05
Nº5 JUNIO 2015

REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

SUMARIO/SUMMARY

Miguel Ángel Ballesteros Martín
- *PRESENTACIÓN DE LA REVISTA DEL IEEE*
- *PRESENTATION*

Fernando Delage
- *LA ESTRATEGIA ASIÁTICA DE XI JINPING*
- *THE ASIAN STRATEGY OF XI JINPING*

José Díaz Toribio
- *TRANSITANDO A TRAVÉS DE UNA DEFENSA EUROPEA DE CONTORNOS DIFUSOS: LA DEFENSA ESPAÑOLA ANTE EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA*
- *MOVING THROUGH A EUROPEAN DEFENCE LANDSCAPE OF BLURRED OUTLINES: SPANISH DEFENCE AND THE DEVELOPMENT OF A COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY*

Alejandra Álvarez Suárez
- *EL COLAPSO DE UN ORDEN ¿EXASPERACIÓN O INSTRUMENTALIZACIÓN? UNA RETROSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE LA DERIVA CONFESIONAL DEL CONFLICTO SIRIO*
- *THE COLLAPSE OF ORDER. A MATTER OF EXASPERATION OR INSTRUMENTALIZATION? A HISTORIC RETROSPECTIVE ABOUT CONFESSIONAL DRIFT IN THE SYRIAN CONFLICT*

Javier Del Valle Melendo
- *EL AGUA COMO RECURSO ESTRATÉGICO: COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CUENCAS COMPARTIDAS Y GEOHÍDRICA*
- *WATER AS A STRATEGIC RESOURCE: INTERNATIONAL COOPERATION IN SHARED BASINS AND GEOWATER*

Samuel Nájera Bailón
- *ANÁLISIS ESPACIAL DE LA VIDEOVIGILANCIA COMO RESPUESTA TÁCTICA A LOS FENÓMENOS DEL TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO: CASO PRÁCTICO DE MADRID*
- *SPACIAL ANALYSIS OF VIDEO SURVEILLANCE AS A TACTICAL RESPONSE TO TERRORISM AND ORGANISED CRIME TRENDS: CASE STUDY OF MADRID*

Casimiro José Sanjuan Martínez
- *SEGURIDAD EN LÍBANO: LA IMPORTANCIA DE ESTABILIZAR EL SUR*
- *SOUTHERN LIBANO: A KEY AREA FOR SECURITY AND STABILITY*

José Miguel Alía Plana
- *REGLAS DE ENFRENTAMIENTO Y GOBIERNO DEL CAMPO DE AGRAMANTE*
- *RULES OF ENGAGEMENT AND GOVERNANCE OF AGRAMANTE'S CAMP*

José María Santé Abal
- *CÓMO PREVENIR QUE LOS CONFLICTOS SOCIALES DERIVEN EN CONFLICTOS ARMADOS*
- *HOW TO PREVENT SOCIAL CONFLICTS FROM BECOMING ARMED CONFLICTS*

Juan Ignacio Castien Maestro
- *MODERNIZACIÓN Y REGRESIÓN EN AFGANISTÁN. UN ENSAYO DE INTERPRETACIÓN*
- *MODERNISATION AND REGRESSION IN AFGHANISTAN. AN INTERPRETIVE ESSAY*

Georgina Higueras
- *ESPAÑA - CHINA, DIEZ AÑOS DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA*
- *SPAIN - CHINA, TEN YEARS OF STRATEGIC PARTNERSHIP*

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
http://publicacionesoficiales.boe.es/

ENLACE A LA REVISTA ELECTRÓNICA EN LA WEB DEL IEEE

http://revista.ieee.es/index.php/ieee/issue/archive

NIPO (edición en línea): 083-15-199-9
NIPO (impresión bajo demanda): 083-15-198-3
ISSN-e: 2255-3479

MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Índice/Index

PORTADA SUMARIO DE LA REVISTA DEL IEEE

ÍNDICE.....3

CONSEJO EDITORIAL DE LA REVISTA DEL IEEE 7

CONSEJO DE REDACCIÓN DE LA REVISTA DEL IEEE. 11

MAQUETACIÓN DE LA REVISTA DEL IEEE.....13

Miguel Ángel Ballesteros Martín
PRESENTACIÓN DE LA REVISTA.....15

Fernando Delage
LA ESTRATEGIA ASIÁTICA DE XI JINPING 17

José Díaz Toribio
TRANSITANDO A TRAVÉS DE UNA DEFENSA EUROPEA DE CONTORNOS DIFUSOS: LA DEFENSA ESPAÑOLA ANTE EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA.....53

Alejandra Álvarez Suárez
EL COLAPSO DE UN ORDEN ¿EXASPERACIÓN O INSTRUMENTALIZACIÓN? UNA RETROSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE LA DERIVA CONFESIONAL DEL CONFLICTO SIRIO 81

Javier Del Valle Melendo
EL AGUA COMO RECURSO ESTRATÉGICO: COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CUENCAS COMPARTIDAS Y GEOHÍDRICA 105

Samuel Nájera Bailón
ANÁLISIS ESPACIAL DE LA VIDEOVIGILANCIA COMO RESPUESTA TÁCTICA A LOS FENÓMENOS DEL TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO: CASO PRÁCTICO DE MADRID 157

Casimiro José Sanjuan Martínez
SEGURIDAD EN LÍBANO: LA IMPORTANCIA DE ESTABILIZAR EL SUR 183

José Miguel Alía Plana
REGLAS DE ENFRENTAMIENTO Y GOBIERNO DEL CAMPO DE AGRAMANTE 201

José María Santé Abal
CÓMO PREVENIR QUE LOS CONFLICTOS SOCIALES DERIVEN EN CONFLICTOS ARMADOS 233

Juan Ignacio Castien Maestro
MODERNIZACIÓN Y REGRESIÓN EN AFGANISTÁN. UN ENSAYO DE INTERPRETACIÓN 261

Georgina Higueras
ESPAÑA-CHINA, DIEZ AÑOS DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA 289

RESEÑAS

Jessica Cohen Villaverde y José María Blanco Navarro
RESEÑA DEL LIBRO: CEROCEROCERO. CÓMO LA COCAÍNA GOBIERNA EL MUNDO 309

Enrique Gallud Jardiel
RESEÑA DEL LIBRO: UCRANIA FRENTE A PUTIN 311

Jorge Mestre
RESEÑA DEL LIBRO: WORLD ORDER 313

RECENSIÓN

Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)
RESEÑA DEL LIBRO: ENERGÍA Y GEOESTRATEGIA 2015 317

NORMAS PARA AUTORES DE ARTÍCULOS 325

ENGLISH EDITION

SUMMARY 331

INDEX 333

Miguel Ángel Ballesteros Martín
PRESENTATION 335

Fernando Delage
THE ASIAN STRATEGY OF XI JINPING 337

José Díaz Toribio
MOVING THROUGH A EUROPEAN DEFENCE LANDSCAPE OF BLURRED OUTLINES: SPANISH DEFENCE AND THE DEVELOPMENT OF A COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY 371

Alejandra Álvarez Suárez
THE COLLAPSE OF ORDER. A MATTER OF EXASPERATION OR INSTRUMENTALIZATION? A HISTORIC RETROSPECTIVE ABOUT CONFESSIONAL DRIFT IN THE SYRIAN CONFLICT. 397

Javier Del Valle Melendo
WATER AS A STRATEGIC RESOURCE: INTERNATIONAL COOPERATION IN SHARED BASINS AND GEOWATER 419

Samuel Nájera Bailón
SPACIAL ANALYSIS OF VIDEO SURVEILLANCE AS A TACTICAL RESPONSE TO TERRORISM AND ORGANISED CRIME TRENDS: CASE STUDY OF MADRID 471

Casimiro José Sanjuan Martínez
SOUTHERN LIBANO: A KEY AREA FOR SECURITY AND STABILITY 497

José Miguel Alía Plana
RULES OF ENGAGEMENT AND GOVERNANCE OF AGRAMANTE'S CAMP 513

José María Santé Abal
HOW TO PREVENT SOCIAL CONFLICTS FROM BECOMING ARMED CONFLICTS 543

Juan Ignacio Castien Maestro
MODERNISATION AND REGRESSION IN AFGHANISTAN. AN INTERPRETIVE ESSAY..... 571

Georgina Higueras
SPAIN-CHINA, TEN YEARS OF STRATEGIC PARTNERSHIP..... 599

REVIEWS

Jessica Cohen Villaverde y José María Blanco Navarro
BOOK REVIEW: CERO CERO CERO. COCAINE, POWDER OF HAPPINESS.....617

Enrique Gallud Jardiel
BOOK REVIEW: DEL LIBRO: UKRAINE: FROM INDEPENDENCE TO CONFLICT WITH MOSCOW.....621

Jorge Mestre
BOOK REVIEW: WORLD ORDER 625

Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)
REVIEW OF THE PERIODICAL: ENERGY AND GEOSTRATEGY 2015..... 629

DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Jorge Bolaños Martínez

Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad Rey Juan Carlos.

Analista principal del IEEE.

CONSEJO EDITORIAL

Rogelio Alonso Pascual

Profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos.

Emilio Casinello Aubán

Director General Departamento de Economía Aplicada II.

Centro Internacional Toledo para la paz (CITPAX).

Embajador de carrera.

Antonio Fonfría Mesa

Profesor titular de la Facultad de Económicas de la Universidad Complutense de Madrid.

Investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Vicente Garrido Rebolledo

Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE).

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos.

José Luis González Cussac

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia.

Presidente de la Sección Española de la Asociación Internacional de Derecho Penal desde el 2005 al 2009.

Carlos Jiménez Piernas

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alcalá de Henares.

Francisco Llera Ramo

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad País Vasco.

Director y Fundador del Euskobarómetro.

Fernando López Mora

Director del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.

Profesor de Historia Contemporánea titular de la Universidad de Córdoba.

Jorge Ortega Martín

General de división Ejército de Tierra.

Doctor en Historia por la Universidad Rey Juan Carlos.

Ex director editorial del Grupo Atenea.

Juan Martín Villalón

Teniente general Ejército de Tierra.

Doctor en Ciencias Políticas por la UNED.

Fernando Reinares Nestares

Catedrático de ciencia política y estudios de seguridad en la Universidad Rey Juan Carlos.

Investigador principal de terrorismo internacional del Real Instituto Elcano.

Miguel Requena y Díez de Revenga

Director del Instituto Universitario General Gutierrez Mellado y profesor titulado de la UNED.

Francisco Rojas Aravena

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Utrech.

Ex secretario general del FLACSO.

Alfonso de la Rosa Morena

Teniente general Ejército de Tierra.

Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).

Felipe Sahagún

Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

Miembro del Consejo Editorial del diario "El Mundo".

Eduardo Serra Rexach

Abogado del Estado.

Ministro de Defensa (de mayo de 1996 a abril de 2000).

Presidente de la Fundación Everis.

Pere Vilanova Trías

Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Barcelona.

Carlos Westendorf Cabeza

Embajador de carrera. Secretario General del Club de Madrid.

Ministro de Asuntos exteriores (de diciembre de 1995 a mayo de 1996).

Santos Castro Fernández

Subsecretario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación desde 1993 al 1996.

Director General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa desde enero de 2099 a agosto de 2010.

Director General de Política de Industrias Culturales desde agosto 2010 a enero de 2012.

Rafael Calduch Cervera

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

Director del departamento de Análisis Político Internacional del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Juan Carlos Pereira Castañeira

Catedrático de Historia en la Universidad Complutense de Madrid.

DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Jorge Bolaños Martínez

Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad Rey Juan Carlos.

Analista principal del IEEE.

CONSEJO DE REDACCIÓN

Sonia Alda Mejías

Doctora en Historia.

Profesora-Investigadora del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

María Dolores Algora Weber

Doctora en Historia.

Profesora de Relaciones Internacionales e Historia Contemporánea en la Universidad San Pablo CEU.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Capitán de fragata de la Armada.

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE.

Francisco J. Berenguer Hernández

Teniente coronel del Ejército del Aire.

Magister en Seguridad y Defensa por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE.

Jorge Bolaños Martínez

Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad Rey Juan Carlos.

Analista principal del IEEE.

Luis Caamaño Aramburu

Coronel de Infantería de Marina.

Secretario académico del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

Luis de la Corte Ibáñez

Doctor en Psicología.

Profesor titular en el Departamento de Psicología social y Metodología de la Universidad Autónoma de Madrid.

Miembro del Consejo de Dirección del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid.

Mario Laborie Iglesias

Coronel de Artillería del Ejército de Tierra.

Jefe de Estudios de la Escuela de Guerra del Ejército.

Doctor en Seguridad Internacional por la UNED.

Diego Navarro Bonilla

Profesor titular de la Universidad Carlos III de Madrid.

Doctor en Documentación por la Universidad Carlos III de Madrid.

Francisco J. Ruiz González

Capitán de fragata de la Armada.

Doctor en seguridad Internacional por la UNED.

Pedro Sánchez Herráez

Teniente coronel de Infantería del Ejército de Tierra. (DEM)

Doctor en Paz y Seguridad Internacional por la UNED.

Analista principal del IEEE.

DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Jorge Bolaños Martínez

Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad Rey Juan Carlos.

Analista principal del IEEE.

MAQUETACIÓN

Pedro Manuel Lázaro Martínez

Subteniente del Ejército de Tierra. (EBS-MARMT)

Secretaría Técnica del IEEE.

Miguel Ángel Ballesteros Martín

Director de la Revista del IEEE.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

PRESENTACIÓN DE LA REVISTA

La Revista del IEEE, siguiendo sus líneas de investigación relacionadas con la seguridad internacional, publica en este número 5 un total de 10 artículos de investigación, entre los que se tratan temas de relaciones internacionales y política mundial y otros donde se abordan cuestiones medioambientales y de seguridad en la Unión Europea y en nuestras calles.

Fernando Delage aborda la estrategia asiática del presidente Xi Jinping dentro del ambicioso proyecto de reformas económicas y transformación de la diplomacia china. Las diversas iniciativas de integración que impulsa Pekín buscan una reconfiguración del orden regional donde enfatizar la defensa de los intereses de soberanía de China.

José Díaz Toribio aporta en el 2º artículo un análisis en profundidad de las implicaciones y dificultades para la defensa española enmarcada en una defensa europea de contornos difusos. El autor propone algunas respuestas españolas a los desafíos que tiene la Política Común de Seguridad y Defensa.

En el siguiente artículo, Alejandra Álvarez Suárez, plantea y analiza cómo el conflicto sirio ha supuesto el colapso de un orden que no puede ser comprendido sin una visión retrospectiva de la historia reciente del país.

Javier del Valle Melendo estudia las dificultades de gestión del agua cuando fronteras administrativas y naturales no coinciden. Los conflictos por el agua constituyen un asunto de primer orden y la geohídrica pueden convertirse en un potente mecanismo de colaboración y cooperación internacional.

Una de las respuestas tácticas al terrorismo y al crimen organizado es la videovigilancia. Este es el asunto que desarrolla Samuel Nájera Bailón en el capítulo 5. El centro de Madrid elegido como laboratorio de análisis de las ventajas y desventajas de los sistemas de videovigilancia urbana.

En el capítulo 6 Casimiro Sanjuan Martínez analiza los incidentes de Israel y Líbano en la frontera que comparte, al sur del río Litani y como los diferentes contratiempos

que se suceden en esta región encienden periódicamente las alarmas internacionales. La estabilidad del Líbano se ha reforzado tras las últimas resoluciones de Naciones Unidas y el decisivo papel que desempeñan los cascos azules, como salvaguarda de la paz en la frontera.

El capítulo 7 de este número corresponde al artículo de Miguel Alía Plana, quien desarrolla un interesante análisis de las reglas de enfrentamiento (ROE) en un combate en el que el uso de la fuerza está autorizada. Estas reglas ofrecen un amplio campo de discusión, ya que implican aspectos no solo físicos o psicológico, sino también legales y éticos.

José María Santé Abal plantea en su artículo, la respuesta para prevenir que un conflicto social evolucione hacia un conflicto armado. El autor desarrolla la hipótesis de la importancia de los protagonistas y sus circunstancias para lograr gestionar la crisis con eficacia.

El artículo nº 9 nos lleva a Afganistán de la mano del investigador Juan Ignacio Castién Maestro, que analiza la alternancia entre modernización y regresión en el país asiático y el peso de la organización tribal y tradicional en el tortuoso avance hacia la modernización.

Por último, China y su asociación estratégica con España es el tema que aborda Georgina Higueras. Los 10 años de relaciones entre ambos países se abordan desde un punto de vista económico y político para analizar las razones para establecer esta asociación y las aspiraciones de ambos países.

Esperamos y deseamos que este número de la revista, que sale como siempre desde su número cero, con absoluta puntualidad tanto en español como en inglés, merezca por parte de la comunidad científica un interés creciente.

Fernando Delage

FD, Master en Relaciones Internacionales (Universidad de Keio, Tokio) y Doctor en Ciencias Políticas (Universidad Complutense), es profesor en el Master en Relaciones Internacionales del Instituto Universitario de Estudios Europeos (Universidad CEU San Pablo).

Correo: fernandodelage@yahoo.es

LA ESTRATEGIA ASIÁTICA DE XI JINPING

Resumen

Además de un ambicioso programa de reformas económicas y de lucha contra la corrupción, el presidente Xi Jinping ha emprendido asimismo una transformación de gran alcance de la diplomacia china. Su doctrina de política exterior hace mayor hincapié en la defensa de los intereses de soberanía y en el desarrollo de las capacidades militares, a la vez que Asia se ha convertido en la dirección prioritaria de su estrategia. A través de una serie de iniciativas de integración subregional que vinculan seguridad y desarrollo económico, Pekín impulsa de manera proactiva la reconfiguración del orden regional, sentando las bases de una redefinición de Asia como espacio geopolítico que tendrá importantes implicaciones para el equilibrio global de poder.

Palabras clave

China, Asia, Integración Asiática, Ruta de la Seda, Xi Jinping

Abstract

In addition to an ambitious programme of economic reform and the fight against corruption, President Xi Jinping has also undertaken a major transformation of China's diplomacy. His foreign policy doctrine places greater emphasis on the defense of territorial interests as well as on the development of military capabilities, while Asia has become the priority strategic direction. Through a number of subregional integration initiatives linking security and economic development, Beijing proactively seeks the reshaping of regional order, laying the foundations for a redefinition of Asia as a geopolitical space that will have profound implications for the global balance of power.

KeyWords

China, Asia, Asian integration, Silk Road, Xi Jinping.

LA ESTRATEGIA ASIÁTICA DE XI JINPING

INTRODUCCIÓN

Como cabía esperar desde una perspectiva realista, el ascenso de China ha comenzado a alterar la estructura de seguridad asiática, impulsando un reajuste estratégico por parte de sus Estados vecinos, el desarrollo de sus capacidades militares y el reforzamiento de la relación de buena parte de ellos con Estados Unidos.[1] A la inquietud por el rápido aumento de su poder, se suma la percepción regional de alarma creada por la diplomacia coercitiva china de los últimos años. Desde la llegada al poder de Xi Jinping como secretario general del Partido Comunista en el XVIII Congreso (noviembre de 2012), se ha endurecido la posición china con respecto a sus intereses de soberanía, al tiempo que una sucesión de declaraciones e iniciativas revelan un decidido impulso de la estrategia regional de la República Popular.

