su número tan exiguo en una economía mundial liberal que estimula el beneficio individual<sup>13</sup>. Dentro de esta gran variedad de “commons” se encuentran, por último, los bienes comunes globales o “recursos de acceso abierto” como los fondos marinos, el alta mar, la atmósfera, la Antártida, el espacio ultraterrestre, el espacio cibernético, que llevan tal nombre por estar fuera del alcance de las jurisdicciones nacionales de los Estados, siendo todos ellos, a excepción del espacio

---

<sup>8</sup> Helfrich, Silke; Kuhlen, Rainer; Sachs, Wolfgang y Siefkes, Christian (2010): *Gemeingüter – Wohlstand durch Teilen*, Berlin, Report Heinrich Böll Stiftung, pp. 11s.

<sup>9</sup> En el lenguaje de Ostrom: “recursos de uso común” (RUC) son “un sistema de recursos naturales o hechos por el hombre, que es bastante grande como para hacer costoso (pero no imposible) excluir a potenciales usuarios de su uso”, Ostrom, “El gobierno”, *op.cit.*, p. 66. Sus atributos definitorios son la substracción o rivalidad y la no exclusividad o exclusión costosa. Entre ellos estudió las pesquerías, pastizales, sistemas de irrigación, bosques comunales, lagos y cuencas subterráneas a nivel local, *Ibid.*, p. 58.

<sup>10</sup> Wiskow diferencia dos grupos de RUC según los costos de exclusión de su uso a potenciales usuarios: los de acceso libre (*open access resource*) y los de acceso limitado. Los primeros no pertenecen a nadie y son de uso de todos, aunque este sistema genera el dilema del prisionero si su uso no está regulado. Los segundos son de posesión común (*common-property resource*), proveen a sus miembros de beneficios y facilidades basados en costos compartidos y su acceso exclusivo no genera el dilema del prisionero por haber un grupo definido de usuarios o adquirientes, Wiskow, Jobst-Hinrich (2002): *Zur Verfassung der Meere*, Köln, Institut der Universität zu Köln, p. 25; en este autor los factores que permiten superar el dilema del prisionero son: un grupo relativamente pequeño y estable, una misma afectabilidad, un alto grado de homogeneidad en el grupo, bajos costos de transacción derivables de un amplio capital social, un contraste bajo o alta valoración de ingresos futuros y previsión de posibles daños, *Ibid.*, p. 55.

<sup>11</sup> Visible en el sistema de GNU/Linux del movimiento del software libre o en la organización internacional de Creative Commons con sus modelos de licencia para uso general. A esto Benkler, Yochai (2006): *The Wealth of Networks*, New Haven, London, Yale University Press, accesible bajo licencia de Creative Commons.

<sup>12</sup> Declaración de Berlín de 2003 (*Berlin Declaration on Open Access to Knowledge in the Sciences and Humanities*), en [http://www.zim.mpg.de/openaccess-berlin/berlin\\_declaration.pdf](http://www.zim.mpg.de/openaccess-berlin/berlin_declaration.pdf); Para un estudio más profundo de estos bienes y los problemas de su escaseamiento artificial, véase Boyle, James: «The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain», *Law and Contemporary Problems*, vol. 66, nº 33 (2003), en <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1273&context=lcp>.

<sup>13</sup> Estos *commons* no deben confundirse con servicios de acceso abierto a usuarios como Facebook Inc. o Google Inc, que son empresas privadas globales con claros fines de lucro.



cibernético, espacios que albergan recursos naturales de vital importancia para la subsistencia del hombre y/o de gran importancia económica, a los cuales nos referiremos en este trabajo.

No existen bienes comunes sin un acuerdo previo entre los usuarios o propietarios en el cual reglamentan su adquisición, uso y distribución para beneficio de todos y de cada uno de ellos. Un elemento esencial de ellos es pues, la existencia de un régimen autónomo de regulación, que es un proceso social complejo con exigencias propias y formas variadas que dependen sobre todo de la naturaleza del recurso, pero también de la constitución de la comunidad de usuarios y de sus instituciones<sup>14</sup>, los mismos que dan lugar a derechos comunes de sus usuarios en una relación de cooperación y solidaridad, donde el dinero sólo juega un valor secundario<sup>15</sup>.

Sin embargo, los recursos de uso común (RUC) enfrentan mayormente serios problemas de sobreuso y del polizón o gorrón<sup>16</sup>, para cuya solución Ostrom ha diseñado un régimen regulativo sujeto a condiciones determinadas que aseguren su éxito o efectividad. Primero, debe tratarse de una acción colectiva autoorganizada, autoregulada y autoadministrada por los actores o usuarios mismos, estipulada mediante un acuerdo contratual y vinculante de cooperación<sup>17</sup>. La misma debe contener reglas coherentes y claramente definidas por los participantes que determinen la apropiación, las formas de uso y cooperación, la restricción, el aprovisionamiento, la distribución, etc.; las decisiones deben ser tomadas colectivamente y con la participación de sus miembros en su modificación; debe existir un mecanismo de supervisión y control recíproco del cumplimiento de las reglas, de sanciones graduales o proporcionadas contra el incumplimiento, y un mecanismo de resolución de conflictos, así como de un reconocimiento exterior del derecho de autoorganizarse; por último, deben existir múltiples niveles de organización interna y coordinación en recursos que son parte de sistemas más grandes<sup>18</sup>. Se trata aquí pues, de un sistema colectivo bastante complejo que pretende ser alternativo y no sustitutivo al del mercado y Estado, siendo importante el papel de éste último en tanto otorgue las condiciones para su realización y garantice la realización de las sanciones.

Este régimen autogestionario presupone además, la existencia de múltiples factores que granticen su efectividad, medida en eficiencia, equidad y sostenibilidad<sup>19</sup>, como la competencia, visible en la posesión de información y conocimiento científico y local; un capital social para solucionar los problemas de carácter institucional, y la suficiente autonomía para levantar y modificar las correspondientes estructuras institucionales. Sin

<sup>14</sup> Helfrich, et al., "Gemeingüter", *op.cit.*, pp. 30s.

<sup>15</sup> Mientras en una economía de bienes comunes todos tienen la misma influencia y pueden integrarse con iguales derechos, en sociedades de capital el dinero decide el nivel de influencia, Helfrich, et al., *Gemeingüter*, *op.cit.*, pp. 5, 13.

<sup>16</sup> En general, los seres humanos enfrentan por lo menos dos problemas de incentivo en el uso de los recursos comunes: el sobreuso y el polizón o gorrón, Ostrom, et al.: *The Drama*, *op.cit.*, pp. 18ss. El sobreuso, que puede llevar a la destrucción del bien, ocurre cuando el uso de una persona sustrae el beneficio disponible de los demás. El problema del polizón, en su forma extrema, es la imposibilidad de excluir a beneficiarios cuando se han hecho progresos en esos bienes: "If it is not practical to exclude a user nor possible to force that user to contribute to the costs of developing and maintaining the resource, the noncontributing user is called a free rider.", *ibíd.*, p. 19; "One 'solves' the free-rider problem when rules are adopted and accepted that regulate individual actions so that social benefits and social costs are taken into account.", *Ibid.*, 19s.

<sup>17</sup> Ostrom, "El gobierno", *op.cit.*, pp. 43ss., 57s.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 290ss.

<sup>19</sup> Ostrom, et al., "The Drama", *op.cit.*, pp. 25s. El criterio de eficiencia económica se basa en la relación entre los beneficios individuales y sociales totales, y los costos individuales y sociales totales. El criterio de la equidad evalúa la distribución de los costos y beneficios en base a una relación entre las contribuciones individuales y los beneficios que derivan o en su habilidad diferencial de pagarlos, *ibíd.*



embargo, los factores preconditionantes de su éxito están dados en el fin común de compartir el bien común para el beneficio mutuo, unido a una estrategia de cooperación que contenga la acción de compartir y participar de sus miembros. Para lograr una verdadera cooperación son imprescindibles, a la vez, la comunicación directa entre los usuarios, cierto grado de reciprocidad, confianza, reputación y solidaridad entre ellos; condiciones que presuponen la existencia de una relación de igualdad de derechos e independencia entre los actores, excluyente de toda jerarquía, dominio o poder de uno sobre otro<sup>20</sup>; la que requiere de una relación fáctica de equidad o balance entre ellos. Se trata, pues, esencialmente de una economía de compartir y de participación<sup>21</sup>.

Como se puede observar, son principios rectores de los bienes comunes los principios de eficiencia, equidad y sostenibilidad, los que están fuertemente vinculados con los principios de igualdad, libertad, responsabilidad, comunicación, sociabilidad, reciprocidad, confianza, solidaridad y cooperación; todos ellos juegan el doble papel de ser presupuestos de la realización de los bienes comunes y sus principios fundamentales. Otros conceptos que los apoyan son el de transparencia, democracia interna y justicia intergeneracional, que contribuyen a la cohesión social de este régimen. Principios todos éstos que tienen alta relevancia porque no son meros productos de especulaciones filosóficas, sino han sido valorados por la ciencia económica como factores condicionantes del éxito de los bienes comunes.

Asimismo, se hace necesario distinguir el concepto de bienes comunes con otros afines como los de propiedad común, bienes públicos y bienes sin dueño, con los que suele confundirse. Con respecto a la propiedad común<sup>22</sup>, el concepto de bienes comunes es más amplio, pues incluye otras formas de relaciones de los hombres con los bienes que el de la propiedad. En cuanto a los bienes públicos, la diferencia más notoria está en que éstos no ocasionan rivalidad en el uso o consumo y necesitan de una decisión política para su abastecimiento, por ende, de un rol fuerte del Estado<sup>23</sup>, mientras los bienes comunes pueden ser rivales y excluyentes, y tienen la característica de ser gestionados por los mismos usuarios. Pero la confusión más persistente y duradera, que proviene desde su creación en la

<sup>20</sup> Condición que no remarca expresamente Ostrom, pero parece implicarla al referirse a los factores internos contribuyentes de su fracaso, citando el caso de individuos poderosos que se benefician del *status quo* y bloquean los intentos de los menos poderosos de cambiar las reglas de juego, Ostrom, *El gobierno*, op.cit., p. 51; más clara en Helfrich, et al., "Was sind Gemeingüter", op.cit., pp. 13, 15; Helfrich, et al., "Gemeingüter", op.cit., p. 5.

<sup>21</sup> Helfrich, et al., "Gemeingüter", op.cit., p. 41.

<sup>22</sup> O propiedad colectiva en sus formas de cooperativa, condominio, herencia colectiva, sociedad anónima, etc.

<sup>23</sup> Es necesario aquí subrayar la clara distinción entre bienes públicos y bienes comunes, sobre todo debido a que los primeros, en su dimensión global y bajo el nombre de "bienes públicos globales" (global public goods), están gozando últimamente de gran coyuntura dentro de la ONU –a través del PNUD con estudios y publicaciones apreciables en su página web <http://web.undp.org/globalpublicgoods/> - y empiezan a ser tratados en el derecho internacional público. Son elementos extraños a los bienes públicos: un sistema descentralizado y autogestionario de coproducción, el acceso igual y justo a los recursos, la participación y acuerdo de todos en su gestión y distribución, la igual carga de costos y el beneficio directo individual y general de sus miembros. A parte de estas diferencias, los bienes públicos globales tienen un desarrollo paralelo al de aquéllos y se sirven de otras herramientas conceptuales y de trabajo, como la existencia clara de un manejo concentrado en una institución o autoridad, que implica una relación vertical o jerárquica, siendo sus conceptos relevantes: gobernabilidad, burocracia, servicios, legitimidad, globalización, pluralismo jurídico internacional, derecho global, etc. Sobre su tratamiento desde una visión pragmática y técnica del derecho internacional, véase Bodansky, Daniel: "What's in a Concept? Global Public Goods, International Law, and Legitimacy", *EJIL*, vol. 23, nº 3 (2012), pp. 651-668; Schaffer, Gregory: "International Law and Global Public Goods in a Legal Pluralist World", *EJIL*, vol. 23, nº 3 (2012), pp. 669-693; trabajos similares se encuentran en la misma edición del *EJIL* vol. 23, nº 3 (2012), siendo evidente en ellos de que el tratamiento de los bienes públicos globales tiene poco o nada que ver con el de los bienes comunes.



Antigüedad, está en equipararlos con los bienes sin dueño o “*res nullius*”, o en el lenguaje moderno de los *commons*, con el “open access”<sup>24</sup>. Mientras éstos son libres, no están regulados y son objeto de apropiación privada directa, los bienes comunes están sujetos a regulación y no pueden ser apropiados individualmente; de ser este último el caso, se estaría ante la situación del “cercamiento o confinamiento de los comunes”<sup>25</sup> y por tanto, de su desaparición. Los bienes comunes surgen sólo cuando la comunidad de usuarios logra reglamentar su acceso, uso y/o producción. Precisamente esta falta de diferenciación llevó a Hardin a cometer el error de considerar los bienes comunes como *res nullius* y tuvo que corregir años después su “tragedia de los bienes comunes” por una “tragedia de los bienes comunes no regulados”<sup>26</sup>.

Por último, se puede decir que en el mismo hombre está identificar los bienes comunes del presente y hacerlos crecer en número para su propio beneficio, tanto individual como colectivo, constituyendo tal acción una seria alternativa y propuesta política diseñada para regir el futuro de las relaciones de los hombres con recursos no renovables y recursos vitales agotables, como el agua potable, y animar a toda persona, organización o sociedad a crear más de ellos, ya sea a nivel grupal, local e incluso global. En este último caso, que es de nuestro interés especial por estar en el foco del presente trabajo, sólo se puede hablar de una meta a alcanzar a largo plazo, o quizás una utopía, dada la multiplicidad de dificultades que están unidas a su manejo, a parte de la existencia aún escasa de investigaciones en el área<sup>27</sup>.

#### **4. Los bienes comunes globales**

Las investigaciones hechas sobre los bienes comunes, principalmente desde la ciencia económica, se limitaron, en un primer orden, a un espacio reducido, es decir, a un nivel local hasta regional, sin alcanzar a bienes globales como los fondos marinos, el alta mar, la atmósfera, el clima, la Antártida, el espacio ultraterrestre, que, dada su naturaleza y dimensión no pueden ser incluidos en tales estudios sin más. Por tratarse de bienes de importancia vital para la subsistencia del hombre o de relevancia económica para éste, y por el hecho de ser agotables, también están expuestos al sobreuso con su consecuente deterioro y/o destrucción, estando latente la seria situación problemática del polizón o gorrón.

Mas es necesario advertir que los recursos naturales globales o “commons” globales mencionados arriba, no son “bienes comunes” en el sentido estricto de la palabra y tal como está diseñado en la visión de Ostrom, sino muchos de ellos siguen perteneciendo a las categorías de bienes libres e incluso *res nullius*, cuyo acceso es libre y cuya reglamentación escasa o nula permite su uso y/o explotación individual ilimitado, hasta su apropiación, con el consiguiente deterioro del bien, como ocurre en la zona del alta mar, la atmósfera o con el fenómeno del cambio climático, donde se presenta la situación dramática de que el acceso libre y general está a disposición de cualquier usuario, y cada uso que se hace del bien le quita a éste de su capacidad de servir o ser aprovechado por otros. Otro número más reducido de

<sup>24</sup> En un régimen de *open access* un recurso de uso común (RUC) no tiene instituciones que gobiernan su uso, Ostrom et al., “The Drama”, *op.cit.*, p. 21.

<sup>25</sup> Heinrich Böll Stiftung (Ed.) (2007): *¿Qué son bienes comunes?*, México, p. 4, en [http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/carpeta\\_bienes\\_comunes.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/carpeta_bienes_comunes.pdf).

<sup>26</sup> Hardin, Garrett: “Extensions of ‘The Tragedy of the Commons’”, *Science*, nº 280 (1998), pp. 682-683; Helfrich et. al., “Gemeingüter”, *op.cit.*, p. 17.

<sup>27</sup> Los estudios de Ostrom se limitan a los RUC renovables locales, sin extenderse a recursos no renovables o energéticos o minerales, ni bienes comunes intangibles.



recursos globales como el espacio sideral, los cuerpos celestes y los fondos marinos, sí están considerados como bienes comunes al estar sujetos al régimen jurídico del patrimonio común de la humanidad; sin embargo, tal regulación es tan débil o rala que en último caso ellos siguen las leyes de la economía libre de mercado mundial, enfrentando también los mismos problemas de los bienes libres, es decir, el sobreuso y el polizón. Se presentan, entonces, dos niveles de problemas en los recursos globales. Uno que corresponde a su transformación de bienes libres o *res nullius* en “bienes comunes globales”, y el otro que tiene que ver con aquellos espacios ya reconocidos como “bienes comunes globales” en la expresión moderna de patrimonio común de la humanidad, que deben ser sometidos a un escrutinio actual para determinar su verdadera calidad de bienes comunes, teniendo en cuenta los aportes de Ostrom y colegas.

En el caso de los “commons” globales no regulados y que caen dentro del ámbito de bienes libres o *res nullius*, se presenta la cuestión de si su transformación al régimen de bienes comunes representa una verdadera alternativa para un manejo razonable, y si los aportes científicos sobre los recursos comunes locales pueden servir de modelo o referencia para su tratamiento. Ambas cuestiones pueden responderse en un principio de forma afirmativa. En cuanto a la primera, ciertamente parece no haber otra alternativa éticamente razonable que transformar estos recursos en bienes comunes para asegurar su manejo eficiente, equitativo y sostenible para el beneficio de las generaciones presentes y futuras, ya sea bajo un régimen autoregulado, como propone Ostrom, o como patrimonio común de la humanidad, o incluso creando uno nuevo a partir de estas dos propuestas.

Una segunda opción que se presenta es la de humanizar o individualizar estos bienes en sentido de que su acceso sea considerado un derecho humano, como es la tendencia actual que se sigue en la ONU<sup>28</sup>, o tratarlos como derechos humanos colectivos en la forma de un “derecho de participación al patrimonio común de la humanidad”<sup>29</sup>; mas estas vías, aún en el mejor de los casos de que se materialicen en derecho positivo internacional, no proporcionan soluciones a los problemas del sobreuso y del polizón o gorrón. Ello se hace patente en el problema del agua potable, que ha sido descubierta como el “oro azul del siglo XXI” por inversores privados y empresas multinacionales, y cuyo acceso ha sido declarado por la ONU como “derecho humano”, pues su carácter de derecho humano no impedirá la privatización de su acceso y/o producción, tampoco su comercialización, ni menos el control y monopolio privado internacional sobre ella, ni su escaseamiento natural o artificial, ni, por último, las muertes de miles de personas pobres en el Tercer Mundo por no poder pagar el precio para acceder a ella. Aquí el discurso de los derechos humanos se queda corto frente a este problema global de apropiación, y esto pasaría con los demás recursos globales. Tampoco es adecuada su transformación en derechos humanos porque ello sólo sería posible con recursos vitales al ser humano, como el agua, mas no con otros recursos no vitales pero de valor económico excepcional, como sucede con los recursos de los fondos marinos o los cuerpos celestes, además de que una ampliación del ámbito de aplicación de los derechos humanos a estos recursos corre el peligro de vaciar a los primeros o deformarlos conceptualmente, mermando con ello en su fuerza de validez. Los derechos humanos, vistos como la panacea de cualquier problema ético-jurídico en tiempos de predominio del individualismo liberal,

<sup>28</sup> V.gr. la declaración del derecho humano al agua, UN Doc. A/RES/64/292, 3.03.2010. Sobre este nuevo derecho véase Riedel, Eibe; Rothen, Peter (Ed.) (2006): *The Human Right to Water*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag.