El activismo chino en relación con sus reclamaciones territoriales en los mares de China Oriental y Meridional entre 2009 y 2010, el mantenimiento de su apoyo a Corea del Norte pese a las repetidas provocaciones de Pyongyang en este periodo, y diversos incidentes militares en la frontera con India, contrastaban con el pragmatismo que había caracterizado su política exterior desde la década de los noventa. Pese a mantenerse oficialmente el discurso del "desarrollo pacífico",[2] el cambio de comportamiento por parte de Pekín obligaba a considerar sus posibles causas.[3] Las acciones más recientes de una China que ya no oculta su ambición de convertirse en una gran potencia militar, además de económica y diplomática, parecen confirmar ese giro.

1 ROY, Denny. *Return of the Dragon: Rising China and Regional Security*, Nueva York: Columbia University Press, 2013; LUTTWAK, Edward N. The Rise of China vs. the Logic of Strategy, Cambridge: Belknap Press, 2012.

2 INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL. "China's peaceful development", Pekín, 6 septiembre 2011, http://www.gov.cn/english/official/2011-09/06/content_1941354.htm. (última consulta 12.1.15).

3 JOHNSTON, Alastair Iain. "How new and assertive is China's new assertiveness?" *International Security*, vol. 37, núm. 4, (Primavera 2013), pp. 7-48, http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/IS3704_pp007-048.pdf. (última consulta 12.1.15); HAROLD, Scott W. y SCOBELL, Andrew. "An assertive China? Insights from interviews", *Asian Security*, vol. 9, núm. 2, (Verano 2013), pp. 111-131; HE Kai y FENG Huiyun. "Debating China's assertiveness: Taking China's power and interests seriously", *International Politics*, vol. 49, núm. 5 (2012), pp. 633–644.

Las incursiones marítimas y aéreas en torno a las islas Senkaku/Diaoyu en el mar de China Oriental, cuya soberanía Pekín disputa a Tokio, se incrementaron después de que el gobierno japonés comprara tres de las islas en septiembre de 2012. En noviembre del año siguiente, China declaró unilateralmente una zona de identificación de defensa aérea que cubre dichas islas, y se solapa por tanto con el espacio aéreo japonés, además de parcialmente con los de Corea del Sur y Taiwán.[4] En un contexto de cambio en sus posiciones relativas de poder y de choque entre dos percepciones históricas opuestas sobre sus respectivos papeles en Asia, las relaciones chino-japonesas han empeorado de manera considerable.[5] En el mar de China Meridional, por otra parte, la República Popular se ha enfrentado con Filipinas (en 2012 se hizo con el control de Scarborough Shoal y desde entonces ha aumentado su presión sobre otros arrecifes), así como con Vietnam, en cuya zona económica exclusiva situó una plataforma petrolífera en mayo de 2014, que dos meses más tarde retiró.[6]

Pekín describe sus acciones como una respuesta defensiva frente a quienes desafían la "incuestionable" soberanía china y se prestan a seguir las directrices de Estados Unidos.[7] Sin entrar a valorar la discrepancia entre los criterios jurídicos empleados por Japón, Filipinas y Vietnam, y los argumentos históricos en los que Pekín basa sus derechos, resulta difícil evitar la conclusión de que el objetivo perseguido por China no es otro que el de ampliar su esfera de influencia en Asia, redefiniendo el status quo a su favor.[8] Tokio, Manila y Hanoi no cederán en la defensa de su soberanía marítima,

4 "Announcement of the Aircraft Identification Rules for the East China Sea Air Defense Identification Zone of the P. R. C.". *Xinhua,* 23 noviembre 2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-11/23/c_132911634.htm. (última consulta 12.1.15).

5 INTERNATIONAL CRISIS GROUP. "Old Scores and New Grudges: Evolving Sino-Japanese Tensions", *Asia Report*, núm. 258, 24 julio 2014, http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/china/258-old-scores-and-new-grudges-evolving-sino-japanese-tensions.aspx. (última consulta 12.1.15); YAHUDA, Michael. *Sino-Japanese Relations After the Cold War: Two Tigers Sharing a Mountain*, Nueva York: Routledge, 2014.

6 HAYTON, Bill. *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*, New Haven: Yale University Press, 2014; RAINE, Sarah y LE MIÊRE, Christian. *Regional disorder: The South China Sea Disputes*, Adelphi Paper núms. 436-437, Londres: Routledge for the IISS, 2013.

7 La agencia oficial de noticias, Xinhua, acusó al secretario de Estado de Estados Unidos, John Kerry, de "exagerar las tensiones marítimas en la región", añadiendo que "Washington está alentando a países como Filipinas y Vietnam a adoptar una posición de línea dura contra China, creando sospechas sobre la verdadera intención de Estados Unidos y haciendo más difícil que pueda alcanzarse una solución amistosa": "U.S. proposal on South China Sea unconstructive", Xinhua, 10 agosto 2014, http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2014-08/10/c_133546087.htm. (última consulta 12.1.15). Véase asÍ mismo ZHAI Kun. "On the Chessboard of the South China Sea", *China-US Focus,* 11 agosto 2014, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/on-the-chessboard-of-the-south-china-sea/. (última consulta 12.1.15).

8 SCHREER, Benjamin. "Playing the long game: the demise of China's 'strategic ambiguity' in the South China Sea", *The Strategist*, 20 agosto 2014, http://www.aspistrategist.org.au/playing-the-

por lo que resulta previsible el mantenimiento de las tensiones entre la República Popular y estos Estados, pero también entre Pekín y Washington: lo que está en juego tras estas reclamaciones es, en último término, la competencia entre China y Estados Unidos por la definición del futuro orden regional.[9]

El interés chino en asegurar la paz y la estabilidad en su entorno es no obstante tan obvio -al ser una condición necesaria para su desarrollo económico y éste, a su vez, para el mantenimiento en el poder del Partido Comunista-, que hay que preguntarse por qué Pekín se arriesga a ganarse la desconfianza de los Estados de su periferia y propiciar la creación de una coalición de contraequilibrio; objetivo que precisamente trataba de evitar mediante la estrategia asiática que formuló a partir de 1997.[10] La inquietud en Asia con respecto a la conducta china queda reflejada en una serie de movimientos contrarios a los intereses de Pekín a largo plazo, como los cambios en la política de seguridad japonesa, la asociación estratégica de Japón con India y con Australia (y la de estos dos últimos países entre sí), la creciente unidad de la ASEAN con respecto a la República Popular, la proliferación de acuerdos bilaterales de seguridad entre potencias intermedias, o el reforzamiento del papel de Estados Unidos, cuya protección es deseada por numerosos Estados de la región.

Pese a esa reacción defensiva (*hedging*) frente a su ascenso, China no sólo mantiene la retórica de buena vecindad,[11] sino que ha puesto en marcha una estrategia diplomática que incluye una ambiciosa agenda de cooperación económica, el desarrollo de infraestructuras de interconexión e, incluso, un esquema de seguridad colectiva regional. En noviembre de 2014, con ocasión de la cumbre del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) en Pekín, China mostró su cara más pragmática y reanudó el diálogo con Japón, Vietnam y Filipinas, además de adoptar distintos

long-game-the-demise-of-chinas-strategic-ambiguity-in-the-south-china-sea/. (última consulta 12.1.15); FRAVEL, M. Taylor. "China's Islands Strategy: 'Redefine the Status Quo'". The Diplomat, 1 noviembre 2012, http://thediplomat.com/2012/11/chinas-island-strategy-redefine-the-status-quo/. (última consulta 12.1.15).

9 HADDICK, Robert. *Fire on the Water: China, America, and the Future of the Pacific*. Annapolis: Naval Institute Press, 2014; DYER, Geoff. *The contest of the century: The New Era of Competition with China*, Nueva York: Knopf, 2014; SHAMBAUGH, David, ed. *Tangled titans: The United States and China*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2013; WHITE, Hugh. *The China choice: Why America should share power*, Collingwood: Black Inc, 2012; FRIEDBERG, Aaron. *A contest for supremacy: China, America, and the struggle for mastery in Asia*, Nueva York: Norton, 2011.

10 DELAGE, Fernando. *La República Popular China y la reconfiguración del orden asiático* (1997-2005), Madrid: Universidad Complutense E-Prints, 2013, http://eprints.ucm.es/24641/1/T35175.pdf.

11 "Xi Jinping: China to Further Friendly Relations with Neighboring Countries", *Xinhua*, 26 octubre 2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-10/26/c_125601680.htm (última consulta 12.1.15).

acuerdos bilaterales con Estados Unidos.[12] El interés por rebajar la tensión de los dos años anteriores puede explicar una retórica conciliadora, que hace especial hincapié en la amistad e intereses compartidos con sus vecinos.[13] No obstante, ni Pekín parece haber abandonado sus objetivos -reconfigurar su entorno y asegurar sus intereses fundamentales-, ni tampoco ha desaparecido la preocupación regional por las capacidades e intenciones chinas.

El examen de la política exterior china de los dos últimos años revela, en cualquier caso, la prioridad de su periferia, convertida en eje de un nuevo enfoque estratégico que -aun manteniendo cierta continuidad con conceptos y prácticas anteriores- supone una ruptura con los principios diplomáticos formulados a principios de los años noventa por Deng Xiaoping. La consolidación de la influencia china en Asia es considerada como esencial para su ascenso como gran potencia, por lo que resulta inseparable de la tarea de rejuvenecimiento nacional emprendida por Xi Jinping bajo el lema del "Sueño Chino".

Las causas e implicaciones de ese giro constituyen el objeto de este artículo. Al encontrarnos tan sólo en la primera etapa de esta administración -Xi no abandonará el poder hasta el XX Congreso del Partido en 2022-, este trabajo no pretende anticipar la evolución futura de la política exterior china. Su propósito es el de construir un marco analítico que permita identificar las preferencias de Pekín mediante el examen de: (1) la percepción china de su entorno y de sus capacidades; (2) la doctrina diplomática articulada por el gobierno durante este periodo; y (3) las principales iniciativas a través de las cuales pretende ejecutar su estrategia. Dada la relevancia de la República Popular para la transformación del orden asiático, a su vez determinante del sistema internacional de mediados de siglo, el análisis de la estrategia regional de Xi Jinping permite ofrecer algunas claves sobre las fuentes del comportamiento chino y, en consecuencia, sobre los efectos de su ascenso como gran potencia, objeto de las conclusiones.

12 COSSA, Ralph y GLOSSERMAN, Brad. "A tale of two tales: competing narratives in the Asia Pacific", PacNet núm. 84, Pacific Forum CSIS, 1 diciembre 2014, http://csis.org/files/publication/Pac1484.pdf. (última consulta 4.12.14).

13 MITCHELL, Tom y PILLING, David. "Xi Jinping tones down foreign policy rhetoric", *Financial Times*, 1 diciembre 2014, http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b95a3730-792f-11e4-a57d-00144feabdc0.html#axzz3Kjlh8FZe.. (última consulta 2.12.14).

LA PERCEPCIÓN CHINA DEL ENTORNO REGIONAL

El marco conceptual de la política exterior china parte de la percepción de una "nueva situación" en su entorno de seguridad.[14] En los términos del último Libro Blanco de Defensa, el escenario regional "está experimentando profundos cambios", que sitúan a China ante "múltiples y complicados desafíos y amenazas de seguridad".[15] En el verano de 2013, en una detallada descripción de las innovaciones en la diplomacia china, el Consejero de Estado Yang Jiechi, indicó como causa de las mismas "una adecuada comprensión de los cambios en la situación global y de las tendencias en el desarrollo de China", a la luz de "la nueva situación y nuevas tareas" que afronta el país.[16] En dos discursos posteriores, el presidente Xi Jinping volvería a mencionar los "grandes cambios" en Asia y la "extremadamente complicada situación de seguridad" como motivos que han conducido a China a elevar a un nuevo nivel las relaciones políticas y económicas con los Estados vecinos.[17]

Del examen de los documentos disponibles se desprende que dos factores principales definen esa "nueva situación": la reorientación de Estados Unidos hacia Asia; y el aumento de tensiones en su periferia, que incluyen el problema nuclear norcoreano y, en particular, las disputas en los mares de China Oriental y Meridional.

Con el anuncio por parte de Washington de su "pivot" (posteriormente denominado como "rebalance") hacia Asia a partir de 2011, China percibió un cambio en la estrategia de la administración norteamericana. Del acercamiento económico y diplomático planteado por el presidente Obama en una primera fase, se pasaba a un enfoque más centrado en cuestiones de seguridad, que subrayaba la determinación de mantener

14 BRADLEY, David. "A 'New Situation': China's Evolving Assessment of its Security Environment", *China Brief,* vol. 14, núm. 15, 31 julio 2014, p. 8, http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews[tt_news]=42690&tx_ttnews[backPid]=758&no_cache=1#.VAhPbVfkSSo. (última consulta 9.9.14).

15 INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL. "The Diversified Employment of China's Armed Forces", Pekín, 16 abril 2013, http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7181425.htm. (última consulta 12.1.15).

16 Publicado en la principal revista teórica del Partido Comunista, *Qiushi,* el 16 de agosto de 2013, con la misma fecha se incluyó la versión en inglés del artículo en la página web del ministerio de Asuntos Exteriores: YANG Jiechi. "Innovations in China's Diplomatic Theory and Practice under New Conditions", http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceie/eng/gdxw/t1067861.htm (última consulta 12.1.15).

17 "Xi Jinping Delivers Important Speech at Diplomatic Work Forum", *Xinhua*, 25 octubre 2013, http://www.sourcejuice.com/1536477/2013/10/26/Jinping-diplomatic-work-surrounding-important-speech-forum/. (última consulta 12.1.15); XI Jinping. "New Asian Security Concept for New Progress in Security Cooperation: Remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA) Summit", Shanghai, 21 mayo 2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1159951.shtml. (última consulta 12.1.15).

su posición preeminente en la región.[18] Además del reforzamiento de las alianzas bilaterales y de la presencia militar sobre el terreno, el presidente propuso incorporar la agenda de seguridad a la Cumbre de Asia Oriental (East Asia Summit), proceso al que Estados Unidos se adhirió formalmente en 2010.[19] Incluso el capítulo económico de su estrategia atrajo los recelos de Pekín: el impulso del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (Trans-Pacific Partnership, TPP) -iniciativa destinada a facilitar la integración del comercio y las inversiones entre Estados Unidos y un importante número de Estados asiáticos-, fue planteado en unos términos que parecían diseñados para excluir a la República Popular. Pekín interpretó por todo ello el "pivot" como una respuesta a la creciente influencia china en Asia.

El último Libro Blanco de Defensa chino describía de este modo, sin nombrarlo, la presión que representa Estados Unidos para sus intereses de seguridad: "un país ha reforzado sus alianzas militares en Asia-Pacífico, ha ampliado su presencia militar en la región, y con frecuencia ha hecho más tensa la situación".[20]

Términos similares han sido empleados por el presidente Xi al indicar como causa del deterioro de su entorno el predominio de una "mentalidad de Guerra Fría" y de "juegos de suma cero", refiriéndose en particular a las alianzas defensivas como motivo de preocupación. "Fortalecer una alianza militar contra un país tercero, indicó en mayo de 2014, no conduce al mantenimiento de la seguridad común".[21]

18 CLINTON, Hillary. "America's Pacific Century", Foreign Policy, núm. 189 (noviembre 2011), pp. 56-63, http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/. (última consulta 12.1.15); OFFICE OF THE WHITE HOUSE PRESS SECRETARY. "Remarks by President Obama to the Australian Parliament", Canberra, 17 noviembre 2011, http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament. (última consulta 12.1.15). Tres años más tarde Obama reiteró en términos aún más explícitos la misma política: "Remarks by President Obama at the University of Queensland", Brisbane, 15 noviembre 2014, http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/15/remarks-president-obama-university-queensland. (última consulta 17.11.14).

19 Al presentar un nuevo documento de directrices estratégicas de la defensa, Obama subrayó la prioridad de Asia por delante de Europa y de Oriente Próximo: DEPARTMENT OF DEFENSE. "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense", enero 2012, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf. (última consulta 12.1.15). En junio del mismo año, el secretario de Defensa haría de nuevo hincapié en el compromiso militar de Washington con la región, en la que concentraría más de la mitad de sus capacidades navales: "Remarks by Secretary Panetta at the Shangri-La Dialogue in Singapore", Singapur, 2 junio 2012, http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5049. (última consulta 12.1.15).

20 INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL. "The Diversified Employment of China's Armed Forces".

21 XI Jinping. "New Asian Security Concept for New Progress in Security Cooperation: Remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA) Summit".

Era su manera de referirse a Washington y a su estrategia asiática, que numerosos analistas chinos creen orientada a condicionar la libertad de maniobra de la República Popular.[22]

Pekín insiste en que ambos países pueden trabajar juntos a favor de la estabilidad de la región. No obstante, pese a su extraordinaria interdependencia económica y a su cooperación bilateral sobre distintos problemas globales, el elemento competitivo se ha hecho cada vez más evidente en la relación, agravando su respectiva desconfianza estratégica.[23] El desafío que se plantea a China es, en consecuencia, cómo reajustar su estrategia frente a Estados Unidos -único país que puede obstaculizar su ascenso-, intentando debilitar su posición en Asia pero evitando una confrontación directa.

El segundo elemento principal de inquietud chino con respecto a su entorno son las disputas marítimas. Según el Libro Blanco de Defensa, "algunos países vecinos están realizando acciones que complican o exacerban la situación (…), y Japón está creando problemas en relación con el asunto de las islas Daioyu".[24] Pese a la acusación, se reconoce que estas controversias han deteriorado las relaciones con los Estados de la región y han obligado a redefinir la política hacia la periferia.[25] Las tensiones se vinculan además de manera directa con Washington, al considerar que son sus alianzas las que propician que aquellos países que mantienen diferencias territoriales con la República Popular se enfrenten a Pekín.[26]

Desde la perspectiva china, Estados Unidos es pues la clave del enfrentamiento con sus vecinos del sureste asiático, y el principal factor que complica su estrategia hacia Japón (además del tradicional obstáculo que representa para la reunificación de Taiwán). La moderación de gobiernos anteriores no resultó suficiente para mejorar las

22 XIANG Lanxin. "The Sino-American security dilemma in Asia: a Chinese Perspective", en CSCAP, *Regional Security Outlook 2015*, diciembre 2014, pp. 11-14, http://www.cscap.org/index.php?page=cscap-regional-security-outlook-2 (última consulta 12.1.15).

23 LIEBERTHAL, Kenneth y WANG Jisi. "Addressing U.S.-China Strategic Distrust", Washington: John L. Thornton China Center at Brookings, Monograph Series núm. 4 (marzo 2012), http://www.brookings.edu/~/media/research/files/papers/2012/3/30%20us%20china%20lieberthal/0330_china_lieberthal.pdf. (última consulta 12.1.15); HART, Melanie, ed. "Exploring the Frontiers of U.S.-China Strategic Cooperation: Visions for Asia-Pacific Security Architecture". Washington: Center for American Progress, noviembre 2014, https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2014/11/ChinaReport-Security-FINAL.pdf (última consulta 14.11.14).