<sup>29</sup> De forma clara como “derecho humano colectivo” o “derecho de tercera generación” en el Art. 22 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul) de 1982; a esto con más profundidad véase Witschen, Dieter (2002): *Christliche Ethik der Menschenrechte: Systematische Studien*, Hamburg, Litt, pp. 169ss.





otorgarían a cualquier persona sólo la ilusión de poseer un “derecho” individual a estos bienes, mientras otros se benefician de su uso y explotación. La idea de los bienes comunes globales, en cambio, garantiza su uso colectivo de y para todos los seres humanos. Sería, al final, incoherente interpretar los recursos globales en clave de derechos humanos porque se individualiza y fragmenta más su acceso a ellos. Una tercera alternativa estaría en declararlos como bienes públicos, vía que es sólo procedente si este estatus es transitorio y conducible al régimen de los bienes comunes, a fin de tender sobre estos recursos un manto protector frente a la codicia individual. La cuarta alternativa, la del *status quo* o dejar las cosas como están, es decir, dejar a estos recursos seguir el destino de los bienes libres y *res nullius*, sujetos directa o indirectamente a la apropiación privada, con la situación del polizón que desenvoca en la “tragedia de los comunes”, es un estado no justificable ni tolerable moralmente porque se sigue aceptando la situación perversa de que la ganancia de su uso y/o explotación estén privatizados, mientras los costos de estas actividades estén socializados en la humanidad del presente y de las generaciones futuras, teniendo que pagar ésta tales costos sociales.

En cuanto a la segunda cuestión, el modelo institucional de los recursos comunes de Ostrom sí puede servir de base para el tratamiento de los “commons” globales, ya que éstos enfrentan los mismos problemas que aquéllos, con la diferencia de que lo hacen a un nivel macroeconómico o universal. Mas su papel como modelo es insuficiente o limitado, dada la extensión de los recursos y el número de actores que usan, participan o deciden, junto a su alto grado de heterogeneidad o desigualdad económica, política, geográfica, social, cultural, etc.<sup>30</sup>, sin mencionar los altos costos de autogestión, autoadministración, supervisión y control recíproco, que en su conjunto son factores que afectan negativamente en el nivel de cooperación, requisito indispensable para todo régimen de bienes comunes. Sobre todo el alto grado de heterogeneidad o desigualdad con la consiguiente asimetría en la capacidad o poder económico, político, científico, tecnológico y militar de los Estados, es germen del enfrentamiento de posiciones contrarias, llevándolos a elegir indistintamente una u otra alternativa arriba descrita, guiados por su posición e interés individual. A ello va unido la inexistencia de la confianza necesaria para la cooperación a este nivel, por encontrarse los Estados en una carrera de competición que sigue las leyes del mercado globalizado y va en la dirección contraria de la idea de los bienes comunes, problemas que se verán más de cerca al tratar el régimen del patrimonio común de la humanidad.

Ahora pasaremos a desarrollar la segunda cuestión, de si los bienes sujetos al régimen del patrimonio común de la humanidad tienen verdaderamente la calidad de bienes comunes globales en el estado actual del sistema internacional, entendiéndose éste como el sustrato sociológico del derecho internacional.

## **5. El régimen jurídico moderno de los bienes comunes: patrimonio común de la humanidad**

Como se ha mencionado arriba, sólo un número muy reducido de recursos globales goza del estatus jurídico de bienes comunes, que en su forma moderna está entendido bajo el concepto de patrimonio común de la humanidad. Estos recursos son: los fondos marinos, el espacio

---

<sup>30</sup> Bardahn, Pranab y Dayton-Johnson, Jeff: “Unequal Irrigators: Heterogeneity and Commons Management in Large Scale Multivariate Research”; Ostrom et al., “The Drama”, *op.cit.*, pp. 87-112, pp. 88 s. Sobre bienes comunes al nivel global véase Keohane, Robert; Ostrom, Elinor (ed.) (1995): *Local Commons and Global Interdependence*, London, Sage Publications.



ultraterrestre y los cuerpos celestes y, con reservas, la Antártida. El clima, que es también un *common* global, no está sometido a este régimen, aunque se encuentran algunas aproximaciones a él en los conceptos de “common concern of mankind”, “common interest” o “common responsibility and co-operation”<sup>31</sup>.

El término de patrimonio común de la humanidad (PCH) surge en los años 60 del siglo XX como uno de los conceptos más utilizados en el diálogo Norte-Sur y como parte importante de las exigencias del Tercer Mundo por un Nuevo Orden Económico Internacional<sup>32</sup>. Fue dado a conocer en la ONU por el embajador de Malta, Arvid Pardo, en 1967, en conexión con los fondos marinos y sus recursos más allá de las jurisdicciones nacionales<sup>33</sup>, y por el embajador argentino Cocca, unos meses antes, al tratarse el tema del espacio ultraterrestre<sup>34</sup>, existiendo ya en ese entonces en los Estados la convicción general de que el uso de estos espacios debe contribuir al desarrollo de todos los pueblos<sup>35</sup>. Mas fue Pardo quien diseñó los contornos de este concepto dentro de la ONU. Inspirado en el principio de equidad internacional y en vista de la agotabilidad de los recursos marinos, propuso declarar esta área de interés de la humanidad y señaló sus elementos de no apropiación por ningún Estado o ente en particular; su exploración e investigación en consistencia con los propósitos y principios de la Carta de la ONU y en salvaguarda de los intereses de la humanidad; su uso en interés de todos, promoviendo sobre todo el desarrollo de los países pobres de los beneficios de su explotación; la perpetuidad del uso pacífico, y por último, la creación de una autoridad<sup>36</sup>. Siguiendo esta iniciativa, la Asamblea General de la ONU aprueba en 1970 una Resolución que declara los fondos marinos como PCH<sup>37</sup>, la misma que va a constituir la base legal de partida para el desarrollo del concepto de PCH y de su

<sup>31</sup> Wolfrum, Rüdiger: “Common Heritage of Mankind”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press (2012), pp. 452-458, p. 454; similarmente, el concepto de “patrimonio mundial” de la UNESCO tiene un significado simbólico que no llega al concepto de bien común; de otra opinión Kiss, Alexandre: “The common heritage of mankind: utopia or reality?”, *Quarterly of the Canadian Institute of International Affairs*, vol. 40 (1984-1985), pp. 423-441, p. 433.

<sup>32</sup> Kewenig, Wilhelm A.: „Common Heritage of Mankind – Politischer Slogan oder völkerrechtlicher Schlüsselbegriff?“, en Von Münch, I. (1981): *Staatsrecht-Völkerrecht-Europarecht*, Berlin, Gruyter, pp. 385-406, pp. 385s.

<sup>33</sup> UN Doc. A/6695, 18 de agosto de 1967.

<sup>34</sup> A esto véase Wolfrum, Rüdiger: “The Principle of the Common Heritage of Mankind”, *ZaöRV* (1983), pp. 312-337, p. 312.

<sup>35</sup> UN Doc. A/Res.2172 (XXI), 6 de diciembre de 1966. Es conocida la memorable frase del Presidente Johnson de EEUU en 1967, de “velar para que las profundidades y lechos marinos sean y se mantengan como legado de todos los seres humanos”; Sohn, Louis B.: “Explotación del Lecho Marino fuera de la Plataforma Continental”, *Revista Integración* (1968), pp. 123-143, 124, así como las contribuciones al PCH y posición positiva de las administraciones Nixon, Ford y Carter. Los EEUU en los años 70 no sólo lo reconoció, sino buscó cimentarlo en una convención trayendo propuestas para el proyecto de la CONVEMAR como el sistema paralelo y la transferencia financiera a la Empresa con la debida transferencia tecnológica minera para las actividades de explotación, véase Steinacker, Karl (1985): *The Legal Principle of the Common Heritage of Mankind and DeepSea-Bed Mining outside the U.N. Convention of the Law of the Sea*, Berlin, Wissenschaftlicher Autoren-Verlag, pp. 40ss.

<sup>36</sup> Kewenig, *op.cit.*, p. 388. El 17 de agosto de 1967 Arvid Pardo propuso a la Asamblea General de la ONU la preparación de un convenio internacional sobre un derecho del mar moderno y más acorde a los intereses del Tercer Mundo, en vista del peligro de apropiación de los recursos naturales del mar por países que postulaban la libertad de los mares y la competencia libre, véase UN Doc. A/6695, 17. 08.1967 y UN Doc. A/C.1/PV.1515 y A/C.1/PV.1516, 1.11.1967; véase Kewenig, *op.cit.*, pp. 387ss.; French, Gregory A. (1990): *Der Tiefseebergbau*, Köln, Carl Heymanns Verlag KG, pp. 158ss.

<sup>37</sup> Declaración de Principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, Res. 2749 (XXV) AG-ONU, 17 de diciembre de 1970 que reafirma el libre acceso a todos y su exploración y explotación en interés de la humanidad en conjunto, con particular interés de los países en desarrollo. Antecedida por otra controvertida que establece un moratorium de explotación de los fondos marinos, UN GA Res. 2574 A (XXIV), 15 de diciembre 1969.



plasmación fija como norma iusinternacional varios años después en la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR), siendo que a tal fecha ya todos los Estados, sin excepción, habían reconocido el principio en sí<sup>38</sup>. Igualmente, el 27 de enero de 1967, se cristaliza la idea del PCH como norma iusinternacional en el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre<sup>39</sup>, y años después, de forma más concreta, en el Tratado de la Luna de 1979<sup>40</sup>.

Como se puede ver, originalmente el PCH fue concebido, primero y ante todo, como un concepto legal sobre la participación equitativa de los recursos naturales localizados más allá de la jurisdicción nacional, y que más concretamente, busca la igual participación de todos los Estados, en especial, de los menos desarrollados, en el proceso de decisión sobre estos espacios<sup>41</sup>. Posee carácter de principio jurídico al haberse cimentado legalmente en la conciencia de todos los Estados a través de resoluciones y convenios, y por contener una serie de enunciados o normas que rigen para estos espacios. Su fundamento básico está en el principio general de justicia y en sus principios derivables de equidad, igualdad global genuina y material, y de responsabilidad social<sup>42</sup>, los que tienen a la humanidad como beneficiaria de su uso y/o explotación, la misma que está representada *de facto* por los Estados, estando constituida por todos los individuos, pueblos, Estados, y generaciones de hoy y del futuro. El núcleo del concepto del PCH consiste pues, en la participación justa de los recursos globales, siendo secundarios todos los demás elementos. La conclusión inmediata es que no se puede hablar de PCH sin un sistema de participación en los recursos<sup>43</sup>.

Sin embargo, la concretización del contenido de su elemento central como de los secundarios, que no quedó resuelto en la UNCLOS III de 1982, representó desde un principio un problema serio para el alcance del principio, no sólo debido a los componentes más controvertidos como fueron el uso y la administración, sino sobre todo, por el cambio radical de postura de los países altamente industrializados, liderados por EEUU, que a partir de los

---

<sup>38</sup> Kewenig, *op.cit.*, pp. 391, 393, para quien todos sus elementos (la prohibición de la apropiación, el uso exclusivamente pacífico, la cooperación en la investigación científica, la prevención del daño a la flora y fauna y la necesidad de una autoridad), fueron aceptados unánimemente por los Estados, incluida la moción de que los beneficios de su uso recaigan en todos y no sólo en quienes los explotan; elementos controvertidos en los detalles fueron los derechos de uso y la configuración de la Autoridad. El autor afirma su carácter de principio del derecho internacional público general, *Ibid.*, p. 402.

<sup>39</sup> Tratado sobre los Principios que deben regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Extraterrestre, incluso la Luna y otros Cuerpos Celestes, del 27 de enero de 1967 y en vigencia desde el 10 de octubre del mismo año.

<sup>40</sup> Tratado vigente desde 1984, firmado y ratificado por un número muy reducido de Estados, sin contar con las potencias espaciales mundiales.

<sup>41</sup> "The CHM is therefore, first and foremost, a legal concept of equitable sharing of natural resources located beyond national jurisdiction, and one that aims at the equal participation of all States, in particular the less developed ones, in the decision-making process relating to such sharing.", Shraga, Daphna: "The Common Heritage of Mankind: The Concept and its Application", *Annales D'Études Internationales*, vol. 15 (1986), pp. 45-63.

<sup>42</sup> Para French la diferencia entre el principio de libertad de los mares y el de PCH radica precisamente en el mandato de justicia de éste último, ausente en aquél, French, *op.cit.*, p. 163. Similarmente en Shraga, los principios de equidad, explotación planeada y controlada y participación equitativa de los beneficios para todos, reemplazarían a los principios tradicionales de apropiación nacional, libertad de los mares y libre acceso a sus recursos, Shraga, *op.cit.*, p. 46. El elemento de la participación justa no está expresamente mencionado por Kewenig, pero sí en Shraga, para quien el *principio de una participación justa y equitativa entre las naciones* es parte central o indispensable del concepto del PCH, siendo los otros elementos secundarios, Shraga, *op.cit.*, pp. 45, 59; a esto véase también Anand, Ram P.: "Common Heritage of Mankind: Mutilation of an Ideal" *Indian Journal of International Law*, vol. 37, nº 1 (1997), p. 6.

<sup>43</sup> Shraga, *op.cit.*, pp. 59s. Cfr. Kewenig, quien no hace depender el principio del PCH de un solo elemento, Kewenig, *op.cit.*, p. 402; lo considera como principio jurídico, Steinacker, *op.cit.*, p. 19; como concepto legal, Shraga, *op.cit.*, p.45; como un principio simplemente, Wolfrum, *op.cit.*, p. 453.



años 80 mostraron una postura de soslayo y hasta rechazo abierto del principio en sí para aferrarse nuevamente a la idea de la “libertad de los mares” o del acceso libre. Veamos ahora brevemente cómo está configurado el principio del PCH en estos *commons* globales.

## **6. La utopía de los fondos marinos como PCH y el triunfo del principio de la libertad de los Mares en la era de la globalización**

Los fondos marinos, que recién fueron descubiertos e investigados en los dos últimos siglos, estuvieron anteriormente sujetos a las mismas reglas existentes sobre el mar. Éste a su vez comienza a ser diferenciado políticamente entre un mar costero bajo el poder soberano de los países que lo limitan y un mar más allá del ejercicio soberano de las aguas costeras, denominándose a éste “alta mar”<sup>44</sup>. Espacio que ha sido considerado libre hasta el presente, en virtud del principio *iusinternacional* de la “libertad de los mares” que emergió en el derecho internacional positivo de finales del siglo XVIII<sup>45</sup>. El mismo prohíbe su apropiación u ocupación, así como cualquier forma del ejercicio de soberanía o propiedad privada, a cambio de ser su uso y explotación “libres”, es decir, estar a disposición de cualquier persona o Estado. Su elemento sustancial es pues, el derecho de libre acceso en conexión con las libertades de comunicación y navegación<sup>46</sup>. La CONVEMAR no hace más que confirmar las premisas de este principio, comprendiendo en él principalmente las libertades de navegación, pesca, deposición de cables submarinos y oleoductos, de vuelo sobre él, de investigación, y de uso militar, con el límite de tener en consideración las libertades de los demás Estados<sup>47</sup> y determinadas restricciones específicas como la obligación de conservar los recursos vivos y ejercer maniobras militares que no impliquen el uso de la fuerza, ni pruebas atómicas u ocupación soberana<sup>48</sup>.

Si embargo, en los tiempos de Pardo ya se empezó a ver las serias deficiencias de este principio frente a dos problemas relevantes que se presentan en su uso y/o explotación. Por un lado está el deterioro del medio marino debido a su sobreuso, ocasionado indistintamente por los Estados. Por otro lado está el incesante problema de la desigualdad en su uso y/o explotación, resultando un aprovechamiento económico mayor de los países más activos y uno menor o nulo de una gran mayoría de Estados con bajos medios económicos, situación que abre aún más la brecha entre Estados ricos y pobres, e incrementa aún más la desigualdad fáctica que merma al final en el derecho de igualdad de los Estados. Problemas que fueron discutidos doctrinariamente y debatidos suficientemente en la ONU, sin llegar a ser solucionados por el vigente Derecho del Mar, los que tendrán que ser tratados en el futuro.

<sup>44</sup> La Convención de Ginebra sobre el Alta Mar de 1958 codifica el derecho consuetudinario sin hacer una definición clara del alta mar ni establecer su extensión.

<sup>45</sup> Principio enunciado por Francisco de Vitoria y divulgado por Hugo Grocio, quienes vieron este espacio como un bien común. A esto dice Grocio: «The sea is common to all because it is so limitless that it cannot become a possession of one, and because it is adapted for the use of all, whether we consider it from the point of view of navigation or of fisheries”, Grotius, Hugo (1916): *The Freedom of the Sea*, London, Oxford University Press, p. 28; dirigido políticamente contra las pretensiones de dominio universal español y portugués, pero controvertido en la época debido a las pretensiones de dominio inglesas, respaldadas por el principio del *mare clausum* de Seldon.

<sup>46</sup> Steinacker, *op.cit.*, p. 12. Nótese que el acceso libre tiene 2 formas: una total, o como extensión del derecho de soberanía de los Estados en condición material de hacerlo; y otra en forma debilitada, como el principio de “libertad de los mares” que prohíbe su apropiación y ocupación, pero su uso queda abierto a todos los Estados, a esto véase Kewenig, *op.cit.*, p. 403.

<sup>47</sup> Art. 87 CONVEMAR 1982, siendo tal enumeración enunciativa.

<sup>48</sup> Art. 61, 117 ss., 88 y 89 CONVEMAR 1982.



Consciente de estos problemas, y a partir del descubrimiento de la posibilidad de explotación económica de los recursos minerales de los fondos marinos en la segunda mitad del siglo XX, surge el principio del PCH para esta área del alta mar de acceso extremadamente limitado y sólo posible con la ayuda de medios tecnológicos costísimos. Los fondos marinos o “Zona” son aquellas regiones debajo del alta mar y fuera del zócalo continental que están a miles de metros de profundidad, en cuyas áreas se albergan cuantiosos recursos naturales minerales, biológicos y energéticos de importancia aún inestimable para el hombre y que pueden ser económicamente explotados por éste. Entre los recursos minerales que resguardan, están los nódulos polimetálicos, las costras ferromanganesíferas ricas en cobalto, y los sulfuros polimetálicos, recursos todos éstos que contienen altas concentraciones de minerales de gran importancia para la economía industrial moderna a pesar de los altísimos costos de prospección, extracción y explotación<sup>49</sup>, habiendo sido conocidos solamente los primeros en la fecha en que Pardo lanzó el concepto del PCH. A parte de estos recursos, se encuentran organismos con propiedades únicas de vida, que también con posterioridad a la aprobación de la CONVEMAR fueron descubiertos como recursos biológicos proveedores de sustancias medicinales y como material genético para la investigación en diversas áreas, cuya explotación económica, principalmente en la industria farmacéutica, es bastante prometedora<sup>50</sup>. Asimismo, esta zona es rica en hidratos de metano que servirán como fuente energética en el futuro. Las investigaciones sobre los fondos marinos recién se está intensificando en los últimos años, esperándose en el futuro próximo nuevos descubrimientos de recursos naturales orgánicos e inorgánicos y nuevas formas de uso y/o explotación económica.

Los fondos marinos se someten recién de manera vinculante al régimen del PCH con la CONVEMAR, que en su Art 136 establece que “*la Zona y sus recursos son patrimonio común de la humanidad*”<sup>51</sup> y determina los principios que la rigen, así como prescribe una serie de directivas para su tratamiento, administración, distribución y la creación de un organismo competente<sup>52</sup>. En este documento el PCH funge como un principio con sus reglas fundamentales de no apropiación, uso pacífico y sostenible, cooperación en la investigación científica e intervención de una organización internacional, conteniendo además una cláusula no derogativa en su Art. 311 (6). Hasta aquí el principio del PCH parece haberse asentado en el derecho del mar positivo y haberlo revolucionado. Pero el diablo se esconde en los pequeños detalles. A pesar de la claridad del Art. 136, está actualmente en discusión la cuestión altamente relevante de si el principio del PCH se extiende a los recursos naturales no previstos en esta convención como las costras ferromanganesíferas y los sulfuros

<sup>49</sup> A esto véase French, *op.cit.*, pp. 8ss.

<sup>50</sup> Ni la CONVEMAR de 1982, ni la Convención en Diversidad Biológica (CBD) regulan los estudios con fines de explotación comercial de estos recursos vivos. La ONU se ocupa actualmente sobre el tema; entre los diversos informes véase UNEP/CBD/SBSTTA/8/9/Add.3/Rev.1, del 20 de febrero de 2003; y los del Grupo de Trabajo Especial de composición abierta UN Doc. A/59/122, UN Doc. A/61/65, UN Doc. A/63/111, de 2004, 2006 y 2008. Sobre la discusión actual de los recursos genéticos de los fondos marinos véase Molenaar, Erik J. y Oude Elferink, Alex G. (ed.) (2010): *The International Legal Regime of Areas Beyond National Jurisdiction: Current and Future Developments*, Leiden, Martinus Nijhoff.

<sup>51</sup> Tratado que hasta enero de 2013 fue ratificado por 165 Estados con exclusión de Estados Unidos, aún siendo éste el autor, propulsor y signatario del Acuerdo de Implementación de 1994 (sobre éste véase infra n.53).

<sup>52</sup> Se trata de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (AIFM), compuesta por una asamblea, consejo, secretaria y la Empresa, cuyo poder es limitado, su presupuesto es pequeño y sus mayores contribuidores son los países industrializados. En 1983-84 concedió contratos preferenciales a «inversores pioneros» (4 firmas transnacionales de EEUU, 1 de Francia, 1 de Japón, 1 de Unión Soviética y 1 de la India). Paralela y unilateralmente, los EEUU, el Reino Unido, Francia y Alemania firmaron un Tratado sobre la explotación de los fondos marinos el 4 de febrero de 1982 (mini-tratado), seguidos por otros más, a esto Steinacker, K., *op.cit.* (n.34), p. 40ss; la Comisión de Expertos del Grupo de los 77 reaccionó y se adelantó en recalcar la importancia del principio de buena fe, y condenó toda acción unilateral, véase UN Doc.A/Conf.62/77 del 24 de abril de 1979.



polimetálicos, los organismos vivos que habitan allí, así como los hidratos de metano y otros recursos aún por descubrir en el futuro. En cuanto a los dos primeros, aunque la CONVEMAR reguló los recursos de la Zona teniendo sólo en cuenta los nódulos polimetálicos, se puede decir que las costras ferromanganesíferas y los sulfuros metálicos, así como todo recurso mineral por descubrir, están incluidos dentro del régimen del PCH en base al Art. 133 (parte XI) de la CONVEMAR. En cuanto a los recursos vivos y energéticos, se hace a primera vista muy difícil su ordenación dentro de este régimen, ya que la convención misma, si bien se refirió en su parte general y preámbulo inequívocamente a los recursos en general que se encuentran en la Zona, definió, sin embargo, en la parte XI los “recursos” de la Zona muy estrictamente, es decir, sólo como “recursos minerales”; lo que ha revelado ser un error grave de los negociadores del Tercer Mundo, por haber aceptado una definición estricta y cerrada del concepto “recursos” dentro del régimen del PCH, conociendo que este espacio estaba aún por explorarse<sup>53</sup>. Una solución a este problema se daría al recurrir a una interpretación dinámica o teleológica del Art. 136 de la CONVEMAR -como se ha hecho con la Carta de la ONU- para que en base al fin de protección de los recursos naturales vivos, minerales y energéticos, se los pueda incluir dentro del término “recursos”, o alternativamente a través de un Acuerdo aclaratorio. Sin embargo, al volver a la realidad política internacional, tales propuestas no parecerán tener salida alguna, ya que la primera necesitará su cristalización en una *opinio iuris* y práctica internacional, y la segunda, en una decisión política firme de los Estados.

Un revés aún más fuerte que recibió la idea del PCH sucedió a los 12 años de haberse suscrito la CONVEMAR y con motivo de su puesta en vigencia, ya que se producen modificaciones importantes en la reglamentación de los fondos marinos por el *Acuerdo Relativo a la Aplicación de la Parte XI (Implementing Agreement)* de 1994, que van a vaciar de contenido el concepto del PCH. Así pues, se aceptó, entre otras cosas, el peso decisivo de EEUU y países industrializados dentro de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos al asegurarse el primero de ellos un asiento en el Consejo y obtener junto con otros países industrializados la facultad de bloquear decisiones del Consejo; también esta potencia consiguió el poder de vetar cualquier modificación del régimen y el otorgamiento de sitios mineros a 3 consorcios de liderazgo estadounidense en condiciones no menos favorables que las dadas a Japón, Francia, Rusia, India y China. Asimismo, se renunció al principio de transferencia tecnológica, a la limitación de la producción en protección de los intereses de los productores de minerales en tierra, al pago de los derechos de concesión y a la transferencia financiera y tecnológica a la Autoridad y Empresa<sup>54</sup>, degradando además a ésta última al nivel competitivo de las empresas de países explotadores. Con ello, el uso y la explotación de los fondos marinos van a estar regidos por las reglas imperantes del mercado mundial libre que

<sup>53</sup> Ya en el siglo XIX se sabía de la existencia de organismos vivos, HMS Challenger Expedition en Natural History Museum, <http://www.nhm.ac.uk/nature-online/science-of-natural-history/expeditions-collecting/hms-challenger-expedition/>; pero el descubrimiento de su aprovechamiento económico es reciente.

<sup>54</sup> “Agreement relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 (UNCLOS), UN Doc. A/RES/48/263, 28 de julio de 1994. El acceso justo y equitativo estaba previsto con el “sistema paralelo”, el que condicionaba la autorización de solicitudes de prospección a su sujeción al régimen de la Convención y decisiones de la Autoridad. Asimismo, la autorización de exploración y explotación procedía una vez aprobado un plan de trabajo que indique los Estados sponsors, la capacidad financiera y tecnológica, la división del área proyectada en dos partes de valor igual comercial y el compromiso de transferencia tecnológica de explotación a la Empresa en condiciones comerciales justas y razonables, expirable en 10 años. La Autoridad debía escoger una de las dos áreas y declararla “zona reservada”, cuya explotación correría a cargo de la Empresa o países del Tercer Mundo. También se estableció un sistema de pago de derechos: en la solicitud de aprobación del plan de trabajo eran abonables 500,000 USD y derechos anuales fijos, o de acuerdo a las ganancias. Los derechos de producción se estimaron a un 5% del valor del metal trabajado en los primeros 10 años, después a 12%.



no exige responder por los costos que conllevan estas actividades, redundando en un beneficio enorme para el capital privado que interviene en ellos y automáticamente en perjuicio de los intereses de la humanidad en su conjunto. La consecuencia de este cambio radical es que se terminó por extinguir toda esperanza de considerar los fondos marinos como “bienes comunes” y con ello, de un acceso y participación equitativos de sus recursos.

Esta cesión de derechos realizada a EEUU y países altamente industrializados no sólo significó una capitulación de los logros alcanzados con mucho esfuerzo, producto de largas y duras negociaciones por los Estados del Tercer Mundo en los años 60 y 70, sino es un escarnio a la misma idea yacente en el principio del PCH de relaciones más justas y en igualdad de condiciones, que los mismos países industrializados habían aceptado en un comienzo. Por ello se hace incomprensible la existencia de este *Acuerdo*, el que no se debe tanto a la postura radical de EEUU y los países que le siguieron, sino a la de los mismos Estados del Tercer Mundo o Grupo de 77 que participaron en él y se inclinaron ante todas sus demandas, abandonando este principio a cambio del placebo de la “universalidad”. Esto es sólo un botón de muestra de las relaciones asimétricas de los Estados en la ONU vistas en el peso político de los países altamente industrializados –una minoría-, quienes determinan en la práctica los contenidos políticos y normativos del sistema internacional.

El vaciamiento del principio del PCH trae como consecuencia directa el “libre acceso” a la Zona y sus recursos, y con ello, el regreso y reimplantación del concepto antagónico de la libertad de los mares, desvaneciendo su verdadero estatus de PCH. Con la multiplicación de los usos y formas de explotación económica y privada de esta zona, los países con alta tecnología se asegurarán de que el principio del PCH no pueda ser aplicado en el futuro, y en su lugar, cobre toda vigencia *de facto* el principio de la libertad de los mares y el de *res nullius*<sup>55</sup>, por servir éstos mejor a sus intereses. Se tendrá, entonces, que renovar en el futuro las demandas para que los fondos marinos y todos sus recursos vuelvan a regirse por el principio del PCH con todas las consecuencias que ello implica, e iniciar un diálogo para solucionar los problemas de participación y beneficios económicos de su manejo, así como de los problemas medioambientales que se presenten, si los países no explotadores del Tercer Mundo y/o más pobres no quieren ser ellos mismos quienes terminen por enterrar definitivamente este principio.

## **7. El espacio ultraterrestre y los cuerpos celestes: primacía de la libertad espacial**

El espacio ultraterrestre y los cuerpos celestes han sido objeto de reglamentación internacional a raíz de los viajes interplanetarios tripulados y no tripulados que se llevaron con intensidad en los 60 y 70, y fue Aldo Armando Cocca, iusinternacionalista argentino, uno de los artífices en introducir la idea del PCH en la ONU en 1967, que inspirándose en el concepto de *res communis humanitatis* o *cosa común de la humanidad* o derecho de la civilización, propugnaba el sometimiento de las actividades en esta área para el bien de la humanidad<sup>56</sup>. En la actualidad, el espacio ultraterrestre con sus cuerpos celestes están regidos

<sup>55</sup> Sobre el principio de *res nullius* como contraposición al PCH French, *op.cit.*, pp. 135ss.

<sup>56</sup> Cocca, Aldo A.: “The Advances in International Law through the Law of Outer Space”, *Journal of Space Law* vol. 9 (1981), p. 14; Cocca, Aldo A. (1970): *Derecho Espacial para la gran audiencia*, Buenos Aires, AACA, pp. 26, 52; Cocca, Aldo A. (1971): Consolidación del derecho espacial, Buenos Aires, Astrea, pp. VI s., XIII ss. El autor por un derecho espacial de la humanidad y para la humanidad, siendo ésta sujeto del derecho espacial. Véase también el interesante trabajo de Seara-Vázquez, Modesto (1961): *Introducción al Derecho Internacional*



principalmente por dos convenios internacionales: el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre del 27 de enero de 1967<sup>57</sup> y el Tratado de la Luna del 5 de diciembre de 1979<sup>58</sup>, que reglamentan su exploración y uso<sup>59</sup>. Sin embargo, sólo el primero puede tenerse en cuenta como norma iusinternacional vigente en el derecho espacial actual, ya que el Tratado de la Luna, aunque norma positiva, ha perdido fuerza obligatoria por su escasa aceptación universal. Subsidiariamente a esta normativa especial, rigen los principios fundamentales del derecho internacional como la no agresión y la solución pacífica de las controversias.

El Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre, considerado entretanto como la norma básica o fundamental del derecho espacial, establece en su Art. 1 párr. 1 que “*la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, deberán hacerse en provecho y en interés de todos los países, sea cual fuere su grado de desarrollo económico y científico, e incumben a toda la humanidad.*”. Aunque este artículo no menciona aún el nombre de “patrimonio común de la humanidad”, suscribe este principio ante todo con la expresión “incumben a toda la humanidad”, el mismo que constituye la clave de la legislación espacial<sup>60</sup>, que propugna la idea de que el espacio ultraterrestre con sus cuerpos celestes es un “común global” frente al cual existe un interés legítimo de todos los Estados en su exploración y utilización, derivándose de este principio otros principios como el de cooperación y solidaridad, los que a su vez fundan derechos de participación de todos los Estados así como de obligaciones de hacer participar de tales actividades también a todos los Estados. Los derechos de participación incluyen su habilitación para ejercer actividades espaciales en iguales condiciones y su participación de los beneficios de tales actividades espaciales, haciendo necesario para ello una especie de compensación de intereses. Las obligaciones de hacer participar son de carácter positivo e implican el fomento para la participación de todos los Estados en su uso<sup>61</sup> y para la cooperación en la investigación espacial. Así pues, el principio del PCH tiene el componente social de estar orientado a lograr

---

*Cósmico*, México, UNAM, pp. 83ss., *passim*, donde trata con amplitud los conceptos de *res communis* y *res nullius*.

<sup>57</sup> Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, aprobado por Asamblea General, Res. 2222 (XXI), 19 de diciembre de 1966 y en vigor el 10 de octubre de 1967. Basado principalmente en dos declaraciones de Asamblea General: Res. 1721 (XVI), 20 de diciembre de 1961, y Res. 1962 (XVIII), 17 de octubre de 1963.

<sup>58</sup> Acuerdo que rige las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes, aprobado por Asamblea General, Res. 34/68, en vigor desde el 11 de julio de 1984. Ratificado por un número muy reducido de Estados sin incluir las potencias espaciales. Su escasa aceptación posterior se debe principalmente a su mención concreta del principio de PCH y a la política conservadora y radical de la administración Reagan en los años 80.

<sup>59</sup> Otros instrumentos parte de la normativa espacial son: el Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas de 1967, el Convenio sobre responsabilidad de 1971 y el Convenio sobre registro de 1974, en vigor desde 1968, 1972 y 1976 respectivamente. Tienen también relevancia para el concepto de PCH los “principios relativos a la teleobservación de la Tierra desde el espacio”, UN Doc. A/RES/41/65, 1986; la “Declaración sobre la cooperación internacional en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre en beneficio e interés de todos los Estados, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo”, UN Doc. A/RES/51/122, 1996; y los “principios pertinentes a la utilización de fuentes de energía nuclear en el espacio ultraterrestre” UN Doc. A/RES/47/68, 1992. La tercera conferencia de la ONU sobre la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos (UNISPACE III) del 19-30 de julio de 1999 en Viena, sólo realizó un balance de esta normatividad y dividió problemas como la comercialización de las actividades espaciales.

<sup>60</sup> Hobe, Stephan: “Outer Space as the province of mankind – An Assessment of 40 years of development”, *IISL/AIAA, Proceedings of the fifth colloquium on the law of outer space, 24-28 sept. 2007*, India, pp. 442-449, p. 443.

<sup>61</sup> Wolfrum, Rüdiger (1984): *Die Internationalisierung staatsfreier Räume*, Berlin, Springer, p. 285.





una igualdad material o justicia distributiva<sup>62</sup>. Sin embargo, la cooperación y solidaridad sólo están presentes aquí como ideas y no como una exigencia internacional<sup>63</sup>.

Otros componentes del principio del PCH que señala este Tratado están en la prohibición de apropiación nacional<sup>64</sup>, que sólo se limita al área y no al uso (Art. II); el mandato de su utilización pacífica, que incluye su desmilitarización, aunque permitiendo toda clase de actividades militares de defensa (Art. IV); el principio de su uso razonable, que sólo debe tener en consideración los intereses de los demás Estados signatarios (Art. IX); la libertad de la investigación científica (Art. 1, párr. 3), y el principio de responsabilidad (Art. VI, VII). Elementos que se presentan en diferente fuerza y alcance, los que van a debilitar, también en diferente grado, el principio.

Aspectos que definitivamente contribuyen a su debilitamiento son la falta de un sistema regulatorio de participación de recursos<sup>65</sup> que regule las diversas formas de uso y explotación económica no relacionados directamente con sus recursos naturales, pero que otorgan beneficios económicos significativos, y que en aquel tiempo no fueron divisados, como los vuelos suborbitales para fines turísticos o turismo espacial<sup>66</sup>; la falta de una institución internacional que resguarde el interés de la humanidad, o mecanismo de administración, control y supervisión de las actividades espaciales; la ausencia de una interpretación autoritativa del Tratado y de un régimen de solución de disputas, recayendo el control internacional en los mismos Estados activos en actividades espaciales. Asimismo, la obligación de cubrir daños y perjuicios en virtud del principio de responsabilidad, termina siendo voluntaria porque no faculta ejercer presión a los Estados para que observen el Tratado; similarmente, el mecanismo de inspección sólo funciona en base al principio de reciprocidad y está destinado a asegurar la desmilitarización del espacio ultraterrestre<sup>67</sup>.

Por otro lado, este Tratado proclama en el mismo Art. 1 el principio antagónico de la libertad espacial, que comprende las libertades de exploración, uso y explotación del espacio y sus cuerpos celestes para todos los Estados, garantizando expresamente el acceso libre a éstos. Libertad que es amplia por incluir toda clase de actividad, ya sea económica, científica, militar, etc., y abarca la totalidad del espacio con todos sus cuerpos celestes incluidos la Luna. Para Wolfrum se trata aquí de un principio fundamental y constitutivo del derecho espacial, que a la vez prohíbe a los Estados limitar tales actividades o impedir las, el mismo que tiene sus límites en el principio del respeto del derecho internacional público, incluyendo la Carta de la ONU, y en el principio del PCH, éste último al que denomina “cláusula del bien común”<sup>68</sup>.

<sup>62</sup> El que es base para el desarrollo de una comunidad solidaria, *ibid.*, p. 290. De forma similar dice Hobe: “The aim of the common province conception is thus to achieve a totally equal use of outer space by all states although the reality did and does not meet this parameter”, Hobe, *op.cit.*, pp. 443, 448.

<sup>63</sup> La cooperación es sólo voluntaria y bajo el principio de reciprocidad, como en la observación de actividades espaciales (Art. X), en el deber de informar sobre tales actividades, en el rescate de astronautas y en el registro de objetos espaciales, a esto Wolfrum, “Die Internationalisierung”, *op.cit.*, p. 290.

<sup>64</sup> Principio que sólo puede estar limitado al área y no a sus recursos, siendo éstos *res nullius*, como sucede en el régimen de la Luna y cuerpos celestes y en el de los fondos marinos.

<sup>65</sup> A esto Shraga, *op.cit.*, p. 51.

<sup>66</sup> Actividades comerciales que proporcionan las experiencias de los cosmonautas como la de ver la Tierra desde el espacio y experimentar la no gravitación, a esto véase Cloppenburg, Jürgen: “Legal Aspects of Space Tourism”, en Benkö, Marietta y Schrogl, Kai-Uwe (eds.) (2005): *Space Law: Current Problems and Perspectives for Future Regulation*, Utrecht, Eleven, p. 192.

<sup>67</sup> Wolfrum, “Die Internationalisierung”, *op.cit.*, pp. 280, 283.

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp. 279, 288, 294.



La convivencia de los principios antagónicos del PCH y de la libertad espacial en el derecho espacial desde sus inicios, y las subsiguientes condiciones económico-políticas globalizadoras en el sistema internacional, que favorecieron a éste último, han llevado a que el Tratado sea leído siguiendo la interpretación de Wolfrum, es decir, bajo la premisa de la libertad espacial; la que sirve en la actualidad a las tendencias privatizadoras y comercializadoras internacionales, y por tanto, a la apropiación privada del espacio ultraterrestre y sus cuerpos celestes<sup>69</sup>, incluyendo su uso estratégico y militar por potencias espaciales y aliados<sup>70</sup> que apuntan a una hegemonía espacial.

## **8. La Antártida: espacio comunitario elitista**

La Antártida ha sido relacionada también con el principio del PCH, aunque no con la fuerza del régimen de los fondos marinos y del espacio ultraterrestre. Su situación jurídica actual sigue siendo incierta. Por un lado, se rige ante todo por el Tratado de la Antártida de 1959, vigente desde 1961, y su Protocolo de 1991<sup>71</sup> que lo complementa. En el preámbulo de aquél, hace mención al “*interés de la humanidad para que la Antártida se utilice con fines pacíficos*”, prescribiendo su uso pacífico (Art. I), la libertad de investigación y cooperación (Art. II y III), y la prohibición de su uso como espacio de pruebas nucleares o depósito nuclear (Art. V). Sin embargo, este tratado no regula los derechos sobre el área, ni su acceso, tampoco el uso o explotación de sus recursos naturales, ni su participación o distribución equitativa, que evidentemente, no estuvo en sentido de los países signatarios. Su Protocolo sólo se limita a establecer una prohibición de las actividades mineras no científicas y un sistema amplio de protección y cooperación medioambiental, remarcando la importancia ecológica de esta región para el clima de la Tierra y los intereses ecológicos de la toda la humanidad<sup>72</sup>.