24 INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL. "The Diversified Employment of China's Armed Forces".

25 SWAINE, Michael D. "Chinese Views and Commentary on Periphery Diplomacy", *China Leadership Monitor*, núm. 44 (Verano 2014), p. 8, http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm44ms.pdf. (última consulta 12.1.15).

26 HEATH, Timothy R. "China and the U.S. Alliance System", *The Diplomat*, 11 junio 2014, http://thediplomat.com/2014/06/china-and-the-u-s-alliance-system/. (última consulta 12.1.15).

circunstancias externas. Ni sirvió para impedir que la administración Obama pusiera en marcha el giro hacia Asia, ni tampoco evitó las tensiones con Japón, Filipinas o Vietnam. Ante la discutible eficacia de ese enfoque para los intereses chinos, y sobre la base de esta nueva evaluación de su entorno, Pekín habría concluido que debía reconfigurar proactivamente esa situación externa. Ya no se trataría de una elección, sino de un imperativo estratégico, conforme al cual el presidente Xi ha alentado a sus altos funcionarios a "ser creativos y tener mayor iniciativa para hacer avanzar el trabajo diplomático hacia los países cercanos".[27]

Si este "activismo" resulta viable, lo es porque se cuenta con mayores recursos. Quizá por primera vez, Pekín tiene la capacidad para intentar controlar su periferia. Y es esta disponibilidad de recursos lo que le permite realizar acciones que antes resultaban impensables por los riesgos que podían plantear, además de estar legitimadas por una opinión pública nacionalista. Una China en ascenso -opinan muchos ciudadanos, oficiales del ejército, dirigentes políticos y expertos académicos-, no debe temer recurrir a su poder en defensa de sus intereses nacionales.[28]

La manifestación más obvia de esas nuevas capacidades es económica: en 2010, el PIB chino superó al de Japón, lo que transformó la jerarquía asiática de los últimos cien años y situó a la República Popular como segunda economía del mundo, sólo por detrás de Estados Unidos. La crisis financiera global subrayó aún más el creciente peso de China, frente a unas economías occidentales inmersas en graves problemas estructurales. El crecimiento en los gastos de defensa ha impulsado igualmente esa creciente confianza de China en sí misma. En 2008, su presupuesto militar era ya el segundo mayor del mundo, como resulta visible en la rápida modernización de sus fuerzas, particularmente en sus capacidades aéreas, navales y de misiles. Si durante décadas la primacía de Estados Unidos en Asia ha dependido de su capacidad de proyección de poder en la región, Pekín -con sus nuevos recursos militares y con una estrategia asimétrica-, puede limitar de manera significativa el acceso de Washington y encarecer el coste de sus acciones.

Por todo ello, aunque el entorno de seguridad sea descrito como "complicado", Pekín mantiene un considerable optimismo sobre sus posibilidades. Al igual que sus antecesores, también Xi cree que China cuenta con un "periodo de oportunidad

27 YAN Xuetong. "From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement", *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 7, núm. 2 (Verano 2014), pp. 156 y 166, http://www.imir.tsinghua.edu.cn/publish/iis/7236/20120308004022054904369/2013-9.pdf. (última consulta 9.9.14). Véase asÍ mismo, *CHEN Xulong*."Xi Jinping Opens A New Era of China's Periphery Diplomacy", *China-US Focus*, 9 noviembre 2013, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/xin-jinping-opens-a-new-era-of-chinas-periphery-diplomacy/. (última consulta 12.1.15).

28 ZHAO Suisheng. "Foreign Policy Implications of Chinese Nationalism Revisited: The Strident Turn", *Journal of Contemporary China*, vol. 22, núm. 82 (2013), pp. 535-553, http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10670564.2013.766379#.VDjqoL5VvIM. (última consulta 12.1.15).

estratégica", al menos hasta 2020, favorable a sus intereses.[29] En un discurso pronunciado en noviembre de 2014, el presidente chino identificó cinco tendencias a largo plazo en las relaciones internacionales: la evolución hacia un mundo multipolar; el mantenimiento de la globalización económica; un contexto general orientado a la paz y el desarrollo; una dirección hacia la reforma del sistema internacional; y la creciente prosperidad en la región del Asia-Pacífico. Pese a las incertidumbres, "nuestra mayor oportunidad -señaló- está en continuar avanzando en el desarrollo de China y en el aumento de sus capacidades. Por otra parte, debemos tener en cuenta los diversos riesgos y desafíos, y desactivar con habilidad las crisis potenciales para convertirlas en oportunidades para el desarrollo de China".[30] La pretensión de utilizar a su favor estas circunstancias explica los conceptos diplomáticos articulados por el gobierno durante los dos últimos años.

LA DOCTRINA DIPLOMÁTICA DE XI JINPING

La percepción de una nueva situación estratégica requiere, como se indicó, un reajuste del discurso diplomático; una tarea en la que se ha involucrado personalmente el presidente chino, mediante la creación de nuevas instituciones -como la Comisión de Seguridad Nacional cuya dirección él mismo ha asumido-, y mediante la formulación y presentación de los conceptos e iniciativas examinados a continuación.

El "Sueño Chino". Bajo este eslogan, Xi se propone avanzar en "el gran rejuvenecimiento de la nación china"; prioridad que definió como su principal tarea de gobierno en el primer discurso que pronunció como secretario general del Partido Comunista.[31] No se trata de una mera declaración retórica, sino del compromiso con la consecución de unos logros concretos, vinculados a dos conmemoraciones: se espera que en 2021 -centenario de la fundación del Partido Comunista- China cuente con una "sociedad moderadamente próspera" (es decir, que haya cuadruplicado la renta

29 El precepto, descrito por primera vez por Jiang Zemin en 2002, y revalidado en 2007 por Hu Jintao, fue de nuevo asumido en el XVIII Congreso en 2012. Véase, "China's strategic opportunity period has not ended", *People's Daily*, 31 julio 2012, http://english.peopledaily.com.cn/90883/7893886.html. (última consulta 12.1.15).

30 "Xi eyes more enabling int'l environment for China's peaceful development", Xinhua, 30 noviembre 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/30/c_133822694.htm. (última consulta 2.12.14).

31 "Xi Pledges 'Great Renewal of Chinese Nation'", *Xinhua*, 29 noviembre 2012, http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-11/29/c_132008231.htm (última consulta 12.1.15). Xi reiteró el mismo mensaje en su primer discurso como Presidente de la República Popular, tras su elección por la Asamblea Popular Nacional en marzo de 2013: "Chinese dream' is Xi's vision", *China Daily*, 18 marzo 2013, http://english.sina.com/china/p/2013/0317/572332.html (última consulta 12.1.15).

per cápita del año 2000); y que en 2049 -centenario de la fundación de la República Popular- se haya hecho realidad la construcción de "un país socialista moderno, rico y poderoso".

Se trata de objetivos básicos para asegurar la legitimidad del Partido Comunista, pero marcan asimismo la dirección central de la diplomacia china puesto que su realización requiere como condición indispensable unas relaciones estables con los Estados de su periferia.[32] Aunque no se indique de manera explícita, el concepto es revelador asimismo de las ambiciones internacionales de Pekín. Resulta previsible que, en 2021, el PIB chino haya superado al de Estados Unidos como mayor economía del mundo, en una fecha cercana al XX Congreso del Partido Comunista -el año siguiente-, que marcará el relevo de Xi y su equipo por la sexta generación de dirigentes. Se confía por otra parte en que, hacia 2049, también el presupuesto de defensa chino supere al de Estados Unidos, para convertirse en la mayor potencia militar.[33] Dicho en otras palabras: el "Sueño Chino" incluye el esfuerzo de la República Popular por reducir su diferencial de poder con Estados Unidos.[34]

"Intereses fundamentales". El 28 de enero de 2013, el Politburó celebró una sesión de estudio sobre la senda del desarrollo pacífico como principio rector de la diplomacia china.[35] En su primera intervención sobre asuntos de política exterior, Xi Jinping indicó que la adopción de dicha doctrina respondía a una decisión estratégica que China mantendrá, aunque -añadió- "nunca abandonará sus derechos legítimos ni sacrificará sus intereses nacionales fundamentales".[36] "Ningún país, insistió, debe suponer que

32 YANG Yiechi. "Innovations in China's Diplomatic Theory and Practice under New Conditions". Términos similares han sido empleado por el ministro de Asuntos Exteriores: "Embark on a New Journey of China's Diplomacy: Address by Foreign Minister Wang Yi at the Symposium 'New Starting Point, New Thinking and New Practice 2013: China and the World' ", Pekín, 16 diciembre 2013, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/wjbz_663308/2461_663310/t1109943.shtml (última consulta 12.1.15).

33 RUDD, Kevin. "China's Impact on Regional and Global Order", Alastair Buchan Memorial Lecture, IISS, Londres, 16 diciembre 2013, www.iiss.org/en/events/events/archive/2013-5126/december-c771/rudd-buchan-083c (última consulta 12.1.15).

34 YAN Xuetong. "From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement", p. 64.

35 La doctrina del "ascenso pacífico", presentada por vez primera en 2003, fue asumida formalmente dos años más tarde con la denominación de "desarrollo pacífico": INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL. "China's peaceful development road", 22 diciembre 2005, http://english.peopledaily.com.cn/200512/22/eng20051222_230059.html (última consulta 12.1.15). Sobre la lógica estratégica del concepto y su evolución, véase DELAGE, Fernando. *La República Popular China y la reconfiguración del orden asiático* (1997-2005), pp. 168-175.

36 "Xi vows no surrender on 'legitimate rights, core interests'", *China Daily*, 30 enero 2013, http://www.chinadaily.com.cn/china/2013-01/30/content_16185761.htm (última consulta 12.1.15). Véase asimismo ANDERLINI, Jamil. "Xi strikes strident tone on foreign policy", *Financial Times,* 29 enero 2013, http://www.ft.com/intl/cms/s/0/13f6b08a-6a21-11e2-a7d2-00144feab49a.html?siteedition=intl#a

pondremos en riesgo nuestros intereses fundamentales, o que permitiremos que nuestra soberanía, seguridad o desarrollo se vean perjudicados". Nunca hasta la fecha se había señalado de manera tan rotunda que el desarrollo pacífico de China no se producirá a costa de sus intereses nacionales. Y si tradicionalmente se entendía que esos intereses fundamentales se referían a Taiwán, Tíbet y Xinjiang, la descripción genérica del presidente "soberanía, seguridad y desarrollo" también incluye sus derechos e intereses marítimos, como reiteraría de manera explícita unos meses más tarde.

China, gran potencia militar. Junto con la realización del "Sueño Chino" y una posición más firme sobre los intereses nacionales, otra prioridad oficial es el desarrollo de las capacidades militares. En diciembre de 2012, durante su primera visita oficial fuera de Pekín, Xi lanzó en la Región Militar de Guangzhou el siguiente mensaje al Ejército de Liberación Popular (ELP): "Para lograr el gran rejuvenecimiento de la nación china, debemos perseguir con firmeza el objetivo de un país rico y unas fuerzas armadas poderosas"; un ejército, añadió, que "debe estar preparado para luchar así como para ganar".[37] Si Deng Xiaoping y sus sucesores al frente del gobierno hicieron hincapié en la modernización económica como clave para el ascenso de China, la declaración de Xi supone un claro reajuste, al perseguirse simultáneamente el status de gran potencia militar.

Los actuales dirigentes chinos han prestado especial atención a la dimensión marítima, como corresponde a su relevancia por distintos motivos: las reclamaciones territoriales ya mencionadas; su papel en el desarrollo económico (tanto por el acceso a recursos naturales como por la necesidad de protección de las rutas marítimas para sus suministros energéticos y su comercio); y el imperativo estratégico de intentar reducir la presión desde su periferia por parte de otras grandes potencias (Estados Unidos en particular). El desarrollo de las capacidades navales chinas, impulsadas oficialmente desde 2007, ha sido objeto de un nuevo empuje. El XVIII Congreso del Partido Comunista (noviembre de 2012), indicó que China debe "salvaguardar sus derechos e intereses marítimos y convertirse en una potencia marítima".[38] Este objetivo forma parte central por tanto de la estrategia de seguridad nacional china, como confirmaría en julio de 2013 una sesión monográfica del Politburó. Xi Jinping indicó en dicha ocasión que la República Popular "recurrirá a medios pacíficos y a la negociación para resolver diferencias, y se esforzará por salvaguardar la paz y la estabilidad". Pero, precisó: "bajo ningún concepto abandonará sus derechos e intereses legítimos, ni cederá en sus

xzz3H3DKNKVp (última consulta 12.1.15).

37 Véase ZHANG Baohui. "Xi Jinping, 'Pragmatic' Offensive Realism and China's Rise", *Global Asia*, vol. 9, núm. 2 (Verano 2014), p. 74, http://www.globalasia.org/article/xi-jinping-%E2%80%98pragmatic%E2%80%99-offensive-realism-and-china%E2%80%99s-rise/ (última consulta 12.1.15).

38 "Full Text of Hu Jintao's Report at 18th Party Congress", *Xinhua*, 17 noviembre 2012, http://news.xinhuanet.com/english/bilingual/2012-11/18/c_131982275_12.htm (última consulta 12.1.15).

intereses nacionales fundamentales".[39] Estos principios dan cobertura conceptual a las acciones marítimas chinas de los últimos meses, al tiempo que representan un salto cualitativo en su identidad como gran potencia, definiéndose a un tiempo como potencia continental y marítima; una afirmación que refleja la percepción de seguridad en sus fronteras terrestres -todas ellas formalmente delimitadas excepto con India y Bután-, pero de vulnerabilidad en su periferia marítima.[40]

"Un nuevo tipo de relaciones entre las grandes potencias". Otra innovación diplomática del gobierno chino es la propuesta de desarrollar un "nuevo tipo de relaciones entre las grandes potencias", concepto con el que se quiere evitar los conflictos tradicionalmente asociados a las transiciones hegemónicas, explorando nuevas maneras de gestionar las diferencias entre China y Estados Unidos.[41] Anticipada por Xi Jinping durante un viaje a Washington como vicepresidente en febrero de 2012, la idea fue uno de los puntos centrales de su encuentro informal con Obama en California en junio de 2013. Las expectativas chinas en torno al concepto se resumen en tres principios: evitar una confrontación, mostrar respeto mutuo, y cooperar en beneficio mutuo.[42]

Aunque se trata de deseos compartidos por ambas partes, el problema es cómo articular de manera conjunta ese "nuevo tipo de relación".[43] En los términos planteados

39 "Xi advocates efforts to boost China's maritime power", *Xinhua*, 31 julio 2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-07/31/c_132591246.htm (última consulta 12.1.15).

40 Sobre la estrategia marítima china, véase YOSHIHARA Toshi y HOLMES, James, R. *Red Star over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy*, Annapolis: Naval Institute Press, 2010, pp. 14-43; y NEWMYER DEAL, Jacqueline. "China's Approach to Strategy and Long-Term Competition", en MAHNKEN, Thomas G., ed. *Competitive Strategies for the 21st Century: Theory, History, and Practice*, Stanford: Stanford Security Studies, 2012, pp. 147-167.

41 PENG Guangqian. "Can China and the US Transcend Thucydides' Trap?", *China-US Focus*, 9 enero 2014, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/can-china-and-the-us-transcend-thucydides-trap/ (última consulta 15.1.15).

42 WANG Yi. "Toward a New Model of Major-Country Relations between China and the United States", The Brookings Institution, Washington, 20 septiembre 2013, http://www.brookings.edu/~/media/Events/2013/9/20%20us%20china%20foreign%20minister%20wang%20yi/wang%20yi%20english%20prepared%20remarks.pdf (última consulta 15.1.15). Un año más tarde, en la siguiente cumbre bilateral en Pekín, China declaró seis prioridades en el desarrollo del concepto: la mejora de los mecanismos de diálogo, el respeto a los respectivos sistemas políticos, la profundización de la cooperación en todos los terrenos, la gestión constructiva de las diferencias, el mantenimiento de interacciones positivas en Asia y la respuesta conjunta a los problemas globales: "China marks six priorities for new-type of major-country relations with US", *Xinhua*, 12 noviembre 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/12/c_133785087.htm (última consulta 13.11.14).

43 La respuesta de Estados Unidos ha sido cauta. En palabras de la asesora de seguridad nacional: "Por lo que se refiere a China, buscamos la manera de hacer operativo un nuevo modelo de relaciones (…). Ello supone gestionar la competencia cuando resulte inevitable mientras profundizamos la cooperación en aquellos asuntos en los que convergen nuestros intereses en Asia y más allá"; "American Future in Asia", Remarks as Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice at

por Pekín, Estados Unidos debería respetar los intereses chinos (es decir, aceptar sus reclamaciones de soberanía en los mares de China Oriental y Meridional, y dejar de vender armamento a Taiwán, entre otros). Por su parte, Washington denuncia las acciones coercitivas unilaterales de China, y le exige que actúe como una "potencia responsable". La búsqueda del reconocimiento de su status como igual por parte de la República Popular, supondría limitar la presencia y el papel regional de Estados Unidos, al tiempo que relegaría a sus aliados (Japón en particular). Aunque no cabe esperar que Washington reconozca una esfera de influencia china en Asia de esas características,[44] la propuesta revela sin embargo la capacidad de iniciativa diplomática china, situando a Estados Unidos ante la responsabilidad -aun cuando sólo sea retórica- de evitar un enfrentamiento.

Diplomacia de la periferia. A finales de octubre de 2013 se celebró en Pekín una conferencia del Comité Central del Partido Comunista para determinar los objetivos estratégicos y principios básicos de la diplomacia china hacia Asia durante los próximos 5-10 años. Con una concentración sin precedente de altos cargos, se trató del encuentro de mayor nivel sobre política exterior desde 2006, y del primero sobre estrategia regional en la historia de la República Popular. Xi, que vinculó de manera directa la diplomacia hacia la periferia con la realización del "Sueño Chino", indicó que la República Popular debe esforzarse por desarrollar con sus vecinos "unas relaciones políticas más amistosas, unos vínculos económicos más interdependientes, una cooperación de seguridad más profunda y unos lazos entre sociedades más estrechos". El presidente hizo hincapié en que, con tal fin, debe tratarse a los países vecinos "como amigos y socios, hacer que se sientan seguros y ayudar a su desarrollo", creando una estrecha red de intereses comunes: "Sólo mediante una mejor integración de los intereses de China con los de sus vecinos podrán estos beneficiarse del desarrollo de China y China de ellos.[45]

Al reiterar la necesidad de ser "más proactivo en la promoción de la diplomacia hacia la periferia", parece imponerse la conclusión de que China trata de integrar a su vecindad bajo su liderazgo -y por tanto contrarrestar el "pivot" de Estados

Georgetown University, Washington, 20 noviembre 2013, http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice (última consulta 15.1.15).

44 TIEZZI, Shannon. "NSA Susan Rice in China: Rethinking 'New Type Great Power Relations'", *The Diplomat*, 10 septiembre 2014, http://thediplomat.com/2014/09/nsa-susan-rice-in-china-rethinking-new-type-great-power-relations/ (última consulta 15.1.15).