Por otro lado, este régimen de la Antártida se encuentra en notoria contradicción con el principio del PCH, ya que sigue latente la reclamación de derechos de soberanía e interés especial sobre esta área por parte de los 12 miembros consultivos del Tratado, que implica derechos preferenciales como el de apropiación territorial o económica frente a los demás Estados<sup>73</sup>. La mención al “interés de toda la humanidad” y la presencia de algunos elementos del principio del PCH tuvo el fin de evitar su apropiación y explotación económica por alguno de estos miembros consultivos, creándose con ello una situación de bloqueo recíproco o congelamiento de reclamaciones soberanas. A partir del Protocolo de 1991 este interés de la

<sup>69</sup> El caso más grotesco se da en la venta de parcelas de la Luna por compañías estadounidenses como la de Denis Hope. A esto véase Doyle, Stephen E.: “Issues of Sovereignty and Private Property”, en Benkö, Marietta; Kroll, Walter (eds.) (2001): *Luft und Weltraumrecht im 21. Jahrhundert*, Köln, Carl Heymanns, pp. 313-325, p. 324.

<sup>70</sup> Se permite su uso militar “no agresivo”, a esto Wolter, Detlev (2003): *Grundlagen “Gemeinsamer Sicherheit” im Weltraum nach universellem Völkerrecht*, Berlin, Duncker & Humblot; Sobre su control militar von Kries, Wulff, “Legal Aspects of the Growing Military Uses of Outer Space” en Benkö et al., “Space Law”, *op.cit.*, p. 142.

<sup>71</sup> Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (Protocolo de Madrid) vigente desde 1998.

<sup>72</sup> El documento designa a la Antártida como “reserva natural consagrada a la paz y a la ciencia”; el mismo posee un mecanismo de informes recíprocos e inspecciones, y de consultas para conflictos, sin llegar a establecer sanciones, ni su institucionalización.

<sup>73</sup> Reclaman derechos soberanos: Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Argentina, Chile, Francia y Noruega. Tienen interés en la zona sin reclamar derechos soberanos sobre ella: Bélgica, Japón, Sudáfrica, EEUU y Rusia, a esto Wolfrum, “Die Internationalisierung”, *op.cit.*, pp. 36 ss.



humanidad queda reducido a la protección del medio ambiente y con la reserva de la posición preferencial de estos Estados. La Antártida, entonces, no puede ser considerada como PCH<sup>74</sup>. Se trata más que todo, tal como apunta Kimminich, de un espacio comunitario internacional en el cual un grupo de Estados se obligan a cooperar en una área especial<sup>75</sup>.

## **9. ¿Qué ha quedado entonces del principio del PCH?**

El modelo de régimen jurídico más acabado y ambicioso del PCH se pudo encontrar en los fondos marinos. Sin embargo, el mismo adoleció de fallas desde su nacimiento, ya que no llegó a cubrir todos sus recursos, ni todas las formas de su uso económico, habiéndose concentrado sólo en el aprovechamiento económico de determinados recursos mineros; tampoco pudo llevar en la práctica el acceso igual y equitativo de sus recursos, ni llegó a crearse una autoridad internacional fuerte y representativa de la humanidad, que administre, controle y supervise todas las actividades en este espacio. Es así que este régimen, pensado para preservar los recursos naturales de la Zona de un acceso libre y desigual que desemboque en apropiaciones individuales, terminó doblegándose a éste, y, por tanto, dejó de ser un bien común de beneficio a la humanidad, y peor aún, se le dió el golpe de gracia con el Acuerdo de Implementación de 1994. A partir de entonces, la situación jurídica de los fondos marinos es tan incierta e insegura como para decir, sin lugar a dudas, que nuevamente cae presa del principio de la libertad de los mares, con su libertad de acceso, exploración y explotación de los recursos yacientes, y con una Autoridad que, además de ser una sombra de lo que se intentó crear en sus inicios, no podrá resguardar los intereses de la humanidad, al ser muy fuerte el peso o influencia en ella de los países tecnológicamente ricos. Las cosas en cuanto al espacio ultraterrestre y cuerpos celestes son aún más desalentadoras, pues en esta área prima plenamente el principio de la libertad espacial. De la Antártida, no vale ni el esfuerzo referencial al PCH.

Lo que empezó como un proyecto ambicioso de bienes no sujetos a la soberanía nacional de los Estados que debían ser destinados para el bien común de la humanidad, en virtud del principio del PCH, terminó en un fiasco, no tanto por el éxito de la política y diplomacia de EEUU de los años 80 y sus seguidores, los países altamente industrializados, que supieron muy bien defender sus intereses e imponerlos al final, sino ante todo, por el desvanecimiento de la lucha por este principio a cargo de los países del Tercer Mundo, o países no usuarios o no explotadores de la Zona o del espacio ultraterrestre, el que tiene que ver mucho, en primera línea, con el desmoronamiento del Bloque Soviético unido al robustecimiento de los EEUU y el crecimiento de las relaciones de dependencia de los países del Sur pobre frente a aquéllos<sup>76</sup>. El problema de los recursos comunes globales no sólo está en la heterogeneidad o desigualdad de países e intereses, sino en la estructura asimétrica escondida detrás de ella, la que hace difícil, sino imposible, una verdadera cooperación sobre la base de una situación de igualdad o paridad que implique el desistimiento de ganancias propias de los más fuertes y poderosos para permitir la ganancia de todos por igual. Pese a estas reflexiones poco prometedoras, echaremos algunas luces a su significación histórica y su empleo en el siglo XVI.

<sup>74</sup> Véase Shraga, *op.cit.*, pp. 55ss.

<sup>75</sup> Kimminich, Otto (1997): *Einführung in das Völkerrecht*, 6. Aufl., Tübingen, UTB Franke, p. 391.

<sup>76</sup> A esto Senghaas, Dieter: "La gobernanza mundial y el derecho mundial en un mundo fragmentado", *Jueces para la Democracia* (julio 2010), pp. 17ss.



## 10. Los bienes comunes como idea añeja empleada en el siglo XVI por Francisco de Vitoria

Las propuestas que dieron nacimiento al principio moderno del patrimonio común de la humanidad (PCH) trajeron a colación en varias ocasiones la idea antigua de los bienes comunes. Tanto Pardo como Cocca hicieron mención de los términos latinos de *res communis* o *res communes humanitatis*<sup>77</sup>. Por otro lado, la idea contemporánea de los “commons”, que trata Ostrom y colegas, también encuentra un antecesor en el concepto antiguo de los “bienes comunes” o “*res communis omnium*” del derecho romano, el que formó parte importante de las teorías del dominio de siglos posteriores hasta el comienzo de la Modernidad. Es precisamente en la época de transición de la Edad Media a la Moderna que la idea de los bienes comunes es retomada por el fundador y representante más prestigioso de la Escolástica Tardía del siglo XVI, el dominico Francisco de Vitoria (1483-1546), no sólo para darle un lugar central en su teoría del dominio, sino también para solucionar el problema ético del colonialismo español en el Nuevo Mundo. En este último caso, ella sirvió de contenido del primer argumento de justificación de conquista y dominio, y por consiguiente, de justificación moral y jurídica de la política colonial española, adquiriendo con ello esta idea la calidad de doctrina política fundada en el derecho y la moral<sup>78</sup>. Se hace necesario pues, echar una mirada breve al sistema teórico del dominio en el dominico.

La teoría del dominio de Vitoria, que forma parte importante de su teoría de la justicia, está construida en base a un concepto amplio de dominio y una teoría del origen del dominio. El concepto amplio de dominio, que es igualable al de “*ius*” o “derecho” en sentido de una “*facultas utendi re*”, es una facultad propia de todos los seres humanos por presuponer la racionalidad, la voluntad y el libre arbitrio para hacer uso de un bien, y comprende tanto un derecho individual de propiedad como un derecho público o “*dominio superioritatis*”, o derecho de los príncipes de gobernar a sus súbditos, siendo éste último antecesor al concepto moderno de soberanía.

La teoría del origen del dominio, que es el fundamento teórico de la propiedad privada y del poder político<sup>79</sup>, tiene dos órdenes. Uno es el *dominium omnium* o *communis omnium possessio* u orden en el que existía un dominio común de derecho natural<sup>80</sup>, bajo el cual, todos los hombres eran iguales y libres<sup>81</sup> y poseían todo en común, teniendo cada persona un derecho a la totalidad de los bienes y estando autorizada a servirse de los bienes disponibles para satisfacer sus necesidades, con la limitación de no dañar a otros. El paso del *dominium omnium* a la partición de las cosas o *divisio rerum*, que dio origen a la propiedad privada, se hizo por los hombres por pacto de división (“*conductum humanum*”) y tiene a la ocupación como la primera forma de manifestación de la propiedad privada, creándose así un nuevo

<sup>77</sup> Pardo y Cocca vieron en el concepto del PCH una superación de las *res communis*. No sin razón el primero vinculaba a éstas con el principio de la libertad de los mares que permite su libre acceso y por tanto, toda forma de uso y la explotación indiscriminada y competitiva de sus recursos.

<sup>78</sup> Vitoria, Francisco de (1967): *Relectio de Indis* Madrid, CSIC-CHP. A esto más extensivamente véase Añaños Meza, María Cecilia: “El título de ‘sociedad y comunicación natural’ de Francisco de Vitoria. Tras las huellas de su concepto a la luz de la teoría del dominio”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XII (2012), pp. 525-596.

<sup>79</sup> Deckers, Daniel (1991): *Gerechtigkeit und Recht. Eine historisch-kritische Untersuchung der Gerechtigkeitslehre des Francisco de Vitoria (1483-1546)*, Freiburg, Schweiz, Univ.-Verl., pp. 165ss.

<sup>80</sup> “*a principio mundi omnia erant communia*”, II-II q.62, 1. n.9, Vitoria, Francisco de (1934): *De Iustitia*, ed. Beltrán de Heredia, T. I, Madrid.

<sup>81</sup> “*...omnes homines de jure naturali erant aequales; nullus erat princeps de jure naturali*”, II-II q. 62 a.1 n.21; adquiriendo la *omnia communia* un carácter normativo, de derecho natural no preceptivo, sino concesivo, siendo posible apartarse de él por derecho humano.



orden de derecho positivo humano, más exactamente, de *ius gentium*, que no contradice el derecho natural, sino está justificado con los argumentos aristotélico-tomistas de utilidad y convivencia pacífica. Mas aún después de la *divisio rerum*, el estado natural no ha sido abolido del todo en Vitoria, por tanto, el *dominium omnium* natural de cada persona sigue siendo válido, y gracias a él, siguen siendo todos los hombres libres e iguales por derecho natural; el mismo que cobra toda validez en los derechos de caza, pesca y provisión de leña, que sólo deben ser limitados por razones justificables, y cuando alguien pierde sus bienes o se encuentra en estado de extrema necesidad<sup>82</sup>, abriendo paso a un derecho natural del necesitado de tomar lo necesario para cubrir sus necesidades.

## **11. Los bienes comunes como fundamento del dominio español en el Nuevo Mundo**

Gracias a su amplia concepción de dominio y a su teoría del origen del dominio, Vitoria puede resolver el problema de la legalidad o legitimidad del dominio español en el Nuevo Mundo. En base a ellas, sostiene que el hombre del Nuevo Mundo poseía un dominio íntegro –público y privado-, que sólo lo pierde por determinadas razones, siendo una de ellas, y la más importante desde el punto de vista jurídico, el título de “sociedad y comunicación natural” o conocido corrientemente como “*ius communicationis*”, que hace, a la vez, de primer argumento o título legítimo de una serie de otros siete que le siguen.

El “título de sociedad y comunicación natural” es en Vitoria un principio fundamental del *derecho de gentes natural*<sup>83</sup> que porta como elemento esencial la idea de los bienes comunes<sup>84</sup> y en virtud del cual debe organizarse la comunidad mundial (*totus orbis*). Por ser un principio de derecho natural, tiene carácter universal y es, por tanto, válido para todos los hombres, independientemente de su pertenencia nacional o cultural. El mismo es también necesario para la humanidad, exigiendo por derecho natural principios de sociabilidad natural que están contenidos en las relaciones de amistad, solidaridad, reciprocidad, hospitalidad, cortesía, humanidad y comunicación o participación efectiva. Es así que los derechos derivables de este principio fundamental van a tener carácter imperativo u obligatorio, y van a ser causa justificante de intervención o guerra justa en caso del no acatamiento o de la violación de alguno de ellos. Los mismos son: el *ius peregrinandi et degendi*, el *ius negotiandi* y el derecho de comunicación y participación de bienes comunes, que también hacen de componentes esenciales. Su ejercicio está sujeto a la condición de que no debe ejercitarse con daño o detrimento de los demás o con agresión a la vida pacífica, y sus titulares no sólo son los pueblos cristianos, sino también otros grupos culturales, pueblos o naciones, a quienes Vitoria les reconoce en principio una subjetividad internacional.

---

<sup>82</sup> “*In extrema necessitate omnia sunt communia*” II-II q.62 a.5; n.15; situación condicionada a que el necesitado esté amenazado de muerte, sin ayuda, y tome lo necesario de quienes tienen en abundancia, a esto Deckers, *op.cit.*, pp. 212s.

<sup>83</sup> Vitoria, *op.cit.*, I 3, I, pp. 77ss. Más detalladamente Añaños Meza, *op.cit.*, pp. 573ss. El mismo se basa en un *ius gentium* romano o “*ius inter gentes*” de la línea de Gayo, que se confundía con el derecho natural, y venía complementado con un *ius gentium* positivo, también de fuente romana. El *dominium* abarcaba tanto el derecho natural como el *ius gentium* positivo y los vinculaba.

<sup>84</sup> Inferible de la voz “comunicación” en su sentido de “poner en común” o “compartir”; de su fuente conceptual en el principio de la *communitatis et societatis humanae* o doctrina de los bienes comunes de Cicerón, y en los componentes integrantes de este principio, Añaños Meza, *op.cit.*, pp. 573ss.



Tanto el *ius peregrinandi* y *ius degendi* o libertad de los extranjeros de transitar, inmigrar y residir en las tierras extranjeras, como el *ius negotiandi* o derecho de comercio, están dados por una serie de libertades que a la vez imponen un buen número de obligaciones como la de no prohibir el ejercicio de tales libertades sin causa justificable, el buen tratamiento a los extranjeros, no impedir la comunicación y el trato entre los hombres, no desterrar sin causa justificable, no estorbar el comercio y la comunicación entre los hombres, recibir a los huéspedes, no expulsar a los extranjeros y no prohibir el bienestar de los españoles<sup>85</sup>. Mas son ante todo el *ius peregrinandi* y *ius degendi* los que van a contener también la doctrina de los bienes comunes al exigir expresamente el cumplimiento de la obligación de no vedar el uso de los bienes comunes.

El tercer componente de este principio fundamental es el derecho de comunicación y participación de bienes comunes, que está más estrechamente ligado a la doctrina de los bienes comunes, y por consiguiente, al derecho natural. El mismo se aprecia en la siguiente cita: “Si hay entre los bárbaros cosas comunes a los nacionales y a los extranjeros, no es lícito que los bárbaros prohiban a los españoles la *comunicación y participación de esas cosas* »<sup>86</sup>. Se trata aquí de una norma que presupone la existencia real de bienes comunes en el Nuevo Mundo y de un derecho de compartir y participar en ellos, cuyo ejercicio está condicionado a la ausencia de daño o perjuicio; siendo titulares tanto españoles como amerindios, quienes a la vez tienen la obligación de garantizar su libre acceso para todo el que quiera aprovecharlos. Si Vitoria señaló directamente a los amerindios como obligados de compartir y no prohibir su uso, e incluso, de no impedir la adquisición de propiedad de cosas sin dueño, fue por la simple razón de que eran los españoles los más activos en hacer uso de los bienes comunes.

Tomando como base el derecho romano, son en Vitoria bienes comunes a los amerindios y españoles el aire, el agua corriente, los ríos, el mar, los puentes<sup>87</sup> y también las « tierras », sin indicar aquí a qué tierras se refiere. Por tanto, estas cosas y “tierras” comunes están abiertas al uso de todos, y los productos valiosos que se extraen de ellas, como oro o plata, pueden ser objeto de apropiación por los españoles si los amerindios no las extraen o explotan. Es de tenerse en cuenta que el derecho de comunicación y participación de bienes comunes sólo considera como “bienes comunes” las áreas del Nuevo Mundo que han sido descubiertas por los Españoles y que a la vez están sujetas al dominio de los amerindios por ocupación original. Gracias al título de descubrimiento o *ius inventionis*, válido en Vitoria, los españoles no adquieren un derecho de propiedad sobre tales áreas descubiertas, ya que son de propiedad de los amerindios, sino simplemente un derecho de uso sobre ellas, estando tanto españoles como amerindios en la obligación de compartir su uso y aprovechamiento económico, y por tanto, garantizar su acceso libre. En otras palabras, en los bienes comunes Vitoria reconoció a los amerindios un derecho de dominio de sus tierras y recursos, pero también a los españoles un derecho de *uso* de esas tierras y recursos por descubrimiento o *ius inventionis*.

Por otro lado, basándose igualmente en el derecho romano, Vitoria supo distinguir muy bien entre bienes comunes y cosas sin dueño o *res nullius* en el Nuevo Mundo. Éstas últimas eran áreas o espacios geográficos que no estaban poblados o habitados por amerindios y se encontraban más allá de su poder de ocupación, como fue el caso de muchas regiones deshabitadas del Nuevo Mundo en el siglo XVI. El dominico reconoció en estas áreas su naturaleza jurídica de *res nullius*, las que podían ser directamente objeto de apropiación y

<sup>85</sup> Vitoria, "Relectio", *op.cit.*, I 3, I, pp. 78ss.

<sup>86</sup> La cursiva es mía, *Ibid.*, pp. 81s.

<sup>87</sup> Apoyándose en las *res communes omnium* del derecho romano, Digesto 1,8,2,1; 43,8,3,1.



estaban regidas por el derecho de primera ocupación<sup>88</sup> para la obtención de su propiedad y en virtud del *ius gentium positivum*<sup>89</sup>. Es aquí, entonces, donde Vitoria admite la adquisición originaria de propiedad privada y pública de estos bienes y es el punto donde abandona el campo del *ius gentium natural* para entrar al del derecho de gentes positivo.

Sin embargo, las consecuencias del no cumplimiento de las obligaciones emanadas del principio de “sociedad y comunicación natural” o el impedimento del ejercicio de las libertades derivadas de él, fueron graves, y radicaban en una “transgresión o violación” de tales derechos equivalente a una “*iniuria*” y ésta es causa justificable de guerra, la que llevaría a la pérdida del dominio por parte de los amerindios y a la adquisición de dominio legítimo sobre las tierras del Nuevo Mundo y sus hombres por parte de los españoles. La guerra justa permitía un derecho sobre las *res hostiles* u ocupación y apropiación de los bienes del enemigo vencido y del enemigo mismo, concepción ésta básicamente punible de la guerra justa, que era la postura tradicional en el tiempo de Vitoria.

El derecho internacional público positivo y la doctrina iusinternacional de siglos posteriores a Vitoria no recepcionan su doctrina de los bienes comunes -quizás por lo complicado de su construcción teórica-, a pesar de la intensificación de las prácticas colonizadoras por potencias europeas que sucedieron a España; en cambio, la doctrina de las *res nullius* con el acto efectivo de ocupación constituyeron el título de dominio sobre las tierras de África, Asia, Oceanía y donde habitaban culturas autóctonas, ya que a éstas no se les reconoció subjetividad internacional alguna, debido principalmente al sistema interestatal del derecho internacional público. El principio de las *res nullius* y la institución de la ocupación cobraron, entonces, fuerza en los siglos posteriores a Vitoria.

## 12. Conclusión

Es de saludarse el redescubrimiento de los bienes comunes en los estudios hechos desde las ciencias económicas y en la presencia de los *commons* intangibles en tiempos de alta coyuntura del turbo-capitalismo. Gracias a los aportes de la ciencia económica sobre recursos de uso común, se conoce que éstos pueden ser exitosamente manejados por el hombre de forma colectiva mediante un régimen autorregulativo eficiente, justo y sostenible; que tienen como factores determinantes de su éxito a cualidades sociales del hombre como la comunicación, participación, confianza, reciprocidad, solidaridad, cooperación, etc., y que también enfrentan problemas de sobreuso y del polizón que pueden conducir a su fracaso.