45 XI Jinping. "Let the Sense of Community of Common Destiny Take Deep Root in Neighbouring Countries", Remarks at a Conference on the Diplomatic Work with Neighbouring Countries, Pekín, 25 octubre 2013, http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t1093870.shtml (última consulta 13.11.14). Véase asimismo GLASER, Bonnie and PAL, Deep. "China's Periphery Diplomacy Initiative: Implications for China Neighbors and the United States", *China-US Focus*, 7 noviembre 2013, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/chinas-periphery-diplomacy-initiative-implications-for-china-neighbors-and-the-united-states/ (última consulta 15.1.15).

Unidos- haciendo realidad el concepto de una "comunidad de destino" en Asia, a través de una doble vía: promoviendo un esquema panasiático de seguridad regional, y profundizando en la integración e interconexión de las economías asiáticas.

El "Nuevo Concepto de Seguridad Asiático". La primera de esas direcciones encontraría su desarrollo en Shanghái en mayo de 2014, con ocasión de la IV cumbre de la Conferencia sobre Interacción y Medidas de Confianza en Asia (CICA, en sus siglas en inglés). En su papel de anfitrión, Xi Jinping hizo hincapié en la necesidad de adoptar una perspectiva común con sus vecinos sobre la seguridad regional: "Necesitamos innovar nuestro concepto de seguridad, establecer una nueva arquitectura regional de cooperación en seguridad, y construir conjuntamente un camino compartido para la seguridad de Asia en el que todos ganemos", indicó. Denunciando el reforzamiento de las alianzas defensivas, así como todo intento por dominar la seguridad regional o interferir en los intereses de otros países, Xi insistió en que "corresponde a los asiáticos gestionar los asuntos de Asia, resolver los problemas de Asia y defender la seguridad de Asia". Para hacerlo posible, dijo el presidente, resulta necesario avanzar en el desarrollo económico y en el proceso de integración regional, al existir una estrecha relación entre crecimiento y seguridad.[46] Refiriéndose a CICA como el foro más representativo de la región, Xi sugirió reforzar su papel para convertirla en una plataforma de diálogo que sirva de base al establecimiento de una nueva arquitectura regional de seguridad.[47] Al asumir la presidencia de la conferencia hasta 2016, ofreció el liderazgo de China para dar forma a estas propuestas, pese a las dificultades de su realización.[48]

46 XI Jinping. "New Asian Security Concept for New Progress in Security Cooperation: Remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA) Summit".

47 CICA (www.s-cica.org), integrada en la actualidad por 24 miembros, nació en 1992 a iniciativa de Kazajstán y celebró su primera cumbre cuatrienal a nivel de Jefes de Estado en 2002.

48 Además de la heterogeneidad de culturas e intereses de miembros muy dispares, el grupo excluye a Australia, Nueva Zelanda y Singapur, mientras que Japón, Indonesia, Malasia, Filipinas o Estados Unidos sólo tienen status de observadores. Puede observarse, no obstante, que la práctica totalidad de los asiáticos ausentes son países marítimos, además de aliados o socios de Estados Unidos, mientras que si se sobreponen los participantes sobre un mapa (como el adjunto), CICA representa casi la totalidad de la Eurasia no occidental, ampliando así el papel como núcleo central en este espacio de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), reforzada por la próxima incorporación de India, Pakistán e Irán como miembros de pleno derecho. El propio Xi Jinping anunció en la última cumbre de la organización su deseo de fortalecer la OCS y su coordinación con CICA: "Xi Jinping Attends SCO Summit in Dushanbe and Delivers Important Speech Stressing Gathering People's Will and Power and Coordinating Sincerely to Push SCO to a New Level", 12 septiembre 2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1191482.shtml (última consulta 11.12.14). Es un mapa que coincide además, como se verá más adelante, con los proyectos de integración económica avanzados por Pekín.



Estados miembros de CICA. Fuente: *The Diplomat.*

Más relevante quizá que la propuesta de un "Nuevo Concepto de Seguridad Asiático" -se trata en realidad de una evolución del "Nuevo Concepto de Seguridad" chino de 1997-,[49] es el hecho de que nunca antes un líder chino había descrito públicamente el sistema de alianzas de Estados Unidos como contrario a la seguridad a largo plazo de la región. Las palabras de Xi en Shanghái pueden interpretarse por ello como un desafío al orden de seguridad asiático de las últimas décadas, al definirlo como incompatible con los intereses estratégicos chinos.[50]

El concepto representaría pues un intento por construir una estructura panasiática, favorable a las preferencias chinas, que tendría el efecto de minimizar la influencia de Estados Unidos.

La confirmación de que todos estos elementos forman parte de una misma estrategia quedó patente en un discurso pronunciado por Xi Jinping en noviembre de 2014. en la segunda conferencia del partido comunista sobre política exterior tras la de 2006, y un año después del mencionado encuentro sobre la diplomacia hacia la periferia, la intervención de xi resumió el conjunto de conceptos planteados durante los dos años anteriores en forma de una doctrina oficial que venía a sustituir a las instrucciones dadas por Deng Xiaoping a principios de los años noventa. aun insistiendo en la continuidad de la acción exterior china, el "bajo perfil" recomendado por Deng ha sido formalmente sustituido por un enfoque proactivo que facilite la consecución de

49 Sobre el "Nuevo Concepto de Seguridad" chino, véase DELAGE, Fernando. *La República Popular China y la reconfiguración del orden asiático* (1997-2005), pp. 145-152.

50 HEATH, Timothy. "China and the U.S. Alliance System".

estos grandes objetivos: "el desarrollo pacífico y la renovación nacional, la defensa de los intereses de soberanía, seguridad y desarrollo de China, el fomento de un entorno internacional más propicio para el desarrollo pacífico, y mantener y sostener el importante período de oportunidad estratégica para el desarrollo de China".[51]

Xi Jinping se mostró satisfechos por los logros obtenidos desde el XVIII Congreso (noviembre de 2012) y mencionó de manera particular la propuesta de un nuevo modelo de relaciones entre las grandes potencias y la diplomacia hacia la vecindad. No obstante, en un reconocimiento implícito del perjuicio causado por las tensiones marítimas, declaró que China tiene que hacer un mayor esfuerzo en la manera de comunicar sus mensajes. Pero quizá lo más relevante de este discurso, definido como doctrina oficial, es el hecho de que Asia, más que Estados Unidos, es el eje central y con una orientación muy definida hacia la formación de una red de interdependencias. En las palabras del presidente: "debemos promover la diplomacia hacia la vecindad, convertir las áreas vecinas de China en una comunidad de destino común, mantener los principios de amistad, sinceridad, beneficio mutuo e inclusión en la gestión de la diplomacia hacia la vecindad, promover la amistad y la asociación con nuestros vecinos, fomentar un entorno en nuestra vecindad amistoso, seguro y próspero, e impulsar la cooperación de beneficio mutuo y la conectividad con nuestros vecinos". Estos principios se concretan en el mecanismo de incentivos a los que ha recurrido Pekín con el fin de intentar alinear los intereses de la periferia con los suyos, y que se examinan a continuación.

INTEGRACIÓN SUBREGIONAL

Si en el terreno de la seguridad China intenta crear una arquitectura panasiática que le sitúe en el centro de la región, su periferia ha sido objeto asimismo de una serie de propuestas que, pese a su carácter aparentemente económico, revelan igualmente las intenciones estratégicas de Pekín. Al existir una clara vinculación entre prosperidad y seguridad desde la perspectiva china, en la mencionada conferencia de octubre de 2013, y de nuevo en la de noviembre de 2014, Xi Jinping insistió en el objetivo de profundizar en la interdependencia de la República Popular con las economías de su entorno.

51 "Xi eyes more enabling int'l environment for China's peaceful development". Véase asimismo CHEN Dingding. "Xi Jinping's Evolution of Chinese Grand Strategy", *The Diplomat*, 2 diciembre 2014, http://thediplomat.com/2014/12/xi-jinpings-evolution-of-chinese-grand-strategy/ (última consulta 5.12.14); PERLEZ, Jane. "Leader Asserts China's Growing Importance on Global Stage", *New York Times*, 1 diciembre 2014, http://www.nytimes.com/2014/12/01/world/asia/leader-asserts-chinas-growing-role-on-global-stage.html (última consulta 5.12.14).

Por un lado, se refirió a la necesidad de que China y la región "aceleren la conectividad de sus infraestructuras"; por otro, a la conveniencia de poner en marcha "zonas de libre comercio, ampliar la cooperación en comercio e inversiones, y construir un nuevo modelo de integración económica regional".[52]

Tres grandes proyectos definen esta estrategia: el "Corredor Económico de la Ruta de la Seda", a través de Asia central; la "Ruta de la Seda Marítima para el siglo XXI", que enlazaría China con el sureste asiático y con el océano Índico; y el corredor económico que vincularía a Bangladesh, China, India y Myanmar (BCIM), acercando China a Asia meridional. En apoyo de las tres iniciativas, Pekín ha creado asimismo un banco regional para el desarrollo de infraestructuras, y ha propuesto un esquema de mayor cooperación financiera, así como el impulso de distintos acuerdos de libre comercio. Son iniciativas todas ellas dirigidas a consolidar esa "comunidad de destino compartido" a la que se refiere Xi y que, como puede observarse, suman estratégicamente las distintas subregiones asiáticas, orientándose en una doble dirección: continental (atravesando Eurasia), y marítima (acercando el Pacífico y el Índico).[53]



Las dos Rutas de la Seda. Fuente: *Xinhua.*

52 XI Jinping. "Let the Sense of Community of Common Destiny Take Deep Root in Neighbouring Countries".

53 Según el mapa adjunto publicado por Xinhua en mayo de 2014 (http://www.xinhuanet.com/world/newsilkway/index.htm), el Corredor Económico de la Ruta de la Seda arrancaría en Xian (China central), para extenderse hacia Asia central y el norte de Irán, continuando a través de Irak, Siria y Turquía hasta Europa. Atravesaría Bulgaria, Rumania, República Checa y Alemania, para avanzar hasta Rotterdam y girar hacia Italia, donde se uniría con la Ruta de la Seda Marítima en Venecia. Este segundo corredor partiría de Quanzhou (provincia de Fujian) y seguiría su ruta hacia el estrecho de Malaca y el océano Índico, para cruzar el Cuerno de África antes de adentrarse en el mar Rojo y el Mediterráneo.

"El Corredor Económico de la Ruta de la Seda". En septiembre de 2013, Xi Jinping visitó Turkmenistán, Kazajstán, Uzbekistán y Kirguistán. Además de firmar distintos acuerdos y contratos energéticos, Xi describió en un discurso en Astana su visión estratégica sobre Asia central. Refiriéndose a la relación cada vez más estrecha entre la República Popular y los Estados centroasiáticos -reflejada, además de en pactos bilaterales, en la OCS-, propuso la construcción de un corredor económico a lo largo de la antigua Ruta de la Seda, articulado sobre cuatro elementos: la construcción de infraestructuras (se reforzarían las conexiones por carretera y se desarrollaría una nueva red de transportes, incluyendo un ferrocarril hacia Europa que enlazaría con el Transiberiano); la eliminación de barreras al comercio y las inversiones; un régimen flexible de intercambio de divisas (que se traduciría en un menor uso del dólar); y acercamiento cultural, para lo que propuso un programa de becas a funcionarios, profesores y estudiantes de la subregión.[54]

El interés de Pekín por la recuperación de la Ruta de la Seda es muy significativo. Además de rememorar su papel histórico en la región, el ofrecimiento de su integración económica con las repúblicas centroasiáticas supone para éstas una atractiva perspectiva para su crecimiento. A Pekín, por su parte, este corredor le proporciona los recursos necesarios para su seguridad energética, la cooperación en la lucha contra grupos radicales, y el desarrollo económico de sus provincias occidentales (Xinjiang y Tíbet), además de nuevos mercados para sus exportaciones. Junto a esa motivación económica y de estabilidad, la lógica de la estrategia euroasiática china también responde a las circunstancias de su entorno marítimo.

En efecto, frente al "pivot" norteamericano y el refuerzo de sus capacidades en el Pacífico, y tras retirarse de Afganistán, China podría mitigar dicha presión -además de la de Japón- ampliando su proyección hacia Asia central. La República Popular evitaría verse atrapada en un juego de suma cero con Estados Unidos en Asia oriental, expandiendo sus intereses en un nuevo eje que permitiría reequilibrar su propia posición geopolítica.[55] Es una estrategia que le proporcionaría un espacio libre de la preeminencia norteamericana, y en el que podría reforzar su influencia como potencia euroasiática.[56] Es también una iniciativa que ha obligado a Rusia a reaccionar para

54 "Xi proposes a 'new Silk Road' with Central Asia", *China Daily*, 9 septiembre 2013, http://usa.chinadaily.com.cn/china/2013-09/08/content_16952304.htm (última consulta 16.1.15). Dos meses más tarde, en la reunión de primeros ministros de la OCS en Tashkent, Li Keqiang detallaría la propuesta china a los miembros de la organización: "Chinese premier makes 6-point proposal on SCO cooperation", *People's Daily*, 30 noviembre 2013, http://english.peopledaily.com.cn/90883/8470817.html (última consulta 16.1.15).

55 Véase WANG Jisi. " 'Marching Westwards': The Rebalancing of China's Geostrategy", *International and Strategic Studies Report*, Center for International and Strategic Studies, Peking University, núm. 73, 7 octubre 2012.

56 Sobre China y Asia central, véase LARUELLE, Marlène y PEYROUSE, Sébastien. *The Chinese*

no verse excluida de estas redes de interdependencia, propiciando sus dos históricos acuerdos en materia energética con Pekín, firmados en mayo y noviembre de 2014 (sin perjuicio de que también la crisis de Ucrania le haya empujado a un acercamiento a China).[57]

La "Ruta de la Seda Marítima". Pese a los incidentes marítimos (o quizá precisamente por ellos), Pekín ha tratado de neutralizar la percepción de una amenaza china y ampliar su influencia en el sureste asiático. Al mes siguiente de la gira de Xi por Asia central, fue la ASEAN la que atrajo la atención de los líderes chinos: el presidente visitó Malasia e Indonesia, mientras que el primer ministro, Li Keqiang, visitó Brunei, Tailandia y Vietnam. Emulando la sugerencia hecha a las repúblicas centroasiáticas, y con un mismo mensaje de integración, Xi y Li propusieron la construcción de una "Ruta de la Seda Marítima" a través del mar de China Meridional.

En su intervención ante el Parlamento indonesio -la primera de un líder extranjero- y tras reiterar el objetivo chino de crear una "comunidad de destino con la ASEAN", Xi describió tres grandes elementos en su iniciativa: coordinación macroeconómica, cooperación financiera, y establecimiento de un Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB).[58] El propósito central de este nuevo banco sería la financiación de las interconexiones entre los Estados miembros de la ASEAN y entre la subregión y China, a través de un sistema integrado de transportes por carretera y ferrocarril que conectarían la República Popular con Vietnam, Laos, Camboya, Tailandia, y podría llegar hasta Malasia y Singapur. El desarrollo de sus infraestructuras es clave para que los Estados de la ASEAN den un salto cualitativo en su crecimiento, y sus necesidades en este terreno ascienden -según estimaciones del Banco Asiático de Desarrollo (ADB)- a unos 60.000 millones de dólares/año durante la próxima década. Aportando la mitad de su capital inicial (50.000 millones de dólares), Xi presidió el lanzamiento del banco en Pekín el pasado mes de octubre, con representantes de otros 20 Estados asiáticos -y de Oriente Próximo-, revelando la pretensión china de liderar esta institución, que puede disminuir la influencia regional del Banco Mundial y del Banco Asiático de Desarrollo, organismos en los que son Estados Unidos y Japón quienes tienen una posición de control.[59]

Question in Central Asia: Domestic Order, Social Change, and the Chinese Factor, Nueva York: Columbia University Press, 2012; y KARRAR, Hasan H. *The New Silk Road Diplomacy: China's Central Asian Foreign Policy since the Cold War*, Vancouver: University of British Columbia Press, 2009.

57 MARANTIDOU, Virgina and COSSA, Ralph A. "China and Russia's Great Game in Central Asia", *The National Interest*, 1 octubre 2014, http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/china-russias-great-game-central-asia-11385 (última consulta 16.1.15).

58 "Speech by Chinese President Xi Jinping to Indonesian Parliament", Jakarta, 2 octubre 2013, http://www.asean-china-center.org/english/2013-10/03/c_133062675.htm (última consulta 16.1.15).

59 FENG, Bree. "Deal Set on China-Led Infrastructure Bank", *New York Times*, 24 octubre 2014, http://www.nytimes.com/2014/10/25/world/asia/china-signs-agreement-with-20-other-nations-to-

La relevancia que China concede al sureste asiático quedó confirmada por otras iniciativas presentadas por el primer ministro para fortalecer el marco de cooperación entre Pekín y la ASEAN durante la próxima década. Aunque sus propuestas incluían un extenso abanico desde el terreno de la seguridad a los intercambios culturales, dos de ellas venían a reforzar el proyecto de la Ruta de la Seda Marítima. Por una parte, Li Keqiang propuso la firma de un tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación entre China y la ASEAN, y la negociación de "una versión mejorada" del Acuerdo de Libre Comercio entre ambas partes (concluido en 2002). China es en la actualidad el mayor socio comercial de la ASEAN, y ésta el tercer socio comercial de la República Popular, con unos intercambios en ambas direcciones que superaron en 2012 los 400.000 millones de dólares (seis veces más que hace una década), y unas inversiones que alcanzaron en 2013 los 100.000 millones de dólares (cuadruplicando las cifras de 10 años antes). Li fijó el objetivo de que el comercio bilateral alcance el billón de dólares en 2020, una cifra que superará con creces los intercambios entre la ASEAN y Estados Unidos.[60] Li reafirmó asimismo su compromiso de completar en 2015 las negociaciones de la Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), en un reflejo añadido de la ambición china por desempeñar un papel central en la integración económica de Asia, diluyendo iniciativas como el TPP y, por tanto, la influencia norteamericana.[61] Un año más tarde, en la Cumbre de Asia Oriental celebrada en Myanmar, Li reiteró el mismo mensaje a favor de la integración, y ofreció 20.000 millones de dólares adicionales en créditos preferentes para el desarrollo de infraestructuras.[62]

La ofensiva diplomática hacia el sureste asiático intentaba pues corregir las fricciones provocadas por las acciones de Pekín en el mar de China Meridional, pero también contrarrestar el impacto del giro norteamericano hacia Asia, revelando la creciente confianza china en su capacidad de recurrir a instrumentos económicos para formular su política hacia la ASEAN, ofreciendo iniciativas beneficiosas para sus miembros. Dichas medidas no parecen suficientes para neutralizar la desconfianza estratégica de

establish-international-development-bank.html?_r=0 (última consulta 16.1.15).

60 "Remarks by H.E. Li Keqiang Premier of the State Council of the People's Republic of China At the 16th ASEAN-China Summit", Bandar Seri Begawan, 9 octubre 2013, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/lkqzlcxdyldrxlhy_665684/t1089853.shtml (última consulta 16.1.15). Véase asimismo NGUYEN, Phuong. "China's Charm Offensive Signals a New Strategic Era in Southeast Asia", Center for Strategic and International Studies, 17 octubre 2013, http://csis.org/publication/chinas-charm-offensive-signals-new-strategic-era-southeast-asia (última consulta 16.1.15).