En el sistema internacional, los únicos recursos globales no sometidos a la soberanía de los Estados que alcanzaron regulación internacional fueron los fondos marinos y el espacio ultraterrestre mediante el régimen del patrimonio común de la humanidad, el cual intentó superar el concepto histórico de los “bienes comunes” como espacios de acceso abiertos carentes de regulación. El mecanismo más avanzado, el de los fondos marinos, fracasó sobre todo por la regulación deficiente de sus recursos y carente de su uso económico privado, por la no ejecución de lo regulado y por el vaciamiento del principio del PCH en el Acuerdo de Implementación, que han forzado el regreso del principio de la libertad de los mares y la amplia vigencia del estatus de *res nullius* en sus recursos. Similarmente, en el espacio

<sup>88</sup> Vitoria, “*Relectio*”, *op.cit.*, p. 5. Conocida en el derecho romano como forma originaria de adquisición del dominio.

<sup>89</sup> Vitoria entendió la ocupación como un instituto del *ius gentium* positivo, junto a la inviolabilidad de los embajadores, el uso común de los mares, la esclavitud por cautiverio y la no expulsión de los extranjeros.



ultraterrestre y sus cuerpos celestes, cuya regulación es aún más rala, prima el principio de la libertad espacial. Estando los principios de la libertad de los mares y libertad espacial en clara contradicción con el principio del PCH, estos espacios no son “bienes comunes” en el sentido de la propuesta original del PCH, ni menos en el de Ostrom, sino siguen siendo bienes “libres” e incluso “*res nullius*” sujetos al lema de “*first come first served*”; estando expuestos a las leyes del libre mercado y privatización, y a su cercamiento o extinción. Ello demuestra la inexistencia de la cooperación en la sociedad internacional, por no existir un interés común global de su acceso y manejo colectivo para el bien de la humanidad, ni cierto grado de homogeneidad y equilibrio entre sus miembros, conduciendo esta situación a la conducta egoísta del gorrón o polizón que privatiza las ganancias de su acceso y uso, y socializa sus costos en la humanidad, desenvocando irremediabilmente en la “tragedia de los comunes”, la que se hace aún más grave y apremiante en el presente, con la intensificación de las actividades privadas en estos espacios.

Sin embargo, el régimen de bienes comunes no tiene otra alternativa ética mejor; ello sobre todo tratándose de recursos globales que por su naturaleza son comunes, y cuyo reconocimiento como tales es declarativo, no constitutivo. Se hace pues, necesaria una decisión firme en pensarlos seriamente como “bienes comunes” y *recuperar* el principio del PCH en los fondos marinos y espacio ultraterrestre, teniendo en cuenta las propuestas de sus propulsores de los años 60 y los aportes de Ostrom y colegas. Para ello, son imprescindibles una mayor atención sobre los problemas de estos recursos y estudios sobre ellos. Asimismo, a nivel político, los países del Tercer Mundo y en vías de desarrollo están llamados a renovar esta idea; lo que requiere también que ellos mismos trabajen por su independencia y comiencen a cooperar entre sí para defenderla con una sola voz en los foros internacionales, de la forma eficiente como defienden sus intereses los Estados altamente industrializados. Paralelamente, se requerirá de la participación activa de la sociedad mundial en foros internacionales, organizada en individuos, comunidades, organismos no estatales, etc., para exigir un poder de decisión directa sobre asuntos sustanciales que atañen a estos bienes, procedimiento éste que amenguaría en algo las relaciones de dependencia entre los Estados que bloquea la defensa de los intereses de Estados dependientes, y las tendencias de privatización y comercialización. Cada uno de nosotros, individuos, como personificación de la humanidad, estamos llamados a velar por estos bienes y estamos en la condición de reclamarlos con todas sus consecuencias, esto es, exigiendo una reglamentación adecuada que incluya la imposición de cargas o gravámenes por toda clase de beneficio comercial y privado, cuyo monto sea distribuido entre todos los Estados por igual y, según el caso, vaya, por ejemplo, a un fondo social de cada Estado para el bien de sus habitantes más necesitados o socialmente desventajados, o se invierta en la educación de éstos.

Dando una mirada histórica a la idea de los bienes comunes, se encuentra su empleo en el siglo XVI por Francisco de Vitoria como fundamento justificador del dominio español en el Nuevo Mundo. Al sostener la existencia de bienes comunes en este continente, éstos debieron ser compartidos por españoles y amerindios, siendo el principio universal de “sociedad y comunicación natural” el que exigía su goce común y el goce de las libertades derivadas de él. Mientras en el *ius peregrinandi et degendi* y *ius negotiandi* estaban en juego el acceso libre a las tierras del Nuevo Mundo, en el derecho de comunicación y participación de los bienes comunes, el uso de los recursos naturales del Nuevo Mundo. La pérdida del dominio de los amerindios sólo podía proceder por guerra justa y después de haber obstruido o impedido el acceso y uso libre de los bienes comunes. Con ello, Vitoria plantea ya en su tiempo los problemas actuales de acceso, uso y explotación de espacios comunes y de sus recursos naturales, aunque con el matiz de que no trató recursos globales como los océanos, sino los espacios y recursos del Nuevo Mundo, que debe verse bajo el fenómeno del colonialismo.





Asimismo, varios elementos de su doctrina de los bienes comunes han sido redescubiertos por la ciencia moderna de los bienes comunes y son elementos importantes del régimen del PCH, como los principios de participación, comunicación, sociabilidad, reciprocidad, solidaridad y cooperación; sin embargo, Vitoria descuidó el factor de la equidad, elemento éste importante para la ciencia moderna de los bienes comunes y el principio del PCH.

Con todo lo expuesto, se puede concluir diciendo que la sociedad internacional está muy lejos de aceptar la idea de los bienes comunes como iniciativa del PCH o como propuesta de acción colectiva. Sólo es posible referirse a su renacimiento como tarea que queda por hacer en el futuro.





## LOS 55 ESTADOS CON SUS RESPECTIVOS 220 ACUERDOS VIGENTES CON LA SANTA SEDE

**Carlos Corral<sup>1</sup>**

*UNISCI / Universidad Complutense de Madrid (UCM)*

### **Resumen:**

Esta nota informativa presenta una relación de los 55 estados que han firmado acuerdos aún vigentes con la Santa Sede y los 220 acuerdos firmados y ratificados.

**Palabras clave:** Santa Sede, Derecho Internacional Público, relaciones diplomáticas.

*Title in English: "An Account of the 55 States and their 220 Agreements in Force with the Holy See"*

### **Abstract:**

This news brief list the 55 states having signed agreements and concordats with the Holy See, still in force, along with the 220 agreements and concordats signed and ratified.

**Keywords:** Holy See, International Public Law, diplomatic relations.

Copyright © UNISCI, 2013.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

---

<sup>1</sup> Carlos Corral Salvador es Catedrático Emérito de Fuerzas Religiosas en la Sociedad Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, e Investigador Senior de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la libertad religiosa, el Derecho Eclesiástico del Estado, los fundamentalismos religiosos y los Concordatos de la Santa Sede. Dirección: C/ Universidad Comillas, 7, 28049 Madrid, España.  
*E-mail:* [ccorral@res.upcomillas.es](mailto:ccorral@res.upcomillas.es).



En la actualidad la Santa Sede ocupa un lugar destacado en la Comunidad Internacional y su papel en los últimos años ha crecido exponencialmente hasta el punto de que tan sólo 17 Estados no tienen todavía relaciones diplomáticas con el Vaticano.

Tan es así que hoy la Santa Sede es un Sujeto de Derecho Internacional Público que goza del derecho de legación con 179 Nunciaturas Apostólicas acreditadas en otros tantos Estados y que a su vez acoge a 174 misiones en la Ciudad del Vaticano, aunque sean 69 las que no tienen su residencia en Roma por problemas de espacio. Un crecimiento así se debió, en buena parte, al impulso que le dio Juan Pablo II, al hacer pasar de 84 a 173 Estados con los que mantiene Relaciones Diplomáticas. El último Estado con quien se ha establecido las relaciones diplomáticas ha sido con el Chad<sup>2</sup>.

Pero en el fondo, dicho crecimiento obedece a dos causas. Primera, el evento trascendental del derrumbe en 1989 del bloque soviético en Europa; y segunda, la voluntad convergente de los Estados liberados del yugo moscovita de querer normalizar las relaciones que, otrora, entre ambas guerras mundiales habían mantenido las relaciones diplomáticas con la Santa Sede.

Como consecuencia se ha producido una saga cada vez más larga de Acuerdos (llámense Concordatos, Convenios o Canje de Notas) que al presente suman, según nuestro cómputo, nada menos que 219.

Todo ello se hace realidad gracias a la política internacional convergente llevada a cabo por la Santa Sede y a la consecuente expansión creciente de los Acuerdos con los Estados por los cinco continentes.

## **I.- El aumento creciente de los Acuerdos con los Estados es el resultado de una política internacional convergente de la Santa Sede**

Para ello, se han diseñado y se están llevando a término tres clases de políticas.

*1ª/ una política de consolidación y renovación de los acuerdos concordatarios con 55 Estados:*

*A/ con los 3 países germánicos* Alemania (y con 16 de sus *Länder*), Austria y Suiza (y con 6 de sus Cantones).

*B/ con los 8 Estados latinos:* Andorra, España, Francia, Italia, Malta, Mónaco (Principado de), Portugal y San Marino.

*C/ con los 11 Estados concordatarios de Hispano-América:* Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Haití, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

---

<sup>2</sup> Referencia bibliográfica: Corral, Carlos (2009): *Derecho Internacional concordatario*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos; Santos J.L. y Corral, C. (2006): *Acuerdos entre la Santa Sede y los Estados*, Versión española de los textos, Madrid, B.A.C.



**2ª/ una política de recuperación de la vía concordataria con los Estados de Europa Oriental liberados del comunismo:**

A/ con los 5 bálticos (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y Suecia).

B/ con los 8 danubianos (Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Montenegro); [incluida Chequia, con convenio firmado si bien no ratificado].

**3ª/ una política de expansión de los acuerdos concordatarios a otros Estados mediante:**

A/ la adhesión de 4 Micro-Estados a la vía concordataria: Andorra, Malta, Mónaco y San Marino.

B/ la incorporación de 11 Estados africanos: desde el mediterráneo al interior: Burundi, Camerún, Costa de Marfil, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, Liga de Estados Árabes, Marruecos, Mozambique, Organización de la Unidad Africana (OUA =U.A) y Túnez.

C/ la adhesión de 8 Estados del Próximo y Lejano Oriente: Azerbaiyán, China/Taiwán, Filipinas, [Georgia] Israel, Kazajstán, Palestina [O.L.P.] y Vietnam.

Pero con una peculiaridad muy adecuada para el ordenamiento concordatario en su conjunto. Consiste en que, por un lado, las cuestiones ordinarias comunes vinieron tratándose con cada vez más perfectas regulaciones; y en que, por otro, las cuestiones surgidas específicamente a los Estados recién independizados recibieron las correspondientes soluciones novedosas en los recientes Convenios con la Santa Sede. Un estudio tan complejo a nivel comparado de varios años es lo que ha constituido el objeto de nuestro reciente libro *Derecho Internacional concordatario* (Madrid 2009).

## **II.- La creciente expansión transnacional de los Convenios de los Estados con la Santa Sede**

Dichos Convenios, al presente, ya no conocen fronteras ni estatales ni continentales. En un principio, originarios de las naciones europeas, comenzaron a pasar desde el siglo XIX de Europa a América y, después —si bien todavía en forma limitada— a África y Asia. Teniendo en cuenta, por un lado, la cultura y la lengua, y, por otro, los vínculos de vecindad, se podrían agrupar los Concordatos vigentes en cuatro grupos de conformidad con los Estados: germánicos, latino-europeos, latinoamericanos y afroasiáticos.

Al presente, nada menos que 55 Estados [contando por ahora a Palestina (O.L.P.), a la Liga de Estados Árabes, a la Organización de la Unidad Africana (O.U.A) y a la Unión Europea, aun cuando no sean Estados], e incluyendo a Chequia y Georgia con sendos Convenios firmados si bien no ratificados] mantienen en vigor 219 Acuerdos o Convenios con la Santa Sede, de los que 36 son de carácter general y 183 de carácter parcial (o sectorial).

A los 55 Estados habría que añadir otras entidades territoriales que —sin ser Estados, tienen personalidad internacional, si bien limitada— como las 16 Regiones alemanas (*Länder*)



y los 6 Cantones suizos (dando lugar a un total de 87 sujetos internacionales que se interesan o están interesados en mantener alguna forma de acuerdo con la Sede Apostólica.

He aquí los **55 Estados concordatarios** [incluyendo a la Liga de Estados Árabes, la Organización de la Unidad Africana (O.U.A) y la Unión Europea].

Albania, **Alemania** (y 16 Länder: Baden-Württemberg, Baja Sajonia, Baviera, Brandeburgo, Mecklenburgo-Pomerania, Prusia, Renania del Norte Westfalia, Renania-Palatinado, Sarre, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein y Turingia, más las 2 Ciudades Hanseáticas de Bremen y Hamburgo), **Andorra**, Argentina, **Austria**, Azerbaiyán, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Burundi, Camerún, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, [Chequia], China/Taiwán, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Filipinas, Francia, Gabón, [Georgia], Guinea Ecuatorial, Marruecos, Haití, Hungría, Israel, Italia, Kazajstán, Letonia, Liga de Estados Árabes, Lituania, Malta, Marruecos, Mónaco (Principado de), Montenegro, Mozambique, Organización de la Unidad Africana (O.U.A), Palestina (Organización para la Liberación de Palestina), Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, República Dominicana, San Marino, Suecia, **Suiza** (y 6 cantones: Argovia-Turgovia, Berna, Friburgo, Lucerna, San Gal y Ticino), Túnez, Unión Europea, Venezuela, Vietnam.

De dichos 55 Estados, **37 Estados** tienen una *regulación complexiva* por medio del correspondiente Acuerdo/Convenio de carácter general, (de los cuales, 6 la hacen adoptando la formalidad solemne de un Concordato —que se señalan con un \*):

Albania, **\*Alemania**, Argentina, **\*Austria**, Bosnia-Herzegovina, **\*Colombia**, [Chequia], Chad, Ecuador, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, España, Filipinas, Francia, Gabón, [Georgia], Haití, Hungría, Israel, Italia, Kazajstán, Letonia, Lituania, Marruecos, Mónaco (Principado de), Montenegro, Palestina (Organización para la Liberación de Palestina), Organización para la Unidad Africana (O.U.A = U.A), **Perú**, **\*Polonia**, **\*Portugal**, **\*República Dominicana**, San Marino, Suecia, Suiza, Túnez y Venezuela. De ellos, 6 Estados tienen dicha regulación complexiva, pero sirviéndose de un *acervo de acuerdos sectoriales*, como Croacia, Eslovaquia, España, Francia, Lituania y Malta.

Y **10 Estados** tienen una regulación sólo parcial *mediante un acuerdo sectorial*: Bolivia, Camerún, Costa de Marfil, El Salvador, Filipinas, Paraguay, Suecia, Suiza, Unión Europea, Vietnam.

De los **16 Länder** concordatarios, 8 tienen una *regulación complexiva*, de los cuales, 4 (Baden-Württemberg, Baja Sajonia, Baviera, [antes Prusia], mediante un *Concordato*; los otros 8 (Brandeburgo, Mecklenburgo-Pomerania, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Schleswig-Holstein y Turingia más Bremen y Hamburgo) mediante el correspondiente convenio de carácter general; en cambio, tienen una *regulación sectorial*, 3: Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado y el Sarre.

No está de más llamar la atención sobre el *in crescendo* que vienen experimentando los convenios concordatarios que se fueron estipulando sin pausa durante los tres últimos pontificados de Juan Pablo II, Benedicto XVI y Francisco I. En efecto, a los precedentes Estados concordatarios, se han ido sumando 30 nuevos Estados: Azerbaiyán, Brasil, Burundi, Camerún, Chad, Chequia, China/Taiwan, Costa de Marfil, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Gabón, Guinea Ecuatorial, Hungría, Israel, Kazajstán, Letonia, Liga de Estados Árabes, Lituania, Malta, Marruecos, Mozambique, O.U.A., Palestina, Polonia, San Marino, Suecia, Unión Europea, Vietnam, y otros seis *Länder*: Brandeburgo, Mecklenburgo-Pomerania,



Sajonia, Sajonia-Anhalt, Schleswig-Holstein y Turingia, más las Ciudades Hanseáticas Libres de Bremen y Hamburgo).

### **III.- La universalidad religioso-política de los Convenios de los Estados con la Santa Sede**

Mientras en épocas pasadas los Concordatos se concluían en gran parte con Estados católicos o de gran minoría católica, hoy en día ocurre exactamente al revés. En efecto, de los 55 Estados que han celebrado Concordatos.

- *6 son confesionales*: 4 católicos: Haití, Malta, Mónaco y República Dominicana; y 3 musulmanes: Azerbaiyán, Túnez y Marruecos.

- *49 son separacionistas*: Albania, Alemania, Andorra, Argentina, Austria, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Burundi, Camerún, Chad, [Chequia], China/Taiwán, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Filipinas, Francia, Gabón, [Georgia], Guinea Ecuatorial, Hungría, Israel, Italia, Kazajstán, Letonia, Lituania, Mozambique, Palestina (O.L.P.), Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, O.U.A (Organización de la Unión Africana = hoy U.A.), San Marino, Suecia, Suiza, Unión Europea, Venezuela, y Vietnam.

- Deben contabilizarse, además, los *16 Länder* de Alemania Federa y los 6 Cantones de Suiza.

**En conclusión**, si el final de la I Guerra mundial comportó, para el ámbito de las relaciones diplomáticas y convencionales (aquí, las concordatarias), un nuevo diseño ante unas nuevas realidades que llevó a la configuración de una “nueva era de concordatos” [de la que siguen siendo modelos en parte todavía vigentes los de Alemania 1933, Austria 1932 e Italia 1929, más Francia de 1801 para Alsacia-Lorena], el *derrumbamiento del bloque soviético ha comportando, si no un nuevo diseño, sí, al menos, un nuevo impulso renovador*. Así ha ocurrido al presente, a nuestro parecer; y tal fue la política seguida hasta ahora por Pío XII, Paulo VI, Juan Pablo II, actualmente por Benedicto XVI —quien comenzó ya por el importante Acuerdo de 13-11-2009 con el inmenso Brasil, tan multiétnico como multicultural— y Francisco I.

### **IV.- RELACIÓN ALFABÉTICA de los 55 Estados con sus respectivos 220 Concordatos y/o Acuerdos (Canjes, Convenciones, Protocolos) vigentes.**

De los 220, al presente están **publicados 212 con sus originales, traducciones e introducciones en 5 Tomos I a V** por C. CORRAL con otros Profesores. Los Tomos I y II por C. CORRAL y J. GZ. DE CARVAJAL (dirs.), *Concordatos vigentes, textos originales, traducciones e introducciones*, (Madrid, Fundación Universitaria Española 1981); el Tomo III, por C. CORRAL y S. PETSCHEN, *Concordatos vigentes, textos originales, traducciones e introducciones (1981-1995)*, (Madrid, Fundación Universitaria Española 1996); el Tomo IV por C. CORRAL y S. PETSCHEN, *Tratados internacionales (1996-2003)*, (Madrid, Universidad Pontificia Comillas 2004); el Tomo V por C. CORRAL y J. L. Santos, *Tratados internacionales*



2003-2012) de la Santa Sede con los Estados. *Concordatos vigentes*, (Madrid, Universidad Pontificia Comillas, *E.Book* 2012).

Entre los 55 Estados, aquí elencados, se incluyen la Liga Árabe, la Unión Europea y la Unión Africana. A los 212 Concordatos publicados en los Tomos I a V, se añaden aquí 8 más posteriores—que se reenvían a un futuro tomo VI seguido de nn. Además se elencan los 16 *Länder* y los 6 Cantones=**22 Regiones**.

## **ALBANIA**

(1)- I.- Acuerdo [general] de 23-3-2002

2)- II.- Acuerdo, de 3-12-2007, sobre algunas cuestiones económicas y tributarias

## **ALEMANIA**

-(3)- I. Concordato de 20 julio 1933

- Protocolo Final de 20 julio 1933

-(4)- II Anejo secreto de 20 julio 1933 al Concordato del Reich (remisión)

-(5)- III Canje de Notas de 16/17 julio sobre la interpretación del artículo 26 del Concordato del Reich (remisión)

-(6)- IV Estatutos de la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas de la República Federal de Alemania de 31 julio 1965 (remisión)

-(7)- V Nota verbal de la Nunciatura Apostólica en Alemania de 22 febrero 1966, sobre la interpretación del artículo 15, párrafo 2, parágrafo I del Concordato del Reich (remisión)

## **ALEMANIA FEDERAL**

-(8)- VI Acuerdo mediante Canje de Notas de 10/16 enero 1990, sobre la disciplina y los Estatutos del Ordinariato Castrense





*ANHALT*

-(9)- I. Acuerdo de 4 enero 1932, sobre el reembolso de los costes de pensión a favor de las escuelas católicas, (remisión)

-(10)- II. Acuerdo de 4 enero 1932, sobre la dotación del Estado a las comunidades parroquiales católicas

*BADEN-WÜRTTENBERG*

-(11)- Concordato de 12 octubre 1932

- Protocolo Final de 12 octubre 1932
- Protocolo Adicional de 7/10 noviembre 1932

*BAJA SAJONIA*

-(12)- I. Concordato de 26 febrero 1965

- Anejo al Concordato de 26 febrero 1965
- Protocolo de 26 febrero 1965, sobre la negociación del Concordato
- Protocolo de 26 febrero 1965, de la sesión de clausura

-(13)- II Convenio de 21 mayo 1973, para la modificación del Concordato

-(14)- III. Convenio de 8 mayo 1989, para la modificación del Concordato de 26 de febrero de 1965

-(15)- IV. Convenio de 29 de octubre 1993, para la modificación del Concordato de 26 de febrero de 1965

-(16)- V. Acuerdo, de 6-4-2010, para introducir algunas modificaciones en el Concordato.

*BAVIERA*

-(17)- I. Concordato de 29 marzo 1924.....I

-(18)- Acuerdos adicionales de 1927/28 y 16 julio 1931 al Concordato (remisión).....I

-(19)- Acuerdo administrativo de 29/30 agosto 1958 (remisión).....I



- (20)- II. Convenio de 2 septiembre 1966, sobre la Facultad de Teología Católica de la Universidad de Regensburg.....I
- (21)- III. Convenio de 2 septiembre 1966, sobre la supresión de la Escuela Superior de Filosofía y Teología de Freising y la formación científica de los estudiantes de Teología Católica en la Universidad de Munich.....I
- (22)- IV. Convenio de 17 septiembre 1970, sobre la Facultad de Teología Católica de la Universidad de Augsburgo.....I
- Protocolo Final de 27 septiembre 1970.....I
- (23)- V. Convenio de 4 septiembre 1974, para modificar y completar el Concordato bávaro       I
- Protocolo Final de 4 septiembre 1974.....I
- Canje de Notas de 4 septiembre 1974, entre el Nuncio Apostólico en Alemania y el Ministro Presidente de Baviera (remisión).....I
- (24)- VI. Convenio de 7 julio 1978, para la modificación del Concordato .....I
- Protocolo Final de 7 julio 1978.....I
- (25)- VII. Convenio de 8 junio 1988, por el que se introducen algunas modificaciones en el Concordato con Baviera de 29 marzo 1924 ..... III
- Protocolo Final de 8 de junio 1988 ..... III
- (26)- Protocolo Adicional, de 19-1-2007, al Concordato.....V

*BRANDEBURGO.*

- (27)- Convenio —General—de 12-11-003... .....V

*BREMEN*

- (28)- Convenio —general— de 21-11-2003..... V

*HAMBURGO*

- (29)- -I. Convenio —general— de 29-11-2005.....V
- Introducción.....V
- (30)- - II. Convenio para la erección de un centro de formación para la Teología...V



*MECKLENBURGO-POMERANIA ANTERIOR*

-(31)- Acuerdo [general] de 18 octubre 1997.....IV

*PRUSIA*

-(32)- Concordato de 14 junio 1929.....I

- Protocolo Final.....I

- Canje de Notas de 5/6 agosto 1929, entre el Nuncio Apostólico en Berlín y el  
Ministro Presidente de Prusia.....I

- Canje de Notas de 4 agosto 1933, entre el Nuncio Apostólico en Berlín y el  
Ministro prusiano de Educación (remisión).....I

- Canje de Notas de 17 julio/3 agosto 1933, entre el Ministro Presidente de  
Prusia y el Cardenal Secretario de Estado (remisión).....I

*RENANIA-PALATINADO*

-(33)- I. Convenio de 29 abril 1969, para completar y modificar las disposiciones del  
Concordato en Renania-Palatinado.....I

- Protocolo Final de 29 abril 1969.....I

-(34)- I. Convenio de 15 mayo 1973, sobre cuestiones concernientes a las escuelas y al  
perfeccionamiento y formación continuada de los maestros.....I

- Protocolo Final de 15 mayo 1973.....I

*RENANIA DEL NORTE-WESTFALIA*

-(35)- I. Convenio de 19 diciembre 1956.....I

-(36)- I. Canje de Notas de 20/29 diciembre 1967, sobre el Departamento de Teología  
Católica en la Universidad del Ruhr en Bochum (remisión).....I

-(37)- II. Canje de Notas de 21/22 abril 1969, sobre cuestiones relativas a la reforma de la  
formación de los maestros (remisión).....I



*SAJONIA*

-(38)- Acuerdo [general] de 2 abril 1996 ..... IV

*SAJONIA-ANHALT*

-(39)- Acuerdo [general] de 15 enero 1998..... IV

Acuerdo [general] de 2 abril 1996..... IV

*SARRE*

-(40)- I. Convenio de 9 abril 1968, sobre la erección de una cátedra de Teología Católica en la Universidad del Sarre ..... I

- Protocolo Adicional de 9 abril 1968 ..... I

-(41)- II. Convenio de 12 noviembre 1969, sobre la formación de maestros ..... I

- Protocolo Adicional de 12 noviembre 1969..... I

III Convenio de 21 febrero 1975, sobre las escuelas privadas dirigidas por la Iglesia Católica ..... I

- Protocolo Adicional de 21 febrero 1975 ..... I

-(42)- IV. Convenio de 12 febrero 1985 ..... IV

- Protocolo Adicional de 12 febrero 1985 ..... III

-(43)- V. Convenio de 19 de septiembre de 2001 para modificar el Convenio de ejecución sobre escuelas de titularidad de la Iglesia..... IV

*SCHLESWIG-HOLSTEIN*

-(44)- Acuerdo —General— de 12-1.2009....., ...V.

*TURINGIA*

-(45)- I. Acuerdo [general] de 11 junio 1997 .....IV

-(46)- II. Convenio de 16 diciembre 2003, sobre Facultad de Teología Católica en la Universidad de Erfurt.....IV 276



**VARIAS REGIONES NUEVAS**

- (47)- I. Convenio de 4 mayo 1994, con Brandeburgo y el Estado Libre de Sajonia sobre la erección de la diócesis de Görlitz ..... III
- (48)- II. Convenio de 13 abril 1994, con Sajonia-Anhalt, Brandeburgo y el Estado Libre de Sajonia sobre la erección de la diócesis de Magdeburgo.....III 173
- (49)- III. Convenio de 14 junio 1994, con el Estado libre de Turingia sobre la erección de la diócesis de Erfurt ..... III
- (50)- IV. Convenio de 22 septiembre 1994, con la Ciudad Libre Hanseática de Hamburgo, la Región de Mecklenburgo-Pomerania Anterior y la Región de Schleswig-Holstein sobre la erección de la Archidiócesis y Provincia Eclesiástica de Hamburgo..... III

**ANDORRA**

- (51)- Acuerdo—General— de 17-3-2008 .....V

**ARGENTINA**

- (52)- I. Acuerdo de 28 junio 1957, sobre Jurisdicción Castrense y Asistencia religiosa de las Fuerzas Armadas ..... II
- (53)- II. Acuerdo [general] de 10 octubre 1966, ..... II
- (54)- III. Canje de Notas de 21 abril 199.....IV

**AUSTRIA**

- I. - (55)- I. Concordato de 5 junio 1933 ..... I
- Protocolo Adicional, de 5 junio 1933 ..... I
- II. - (56)- II. Convenio de 23 junio 1960, para la regulación de las relaciones patrimoniales I
- III. - (57)- III. Convenio de 23 junio 1960, relativo a la erección en diócesis de la Administración Apostólica de Burgenland ..... I



- IV. -(58)- IV. Convenio de 9 julio 1962, para regular las cuestiones referentes a la organización escolar.....I
- Protocolo Final de 9 julio 1962.....I
- (59)- V, Convenio de 7 julio 1964, relativo a la erección en diócesis de la Administración Apostólica de Innsbruck-Feldkirch .....I
- (60)- VI. Convenio de 7 octubre 1968, relativo a la erección en diócesis de Feldkirch....I
- (61)- VIII. Convenio Adicional de 8 marzo 1971, para regular las cuestiones relativas a la organización escolar.....I
- (62)- IX Sexto Acuerdo Adicional, de 10-3-2009.....V

### **AZERBAIYÁN**

- (63)- Acuerdo de 29-4-2011.....V

### **BOLIVIA**

- (64)- I. Convenio de 4 diciembre 1957, sobre las Misiones ..... II
- Apéndice al Convenio sobre las Misiones (art. I n.3)..... II
- (65)- I. Acuerdo de 29 noviembre 1958, sobre Jurisdicción eclesiástica castrense y asistencia religiosa de las Fuerzas armadas.....
- (66)- III. Acuerdo de 1 diciembre 1986, sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Policía..... III
- (67)- IV. Acuerdo de 20 de agosto de 2009 sobre 20 de agosto de 2009 entre el Gobierno boliviano .....VI nn.

### **BOSNIA-HERZOGOVIA**

- (68)- I. Acuerdo básico de 19-4-2006.....V
- (69)- II. Protocolo de 29-9-2006.....V
- \*\*Introducción.....V
- (70)- III. Acuerdo, de 8.4.2010, sobre Asistencia religiosa a los fieles católicos de las Fuerzas Armadas.....V



**BRASIL**

-(71)- I. Acuerdo de 23 octubre 1990, sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas**III**

-(72)- Acuerdo —General— de 13-11-2008..... V

**BURUNDI**

-(73)- Acuerdo Marco sobre el estatuto jurídico de la Iglesia, de 8-11-2012...VI

**CAMERÚN**

-(23)- I. Acuerdo de 5 julio 1989, relativo a la sede del Instituto Católico de Yaoundé ...IV

-(74)- II. Acuerdo de 17 agosto 1995, relativo al reconocimiento de los diplomas expedidos por el Instituto Católico de Yaoundé.....IV

**CHAD**

-(76)- Acuerdo de 3 de noviembre de 2013 sobre “Estatuto jurídico de la Iglesia Católica en el Chad.....VI

**CHECOSLOVAQUIA**

-(76/B)- Acuerdo de 27 febrero 1973[abrogado].....II

**CHEQUIA**

-(77)- Acuerdo, de 25-7-2002, sobre regulación de las relaciones recíprocas[no aprob.VII 04].....V

**CHINA/TAIWAN**

-(78)- Acuerdo cultural, 17 de diciembre de 2012.....VI



**COLOMBIA**

- (79)- I. Concordato de 12 julio 1973, entre la República de Colombia y la Santa Sede .. II
- Protocolo Final de 12 Julio 1973 ..... II
- (80)- - Declaración de 2 julio 1975, en el momento del canje de los instrumentos de  
          ratificación del Concordato ..... II
- (81)- II. Acuerdo de 20 noviembre 1992 [no ratificado], con el cual se introducen  
modificaciones al Concordato del 12 de julio de 197..... IV

**COSTA DE MARFIL**

- (82)- I. Convenio de 20 mayo 1992, concerniente a la “Fundación Internacional  
          Nuestra Señora de la Paz” de Yamasucro ..... III
- (83)- II. Convenio de 14 agosto 1989, concerniente a las estaciones de radiodifusión.... IV

**CROACIA**

- (84)- I. Acuerdo de 19 diciembre 1996, sobre cuestiones jurídicas..... IV
- (85)- II. Acuerdo de 19 diciembre 1996, sobre la colaboración en el campo educativo y  
          cultural..... IV
- (86)- III. Acuerdo de 19 diciembre 1996, sobre la asistencia religiosa a los fieles de las  
          Fuerzas Armadas y de la Policía de Croacia ..... IV
- (87)- IV. Acuerdo de 9 octubre 1998, sobre cuestiones económicas..... IV

**ECUADOR**

- (88)- I. “Modus vivendi” [general] de 24 julio 1937 ..... II
- (89)- II. Convenio Adicional de 24 julio 1937 ..... II
- \*Introducción: el Ordinariado Castrense..... III





- (89/B)- III. Acuerdo de 3 agosto 1978, sobre la Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional..... III
- (90)- IV. Canje de Notas de 27 enero/6 julio 1982..... IV

### EL SALVADOR

- (91)- Convenio de 11 marzo 1968, sobre jurisdicción eclesiástica castrense y asistencia religiosa de la Fuerza Armada y Cuerpos de Seguridad .....II

### ESLOVAQUIA

- (92)- I. Acuerdo base de 24 noviembre 2000 ..... IV
- (93)- II. Acuerdo de 21 de agosto de 2002 sobre la asistencia religiosa a los fieles católicos en las Fuerzas Armadas y en los Cuerpos Armados.....IV
- \*\*Introducción.....V
- (94)- III. Acuerdo, de 13-5-2004, sobre la educación y enseñanza religiosa...V

### ESLOVENIA

- (95)- Acuerdo de 11-12- diciembre 2001, sobre cuestiones jurídicas.....IV

### ESPAÑA

- (96)- I. Acuerdo de 28 julio 1976 [Básico].....I
- (97)- II. Acuerdo de 3 enero 1979, sobre Asuntos Jurídicos. .... II
  - Protocolo Final de 3 enero 1979 ..... II
- (98)- III. Acuerdo de 3 enero 1979, sobre la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y el servicio militar de clérigos y religiosos..... II
  - Protocolo Final de 3 enero 1979 ..... II
  - Anexo I..... II
  - Anexo II ..... II
- (99)- IV. Acuerdo de 3 enero 1979, sobre enseñanza y Asuntos Culturales. .... II
  - Disposiciones transitorias..... II



- Protocolo Final de 3 enero 1979 ..... II
- (100)- V. Acuerdo de 3 enero 1979, sobre Asuntos Económicos..... II
- Protocolo Adicional de 3 enero 1979..... II
- (101)- VI. Acuerdo de 10 octubre 1980, acerca de la aplicación del Impuesto sobre sociedades a las Entidades eclesiásticas..... II
- (102)- VII. Acuerdo de 21 diciembre 1994, sobre asuntos de interés común en Tierra Santa..... III
- (103)- VIII. *Canje de Notas, de 21/22-12-200*..... V

## ESTONIA

- (104)- Canje de Notas de 23 diciembre 1998/15 febrero 1999 [general, CR. 12 III 99]..IV

## FILIPINAS

- (105)- I. Intercambio de notas de 20 septiembre 1951/28 marzo 1952, relativo a la erección del Vicariato castrense en las Fuerzas Armadas .....II
- (106)- II. *Acuerdo, de 1-4-2007, sobre bienes culturales*..... V

## FRANCIA Y ALSACIA-LORENA .....

- \*Introducción, por C. Corral ..... II

- (107)- I. Convención de 15 julio 1801, entre su Santidad Pio VII y el Gobierno francés II

- (108)- II. Acuerdo de 5 diciembre 1902, sobre la erección de una Facultad de Teología Católica en la Universidad “Kaiser Wilhelm” de Strasburgo ..... II

- (109)- II. Acuerdo de mayo 1921, sobre el nombramiento de los Obispos en Francia .... II

- (110)- IV. Canje de notas de 7/13 mayo 1923, sobre la validez del proyecto de Estatutos de Asociaciones diocesanas ..... II

- a) Nota de Mons. Cerretti, Nuncio Apostólico a M. Poincaré, Presidente del Consejo de Ministros, de 7 mayo 1923 ..... II

- b) Proyecto de Estatutos de “Asociaciones diocesanas” ..... II

- c) Nota de M. Poincaré, Presidente del Consejo de Ministros en respuesta a la del



- Nuncio Apostólico, de 13 mayo 1923 ..... II
- d) Extracto del registro de las deliberaciones del Consejo de Estado  
de 13 diciembre 1923 ..... II
- (111)- V. Canje de notas de 16/17 noviembre 1923, entre el Nuncio Apostólico en Francia y el Presidente del Consejo de Ministros, Ministro de Asuntos Exteriores,  
confirmando el Convenio de 5 diciembre 1902 ..... II
- a) Nota de 16 noviembre 1923, de la Nunciatura Apostólica de Francia al Presidente del Consejo, Ministro de Asuntos Exteriores..... II
- b) Nota de 17 noviembre 1923, del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores a Mons.  
Cerretti, Nuncio Apostólico ..... II
- (112)- VI. Acuerdo de 4 diciembre 1926, sobre los honores litúrgicos en los países en los que se ejerce el protectorado religioso francés..... II
- (113)- VII. Acuerdo de 4 diciembre 1926, sobre los honores litúrgicos en los países en donde las capitulaciones son abrogadas o no se aplican ..... II
- (114)- VIII. Convenio de 25 mayo 1974, relativo al Centro Autónomo de Enseñanza de Pedagogía Religiosa del la Universidad de Metz..... II
- IX. “Santa Trinitá dei Monti” ..... IV
- (115)- 1. Convención diplomática de 14 mayo 1828, para la conversión del Convento de los mínimos de la *Trinitá dei Monti* en casa de educación bajo la Dirección de las Damas Francesas del Sagrado Corazón.....IV
- (116)- 2. Convención diplomática complementaria de 8 septiembre de 1828...IV
- (117)- 3. Acuerdo Adicional de 4 mayo de 1974.....IV
- (118)- 4. Acuerdo Adicional de 21 enero 1999
- (119)- X. Canje de Notas, de 12-11-2001, sobre el Estatuto de las Obras Misionales Pontificias.....V
- (120)- XI. *Avenant*, Protocolo Adicional, de 12-7-2005, relativo a *Trinità in Monte*.....V
- (121)- XII. Acuerdo, de 18-12-2008, sobre el reconocimiento de grados y diplomas en la enseñanza superior.....V

## GABÓN

- (122)- I. acuerdo Marco de 12 diciembre 1997 ..... IV



-(123)- II. Acuerdo de 26 de julio de 2001.....IV

### **GUINEA ECUATORIAL**

-(124)- Acuerdo de 13 de octubre de 2012.....VI

### **HAITÍ**

-(125)- I. Concordato de 28 marzo 1860, entre el Papa Pio IX y la República de Haití.... II

a) Carta del Ministro Plenipotenciario de Haití al Cardenal Antonelli, de 28 marzo 1860.. II

b) Nota respuesta del Cardenal Antonelli, de 28 marzo 1860..... II

c) . Convenio de 12 marzo 1861, sobre circunscripciones eclesiásticas ..... II

-(127)- III. Convenio [adicional] de 17 junio 1862,..... II

-(128)- IV. Convenio de 25 enero 1940, entre la Santa Sede y la República de Haití sobre los bienes de la Iglesia Católica en Haití y sobre la organización y la administración de las fabricas parroquiales ..... II

-(129)- V. Protocolo de 15 agosto 1966, entre los Plenipotenciarios de Su Santidad el Papa Pablo VI y los Plenipotenciarios de su Excia. el Dr. Francois Duvalier, President à Vie de la République d’Haití. .... II