61 Las negociaciones sobre la RCEP, inauguradas en agosto de 2012, incluyen a los 10 Estados miembros de la ASEAN y los seis socios con los que la organización tiene un acuerdo de libre comercio: Australia, China, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda. En mayo de 2013 acordaron concluir el acuerdo antes de 2016.

62 WEBB, Simon y MOONEY, Paul. "China offers ASEAN friendship, loans as South China Sea tension bubbles", *Reuters*, 13 noviembre 2014, http://www.reuters.com/article/2014/11/13/us-myanmar-asean-china-idUSKCN0IX0W920141113 (última consulta 16.1.15).

la subregión hacia Pekín, mientras que las perspectivas de integración económica se ven limitadas por el temor del sureste asiático a la dominación por su vecino, dada la enorme asimetría existente entre ellos.[63] Sin embargo, pese a esas reservas, una vez más puede observarse el proactivismo chino y la naturaleza estratégica de sus propuestas, como confirmaría la invitación posterior de Pekín a India y a Sri Lanka a sumarse a la Ruta de la Seda Marítima, que revela la ambición aún mayor de unir los océanos Pacífico e Índico.[64] La seguridad de las rutas marítimas en ambos espacios es una obvia prioridad china, cuya creciente proyección naval se solapa con las ambiciones indias.[65] Al invitar a Nueva Delhi a este proyecto, China muestra hasta qué punto India también forma parte de su proyecto dirigido a integrar su periferia marítima, y no sólo -véase a continuación- con respecto al subcontinente.

El corredor económico "Bangladesh-China-India-Myanmar" (BCIM). En efecto, la tercera gran iniciativa puesta en marcha es este corredor, que ya habían planteado hace más de una década expertos académicos, y que fue asumido oficialmente en 2013 tras dos encuentros entre los primeros ministros de China e India.[66] Como en los dos casos anteriores, los objetivos a largo plazo consisten en desarrollar redes intermodales de transporte, acceso a recursos energéticos, promoción del comercio e inversiones, y mayores contactos educativos y culturales. Como principal impulsor de este proyecto transfronterizo, China utilizaría Kunming -capital de la provincia de Yunnan, fronteriza con Tíbet y Myanmar- como plataforma regional para reforzar sus relaciones económicas con Asia meridional.

Para el subcontinente, una de las zonas menos integradas del planeta y con un nivel de desarrollo muy inferior al de sus vecinos de Asia oriental, estas redes de transporte, energía y telecomunicaciones supondrían un gran motor para su crecimiento.[67] Para

63 KAUSIKAN, Bilahari. "ASEAN-China Relations: Building a Common Destiny?", *The American Interest*, 23 septiembre 2014, http://www.the-american-interest.com/articles/2014/09/23/asean-china-relations-building-a-common-destiny/ (última consulta 16.1.15). Véase asimismo STOREY, Ian. *Southeast Asia and the rise of China: The search for security.* Londres: Routledge, 2011.

64 PANDA, Ankit. "China Invites India to the 'Maritime Silk Road'", *The Diplomat*, 15 febrero 2014, http://thediplomat.com/2014/02/china-invites-india-to-the-maritime-silk-road/ (última consulta 16.1.15); BREWSTER, David. "Sri Lanka tilts to Beijing", *East Asia Forum*, 26 noviembre 2014, http://www.eastasiaforum.org/2014/11/26/sri-lanka-tilts-to-beijing/ (última consulta 16.1.15)

65 MOHAN, C. Raja. *Samudra Manthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2012.

66 En diciembre de 2013, representantes de los cuatros países mantuvieron en Kunming (capital de la provincia de Yunnan), las primeras discusiones oficiales sobre el proyecto: un corredor económico de Kunming a Kolkata, que se extendería a Mandalay en Myanmar y a Dhaka y Chittagong en Bangladesh: "BCIM corridor gets push after first official-level talks in China", *The Hindu*, 21 diciembre 2013, http://www.thehindu.com/news/international/world/bcim-corridor-gets-push-after-first-officiallevel-talks-in-china/article5483848.ece (última consulta 16.1.15).

67 SAHOO, Pravakar y BHUNIA, Abhirup, "BCIM Corridor a game changer for South Asian

China, el proyecto es también un elemento decisivo de su estrategia económica: la integración con esta subregión es esencial para el desarrollo de sus provincias meridionales, situadas entre las más pobres del país. Además de facilitar la interconexión de estas provincias con el sureste asiático continental y con Asia meridional -evitando así el estrecho de Malaca y las rutas del mar de China Meridional-, contarían con un acceso adicional al océano Índico, además del que ya facilita Pakistán, país con el que China contempla otro corredor económico como extensión de BCIM (y que, potencialmente, también incluiría a Afganistán).

Además de una plataforma para el desarrollo de su cooperación con India -la reducción de costes de transporte sería tan notable que aumentaría de manera espectacular el comercio entre ambos gigantes, además de facilitar la seguridad energética de ambos-, Pekín crea los incentivos para que Nueva Delhi tenga un interés en mejorar las relaciones con China pese a su creciente competencia marítima; una motivación a la que también apunta su reciente apoyo a la incorporación formal de India a la OCS.[68] Aun así, como ocurre en el caso del sureste asiático, también los países del subcontinente mantienen sus reservas sobre las intenciones de Pekín, de quien querrían evitar una excesiva dependencia.

En su papel de anfitrión de la cumbre de APEC en 2014, Xi Jinping aprovechó la ocasión para mantener el impulso de estas iniciativas, y hacer hincapié en el papel central de China en la estabilidad y prosperidad regional. Además del lanzamiento del AIIB, Xi anunció la creación de un Fondo de la Ruta de la Seda, dotado con 40.000 millones de dólares en créditos para financiar los dos proyectos gemelos ya mencionados.[69] Por otra parte, Pekín vinculó sus iniciativas de interconexión a una iniciativa no menos ambiciosa: un Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico (Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP). China logró que los 21 miembros de APEC -Estados Unidos incluido- aprobaran su propuesta, en un paso que Xi calificó como "histórico".[70] La iniciativa -sugerida por primera vez en 2004- fue interpretada como una respuesta de Pekín al TPP (liderado por Washington y en el que no participa la República Popular),

trade", *East Asia Forum*, 18 julio 2014, http://www.eastasiaforum.org/2014/07/18/bcim-corridor-a-game-changer-for-south-asian-trade/ (última consulta 16.1.15).

68 BHADRAKUMAR, M. K. "Modi leads India to the Silk Road", *Rediff News*, 7 agosto 2014, http://www.rediff.com/news/column/modi-leads-india-to-the-silk-road/20140807.htm (última consulta 16.1.15).

69 "China pledges 40 bln USD for Silk Road Fund", *Xinhua*, 8 noviembre 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/08/c_133774993.htm (última consulta 16.1.15).

70 "Xi: APEC economies decide to launch FTAAP process", *China Daily*, 11 noviembre 2014, http://www.chinadaily.com.cn/world/2014apec/2014-11/11/content_18899067.htm (última consulta 16.1.15); "Xi Jinping unveils China's plan for Asia-Pacific free-trade pact", *South China Morning Post*, 11 noviembre 2014, http://www.scmp.com/news/china/article/1637765/xi-jinping-unveils-chinas-plan-asia-pacific-wide-free-trade-pact (última consulta 16.1.15).

y a la competencia entre este proyecto y el RCEP (en el que no está Estados Unidos), pero el planteamiento chino viene en realidad a integrar ambos espacios.[71]

La inversión en infraestructuras, las propuestas de integración económica -además del FTAAP, Pekín firmó durante la cumbre de APEC acuerdos bilaterales de libre comercio con Corea del Sur y con Australia-, y una enérgica diplomacia refuerzan el liderazgo de China como clave del orden regional. De manera parecida a su mensaje interno, Xi Jinping se refirió así a la realización del "Sueño de Asia-Pacífico", un futuro de progreso, desarrollo y prosperidad compartido con sus Estados vecinos, que maximiza las opciones chinas mientras reduce el margen de maniobra de Estados Unidos.[72]

CONCLUSIONES

Los conceptos e iniciativas formulados por el gobierno chino con respecto a su diplomacia asiática durante sus dos primeros años de mandato revelan una clara dirección estratégica, sobre la que pueden establecerse algunas conclusiones.

Aunque el XVIII Congreso del Partido Comunista reiteró en noviembre de 2012 que el desarrollo económico es la tarea central, la continuidad de este objetivo -definido por la actual administración como el "Sueño Chino"- no es incompatible con su persecución mediante un nuevo enfoque diplomático. La transformación del entorno exterior -y de manera especial el "pivot" de Estados Unidos- ha empujado a Xi Jinping a sustituir la diplomacia pasiva de gobiernos anteriores por una estrategia que rechaza el status quo. El hincapié de esta administración en la defensa de sus "intereses fundamentales" es quizá el principal cambio que cabe observar en la política exterior de Pekín. China se ha mostrado dispuesta a recurrir a instrumentos coercitivos para presionar a aquellos Estados que disputan sus reclamaciones de soberanía, intentando ganar gradualmente un mayor control de facto sobre el terreno, pero sin provocar en ningún caso una confrontación militar.

71 SOLÍS, Mireya. "China flexes its muscles at APEC with the revival of FTAAP", *East Asia Forum*, 23 noviembre 2014, http://www.eastasiaforum.org/2014/11/23/china-flexes-its-muscles-at-apec-with-the-revival-of-ftaap/ (última consulta 16.1.15).

72 "Chinese president proposes Asia-Pacific dream", *Xinhua*, 9 noviembre 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/09/c_133775812.htm (última consulta 16.1.15). Véase asimismo DENYER, Simon. "China promotes 'Asia-Pacific dream' to counter U.S. 'pivot' ", *Washington Post*, 11 noviembre 2014, http://www.washingtonpost.com/world/chinas-promotes-asia-pacific-dream-to-counter-us-pivot/2014/11/11/1d9e05a4-1e8e-4026-ad5a-5919f8c0de8a_story.html (última consulta 16.1.15); y WANG Xiangwei. "Towards a new order, Xi Jinping touts Asia-Pacific dream", *South China Morning Post*, 17 noviembre 2014, http://www.scmp.com/news/china/article/1641627/towards-new-order-xi-jinping-touts-asia-pacific-dream (última consulta 16.1.15).

En este nuevo modelo estratégico, Asia se ha convertido en el objeto prioritario de la diplomacia china. La creciente interdependencia económica de la República Popular con la región de mayor crecimiento del planeta, y su preocupación por la evolución de la seguridad regional han llevado a Pekín a elevar el nivel de las relaciones con los Estados de su periferia. Y si su proyección exterior se concentró preferentemente en Asia oriental desde los años noventa, en la actualidad se extiende en todas las direcciones, incluyendo también Asia central y Asia meridional.

Pese a sus mayores capacidades, China no puede hacer realidad sus objetivos frente a la oposición de sus Estados vecinos. Su principal desafío es por tanto el de formular una estrategia que, además de permitirle avanzar en la consecución de sus intereses fundamentales, persiga simultáneamente una relación positiva a largo plazo con las naciones de su entorno. La respuesta de Xi Jinping a este dilema ha consistido en buscar una convergencia entre los intereses de su periferia y el propio ascenso de China. Para que Pekín pueda ganar credibilidad necesita reducir la inquietud regional sobre sus intenciones. A ello responde la propuesta de creación de una nueva arquitectura de seguridad, basada en la cooperación. Por otra parte, con el mismo fin de transmitir una imagen de potencia responsable, Pekín ofrece a los Estados asiáticos que puedan beneficiarse del crecimiento chino, desarrollando un conjunto de redes de integración.

Junto a una posición más firme con respecto a sus reclamaciones territoriales, éste es otro elemento principal de su nueva estrategia asiática. A través de las propuestas de tres corredores económicos y de interconexión (la Ruta de la Seda con Asia central, la Ruta de la Seda Marítima con el sureste asiático y el océano Índico, y el proyecto BCIM con Bangladesh, India, Myanmar —con la extensión del corredor bilateral con Pakistán— en Asia meridional), Pekín aspira a promover su interdependencia con estas tres subregiones, así como los vínculos entre ellas, creando las bases de una Asia más integrada, con China en el centro.[73] Esta estructura de incentivos económicos y de seguridad reforzaría la dependencia de estos Estados de la República Popular, y dificultaría la adopción por su parte de una política de confrontación hacia Pekín.[74]

73 En el caso del noreste asiático, aunque parece clara la intención china de minimizar el papel regional de Japón, la península coreana también forma parte de su estrategia de integración, como señaló Xi de manera explícita durante su viaje a Seúl en julio de 2014: "President Xi Jinping Delivers an Important Speech in ROK's Seoul National University, Stressing that China Will Always Be a Country that Maintains Peace, Promotes Cooperation and is Modest to Learn from Others, and that China Will Create the Future of China-ROK Cooperation and Accomplish Asia's Revitalization and Prosperity Together with ROK", Seúl, 4 julio 2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpzxdhgjxgsfw/t1172436.shtml (última consulta 16.1.15). Véase asimismo HAN Sukhee. "China's Charm Offensive to Korea: A New Approach to Extend the Strategic Buffer", *The Asian Forum*, 13 junio 2014, http://www.theasanforum.org/chinas-charm-offensive-to-korea-a-new-approach-to-extend-the-strategic-buffer/ (última consulta 16.1.15).

74 GLASER, Bonnie y PAL, Deep. "Is China's Charm Offensive Dead?", *China Brief*, vol. XIV, núm. 15, 31 julio 2014, p. 12, http://www.jamestown.org/regions/chinaasiapacific/single/?tx_

China recuperaría de este modo la posición de liderazgo que tuvo en Asia hasta mediados del siglo XIX, estableciéndose una nueva jerarquía regional en la que su status sería reconocido por sus Estados vecinos.

Esta estrategia incorpora por tanto, en tercer lugar, la ambición de construir un orden regional incompatible con una posición preeminente de Estados Unidos. El gobierno chino no tiene intención de desafiar de manera directa a Washington -una división geopolítica de Asia perjudicaría gravemente a sus intereses-, pero sí aspira a reducir la presión estratégica de Estados Unidos y minimizar su influencia. Para mitigar su vulnerabilidad y ampliar su margen de maniobra, China considera que tiene que extender su perímetro de seguridad, consolidando su posición continental en Eurasia y ejerciendo un mayor control sobre su periferia marítima, obstaculizando así las posibilidades de intervención por parte de Estados Unidos desde el mar de China Oriental, el mar de China Meridional o el mar Amarillo (es decir, el espacio delimitado por lo que Pekín denomina como "primera cadena de islas"). Simultáneamente, la República Popular puede diluir la posición norteamericana de manera indirecta, intentando debilitar las alianzas que han constituido la base de su primacía regional. Si Japón o los países del sureste asiático percibieran que Estados Unidos no recurriría a la fuerza contra China en defensa de sus intereses, se verían obligados a reconsiderar sus opciones estratégicas y no tendrían quizá más alternativa que la de adaptarse a la influencia de Pekín.[75] Al calificar el sistema de alianzas de Estados Unidos como una reliquia de la Guerra Fría que debe sustituirse por una nueva arquitectura panasiática, y poner a prueba la voluntad norteamericana con respecto a la defensa de las reclamaciones territoriales de sus aliados, China revela su clara determinación de modificar las reglas de interacción en Asia.

No resulta del todo claro, sin embargo, que la República Popular pueda lograr sus objetivos. Su desarrollo económico sigue dependiendo de un sistema global abierto —lo que requiere una relación de cooperación con las grandes potencias—, mientras que la gestión de las fuerzas contradictorias que impulsan sus ambiciones (estabilidad del orden regional y mayor influencia a un mismo tiempo) exige un equilibrio difícil de mantener. Prestando mayor atención a la construcción de su identidad regional, Pekín se ha volcado en la integración y conectividad de su periferia, atendiendo así a importantes prioridades de los Estados asiáticos. Pero ello no basta para eliminar las dudas que estos últimos mantienen sobre las intenciones chinas. Todos afrontan un mismo dilema: cómo beneficiarse económicamente de China sin verse arrastrados a su esfera política. El aumento de sus gastos en defensa, la proliferación de acuerdos

ttnews[tt_news]=42691&tx_ttnews[backPid]=663&cHash=21bdb777141a8e186c39f423fdaa4ec2#.VFNhL2eeuSo (última consulta 16.1.15).

75 WHITE, Hugh. "Explaining China's behaviour in the East and South China Seas", T*he Interpreter*, 22 mayo 2014, http://www.lowyinterpreter.org/post/2014/05/22/Explaining-Chinas-behaviour-in-the-East-and-South-China-Seas.aspx?COLLCC=2012608783& (última consulta 16.1.15).

bilaterales de seguridad y la formación de coaliciones embrionarias son la respuesta a esa inquietud, revelando una reconfiguración en curso del orden regional que condiciona la libertad de acción china.[76] La aparente impaciencia de Pekín por modificar el status quo puede dañar sus intereses, más que favorecerlos.

La incompatibilidad de las ambiciones chinas con la voluntad norteamericana de mantener su posición en Asia hace inevitable en cualquier caso una creciente competencia geopolítica entre ambas potencias. La estabilidad de la región, y por tanto el futuro del sistema internacional, dependerá en gran medida de cómo Washington y Pekín gestionen los términos de su coexistencia durante la próxima década.

76 Véase GOH, Evelyn. *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*, Nueva York: Oxford University Press, 2013.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERLINI, Jamil. "Xi strikes strident tone on foreign policy", *Financial Times*, 29 enero 2013, http://www.ft.com/intl/cms/s/0/13f6b08a-6a21-11e2-a7d2-00144feab49a.html?siteedition=intl#axzz3H3DKNKVp.

"Announcement of the Aircraft Identification Rules for the East China Sea Air Defense Identification Zone of the P.R.C.", *Xinhua*, 23 noviembre 2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-11/23/c_132911634.htm.

"BCIM corridor gets push after first official-level talks in China", *The Hindu*, 21 diciembre 2013, http://www.thehindu.com/news/international/world/bcim-corridor-gets-push-after-first-officiallevel-talks-in-china/article5483848.ece.

BHADRAKUMAR, M. K. "Modi leads India to the Silk Road", *Rediff News*, 7 agosto 2014, http://www.rediff.com/news/column/modi-leads-india-to-the-silk-road/20140807.htm.

BRADLEY, David. "A 'New Situation': China's Evolving Assessment of its Security Environment", *China Brief*, vol. 14, núm. 15 (31 julio 2014), http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews[tt_news]=42690&tx_ttnews[backPid]=758&no_cache=1#.VAhPbVfkSSo.

BREWSTER, David. "Sri Lanka tilts to Beijing", *East Asia Forum*, 26 noviembre 2014, http://www.eastasiaforum.org/2014/11/26/sri-lanka-tilts-to-beijing/.

CHEN Xulong. "Xi Jinping Opens A New Era of China's Periphery Diplomacy", *China-US Focus*, 9 noviembre 2013, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/xin-jinping-opens-a-new-era-of-chinas-periphery-diplomacy/.

"China's strategic opportunity period has not ended", *People's Daily*, 31 julio 2012, http://english.peopledaily.com.cn/90883/7893886.html.

"China marks six priorities for new-type of major-country relations with US", *Xinhua*, 12 noviembre 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/12/c_133785087.htm.