-(130)- VI. Convenio de 8 agosto 1984, [sobre renuncia al privilegio de presentación] ...III

### **HUNGRÍA**

-(131)- I. Acta [abrogado] con Protocolo de 15 septiembre 1964, entre encargados de la Santa Sede y el Gobierno de Hungría (Comunicado) ..... II

-(132)- II. Acuerdo [abrogado] de 23 enero 1969, relativo al nombramiento de Obispos y Administradores Apostólicos (remisión) ..... II

-(133)- III. Acuerdo [abrogado] de 11 enero 1975, (remisión)..... II

-(134)- IV. Acuerdo de 9 febrero 1990 ..... III

-(135)- V. Acuerdo de 10 enero 1994, sobre la asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas y a la



Policía de Fronteras ..... III

-(136)- VI. Acuerdo de 20 junio 1997, sobre la financiación de las actividades de servicio público (“de la vida de fe”), desarrolladas en Hungría por la Iglesia Católica y de Otras estrictamente religiosas, y sobre algunas cuestiones de naturaleza patrimonial ..... IV

- Protocolo Adicional.....IV

**ISRAEL**

-(137)- I. Acuerdo Básico de 30 diciembre 1993 ..... III

- Protocolo Adicional de 30 diciembre 1993..... III

-(138)- II. Convenio de 10 noviembre 1997, para la ejecución del art. 3 §3 del Acuerdo Básico (sobre la personalidad jurídica) ..... IV

**ITALIA**

-(139)- I. Tratado de 11 febrero 1929 ..... II

-(140)- II. Convenio financiero de 11 febrero 1929 ..... II

-(141)- III. Concordato de 11 de febrero de 1929 ..... II

-(142)- IV. Acuerdos con Italia sobre el Tratado y el Concordato (remisiones) ..... II

1. Acuerdo de 2 septiembre 1931, concerniente a la Acción Católica Italiana ..... II

2. Convenio de 29 mayo 1932, relativo a la veneranda Arca de San Antonio de Padua ..... II

3. Acuerdos de 6 septiembre 1932, 26 diciembre 1935, 6 agosto 1938 y 14 marzo 1942 para la prórroga del término establecido en el artículo 29 letra f, del Concordato ..... II

4. Protocolo de 6 septiembre 1932, para la ejecución del artículo X del Tratado de Letrán ..... II

5. Canje de Notas de 25/30 mayo 1937, sobre el traspaso de los privilegios de extraterritorialidad del antiguo palacio de los Convertendi al reconstruido en la “via della Conciliazone” ..... II

6. Canje de Notas de 30 julio/2 agosto 1938, sobre la aplicabilidad de los



- artículos 19 y 20 del Concordato al titular de la Archidiócesis de Roda ..... II
7. Convenio de 13 junio 1939, para la aplicación del artículo 29, letra g. del Concordato de 11 febrero de 1929 y para la determinación de otras relaciones concernientes a las Iglesias y Capillas palatinas así como el clero respectivo ..... II
8. Documento adicional de 18/19 mayo 1942, al Protocolo del 6 de septiembre de 1932 para la ejecución del artículo X del Tratado Lateranense, relativo a los dos Portadores de la Rosa de Oro..... II
9. Canje de Notas de 16 marzo/16 abril 1945, sobre el traspaso de los privilegios de extraterritorialidad a las áreas cedidas por permuta a la Santa Sede, por el Ayuntamiento de Roma en las zonas de San Pablo..... II
10. Canje de Notas de 2 /21 agosto 1946, relativo a la modificación de fórmula del juramento de los Obispos italianos sancionada en el artículo 29 del Concordato ..... II
- Canje de Notas de 31 diciembre 1946/26 septiembre 1947, sobre la nueva fórmula de las Preces propiciatorias previstas en el artículo 12 del Concordato ..... II
11. Acuerdo de 24 abril 1948, para una nueva delimitación de la zona extraterritorial constituida por las Villas pontificias en Castel Gandolfo-Albano Laziale..... II
12. Canje de Notas de 17/21 noviembre 1949, relativo a extensión de los privilegios diplomáticos al Secretario de Embajada..... II
13. Canje de Notas de 14/18 julio 1951, relativo al nuevo Estatuto de la Iglesia italiana de Nuestra Señora de Loreto en Lisboa ..... II
14. Acuerdo relativo de 8 octubre 1951, a las instalaciones del Radio-Vaticano en Santa María de Galería y en Castel Romano ..... II
15. Canje de Notas de 16 diciembre 1955, sobre exención de impuestos



	a favor de los Representantes diplomáticos de ciudadanía italiana que se hallan acreditados por terceros Estados ante la Santa Sede.....	II
16.	Acuerdo de 7 julio 1964, sobre modificación de algunas circunscripciones diocesanas y sobre la erección de la diócesis de Bolzano-Bressanone .....	II
V. Convenios con Italia:		
-(143)-	1. Acuerdo de 18 febrero 1984, que aporta modificaciones al Concordato Lateranense.....	III
-(144)-	2. Protocolo Adicional de 18 febrero 1984.....	III
	3. Protocolo de 15 noviembre 1984, de aprobación de las normas para la regulación de la materia mencionada en el art. 7 n. 6 del Acuerdo que aporta modificaciones al Concordato Lateranense.....	III
	4. Anexo: Canje de Notas de 15 noviembre 1984.....	III
-(145)-	5. Proceso Verbal de 3 junio 1984 .....	III
	6. Normas sobre entidades y bienes eclesiales: [omissis] .....	III
-(146)-	VI. Decreto de 3 junio 1985, normas sobre las entidades y bienes eclesiásticos en Italia y sobre la revisión de los compromisos financieros del estado italiano y de las intervenciones del mismo en la gestión patrimonial de las entidades eclesiásticas .....	IV
-(147)-	VII. Canje de Notas de 23 diciembre 1985, sobre Nombramientos eclesiásticos ..	IV
-(148)-	VIII. Canje de Notas de 23 diciembre 1985, sobre festividades religiosas. ....	IV
-(149)-	IX. Canje de Notas de 25 enero 1994, sobre reconocimiento de títulos académicos	
-(150)-	X. Acuerdo de 15 febrero de 1995, para regular las relaciones entre el Hospital pediátrico “Niño Jesús” y el Servicio Sanitario Nacional.....	IV
-(151)-	XI. Canje de Notas de 10/30 abril 1998, con los Anejos I y II constitutivos de una Convención declarativa y ejecutiva del Acuerdo de 28 febrero de 1984.....	IV
-(152)-	XII. Canje de Notas de 13 noviembre/14 diciembre 1999, constitutivo de Convención Técnica.....	IV
-(153)-	XIII. Convención, de 16-6-2000, sobre la Seguridad social.....	V
-(154)-	XIIV Canje de Notas, de 26-7-2006.....	V



**KAZAJSTÁN**

-(155)- Acuerdo de 24 septiembre 1998, sobre mutuas relaciones .....IV

**LETONIA**

-(156)- Acuerdo [general] de 8 noviembre 2000 .....IV

**LIGA DE ESTADOS ÁRABES**

-(157)- *Memorandum* de Entendimiento, de 23 de abril 2009.....

**LITUANIA**

-(158)- I. Acuerdo de 5 mayo 2000, concerniente a los aspectos jurídicos de las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado .....IV

-(159)- II. Acuerdo de 5 mayo 2000, sobre cooperación en Educación y Cultura.....IV

-(160)- III. Acuerdo de 5 de mayo de 2000, sobre la Asistencia pastoral de los católicos que sirven en el Ejército.....IV

-(161)- IV. *Acuerdo 14 de junio de 2012*.....VI

**MALTA**

-(162)- I.1. Acuerdo de 26 septiembre 1988, sobre la incorporación de la Facultad de Teología a la Universidad de Malta ..... III

I.2. Anexo de 26 septiembre 1988, relativo al Artículo 3 del Acuerdo [precedente] III

-(163 )- II.1 Acuerdo de 16 noviembre 1989, para mejor ordenar la instrucción y la educación religiosa católica en las escuelas ..... III

-(164)- II.2 Acuerdo de 16 noviembre 1989, entre el Ministro de Educación y el Presidente de la Conferencia Episcopal de Malta relativo a los Modos regulación sobre la instrucción y la educación católica ..... III

-(165)- II.3. Protocolo adicional de 18 febrero 2003, sobre la instrucción y la educación católica.....IV

-(166)- III. Acuerdo de 28 noviembre 1991, sobre bienes de la Iglesia temporales





relativo al traspaso al Estado de la propiedad inmueble de la Iglesia Católica no utilizada para fines pastorales y sobre la determinación de ciertos supuestos pertenecientes a las relaciones entre la Iglesia y el Estado que contemplan materias patrimoniales.....	III
-(167)- IV. Convenio de 28 noviembre 1991, sobre los colegios de la Iglesia.....	III
-(168)- V.1. Acuerdo de 3 febrero 1993, sobre el reconocimiento de los efectos civiles del matrimonio canónico y de las decisiones de las autoridades eclesiásticas y de los tribunales sobre los mismos matrimonios [CR 25 III 1995].....	III
-(169)- V.2 bis. Protocolo [primero] de aplicación de 3 febrero 1993.....	III
-(170)- V.3. Protocolo adicional segundo de 6 enero 1995 .....	IV
-(171)- V.3. Protocolo Adicional de 18 de febrero de 2003, para mejorar la instrucción y la educación religiosa en las escuelas estatales.....	IV

## MARRUECOS

(172)- Canje de Notas Diplomáticas de 30 diciembre 1983/5 febrero 1984, sobre el Estatuto de la Iglesia Católica en Marruecos .....	III
--	-----

## MONACO

-(173)- I. Letras Apostólicas de León XIII, <i>Quemadmodum</i> de 15 marzo 1887, creando la Diócesis de Mónaco .....	II
-(174)- II. Convenio, de 25-7-1981 .....	III

## MONTENEGRO

-(175)- Acuerdo de base, de 24-6-2011.....	V
--	---

## MOZAMBIQUE

-(176)- Acuerdo de 8 de diciembre de 2011.....	
--	--



**ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD DE AFRICA (O.U.A.)**

-(177)- Acuerdo de cooperación, de 19 octubre 2000.....IV

**PALESTINA (O.L.P.)**

-(178)- Acuerdo básico de 15 febrero 2000, entre la Santa Sede y la Organización para la Liberación de Palestina (O.L.P.) .....IV

**PARAGUAY**

-(179)- I. Convenio, de 26-11-1960, sobre la erección de Vicariato Castrense ..... II

- Protocolo Adicional de 26-11-1960 ..... II

-(180)- II. Convenio, de 24-12-2002, sobre asistencia religiosa a as Fuerzas Armadas....V  
239

**PERÚ**

-(181)- I. Letras apostólicas de 5 marzo 1875, *Praeclara inter beneficia* :concesión del derecho de patronato ..... II

-(182)- II. Acuerdo [general] de 19 julio 1980..... II

**POLONIA**

-(183)- I. Acuerdo [abrogado] de 8 julio 1974, relativo a la institucionalización de grupos permanentes de trabajo (remisión) ..... II

-(184)- II.1. Concordato de 28 julio 1993 ..... IV

-(185)- II.2. Concierto de 1 julio 1999 [*omissis*], entre el gobierno de la República de Polonia y la Conferencia Episcopal Polaca, sobre el estatuto jurídico de los centros superiores instituidos y dirigidos por la Iglesia Católica –comprendidos aquí las Universidades, las facultades autónomas y los seminarios mayores eclesiásticos- y sobre las modalidades y términos del reconocimiento, por parte del Estado, de los grados y títulos académicos conferidos por éstos] ..... IV

**PORTUGAL**

-(186)- I. Concordato de 7 mayo 1940 [abrogado]

-(187)- II. Acuerdo Misional de 7 mayo 1940... [abrogado]



- Canje de Notas, de 7 mayo 1940, completando el Acuerdo Misional (remisión)
- (188)- III. Acuerdo de 18 julio 1950... [abrogado]
- (189)- IV. Acuerdo de 15 febrero 1975, para cambiar el artículo XXIV del Concordato de 7 mayo de 1940... [abrogado]
- (190)- V. Concordato, de 18-5-2004

### **REPÚBLICA DOMINICANA**

- (191)- I. Concordato de 16 junio 1954
  - Protocolo Final de 16 junio 1954
- (192)- II. Acuerdo de 21 enero 1958
  - Anejo: Reglamento
- (193)- III. Protocolo Adicional de 11 mayo 1990, sobre el Ordinariato castrense

### **SAN MARINO**

- (194)- I. Acuerdo de 11 julio 1989, sobre el reconocimiento de las fiestas religiosas
- (195)- II. Acuerdo [general] de 2 febrero 1992

### **SUECIA**

- (196)- Canje de Notas de 24 de noviembre 2001 [sobre personalidad de la Iglesia Católica Romana]

### **SUIZA**

- (197)- I. Convención de 23 octubre 1870, sobre la anexión de las dos parroquias de  
Poschiavo y Brusio al Obispado de Coira



-(198)- II. Convenio de 1 septiembre 1884, sobre la administración regular de la diócesis de Basilea

-(199)- III. Convenio de 3 julio 1968, sobre la separación de la Administración Apostólica del Cantón Ticino de la diócesis de Basilea y la erección de la misma diócesis

-(200)- IV. Convenio Adicional, de 2 mayo 1978, sobre la diócesis de Basilea

#### *ARGOVIA Y TURGOVIA*

-(201)- I. Convenio de 2 diciembre 1828, sobre la incorporación de los Cantones de Argovia y Turgovia al Obispado de Basilea

#### *BERNA*

-(202)- I. Convenio de 26 marzo 1828, sobre la reorganización y nueva circunscripción del Obispado de Basilea

-(203)- II. Convenio de 11 julio 1864, relativo a la incorporación de la parte antigua del Cantón de Berna a la diócesis de Basilea

#### *FRIBURGO*

-(204)- I. Intercambio de Notas diplomáticas de 26 junio/25 julio 1924

#### *SAN GALL*

-(205)- I. Convenio de 7 noviembre 1845, sobre la reorganización del Obispado de San Gall

#### *LUCERNA*

-(206)- I. Acuerdo de 11 junio 1926, sobre los privilegios en la provisión de oficios y beneficios eclesiásticos

#### *TICINO*

-(207)- I. Convenio de 23 septiembre 1884, sobre la Administración Apostólica del Cantón Ticino

#### **TÚNEZ**

-(208)- Convenio (*Modus vivendi*) [general] de 27 junio 1964

- Protocolo Adicional de 27 junio 1964

- Canje de Notas de 27 junio 1964



## UNIÓN EUROPEA

-(209)- Convención monetaria, de 17-12-2009

## VENEZUELA

-(210)- I. Convenio [general] de 6 marzo 1964

-(211)- II. Acuerdo de 24 noviembre 1994, sobre el ordinariato castrense

## VIETNAM

-(212)- Canje de Notas de 1990/1995 [sobre nombramientos episcopales]

### V. RELACIÓN CRONOLÓGICA de los 220 Concordatos y/o Acuerdos vigentes.

- Si algún Concordato/ y/o Acuerdo dejara de estar vigente (por más que hubiera sido publicado en uno de nuestros 5 tomos), se indicará oportunamente que está *abrogado*. No obstante se recogen Concordatos/ y/o Acuerdos, **por más que se digan abrogados, en cuanto que siguen teniendo influencia o vienen citados/remitidos en Concordatos y/o Acuerdos posteriores.**

- con dos \*\* van señalados los expresamente titulados “Concordatos”.

- con un \* los Acuerdos (Convenios, Protocolos, Canjes) que contengan una regulación general

- Para la Cronología de los Concordatos seguimos el *Enchiridion dei Concordati, Due secoli di Storia dei rapporti Chies-Stato* (Bologna,EDB 2003)

#### ++PÍO VII (1800-1823)

##### -- del s. XIX

1801 15 VII \*\*Francia, Concordato

#### ++LEÓN XII (1823.1829)

1828 2 XII Suiza: *Argovia y Turgovia*, Obispado de Basilea

1828 26 III Suiza: *Berna*, Diócesis de Basilea



**++GREGORIO XVI (1831-1846)**

1845 7 XI Suiza: *San Gall*, Obispado

**++PÍO IX (1846-1878)**

1860 28 II \*\*Haití, Concordato

1861 12 III Haití, Circunscripciones diocesanas

1862 17 VI Haití, Dotación

1864 11 VII Suiza: *Berna*, Diócesis de Basilea

1870 23 X Suiza, Diócesis de Coira

1875 5 III Perú, Bula concordada

**++LEÓN XIII (1878-1903)**

1884 1 IX Suiza, Diócesis de Basilea

1884 23 IX Suiza: *Ticino*, Administración Apostólica de Ticino

1887 15 III Mónaco, Letras Apostólicas de León XIII

**-- del siglo XX**

+1902 5 XII Francia, Facultad de Teología

**++PÍO X (1903-1914)**

**++BENEDICTO XV (1914 -1922)**

1921 mayo Francia, Nombramientos episcopales

**++PÍO XI (1922-1939)**

1923 7/13 V Francia, Canje, Estatuto asociaciones diocesanas.

1923 16/17 VI Francia, Facultad de Teología

1924 29 III \*\*Baviera, Concordato.



- 1924 26 VI Suiza: *Friburgo*, Notas
- 1926 11 VII Suiza: *Lucerna*, Administración de Ticino
- 1926 4 XII Francia, Honores litúrgicos
- 1929 11 II \*\*Italia, Concordato.
- 1929 14 VI \*\* Prusia, Concordato.
- 1931 Italia, Varios convenios.
- 1932 4 I *Anhalt*, Escuelas
- 1932 12 X \*\**Baden*, Concordato
- 1933 5 VI \*\*Austria, Concordato
- 1933 20 VII \*\**lemania*, Concordato.
- 1937 24 VII \*Ecuador, *Modus vivendi*

#### **PÍO XII (1939-1958)**

- 1940 7 V \*\*Portugal, Concordato. (*abrogado*)
- 1940 7 V Portugal, Misiones (*abrogado*)
- 1940 25 I Haití, Bienes.
- 1941 7 VI España, Privilegio de Presentación [*abrogado*]
- 1946 6 VII España, Dotación [*abrogado*]
- 1946 8 VII España, Seminarios [*abrogado*]
- 1947 7 IV España, Tribunal de la Rota
- 1950 18 VII Portugal, India (misiones) [*abrogado*]
- 1950 5 VIII España, Castrense [*abrogado*]
- 1952 20 IX/28 III Filipinas, Castrense
- 1953 5 VIII \*\*España, Concordato [*abrogado*]
- 1953 27 VIII España, Bula [*abrogado*]
- 1954 16 VI \*\*Rep. Dominicana, Concordato.
- 1956 19 XII *Renania del Norte – Westfalia*.