" 'Chinese dream' is Xi's vision", *China Daily*, 18 marzo 2013, http://english.sina.com/china/p/2013/0317/572332.html.

"China pledges 40 bln USD for Silk Road Fund", *Xinhua*, 8 noviembre 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/08/c_133774993.htm.

"Chinese premier makes 6-point proposal on SCO cooperation", *People's Daily,* 30 noviembre 2013, http://english.peopledaily.com.cn/90883/8470817.html.

"Chinese president proposes Asia-Pacific dream", *Xinhua*, 9 noviembre 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/09/c_133775812.htm.

CLINTON, Hillary. "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, núm. 189 (noviembre 2011), pp. 56-63, http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/.

COSSA, Ralph y GLOSSERMAN, Brad. "A tale of two tales: competing narratives in the Asia Pacific", *PacNet* núm. 84, Pacific Forum CSIS, 1 diciembre 2014, http://csis.org/files/publication/Pac1484.pdf.

DELAGE, Fernando. *La República Popular China y la reconfiguración del orden asiático (1997-2005)*, Madrid: Universidad Complutense E-Prints, 2013, http://eprints.ucm.es/24641/1/T35175.pdf.

DENYER, Simon. "China promotes 'Asia-Pacific dream' to counter U.S. 'pivot' ", *Washington Post*, 11 noviembre 2014, http://www.washingtonpost.com/world/chinas-promotes-asia-pacific-dream-to-counter-us-pivot/2014/11/11/1d9e05a4-1e8e-4026-ad5a-5919f8c0de8a_story.html.

DEPARTMENT OF DEFENSE. "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense", enero 2012, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

"Remarks by Secretary Panetta at the Shangri-La Dialogue in Singapore", Singapur, 2 junio 2012, http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5049.

DYER, Geoff. *The contest of the century: The New Era of Competition with China*, Nueva York: Knopf, 2014.

FENG, Bree. "Deal Set on China-Led Infrastructure Bank", *New York Times*, 24 octubre 2014, http://www.nytimes.com/2014/10/25/world/asia/china-signs-agreement-with-20-other-nations-to-establish-international-development-bank.html?_r=0.

FRAVEL, M. Taylor. "China's Islands Strategy: 'Redefine the Status Quo'", *The Diplomat*, 1 noviembre 2012, http://thediplomat.com/2012/11/chinas-island-strategy-redefine-the-status-quo/.

FRIEDBERG, Aaron. *A contest for supremacy: China, America, and the struggle for mastery in Asia*, Nueva York: Norton, 2011.

"Full Text of Hu Jintao's Report at 18th Party Congress", *Xinhua*, 17 noviembre 2012, http://news.xinhuanet.com/english/bilingual/2012-11/18/c_131982275_12.htm.

GLASER, Bonnie y PAL, Deep. "Is China's Charm Offensive Dead?", *China Brief*, vol. XIV, núm. 15, 31 julio 2014, http://www.jamestown.org/regions/chinaasiapacific/single/?tx_ttnews[tt_news]=42691&tx_ttnews[backPid]=663&cHash=21bdb777141a8e186c39f423fdaa4ec2#.VFNhL2eeuSo.

"China's Periphery Diplomacy Initiative: Implications for China Neighbors and the United States", *China-US Focus*, 7 noviembre 2013, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/chinas-periphery-diplomacy-initiative-implications-for-china-neighbors-and-the-united-states/.

GOH, Evelyn. *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*, Nueva York: Oxford University Press, 2013.

HADDICK, Robert. *Fire on the Water: China, America, and the Future of the Pacific*. Annapolis: Naval Institute Press, 2014.

HAN Sukhee. "China's Charm Offensive to Korea: A New Approach to Extend the Strategic Buffer", *The Asan Forum*, 13 junio 2014, http://www.theasanforum.org/chinas-charm-offensive-to-korea-a-new-approach-to-extend-the-strategic-buffer/.

HAROLD, Scott W. y SCOBELL, Andrew. "¿An assertive China? Insights from interviews", *Asian Security*, vol. 9, núm. 2 (Verano 2013), pp. 111-131.

HART, Melanie, ed. "Exploring the Frontiers of U.S.-China Strategic Cooperation: Visions for Asia-Pacific Security Architecture". Washington: Center for American Progress, noviembre 2014, https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2014/11/ChinaReport-Security-FINAL.pdf.

HAYTON, Bill. *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*, New Haven: Yale University Press, 2014.

HE Kai y FENG Huiyun. "Debating China's assertiveness: Taking China's power and interests seriously", *International Politics*, vol. 49, núm. 5 (2012), pp. 633–644.

HEATH, Timothy R. "China and the U.S. Alliance System", *The Diplomat*, 11 junio 2014, http://thediplomat.com/2014/06/china-and-the-u-s-alliance-system/.

INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL. "The Diversified Employment of China's Armed Forces", Pekín, 16 abril 2013, http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7181425.htm.

"China's peaceful development", Pekín, 6 septiembre 2011, http://www.gov.cn/english/official/2011-09/06/content_1941354.htm.

"China's peaceful development road", 22 diciembre 2005, http://english.peopledaily.com.cn/200512/22/eng20051222_230059.html.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. "Old Scores and New Grudges: Evolving Sino-Japanese Tensions", *Asia Report*, núm. 258, 24 julio 2014, http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/china/258-old-scores-and-new-grudges-evolving-sino-japanese-tensions.aspx.

JOHNSTON, Alastair Iain. "How new and assertive is China's new assertiveness?", *International Security*, vol. 37, núm. 4 (Primavera 2013), pp. 7-48, http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/IS3704_pp007-048.pdf.

KARRAR, Hasan H. *The New Silk Road Diplomacy: China's Central Asian Foreign Policy since the Cold War*, Vancouver: University of British Columbia Press, 2009.

KAUSIKAN, Bilahari. "ASEAN-China Relations: Building a Common Destiny?", *The American Interest*, 23 septiembre 2014, http://www.the-american-interest.com/articles/2014/09/23/asean-china-relations-building-a-common-destiny/.

LARUELLE, Marlène y PEYROUSE, Sébastien. *The Chinese Question in Central Asia: Domestic Order, Social Change, and the Chinese Factor*, Nueva York: Columbia University Press, 2012.

LI Keqiang. "Remarks by H.E. Li Keqiang Premier of the State Council of the People's Republic of China At the 16th ASEAN-China Summit", Bandar Seri Begawan, 9 octubre 2013, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/lkqzlcxdyldrxllhy_665684/t1089853.shtml.

LIEBERTHAL, Kenneth y WANG Jisi. "Addressing U.S.-China Strategic Distrust", Washington: John L. Thornton China Center at Brookings, Monograph Series núm. 4 (marzo 2012), http://www.brookings.edu/~/media/research/files/papers/2012/3/30%20us%20china%20lieberthal/0330_china_lieberthal.pdf.

LUTTWAK, Edward N. *The Rise of China vs. the Logic of Strategy*, Cambridge: Belknap Press, 2012.

MARANTIDOU, Virgina and COSSA, Ralph A. "China and Russia's Great Game in Central Asia", *The National Interest*, 1 octubre 2014, http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/china-russias-great-game-central-asia-11385.

MITCHELL, Tom y PILLING, David. "Xi Jinping tones down foreign policy rhetoric", *Financial Times*, 1 diciembre 2014, http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b95a3730-792f-11e4-a57d-00144feabdc0.html#axzz3Kjlh8FZe.

MOHAN, C. Raja. *Samudra Manthan: Sino-Indian rivalry in the Indo-Pacific*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2012.

NEWMYER DEAL, Jacqueline. "China's Approach to Strategy and Long-Term Competition", en MAHNKEN, Thomas G., ed. *Competitive Strategies for the 21st Century: Theory, History, and Practice,* Stanford: Stanford Security Studies, 2012, pp. 147-167.

NGUYEN, Phuong. "China's Charm Offensive Signals a New Strategic Era in Southeast Asia", Washington: Center for Strategic and International Studies, 17 octubre 2013, http://csis.org/publication/chinas-charm-offensive-signals-new-strategic-era-southeast-asia.

OFFICE OF THE WHITE HOUSE PRESS SECRETARY. "Remarks by President Obama at the University of Queensland", Brisbane, 15 noviembre 2014, http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/15/remarks-president-obama-university-queensland.

"Remarks by President Obama to the Australian Parliament", Canberra, 17 noviembre 2011, http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament.

PANDA, Ankit. "China Invites India to the 'Maritime Silk Road'", *The Diplomat*, 15 febrero 2014, http://thediplomat.com/2014/02/china-invites-india-to-the-maritime-silk-road/.

PENG Guangqian. "Can China and the US Transcend Thucydides' Trap?", *China-US Focus*, 9 enero 2014, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/can-china-and-the-us-transcend-thucydides-trap/.

"President Xi Jinping Delivers an Important Speech in ROK's Seoul National University, Stressing that China Will Always Be a Country that Maintains Peace, Promotes Cooperation and is Modest to Learn from Others, and that China Will Create the Future of China-ROK Cooperation and Accomplish Asia's Revitalization and Prosperity Together with ROK", Seúl, 4 julio 2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpzxdhgjxgsfw/t1172436.shtml.

RAINE, Sarah y LE MIÊRE, Christian. *Regional disorder: The South China Sea Disputes*, Adelphi Paper núms. 436-437, Londres: Routledge for the IISS, 2013.

RICE, Susan E. "American Future in Asia", Remarks as Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice at Georgetown University, Washington, 20 noviembre 2013, http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice.

ROY, Denny. *Return of the Dragon: Rising China and Regional Security*, Nueva York: Columbia University Press, 2013.

RUDD, Kevin. "China's Impact on Regional and Global Order", Alastair Buchan Memorial Lecture, IISS, Londres, 16 diciembre 2013, www.iiss.org/en/events/events/archive/2013-5126/december-c771/rudd-buchan-083c.

SAHOO, Pravakar y BHUNIA, Abhirup, "BCIM Corridor a game changer for South Asian trade", *East Asia Forum*, 18 julio 2014, http://www.eastasiaforum.org/2014/07/18/bcim-corridor-a-game-changer-for-south-asian-trade/.

SCHREER, Benjamin. "Playing the long game: the demise of China's 'strategic ambiguity' in the South China Sea", *The Strategist*, 20 agosto 2014, http://www.aspistrategist.org.au/playing-the-long-game-the-demise-of-chinas-strategic-ambiguity-in-the-south-china-sea/.

SHAMBAUGH, David, ed. *Tangled titans: The United States and China*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2013.

"Speech by Chinese President Xi Jinping to Indonesian Parliament", Jakarta, 2 octubre 2013, http://www.asean-china-center.org/english/2013-10/03/c_133062675.htm.

STOREY, Ian. *Southeast Asia and the rise of China: The search for security.* Londres: Routledge, 2011.

SOLÍS, Mireya. "China flexes its muscles at APEC with the revival of FTAAP", *East Asia Forum*, 23 noviembre 2014, http://www.eastasiaforum.org/2014/11/23/china-flexes-its-muscles-at-apec-with-the-revival-of-ftaap/.

SWAINE, Michael D. "Chinese Views and Commentary on Periphery Diplomacy", *China Leadership Monitor*, núm. 44 (Verano 2014), http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm44ms.pdf.

TIEZZI, Shannon. "NSA Susan Rice in China: Rethinking 'New Type Great Power Relations'", *The Diplomat*, 10 septiembre 2014, http://thediplomat.com/2014/09/nsa-susan-rice-in-china-rethinking-new-type-great-power-relations/.

"U.S. proposal on South China Sea unconstructive", *Xinhua*, 10 agosto 2014, http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2014-08/10/c_133546087.htm.

WANG Jisi. "'Marching Westwards': The Rebalancing of China's Geostrategy", *International and Strategic Studies Report*, Center for International and Strategic Studies, Peking University, núm. 73, 7 octubre 2012.

WANG Yi. "Toward a New Model of Major-Country Relations between China and the United States", Speech at The Brookings Institution, Washington, 20 septiembre 2013, http://www.brookings.edu/~/media/Events/2013/9/20%20us%20china%20foreign%20minister%20wang%20yi/wang%20yi%20english%20prepared%20remarks.pdf.

"Embark on a New Journey of China's Diplomacy", Address by Foreign Minister Wang Yi at the Symposium "New Starting Point, New Thinking and New Practice 2013: China and the World", Pekín, 16 diciembre 2013, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/wjbz_663308/2461_663310/t1109943.shtml.

WANG Xiangwei. "Towards a new order, Xi Jinping touts Asia-Pacific dream", *South China Morning Post*, 17 noviembre 2014, http://www.scmp.com/news/china/article/1641627/towards-new-order-xi-jinping-touts-asia-pacific-dream.

WEBB, Simon y MOONEY, Paul. "China offers ASEAN friendship, loans as South China Sea tension bubbles", *Reuters*, 13 noviembre 2014, http://www.reuters.com/article/2014/11/13/us-myanmar-asean-china-idUSKCN0IX0W920141113.

WHITE, Hugh. "Explaining China's behaviour in the East and South China Seas", *The Interpreter*, 22 mayo 2014, http://www.lowyinterpreter.org/post/2014/05/22/Explaining-Chinas-behaviour-in-the-East-and-South-China-Seas.aspx?COLLCC=2012608783&.

The China choice: Why America should share power, Collingwood: Black Inc, 2012.

"Xi: APEC economies decide to launch FTAAP process", *China Daily*, 11 noviembre 2014, http://www.chinadaily.com.cn/world/2014apec/2014-11/11/content_18899067.htm.

"Xi advocates efforts to boost China's maritime power", *Xinhua*, 31 julio 2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-07/31/c_132591246.htm.

"Xi eyes more enabling int'l environment for China's peaceful development", *Xinhua*, 30 noviembre 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/30/c_133822694.htm.

"Xi Jinping Attends SCO Summit in Dushanbe and Delivers Important Speech Stressing Gathering People's Will and Power and Coordinating Sincerely to Push SCO to a New Level", 12 septiembre 2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1191482.shtml.

"Xi Jinping: China to Further Friendly Relations with Neighboring Countries", *Xinhua*, 26 octubre 2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-10/26/c_125601680.htm.

"Xi Jinping Delivers Important Speech at Diplomatic Work Forum", *Xinhua*, 25 octubre 2013, http://www.sourcejuice.com/1536477/2013/10/26/Jinping-diplomatic-work-surrounding-important-speech-forum/.

"Xi Jinping unveils China's plan for Asia-Pacific free-trade pact", *South China Morning Post*, 11 noviembre 2014, http://www.scmp.com/news/china/article/1637765/xi-jinping-unveils-chinas-plan-asia-pacific-wide-free-trade-pact.

"Xi Pledges 'Great Renewal of Chinese Nation'", *Xinhua*, 29 noviembre 2012, http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-11/29/c_132008231.htm.

"Xi proposes a 'new Silk Road' with Central Asia", *China Daily*, 9 septiembre 2013, http://usa.chinadaily.com.cn/china/2013-09/08/content_16952304.htm.

"Xi vows no surrender on 'legitimate rights, core interests' ", *China Daily*, 30 enero 2013, http://www.chinadaily.com.cn/china/2013-01/30/content_16185761.htm.

XI Jinping. "New Asian Security Concept for New Progress in Security Cooperation: Remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA) Summit", Shanghai, 21 mayo 2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1159951.shtml.

"Let the Sense of Community of Common Destiny Take Deep Root in Neighbouring Countries", Remarks at a Conference on the Diplomatic Work with Neighbouring Countries, Pekín, 25 octubre 2013, http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t1093870.shtml.

XIANG Lanxin. "The Sino-American security dilemma in Asia: a Chinese Perspective", en CSCAP, *Regional Security Outlook 2015*, diciembre 2014, pp. 11-14, http://www.cscap.org/index.php?page=cscap-regional-security-outlook-2.

YAHUDA, Michael. *Sino-Japanese Relations After the Cold War: Two Tigers Sharing a Mountain*, Nueva York: Routledge, 2014.

YAN Xuetong. "From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement", *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 7, núm. 2 (Verano 2014), pp. 153-184, http://www.imir.tsinghua.edu.cn/publish/iis/7236/20120308004022054904369/2013-9.pdf.

YANG Jiechi. "Innovations in China's Diplomatic Theory and Practice under New Conditions", *Qiushi*, 16 agosto 2013, http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceie/eng/gdxw/t1067861.htm.

YOSHIHARA Toshi y HOLMES, James, R. *Red Star over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy*, Annapolis: Naval Institute Press, 2010.

ZHAI Kun. "On the Chessboard of the South China Sea", *China-US Focus*, 11 agosto 2014, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/on-the-chessboard-of-the-south-china-sea/.

ZHANG Baohui. "Xi Jinping, 'Pragmatic' Offensive Realism and China's Rise", *Global Asia*, vol. 9, núm. 2 (Verano 2014), http://www.globalasia.org/article/xi-jinping-%E2%80%98pragmatic%E2%80%99-offensive-realism-and-china%E2%80%99s-rise/.

ZHAO Suisheng. "Foreign Policy Implications of Chinese Nationalism Revisited: The Strident Turn", *Journal of Contemporary China*, vol. 22, núm. 82 (2013), http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10670564.2013.766379#.VDjqoL5VvIM.

- Artículo recibido: 27 de julio de 2014.
- Artículo aceptado: 5 de febrero de 2015.

REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE)

José Díaz Toribio

Licenciado en Historia Moderna. Doctor en Seguridad Internacional. Coordinador General "I Congreso ADESyD"

Correo: Toribio14800@yahoo.ess

TRANSITANDO A TRAVÉS DE UNA DEFENSA EUROPEA DE CONTORNOS DIFUSOS: LA DEFENSA ESPAÑOLA ANTE EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Resumen

Definimos la defensa continental partiendo de la política de defensa de la Unión Europea, desde la metáfora de un paisaje de horizontes cambiantes. A pesar de los contornos difusos y poco delimitados de la política europea de defensa, España ha de permanecer atenta, al depender sus opciones estratégicas en gran medida del desarrollo de las transformaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa y de la OTAN. Debemos preguntarnos también qué implicaciones pueden tener para la defensa española los últimos desarrollos de la política europea de defensa, principalmente aquellos derivados del Consejo Europeo de diciembre de 2013. Proponemos algunas respuestas analizando la naturaleza de la política europea de defensa, los avances producidos y las oportunidades que ofrecen para España.

Palabras clave

Defensa europea, OTAN, defensa española, Unión Europea.

Abstract

In this article we define the European (defence viewed as the defence policy of the European Union) using the metaphor of a landscape of changing horizons. Despite unclear profiles and non well defined of the European defence policy, a country like Spain must follow its evolution with special attention, given that an important part of its future strategic options will be influenced by the eventual transformation either of the CSDP or of the NATO. If we assume this proposition, we should research on the consequences of the ongoing developments of the European defence policy on the Spanish defence, mainly of those that emerged from the European Council of December 2013. In these pages is offered an answer through the analysis of the nature of the European defence policy, the last progresses and the opportunities open to Spain.

Keywords

European defence, NATO, Spanish defence, European Union.

TRANSITANDO A TRAVÉS DE UNA DEFENSA EUROPEA DE CONTORNOS DIFUSOS: LA DEFENSA ESPAÑOLA ANTE EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

INTRODUCCIÓN: NATURALEZA E HISTORIA DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Tras el Consejo Europeo dedicado a la defensa (diciembre de 2013), cabe preguntarse "por el nivel de integración resultante en cuanto a la defensa. Respondiendo a esta cuestión ¿podremos abordar otra posterior, vinculada a la optimización de las oportunidades que ofrece la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) desde el punto de vista de los intereses españoles?". A la primera interrogante responderemos con una interpretación de la historia de la defensa europea caracterizada como un paisaje de contornos difusos. Seguidamente, propondremos algunas recomendaciones que consideramos útiles para la defensa española.

Encontramos que surge una primera confusión en torno a los significados. No existe una "defensa europea" en términos convencionales. En términos teóricos podríamos decir que resulta de sumar la defensa de los Estados, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Política Común de Seguridad y Defensa. De esta última y sus "difusos contornos" se ocupa precisamente este artículo. Mientras, la segunda confusión deriva de la INTERACCIÓN con respecto a la política de seguridad, estando las fronteras poco delimitadas entre ambas áreas.

Diversas instituciones comunitarias e iniciativas contribuyen a que los Estados miembros de la Unión Europea tengan capacidades defensivas comunes para cumplir con ciertas responsabilidades internacionales. No obstante, debemos aclarar que no existe un plan director de una defensa europea, lo más similar es una serie de orientaciones de cooperación entre Estados, en los organismos y estructuras establecidos en este ámbito, desde 1999.

Entonces fueron aprobadas, en el Consejo Europeo de Colonia, las primeras estructuras de una política europea de seguridad y defensa, su evolución se ha visto condicionada por la lógica de que los Estados siempre conservarían su autonomía defensiva, la soberanía en esta área crucial para sus intereses y las competencias derivadas. De tal manera que su nivel de compromiso y participación en las iniciativas de la Unión Europea ha tenido un carácter eminentemente voluntario. Esta circunstancia ha determinado que la cooperación en materia de defensa entre los Estados de la UE no haya avanzado progresivamente. Sí ha sido en cambio muy sensible a contextos

y coyunturas, y se ha convertido quizá en el espacio del proyecto europeo donde la diferencia entre retórica y realidad se ha evidenciado con más notoriedad.

La política europea de defensa[1] no cubre todos los aspectos de una defensa tradicional, ni cumple por tanto los requisitos para poder ser tenida por "defensa europea" en plenitud. Podemos decir que, tras 15 años de experiencia, presenta muchas carencias que impiden satisfacer todas las funciones para las que se crearon capacidades defensivas comunes: las misiones Petersberg (Petersberg plus desde Lisboa).[2] Además, debemos recordar que la defensa colectiva está mayoritariamente en manos de la OTAN, como recoge el Tratado de Lisboa. Tampoco abarca todas las posibilidades de cooperación intraeuropea de las que disponen los propios Estados para desempeñar sus competencias defensivas.

En suma, definimos la "defensa europea" como un espacio de contornos difusos, porque representa la mezcolanza de intereses estratégicos, de culturas estratégicas diversas, de necesidades geoestratégicas dispares; incluso de diferentes estructuras de tiempo para la acción.

Este artículo intenta ofrecer una guía para entender mejor esos contornos poco definidos, con el fin de encontrar el itinerario que puede seguir una nación como España, con sus necesidades estratégicas particulares, para desenvolverse por estos territorios complejos y ambiguos, teniendo especialmente en cuenta los desarrollos del Consejo Europeo de diciembre de 2013 y las oportunidades que ofrece en términos prácticos.

INTERPRETACIÓN HISTÓRICA SOBRE LOS ORÍGENES DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Compartimos la interpretación de que el primer impulso dado a la creación de capacidades defensivas en la Unión Europea tenía, como principal objetivo, salvar la OTAN tras la Guerra de Kosovo,[3] así fue comprendido especialmente por el Reino Unido. El alcance de este esfuerzo común tenía una finalidad clara: el desarrollo de misiones Petersberg. Se escogieron pues dos vías: se crearon instituciones dependientes

1 Para facilitar la comprensión utilizaremos este término, que sintetiza las denominaciones (PESD, PCSD) en que se ha integrado desde sus orígenes.

2 Es decir: Misiones de desarme; humanitarias y de rescate; de asesoramiento y asistencia; de gestión de crisis; de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz; Operaciones de estabilización.

3 HAINE, Jean-Yves, ESDP: an overview, Paris, European Institute for Security Studies, 2005. Esta interpretación es sostenida por autores como Jolyon Howorth en *Security and Defence Policy in the European Union*, Basingstoke, 2007. (2ª ed. De 2014, la consultada por nosotros).

del Consejo, cuyas funciones eran de asesoramiento y elaboración de conceptos y planes para gestionar crisis en el marco de las misiones Petersberg. Se puso igualmente en marcha un proceso de desarrollo de capacidades comunes, siguiendo un enfoque cuantitativo. Esto propició, en diciembre de 1999, el llamado "*Helsinki Headline Goal*" (HHG); Se trataba en realidad de detallar con qué fuerzas habría de contar la UE en la ejecución de sus misiones, que deberían estar disponibles a partir de las contribuciones de los Estados miembros. En 2001, se desarrolló un Plan de Capacidades para ayudar a conseguir los objetivos del HHG, denominado "*European Capability Action Plan*" (ECAP).[4] Es importante recordarlo aquí, ya que el "*Headline Goal*" es un proceso aún vigente, si bien profundamente modificado.[5]

De estos primeros cuatro años de defensa europea, resaltamos la creación de las instituciones fundamentales, también el HG. Aparecen no obstante algunas tendencias que hoy determinan parte del comportamiento de los Estados miembros en el ámbito de la cooperación defensiva europea: nos referimos a esa actitud ambivalente que compagina participación con desconfianza. Asimismo, la constatación de que, a nivel europeo, no se satisfacían todas las necesidades cooperativas. En paralelo a la generación de capacidades defensivas, se trataba de impulsar cooperaciones parciales entre Estados, incluyendo algunos ajenos a la Unión. Por ejemplo, siempre se fue consciente de que el progreso de la política europea de defensa dependía de forjar una sólida base industrial y tecnológica. El primer gran impulso cooperador se produce fuera de las instituciones comunitarias, en 1998, mediante el "*Letter of Intent Framework Agreement Treaty*" (firmado por Francia, Alemania, Italia, España y Suecia).

Se trata de un grupo entre cuyas funciones figuran "*monitor and influence the European Commission in the development and drafting of new European market regulations…*".[6] En definitiva, la ambición de la política europea de defensa ha estado siempre vigilada, adoptando paulatinamente una naturaleza algo ambigua. Ha sido utilizada para crear instituciones sin autonomía ni capacidad real de decisión política, articulándose acciones comunes en convivencia con otros proyectos cooperativos, y desechándose marcos conceptuales de los que, sin embargo, han sobrevivido algunos elementos que han ampliado el mapa y el territorio, si bien han contribuido a difuminar los contornos de la defensa europea.

2003 fue un año importante para el desarrollo de la política europea de defensa. Se aprobó la Estrategia Europea de Seguridad, en realidad un acto político de alto

4 LINDSTRAM, Gustav, *The Headline Goal*, Paris, European Institute for Security Studies, 2007. Ofrece una visión general del proceso.

5 Anualmente, el Consejo elabora un informe sobre el progreso de las capacidades militares europeas en el marco del HG.

6 La versión consultada la proporciona el gobierno británico en https//www.gov.uk/letter-of-intent-reestructuring-the-european-defence-industry.

nivel ideado principalmente por Javier Solana para afrontar el contexto de división que había ocasionado la Guerra de Irak. La política europea de defensa, que sigue su propia lógica, se contagia del contexto político e institucional, aunque la situación política y el propio desarrollo interno conducen a un nuevo marco conceptual.

En la "Conferencia de Capacidades", se concluye que el HHG no es el enfoque adecuado: los países europeos siguen reduciendo su gasto militar, la naturaleza voluntaria de las contribuciones hace imposible obtener las capacidades requeridas y el HHG resulta ineficaz en aquel contexto. Se aprueba entonces un nuevo marco conceptual, el *Headline Goal 2010* (HG 2010), que prioriza aspectos cualitativos sobre los cuantitativos. Podría parecer que el nivel de ambición se ampliaba, al coincidir la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad con el HG2010. En realidad, no estaba muy clara la voluntad de vincular prácticamente el desarrollo de capacidades con la pretensión de hacer de la Unión Europea un actor global. Es más preciso subrayar la constatación de que el enfoque del HHG era inadecuado obligó a reemprender el camino, con un mismo horizonte: el desarrollo de las misiones Petersberg.

El proceso de cambio conceptual será enriquecedor para la política europea de defensa, al fomentar nuevas instituciones, como la Agencia Europea de Defensa (AED); permitirá además acordar con la OTAN un uso compartido de sus activos en las misiones de la UE. Al mismo tiempo, se abrirá un proceso de reflexión sobre el desarrollo a largo plazo de capacidades comunes, que se transformará en una planificación "light":[7] y, finalmente, dará lugar al lanzamiento de las primeras misiones civiles y militares de la Unión Europea.

Este último aspecto es importante, puesto que el desarrollo de misiones propias crea una dinámica nueva en la defensa europea. Es preciso aprehender conceptos para la gestión de crisis; en 2003, se fija el procedimiento de gestión de crisis ahora modificado. Son también necesarias nuevas estructuras, destacando las siguientes: Dirección de Planeamiento y Gestión de crisis, capacidades de inteligencia. Finalmente, se requiere articular un cuerpo conceptual de respuesta rápida (Marítimo y Aéreo datan de 2007, y el Terrestre de 2009). Durante las misiones se adquiere experiencia, acumulando lecciones aprendidas que, a su vez, se incorporarán al desarrollo de las capacidades comunes.

El HG2010 se desarrolla a través de sucesivas etapas: en 2005, se elabora el *Requirements Catalogue*; en 2006, el *Force Catalogue;* finalmente, en 2007 se llega al *Progress Catalogue* (PG), culminando el proceso al identificar con precisión las carencias críticas de capacidades que sufría la UE para el desarrollo de sus misiones y operaciones.[8] El concepto reacción rápida se había incorporado al HG2010 desde

7 Desarrollo obtenido en VVAA, *Military Capability Development in the Framework of the Common Security and Defence Policy,* Chipre, Ed. CY2012EU, 2012..

8 VVAA, op cit.

el inicio, permitiendo establecer los *Battlegrops* (BGs), cuya operatividad quedó determinada el 1 de enero de 2007: por tal se entendió aquella que permitía simultanear dos rápidos despliegues de duración limitada, como parte de una operación más importante. Desde entonces, cada seis meses se celebra una conferencia en la que cada Estado presenta una oferta de participación en las rotaciones semestrales previstas de BGs. Se exige que al menos dos estén disponibles. La disponibilidad de los BGs ha de ser verificada por el Comité Militar de la Unión Europea, asistido en esta tarea por el Estado Mayor de la Unión Europea.

Desde que fue establecido el HG2010, la Agencia Europea de Defensa ha sido consciente de que la reflexión sobre las capacidades debería ir más allá de 2010, y de que necesitaba enriquecerse con las aportaciones recibidas mediante las planificaciones estatales y lecciones aprendidas durante el desarrollo de las misiones europeas. Puede añadirse aquí un debate más trascendente acerca de la base industrial y tecnológica de la defensa europea.

Se prepara, paralelamente al avance del HG2010, un proceso de planificación de capacidades a más largo plazo. El primer resultado es la *Long Term Vision,*[9] que dibuja una Europa más preocupada por su seguridad, enfocándola en su periferia, describiendo a continuación los principales desafíos a largo plazo (hasta 2025) y las consecuencias para las operaciones de la Política Europea de Seguridad y Defensa en el desarrollo de sus capacidades y las claves para planificarlas. A partir de este documento planifican los Estados su defensa, basándose también en las lecciones aprendidas en las misiones y en el contenido del HG. En 2008, se aprueba el *Capability Development Plan*[10] (CDP), como guía para la planificación de las capacidades militares. Como recoge el propio documento,[11] no es un plan supranacional; no siendo vinculante, puede sin embargo ser válido para orientar y planificar las capacidades estatales, abriendo la posibilidad de que contribuyan a dotar a la UE de las necesarias para facilitar el desarrollo de sus misiones. En 2011 se aprueba la primera, y a finales de 2014 la segunda.

Así, en la antesala de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se aglutinan importantes elementos que confieren complejidad a la defensa europea. También en 2008 se aprueba la "Declaración de Capacidades",[12] que transmite a la defensa europea un elevado nivel de ambición, uniéndola al desarrollo de la Estrategia de Seguridad

9 European Defence Agency, *An Initial Long-Term Vision for European defence capability and capacity needs*, Bruselas, 2006.

10 European Defence Agency, *Future Trends from the Capability Development Plan*, Bruselas, 2008.

11 En concreto, se dice que es elaborado "por y para los Estados", European Union External Action, *Common Security and Defence Policy. Development of European military capabilities*, Bruselas, Updated: January 2011, Military Capabilities/8, 2011. Pág, 4..

12 Aprobada en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, diciembre de 2008, *Council of the European Union, Brussels*, 8 and 9 December 2008, 16863/08 (Presse 360).

Europea. No obstante, al efectuar un llamamiento a los Estados para cumplir sus compromisos, evidencia que éstos no habían sido aún satisfechos. En el campo de las intervenciones exteriores, el periodo 2003-2008 fue fructífero. Se pusieron en marcha, al menos en sus dos terceras partes, las misiones y operaciones de la Unión Europea, entre otros avances. Pero esto no fue suficiente para transformar la esencia de la política de defensa. Se vieron frustradas las esperanzas puestas en lo que muchos creían un desarrollo lógico: la creación de estructuras de defensa comunitarias (como un Cuartel General propio) que trascendieran el plano institucional. En ese lapso, los Estados agudizaron la tendencia al desarrollo de cooperaciones parciales, principalmente en industria aeroespacial. Se complicó pues el panorama de las iniciativas de cooperación: proyectos entre países de la UE, o coordinados por la AED, otros con países no comunitarios, y la cooperación con la OTAN.[13] El desarrollo práctico de la política europea de seguridad y defensa implica exteriorizar las diferencias estratégicas entre Estados, que empiezan a manifestar públicamente su desconfianza. Cuando se aprueba la misión en el Chad, Alemania hace patentes sus temores de que el despliegue pueda obedecer a intereses geoestratégicos particulares de Francia.

En 2009, a pesar del salto que muchos perciben en el Tratado de Lisboa, la política europea de defensa presenta ya unos contornos ciertamente difusos. Encontramos un proceso de desarrollo de capacidades a largo plazo que únicamente orienta las planificaciones estatales. En la cotidiana toma de decisiones, el factor intergubernamental no pierde su preponderancia.[14] Mientras, lo comunitario se confina a funciones orientadoras, contrayéndose estas también en sucesivos años.

LAS PARADOJAS DEL TRATADO DE LISBOA Y LA PCSD: UNA NUEVA ENCRUCIJADA

El Tratado de Lisboa incluye varias posibilidades potenciales para avanzar hacia la integración de la defensa europea: un procedimiento para generar defensa común,[15] un atisbo de defensa colectiva europea, cooperaciones reforzadas parciales, etc. Por otro

13 Se producen cambios de estatus y gestión en estos proyectos, como el franco-alemán de helicópteros de transporte; (2008), pasando a la Agencia Europea de Defensa. Aprobado en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores del 10 y 11 de noviembre de 2008. Versión consultada, *Conseil de L`Union Européenne, FR, 15396/08 (Presse 319).*

14 Aunque algunos autores (Jolyon Howorth) alaban los procesos de toma de decisiones supranacionales en algunas instituciones (Comité Político y de Seguridad), las de carácter político se hallan aún en manos de instancias intergubernamentales cuando son trascendentes.

15 Definición progresiva de una política común de defensa que podrá llevarnos a una defensa común.

lado, se mantiene vigente el principio de intergubernamentalidad,[16] en la práctica, las instituciones de defensa europeas (si podemos definirlas como tales) conservan sus funciones orientadoras: el liderazgo es solo potencial; en la defensa colectiva prevalece la OTAN, resultando demasiado evidente la ausencia de nuevos compromisos, afianzándose el principio de "voluntariedad"[17] y primacía del carácter nacional de las políticas de defensa. Esta segunda visión, la lógica limitadora del Tratado -y no las expectativas-, será la que acabe por imponerse.

Desde la entrada en vigor del Tratado (finales de 2009), se manifiesta la doble paradoja implícita en su aplicación: lo que se había previsto para poder contribuir a crear una defensa común no encuentra ningún desarrollo. Lo paradójico consiste en que los Estados, reacios a seguir el camino de la cooperación comunitaria, reconocerán que aislados carecen de una proyección defensiva relevante. Curiosamente, se fortalecerá una esencia que ahora era legalmente factible transformar, gracias al Tratado de Lisboa.

Evolucionaremos desde la esperanza en una defensa común, hasta contemplar la proliferación de múltiples plataformas de cooperación (o "subalianzas") que se acogen al término europeo y se suman a las iniciativas de la década anterior, complicando aún más el mapa defensivo del continente. Lo esencial es que cualquier referencia a una ambición u horizontes comunes queda diluida, al igual que la posibilidad de concretar una defensa auténticamente europea.

Este último aspecto, y la importancia que ha adquirido la crisis económica en las políticas financieras, marcan una tendencia general en la evolución de la defensa europea. El panorama es aún más complejo, al haber varios actores involucrados. La búsqueda de nuevos métodos de cooperación tampoco cesará.

En el terreno de las capacidades militares, se revela esa convivencia de diferentes líneas de actuación. Observamos una constatación urgente de que las necesidades de recursos para el desarrollo de las misiones y operaciones europeas no se cubren, como reflejaba la Declaración de Capacidades de 2008. La Carta que los países del Triángulo de Weimar dirigen a la Alta Representante a finales de 2010 (con todas las hipocresías que pueda incluir), es otra llamada de atención, como la declaración del Consejo de abril de 2010.

El "*Capability Development Plan*" (CDP) se había aprobado en 2008, pero recuérdese que tenía carácter orientador de las planificaciones de las defensas nacionales. A principios de 2010, el gobierno británico iniciaba la oleada de grandes recortes en

16 La definición y aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa quedan atribuidas al Consejo Europeo y al Consejo, quedando excluida la posibilidad de acudir al Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

17 Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares, algo que no es novedoso; pero siempre salvaguardando sus competencias en materia de defensa.

el gasto de defensa de los principales países europeos, hecho que demuestra la escasa repercusión de dicha orientación comunitaria. Las ofertas para cubrir todas las rotaciones de BG disminuyen. En el primer semestre de 2012, solo estaba disponible una de estas unidades, cuando su declaración de operatividad inicial (2007) establecía que debían ser al menos dos.

Añádase el efecto de las nuevas adhesiones a la Unión Europea, que obligan en 2009, transcurrido un año de la aprobación del CDP, a revisar el *Force Catalogue* (FG). Fue igualmente revisado (2011) del plan en su conjunto. Los Estados miembros tratan de cooperar con actores afines a sus intereses estratégicos, todo un síntoma de los derroteros que sigue la defensa europea, si bien se trata de una reacción inevitable por la naturaleza y características de una integración defensiva europea, que nunca tuvo un alcance verdaderamente común.