- 1957 28 VI Argentina, Castrense  
1957 4 XII Bolivia, Misiones  
1958 21 I Rep. Dominicana, Castrense  
1958 28 XI Bolivia, Castrense  
1958 29/30 VIII Baviera, Acuerdos Adicionales y Administrativo.  
1960 23 VI Austria, Administración de Burgenland  
1960 23 VI Austria, Dotación  
1960 26 XI Paraguay Castrense  
1962 5 IV España, Universidades  
1962 9 VII Austria, Escuelas de la Iglesia

**++PABLO VI (1963-1978)**

- 1964 6 III \* Venezuela, Convenio General  
1964 27 VI \*Túnez, *Modus vivendi - General*  
1964 7 VII Austria, Administración de. Innsbruck  
1964 15 IX Hungría, Comunicado  
1965 26 II \*\*Baja Sajonia, Concordato.  
1965 31 VII Alemania, Castrense (*remisión*)  
1966 22 II Alemania, Interpretación  
1966 25 VI \*Yugoslavia [*abrogado*]  
1966 15 VIII Haití, Nombramientos  
1966 2 IX Baviera, Teología  
1966 10 X \*Argentina, Acuerdo general  
1967 20/29 XII Renania del Norte – Westfalia, (*remisión*)  
1968 11 III El Salvador, Castrense  
1968 9 IV Sarre, Teología  
1968 24 VII Suiza: Administración de.Ticino





- 1968 7 X Austria, Diócesis Feldkirch
- 1969 23 I Hungría, Nombramientos episcopales (abrogado)
- 1969 21/22 IV Renania del Norte – Westfalia, Maestros
- 1969 29 IV Renania-Platinado, Modificación del Conc
- 1969 29 IX Austria, Dotación
- 1969 12 XI Sarre, Maestros
- 1970 27 IX Baviera, Teología
- 1971 8 III Austria, Escuelas
- 1972 9 I Austria, Escuelas
- 1973 27 II Checoslovaquia, Nombramientos episcopales (remisión)
- 1973 15 V Renania-Platinado, Escuelas
- 1973 21 V Baja Sajonia, Modificación del Concordato.
- 1973 12 VII \*\*Colombia, Concordato
- 1974 25 V Francia, Pedagogía religiosa
- 1974 8 VII Polonia, Grupos de trabajo (abrogado)
- 1974 4 IX Baviera, Modificación del Concordato.
- 1975 11 I Hungría, Acuerdo (abrogado)
- 1975 15 II Portugal, Matrimonio
- 1975 21 II Sarre, Escuelas de la Iglesia
- 1975 2 VII Colombia, Declaración
- 1976 9 I Austria, Dotación
- 1976 28 VII España, Privilegios
- 1978 2 V Suiza, Diócesis de Basilea
- 1978 3 VIII Ecuador, Castrense
- 1978 7 VIII Baviera, Modificación del Concordato

**++JUAN PABLO II 1978-2005)**



- 1979 3 I España, Asuntos jurídicos
- 1979 3 I España, Castrense
- 1979 3 I España, Educación
- 1979 3 I España, Asuntos económicos
- 1980 10 X España, Tributos
- 1980 26 XI \*Perú, Acuerdo general
- 1981 25 VII Mónaco, Arzobispado
- 1983/84 30 XII y 5 II \*Marruecos, Estatuto Iglesia
- 1984 18 II/15 XI \*Italia:
- \*[1] Modificación del Concordato.
  - [2] Protocolo Adicional
  - [3] Protocolo de aprobación de las normas
  - [4] Anexo
  - [5] Proceso Verbal
  - [6]. Normas sobre entidades y bienes
- 1984 26 III Renania, Enseñanza Religión
- 1984 8 VIII Haití, Nombramientos episcopales
- 1985 12 II Sarre, Enseñanza religión
- 1985 3 VI Italia, Decreto ... normas...patrimonio
- 1985 23 XII Italia, Nombramientos eclesiásticos
- 1986 1 XII Bolivia, Castrense
- 1988 8 VI Baviera Modificaciones del Concordato.
- 1988 26 IX Malta, Facultad de Teología
- 1989 5 VII Camerún, Instituto Católico
- 1989 14 VIII Costa de Marfil, Estaciones de radiodifusión
- 1989 10 X Austria, Dotación.
- 1989 16 XI Malta, Educación religiosa.



- 1990 Vietnam, Nombramientos
- 1990 10/16 I Alemania, Castrense
- 1990 9 II Hungría, General
- 1990 11 V República dominicana, Ordinariato castrense
- 1990 23 X Brasil, Castrense
- 1991 3 II Malta, Matrimonio
- 1991 28 XI Malta Propiedad inmueble
- 1991 28 XI Malta, Colegios de la Iglesia.
- 1992 21 IV Argentina, Castrense
- 1992 20 V Costa de Marfil, *Yamusucro*
- 1992 20 XI Colombia, Modificación del Concordato
- 1992 11 XII \*San Marino, Acuerdo General.
- 1993 3 II Malta, Matrimonio
- 1993 28 VII \*\*Polonia, Concordato
- 1993 29 X Baja Sajonia, Modificación del Concordato
- 1993 29 X Baja Sajonia, Interpretación.
- 1993 29 X Baja Sajonia, Protocolo final
- 1993 30 XII \*Israel, Acuerdo básico
- 1994 10 I Hungría, Castrense
- 1994 25 I Italia, Títulos académicos
- 1994 13 IV Sajonia-Anhalt, Brandeburgo y Sajonia, Diócesis de Magdeburgo
- 1994 13 IV Brandeburgo, Diócesis de Görlitz
- 1994 13 IV Turingia, Diócesis de Erfurt
- 1994 22 IX Hamburgo, Arzobispado y Provincia Eclesiástica de Hamburgo
- 1994 21 X Venezuela, Castresne
- 1994 21 XII España, Tierra Santa
- 1995 6 I Malta, Matrimonio



1995	26	I	Malta, Facultad de Teología
1995	15	II	Italia, Hospital “Niño Jesús”
1995	9	V	Vietnam, Nombramientos
1995	21	XI	Austria, Cuestiones patrimoniales
1995	17	VIII	Camerún, Instituto Católico
1996	2	IV	*Sajonia, General
1996	19	XII	*Croacia, Cuestiones jurídicas
1996	19	XII	Croacia, Educación y cultura
1996	19	XII	Croacia, Ordinariato Castrense
1997	10/30	IV	Italia, Convención declarativa y ejecutiva
1997	11	VI	*Turingia, Acuerdo general
1997	20	VI	Hungría, Entes religiosos, patrimonio y cultura
*1997	18	X	*Mecklenburgo-Pomerania, Acuerdo general
1997	10	XI	Israel, Personalidad jurídica
1997	12	XII	*Gabón, Acuerdo Marco
1998	15	I	*Sajonia-Anhalt, Acuerdo general
1998	24	IX	Kazajstán, Mutuas relaciones
1998	9	X	Croacia, Cuestiones económicas
1998	23-XII/99	15 II	*Estonia, Acuerdo general
1999	21	I	Francia, <i>Trinità dei Monti</i>
1999	12	II	*Estonia, Canje, Acuerdo general
2000	15	I	*Organización Liberación Palestina, Acuerdo básico
2000	5	V	Lituania, Educación y cultura
2000	5	V	*Lituania, Relaciones jurídicas
2000	5	V	Lituania, Ordinariato castrense
2000	16	VI	Italia, Convenio sobre Seguridad social
2000	19	X	*Unión Africana, Acuerdo general



- 2000 8 XI \*Letonia, Acuerdo general  
2000 24 XI \*Eslovaquia, Acuerdo *base*  
2000 13 XI/14 XIIR.2004 Italia, Convención técnica.

**-- del s. XXI**

- 2001 26 VII Gabón, Enseñanza católica  
2001 19 IX Sarre, Escuelas católica  
2001 24 XI Suecia, Personalidad jurídica de la Iglesia  
2001 14 XII Eslovenia, Cuestiones jurídicas  
2001 12-XI y 4-XII Francia. Obras Misioneras  
2002 23-III \*Albania Acuerdo General  
2002 25 VII República Checa, Acuerdo General [no-aprobado]  
2002 16-XII Turingia, Facultad de Teología de Erfurt  
2002 24 XII Paraguay Castrense  
2003 18-II Malta Educación  
2003 21 XI \*Bremen General  
2003 12 XI \*Brandeburgo General

**++BENEDICTO XVI (2005 19-IV----28-II-2013)**

- 2004 18 V \*\*Portugal, Concordato  
2004 13 V Eslovaquia Educación  
2005 12 VII Francia *Trinità in Monte*  
2005 29 XI \*Hamburgo Acuerdo General.  
2006 16. I Italia Seguridad social.  
2006 28-IV Bosnia-Herzegovina Acuerdo general  
2006 21/22-XII España Impuestos.  
2007 19-I Baviera Protocolo Adicional  
2007 17 IV Filipinas Acuerdo Cultural



2007	13 XII	Albania	Econom-ia- Tributación
2008	17 III	*Andorra	Acuerdo General
2008	13 XI	*Brasil	Acuerdo General
2008	18-XI	Francia,	Títulos eclesiásticos.
2009	12 I	*Schleswig-Hostein	Acuerdo General
2009	23 IV	Liga de Estados Árabes	<i>Memorandum</i>
2009	20 VIII	Bolivia	Unidades educativas
2009	10 III	Austria	Dotación
2009,	12 I	*Schleswig-Holstein	Acuerdo General
2009,	17-XII	Unión Europea	Convención monetaria
2010	6 IV	Baja Sajonia	Educación
2010	18 V	Hamburgo	Teología
2011	24 VI	*Montenegro	Acuerdo de base
2011,	12 XI	*Brandeburgo	Acuerdo General
2012	15-VII	Lituania	Enseñanza: Títulos
2012	18-VII,	Unión Europea	Convención monetaria
2012	6 XI,	*Guinea Ecuatorial	Acuerdo General
2012	17 XII,	China/Taiwán	Acuerdo cultural
<b>++FRANCISCO I (2013-III .....</b>			
2013	6 11	Chad	Acuerdo General



# NOVEDADES

60 horas - 6 créditos

## LIBRE CONFIGURACIÓN

Resolución de la Comisión  
de Formación Continua  
de 27 de Febrero de 2006



17ª PROMOCIÓN

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

## DIPLOMA EN PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

CÓDIGO: D0037/8

Curso 2013/2014

Del 1 de abril del 2014 al 31 de mayo del 2014

Inscripción:

Septiembre 2013- abril 2014

Director: Antonio Marquina Barrio  
Secretaria: Gloria Inés Ospina

### PROGRAMA

- Los conflictos tras la guerra fría: continuidad y cambio
  - Prevención de conflictos. Conceptualización:
    - Arreglo pacífico de controversias y diplomacia preventiva.
    - Crisis y control de crisis.
    - Alerta temprana.
    - Centro de prevención de conflictos: decisión, efectividad, movilización de recursos y actores.
    - Imposición de la paz.
    - La reconstrucción de la paz tras el conflicto.
    - Desarme, desmovilización y reintegración.
  - Respuestas de las Organizaciones Internacionales:
    - Naciones Unidas: Medios y actuaciones. La diversidad de operaciones de Mantenimiento de la Paz.
    - La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE.
    - La OTAN, gestión de crisis y postconflicto.
    - La Unión Europea y la prevención de Conflictos: Aspectos Civiles y Militares
  - Lecciones de la experiencia de prevención de conflictos: éxitos, fracasos, equivocaciones
    - El caso de Mali
    - Los casos de Siria y Libia
    - El caso de Afganistán.
    - El caso de Bosnia y Kosovo
    - El caso de Irak.
    - El conflicto árabe-israelí y palestino-israelí.
    - El África Subsahariana.
- Prácticas:**
- Sistema de Alerta Temprana para afrontar posibles situaciones de conflicto
  - Gestión de Crisis-OTAN
  - Gestión Post-Conflicto: Misión de Paz ONU en Africa

### PROFESORADO

Miguel José Moro Aguilar Subdirector General para Oriente Medio, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Cor. Carmelo Escribano: Ex-Profesor de la Academia General Militar de Zaragoza. Desplegado en Bosnia y Kosovo

Javier Ignacio García: Profesor de Relaciones Internacionales IE Universidad

Antonio Marquina Barrio: Catedrático de Seguridad y Cooperación Internacional, UCM.

José Manuel Albares: Subdirector General para África Subsahariana, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Gracia Abad: Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad de Londres, Investigadora UNISCI, UCM.

Profesores de Prácticas:

Gracia Abad, Maria Angeles Alaminos,

#### Duración y organización

Del 1 de Abril -31 de Mayo 2014 (Junes a jueves de 16:30 a 20:30 horas). 60 horas (48 teóricas, 12 prácticas. La parte teórica se imparte durante el mes de abril quedando 4 tardes saltadas en mayo para la realización de las simulaciones en grupo). Las clases se impartirán en la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM, Campus Universitario de Somosaguas (autobuses A, B, H, I), tren ligero.

#### Admisión, matrícula

La matriculación se realiza en la Fundación de la UCM, calle Donoso Cortés 65, planta 5, entregando el impreso de solicitud y el comprobante del pago de la matrícula, una vez realizado el pago en Caja Madrid. El coste de la matrícula es de 290 €. El impreso se baja de página de Formación Continua de la UCM (<http://www.ucm.es/pags.php?a=estudios&d=0001707>). Este documento más el documento de pago, escaneados, donde ha de constar con claridad el nombre y apellidos del alumno, el curso y el código del curso, se puede también enviar a <organero@pas.ucm.es> o por fax al 91-3946405

#### Información

Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Estudios Internacionales. Despacho 2413. Tel.: 91 3942924 - Fax: 91 3942655  
Página Web: [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci),  
e-mail: [marioant@cps.ucm.es](mailto:marioant@cps.ucm.es), [gloriainesospinas@cps.ucm.es](mailto:gloriainesospinas@cps.ucm.es).







## UNISCI / ABOUT UNISCI



La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid, formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, revista *UNISCI Discussion Papers*.
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

*The Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI) is a research group at Complutense University of Madrid, composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.*

*Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:*

- *Teaching:* university courses and diplomas.
- *Research:* projects funded by public and private institutions.
- *Publications:* books, monograph series UNISCI Papers, journal UNISCI Discussion Papers.
- *Organization of conferences and workshops in Spain and abroad.*

### UNISCI

Departamento de Estudios Internacionales,  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.  
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

*Tel.:* (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655  
*E-mail:* unisci@cps.ucm.es • *Web:* www.ucm.es/info/unisci



## EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM

<b>DIRECTOR</b>	<b>Research Areas</b>	<b>E-mail</b>
<b>Prof. Antonio MARQUINA BARRIO</b> <i>Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Security, Mediterranean, Asia- Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es
<b>SENIOR RESEARCHERS</b>	<b>Research Areas</b>	<b>E-mail</b>
<b>Dr. Gracia ABAD QUINTANAL</b> <i>Royal Holloway, University of London</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
<b>Prof. Antonio ALONSO MARCOS</b> <i>“Ángel Ayala” Institute of Humanities, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Central Asia	aalonso@ceu.es
<b>Prof. Carlos CORRAL SALVADOR</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
<b>Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS</b> <i>Department of Political Science, UNED University, Madrid</i>	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy	cecheverria@poli.uned.es
<b>Prof. Javier DE QUINTO ROMERO</b> <i>Department of General Economics, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Energy	quirom@ceu.es
<b>Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarcia@wanadoo.es
<b>Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ</b> <i>Department of Juridical, Economic and Social Sciences, SEK University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	javier.garcia@seksmail.com
<b>Prof. Mercedes GUINEA</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Union	mmguinea@cps.ucm.es
<b>Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Foreign Policy Decision-Making	rubenherrero@cps.ucm.es
<b>Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ</b> <i>Arms Control and Disarmament Expert</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	mbelen.lara@gmail.com
<b>Dr. María Angeles MUÑOZ</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Union	mngeles.muoz@gmail.com



<b>Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religious Forces, Holy See, EU	spetschen@cps.ucm.es
<b>Prof. Clara PORTELA</b> <i>School of Social Sciences, Singapore Management University</i>	International Sanctions, International security, Arms control and disarmament	claraportela@smu.edu.sg
<b>Prof. Alberto PRIEGO MORENO</b> <i>University of Comillas</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
<b>Dr. Xira RUIZ CAMPILLO</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	ESDP, Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Reconstruction	xiraxirorum@yahoo.es
<b>Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA</b> <i>Spanish Army (Ret.)</i>	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jasdpl@hotmail.com
<b>Dr. Eunsook YANG</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.com
<b>Dr. Javier MORALES HERNÁNDEZ</b> <i>Oxford University</i>	Russia, International Security	javier.morales@cps.ucm.es
<b>Dr. Gustavo DÍAZ MATEY</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Intelligence	gdiazmat@cps.ucm.es

<b>JUNIOR RESEARCHERS</b>	<b>Research Areas</b>	<b>E-mail</b>
<b>Ms. María Ángeles ALAMINOS HERVÁS</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Africa, Conflict Prevention	ma_alaminos_h@hotmail.com
<b>Ms. Raquel BARRAS</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Human Rights, International Law	raqueltejudo@yahoo.es
<b>Ms. Mónica MIRANZO</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Food Security	mmiranzop@yahoo.es
<b>Ms. Sara NSO</b> <i>Centre de Géopolitique du Pétrole et des Matières Premières (CGEMP), Université Dauphine, Paris</i>	Africa	saranso@yahoo.com
<b>Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Migrations	ginesos@hotmail.com



<b>Mr. Eric PARDO SAUVAGEOT</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Energy Geopolitics, Post-soviet Space, Asia-Pacific	epardosauvageot@hotmail.com
<b>Ms. Beatriz TOMÉ ALONSO</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Islam	beatriz.tome@hotmail.com
<b>Ms. Nieva MACHÍN OSÉS</b> <i>University Juan Carlos I</i>	Human security, Food security, European Union	nieva@hotmail.es



## INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de *UNISCI Discussion Papers* son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

### Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico [unisci@cps.ucm.es](mailto:unisci@cps.ucm.es), en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las revisiones de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.<sup>1</sup> En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg.).

### Evaluación y selección

*UNISCI Discussion Papers* es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci). La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

### Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción

---

<sup>1</sup> Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.



para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

### **Formato**

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: “1.”, “2.” ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados “1.1.”, “1.2.”... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de “*op. cit.*”, y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, *op. cit.* y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de “*et al.*”.

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por “*ibid.*” más las páginas correspondientes, si varían.

*Ejemplos:*

<sup>6</sup> Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 78-79.

<sup>8</sup> Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

### **A) Libros**

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

### **B) Libros colectivos**

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

### **C) Libros con un editor o coordinador**

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

### **D) Capítulos de libros**

Apellido, Nombre (Año): “Título del capítulo”, en *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: “Three Cultures of Anarchy”, en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.



### E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: "Título del capítulo", en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

### F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista*, vol. xx, nº x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, vol. 6, nº 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

### G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico*, día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 de septiembre de 2002.

### H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en <http://dirección.página/web>."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, nº 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

### I) Otros recursos de Internet

*Título del documento*, en <http://dirección.página.web>.

*Charter of the Shanghai Cooperation Organization*, en <http://www.ln.mid.ru>.

### Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

*UNISCI Discussion Papers*  
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid  
Campus de Somosaguas  
28223 Madrid, España

*E-mail:* unisci@cps.ucm.es  
*Tel.:* (+ 34) 91 394 2924  
*Fax:* (+ 34) 91 394 2655







## INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Discussion Papers* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

### Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to [unisci@cps.ucm.es](mailto:unisci@cps.ucm.es). The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.<sup>2</sup> On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg.).

### Refereeing and selection

*UNISCI Discussion Papers* is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci). Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

### Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Discussion Papers* must be clearly stated.

---

<sup>2</sup> If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.



## **Formatting**

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered “1.”, “2.” ... etc., and subheadings “1.1.”, “1.2.”... etc.

All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author’s surname, “*op. cit.*”, and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author’s surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author’s or editor’s surname, followed by “*et al.*”.

When the source is the same as that of the previous citation, “*ibid.*” is used, followed by the page numbers (if different).

### *Examples:*

<sup>6</sup> See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 78-79.

<sup>8</sup> An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

## **A) Books**

Surname, First Name (Year): *Book Title*, x<sup>th</sup> ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

## **B) Collective Books**

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, x<sup>th</sup> ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

## **C) Edited Books**

Editor’s Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, x<sup>th</sup> ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

## **D) Book Chapters**

Surname, First Name (Year): “Chapter Title”, in *Book Title*, x<sup>th</sup> ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: “Three Cultures of Anarchy”, in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.



### E) Book Chapters in an Edited Book

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, x<sup>th</sup> ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5<sup>th</sup> ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

### F) Journal Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

### G) Press Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper*, Day Month Year.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 September 2002.

### H) Articles in On-line Publications

The same as above, but adding "at <http://www.xxxxx.yyy>".

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at <http://www.ucm.es/info/unisci>.

### I) Other On-Line Sources

*Document Title*, at <http://www.xxxxx.yyy>.

*Charter of the Shanghai Cooperation Organization*, at <http://www.ln.mid.ru>.

### Contact details

If you have any queries about the journal, please contact us at:

*UNISCI Discussion Papers*  
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid  
Campus de Somosaguas  
28223 Madrid, Spain

*E-mail:* unisci@cps.ucm.es  
*Phone:* (+ 34) 91 394 2924  
*Fax:* (+ 34) 91 394 2655