Por entonces (2010-2012), se considera el repliegue geoestratégico de Estados Unidos y el reto que esto implica para Europa. Quizás deberíamos preguntarnos si el *"disengagement"* de la propia Europa con respecto a su proyecto de defensa común no es de mayor envergadura aún.[18]

Sirvan los párrafos anteriores para entender las tendencias que marcan la evolución actual de la política de seguridad y defensa de la UE. Por un lado, cada vez se habla más de seguridad donde más competencias tiene la Unión; por otro, se diluye la posibilidad de crear una defensa que alcance a los 28. Aprovechando los mecanismos a su disposición, la Comisión asume progresivamente la iniciativa en el diseño de programas y reformas con repercusión en la defensa europea; dadas sus competencias, los aspectos relativos a la seguridad y la industria de defensa[19] son los únicos campos en los que pueden concebirse avances.

Paralelamente, la Agencia Europea de Defensa, principal institución común (aunque de naturaleza intergubernamental), como establece el Tratado de Lisboa, actúa únicamente para identificar potencialidades y coordinar proyectos entre grupos de países, al quedar fijado su presupuesto entorno a los 30 millones de euros desde el año 2008.[20]

18 En 2001, los países europeos contribuían al 37% de los gastos de la OTAN, en 2012 la cifra cae hasta el 28%. Datos obtenidos de la siguiente publicación, JANSEN, Christian, WITTEK, Kai y otros, "The Future of European Defence: Tackling the Productivity Challenge", edición online de Mckensey&Company de 2013 y accesible a través de www.cfr.org/europe/mckingsey-future-european-defence-tackling-productivity-challenge/p31216. Pág. 10.

19 Como se advierte en las decisiones adoptadas en el Consejo de la Unión Europea de abril de 2010 (con la participación de los ministros de defensa), sobre la Base Industrial de la Defensa, Mejora Contexto sobre Investigación de la Defensa, elaboración plan de sinergias civiles-militares, seguridad marítima, etc. En *Council of the European Union*, EN 8979/10 (Presse 90).

20 El Presupuesto para 2015 permanece congelado en 30.5 millones de euros.

Otros cambios afectan a las estructuras comunitarias, provenientes del año 2010. En la política europea de seguridad y defensa, las instituciones que gestionan la PCSD se integran en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), no sin dificultades,[21] lo que obligará a modificar los organigramas y estructuras en varias ocasiones. Además, el desarrollo de las misiones propiciará que se declaren operativas nuevas capacidades, como el "Centro del Cuerno de África", que se limitan a racionalizar el desempeño de dichas acciones.[22]

Sin embargo, al constatar que la dificultad para generar recursos puestos al servicio de acciones comunes es mayor, se hace más evidente la manifestación de las diferentes culturas estratégicas de los grandes países europeos; su predilección por cooperaciones parciales que, en ocasiones, son más exitosas que las de ámbito comunitario. La potenciación de los procesos intergubernamentales y el efecto de los recortes de los gastos de defensa, patentes desde 2008, propician un nuevo marco conceptual, elaborado en 2010: se trata del "*Pooling and Sharing*".

Es un ejemplo de cómo un concepto utilizado anteriormente, recogido incluso en documentos oficiales[23], es reinventado, para convertirlo en el eje potenciador del desarrollo de capacidades de la defensa europea. "*Pooling*" significa aprovisionarse conjuntamente, por parte de varios países, de bienes y servicios militares. "*Sharing*" significa uso conjunto de una capacidad colectivamente administrada. Esta es la definición, en la práctica implica superar la ausencia de una cooperación a 28...

Como necesidad apremiante, se plantea para la Unión la reducción del gasto militar, el modelo de cooperación franco-británico[24] y la evidencia de que, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales se pueden obtener resultados (*European Air Transport Comand*, EATC), que obligan a replantear la defensa europea. Se pone en marcha un nuevo marco de cooperación, anexo a los ya existentes, difuminando aún más esos resbaladizos contornos. A favor de este nuevo eje cooperador se citan en la doctrina tres

21 Derivados de las relaciones con el personal de otras instituciones europeas, la duplicidad de funciones con los servicios diplomáticos de los estados miembros y la falta de liderazgo en el desarrollo de sus funciones. Esto es analizado profusamente por Howorth, Jolyon, op cit. (2014).

22 El "*EU Operations Centre*" permanecía operativo desde 2007, pero es activado por primera vez en 2012 para coordinar las tres misiones desarrolladas en el Cuerno de África: ATLANTA, EUTUM SOMANIA y EUCAP NESTOR.

23 Por ejemplo, en el Consejo de la Unión Europea de diciembre de 2008 se destacaba el potencial de la Agencia Europea de Defensa para "reunir esfuerzos" (*pooling*) y "compartir costes" (*sharing*) como parte de su contribución para crear una base industrial europea de la defensa. *Council of the European Union*. EN 16863/08 (Presse 360).

24 Puede verse que, tras el Acuerdo franco-británico, el "*Pooling and Sharing*" ha permitido mantener la cooperación en defensa enganchada al proyecto europeo.

argumentos principales:[25] la cooperación resulta más fácil cuando la asumen estados con una cultura estratégica similar; las cooperaciones en un ámbito reducido permiten más libertad de acción a los Estados (EATC); se superan los inconvenientes asociados al empeño en articular una cooperación a gran escala, muy compleja en la práctica.

En cualquier caso, en el Consejo de Diciembre de 2010 se incluye el "*Pooling and Sharing*" como la iniciativa que vertebrará el desarrollo futuro de la defensa europea. Aunque se repiten constantemente todas las potencialidades del Tratado de Lisboa;[26] a largo plazo, únicamente queda abierta la puerta a una Cooperación Estructurada Permanente. no se hace tampoco explícito cómo puede evolucionar el concepto "*Pooling and Sharing*".[27]

En el Consejo de enero de 2011,[28] encontramos muchas de las cuestiones que conformarán el núcleo de las que serán más tarde abordadas , en el Consejo Europeo de Diciembre de 2013, que denotarán la situación de la defensa europea: aprendizaje de lecciones (aprobación en 2012 del *EU Military Lesson Learned Concept*); sinergias civiles-militares; uso flexible de los *Battlegroups*; refuerzo de la *European Defence Technological and Industrial Base* (EDTIB); aprovechamiento de proyectos parciales de cooperación; potenciación del liderazgo de la Agencia Europea de Defensa. En el Consejo de mayo de ese mismo año está ya configurado el nuevo marco conceptual[29] de la política de defensa europea: el eje se sitúa en "P & S".

La Unión Europea se convierte en una instancia de "valor añadido", mientras que a los Estados se les concede el "*driving role*". En el Consejo de julio de 2011,[30] se reconoce explícitamente el fracaso de la cooperación a 28 y se argumenta que "*Pooling and Sharing*" puede ser un sistema más flexible. La Unión Europea justificará esta nueva orientación en la dificultad a la hora de generar recursos para dotar suficientemente a las misiones y operaciones[31] puestas en marcha. Desde entonces, se ha tratado de estructurar el concepto como un proceso a más largo plazo, liderado desde las

25 MARINA, Claudia: *The trials and tribulations of European Defence Co-operation*. Centre for European Reform, Julio de 2013. Accesible a través de www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/pbrilf_trialstrib_24july2013-7692pdf.

26 *Council of the European Union* (defence sesión, 9 diciembre de 2010), EN 17745/10 (Presse 342).

27 "*Pooling and Sharing*" encuentra el mismo escollo para estructurarse que las anteriores iniciativas comunitarias: temor de los Estados a perder autonomía y el deseo de retener el control del desarrollo de capacidades para su defensa.

28 *Council of the European Union*, 5888/1/11 REV. 1 (en).

29 *Council of the European Union*, EN 10440/11 (Presse 143).

30 Se reconoce en el "*Comprehensive civilian military report on CSDP*" que la Alta Representante presentó el Consejo de la UE, el 18 de julio de 2011.

31 *Council of the European Union* (defence session 30 nov-1 dec, 2011), EN 17720/11 (Presse 458).

instituciones comunitarias.[32]A fin de cuentas, pervivía la esperanza de transformarlo en el embrión de una Cooperación Estructurada Permanente; Al mismo tiempo, se reconoce que persisten los problemas que impiden generar recursos suficientes para asignarlos a las misiones PCSD.[33]

La tesis que respalda el nuevo enfoque que intenta consolidar la Unión, como complemento al concepto "*Pooling and Sharing*", muestra importantes pretensiones. En primer lugar, implica deslizar la acción común, es decir: la PCSD, más orientada hacia la seguridad que hacia la defensa; trata de que sea aceptada una mayor implicación de la Comisión en la defensa. Un buen comienzo sería enfatizando la seguridad y de la reforma del mercado europeo de defensa); aporta el argumento de la coherencia con iniciativas similares de la OTAN ("Smart Defence"); traba cierta ligazón con la anterior revisión del CDP. En suma, se pretende absorber la cooperación emprendida por los Estados con países extracomunitarios.

Si "*Pooling and Sharing*" se vincula al desarrollo de capacidades defensivas en la UE desde finales de 2010, el otro gran discurso que explica la evolución paralela de esta faceta de la política europea es el progreso de principios económicos. La Comisión se adentra con más decisión en la defensa europea a través del problema de la competitividad, en un frente que desarrolla con más presión desde 2012.

Todo esto forma parte del trasfondo sobre el que se convocó el Consejo Europeo de diciembre de 2013. No había sido aprovechada ninguna de las posibilidades que abría el Tratado de Lisboa para "comunitarizar" la defensa, pero lo más importante era que el eje de la defensa europea se basara en un enfoque conceptual rendido a una evidencia: primacía de la soberanía de los Estados. Definimos esta situación como la "paradoja de Lisboa", por cuanto este tratado pretendía potenciar las tendencias que condujeran hacia una futura defensa europea.

Los resultados son doblemente paradójicos porque la soberanía estatal se convierte en una ilusión reconocida como tal por los propios Estados, que se saben incapaces de desarrollar capacidades defensivas en el futuro para afrontar en solitario, incluso en iniciativas de cooperación más modestas, los grandes desafíos globales. Como ejemplo, de las capacidades perdida por los Estados al reducir el gasto militar, Holanda aprueba la progresiva desaparición de su única brigada motorizada; mientras que otros países, disminuyendo más lentamente sus volúmenes globales de gasto defensivo, saben que una leve reducción tiene un impacto exponencial sobre sus capacidades.

En vísperas de la reunión que se celebró en diciembre de 2013 como balance de lo ocurrido en los cinco años precedentes, Lisboa no había proporcionado los resultados esperados, y el marco de cooperación impuesto no responde a la retórica utilizada.

32 Aprobación del "Código de Conducta del P & S", Consejo de noviembre de 2012.

33 *Council of the European Union* (defence session 22-23 mar. 2012) EN 7849/12 (Presse 117).

Por otra parte, los proyectos de cooperación puestos en marcha no compensan las restricciones presupuestarias en defensa,[34] mientras que la movilización común de recursos puede ser incluso más difícil. En el mismo sentido, existen dudas acerca de si la cooperación presente compensará los efectos de la reorientación geoestratégica estadounidense, y de si se podrán generar capacidades para que Europa pueda afrontar retos estratégicos a largo plazo. La defensa europea había complicado pues sus estructuras. Había difuminado sus contornos, lo que no ha de ser intrínsecamente negativo. En cambio, no estaba contribuyendo a resolver los problemas, como veremos en las conclusiones, obligando a los Estados a variar su actitud ante la cooperación.

EL CONSEJO EUROPEO DE DICIEMBRE DE 2013: LA NECESIDAD DE INTERPRETAR BIEN LAS SEÑALES

La guía histórico-interpretativa que hemos trazado debería servirnos de ayuda, para descifrar lo acontecido recientemente; en concreto, en el Consejo Europeo de diciembre de 2013. Nos basaremos en esta última etapa para descifrar las señales lanzadas sobre el futuro de la política europea de defensa, así como las oportunidades que se proyectan sobre la defensa española.

Los Consejos Europeos, entre 2009 y 2014, han abordado cuestiones tan sumamente importantes para la integración comunitaria como el "Pacto Euro-Plus", la "Estrategia Europa 2020", "Tratado MEC" de 2012, "Actas de Mercado Único", "Proyecto de Mercado Único Digital", los "Semestres Europeos", el "Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza", etc. Podríamos afirmar que el Consejo Europeo de diciembre de 2013, dedicado a la defensa, viene de la economía. Buena parte de la evolución de la política europea de defensa se ha visto condicionada por el énfasis en la industria de defensa, por el llamamiento a un mejor aprovechamiento de todos los recursos de la Unión Europea y una mayor participación de todas sus instituciones. En cierto modo, se intenta aprovechar la crisis económica para generar avances de la Unión Europea.

Esto significa que hay facetas de la política económica comunitaria que influyen (más en la defensa), sobre todo porque ésta última se diluye progresivamente en la política de seguridad. En este sentido, el desarrollo de estrategias regionales, la prioridad que se da a la firma de acuerdos comerciales bilaterales -que no excluyen la industria de defensa, incorporada en la tecnología de doble uso-, las medidas de consolidación presupuestaria y reformas en los Semestres Europeos, la inclusión de la defensa en

34 Los ahorros de los proyectos e iniciativas de cooperación lanzados desde el inicio de la crisis no alcanzan el 1% de los recortes presupuestados, según datos ofrecidos por MARINA, CLAUDIA, op cit, 2013. Pág, 1.

la nómina de Consejos Europeos sectoriales, como parte de la política de reformas; incluso las decisiones adoptadas en algunos casos, como el de la energía de 2011,[35] todo ello nos lleva a comprender que el impacto potencial de las decisiones económicas de la Unión Europea sobre su política de seguridad, con repercusión también en la defensa, es cada vez mayor.

Podemos resumir este argumento con la idea de que la integración económica, que avanza según el principio -establecido en 2011- de que la recuperación continental se obtendrá sumando la consolidación fiscal, reformas, crecimiento y empleo, también puede repercutir en la PCSD.

Cuando en diciembre de 2012 se configura el contenido del Consejo Europeo del año siguiente, se retoman las conclusiones del celebrado en 2008 (último focalizado en la defensa europea); se agregan aportaciones del reciente marco conceptual ("*Pooling and Sharing*"), considerando el efecto de la política económica comunitaria, se toma en consideración asimismo la evolución del contexto geoestratégico, se asumen los recortes en el gasto de defensa de los estados, y conscientes de las limitaciones reales para avanzar en algo que sea vinculante para todos los países de la UE, se enfatizan cuestiones más relacionadas con la seguridad que con la defensa. De esta manera, en el informe preparatorio que elabora Catherine Ashton[36] las dos claves fundamentales que se mencionan de nuestro contexto estratégico son la reorientación de Estados Unidos hacia el Pacífico y la existencia de un mercado de defensa europeo fragmentado. En el documento se observa que casi siempre la Comisión tiene algún tipo de competencia, vinculando por tanto cuestiones de seguridad y menos de defensa.

Sin embargo, la Comisión reconoce el restringido alcance de su enfoque, dados los recursos con que cuentan los Estados para sortear sus propias directivas (Directiva 2009/43/EC y 2009/81/EC) a través de instrumentos como el artículo 346 del Tratado de la Unión Europea, la aprobación de leyes nacionales sobre actividades estratégicas, la firma de contratos *offsets*, etc. No obstante, aboga por un modelo económico y de negocio en el mercado europeo de la defensa que de seguirse podría tener trascendentales repercusiones. Las propuestas que elabora el Task Force[37] superan en la práctica el *Pooling and Sharing*. Nos hallamos quizá ante un nuevo marco conceptual.[38] Todas ellas

35 Otro ejemplo de decisiones adoptadas en Consejos Europeos sectoriales que relacionan medidas económicas con seguridad y defensa, es la "Directiva de Ciberseguridad" adoptada en el Consejo Europeo de septiembre de 2013, dedicado a la Innovación y Servicios.

36 ASHTON, Catherine, *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence Interim Report by the High Representative*, Bruselas, Oficina de Prensa del Consejo, 24 de Julio de 2013.

37 European Commission, Commission Staff Working Document On Defence, *Communication Towards a more competitive and efficient defence and security sector* (COM 2013 542 final).

38 PINTADO RODRÍGUEZ, César, *Pooling&Sharing y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión

integran lo que llamamos "enfoque pragmático", que propugna un mercado europeo de la defensa estructurado en torno a unas cuantas empresas de dimensión europea, en calidad de contratistas, y una base sólida compuesta de eficientes empresas de mediano tamaño como subcontratas; agregándose otro sector de empresas de servicios, enormemente competitivas. Esta estructura permitiría abordar un modelo de negocio más adaptado a la realidad actual. Orientado a terceros mercados, principalmente a Asia, tendería a la diversificación de productos (tecnología de doble-uso). Se trata pues de crear una industria de defensa europea competitiva, como ampliamente es concebida en el Reino Unido, pese a los evidentes recelos existentes en ese país.

En el Consejo de noviembre de 2013,[39] se confirman algunas tendencias. Al destacar. Entre estas, la variedad de funciones asignadas a la Alta Representante; se insiste soterradamente en una mayor inclinación a tratar cuestiones de seguridad, lo que se explicita al declarar que establecida una relación más estrecha entre la defensa europea y el pilar "Justicia, Seguridad y Libertad". Las medidas en las que trabaja: ciberdefensa, efectividad energética, seguridad marítima, muestran no ya los intereses prioritarios de la UE, sino los campos en los que se puede esperar algún avance. No son estos los que genuinamente podrían considerarse el núcleo de una futura defensa común. Desde el punto de vista político, quizá lo esencial sea efectuar un llamamiento que impulse nuevos mecanismos de implementación de la Cláusula de Solidaridad.

En cuanto a las capacidades, recalca el *rol* orientador de la Unión Europea, reiterando la advertencia respecto a la cuestión del reclutamiento de capacidades civiles.

En este sentido, lo más reseñable es la relación de proyectos en los que se trabaja para involucrar a la industria y la Comisión en el desarrollo de capacidades. Algunos Estados, sobre todo el Reino Unido, desean evitar que la Comisión lidere algunos proyectos.[40]

En industria subrayamos, junto a otros aspectos ya señalados, la propuesta de armonización y acreditación, sobre los que hay aún largo camino por recorrer. Se asume el grueso del "enfoque pragmático" de la Comisión, aunque no se especifiquen medidas que puedan vincularse estrechamente a una consolidación inminente de la industria europea de defensa.

104/2013. Esta referencia ofrece un enlace teórico entre "Pooling and Sharing" y la reforma del mercado de la defensa en Europa.

39 Council of the European Union, *Council conclusions on Common Security and Defence Policy*, Brussels, 25-26 November 2013, Press office Consilium Europa.

40 La oposición más importante se concentra en el anhelo de la Comisión por liderar el "Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS)". Posición británica en House of Commons, *Documents considered by the Committee on December 2014* – European Scrutiny Committee. Accesible en http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmeuleg/219-xxiv/21923.htm.

Aunque el Consejo Europeo[41] del 20 de diciembre de 2013 pronunció declaraciones políticas importantes en cuanto a la defensa europea, ya presentes en el Tratado de Lisboa. Nuevamente hemos de presentar los resultados en su vertiente paradójica, sintetizada en una sucinta expresión: "La defensa importa", que refleja cómo se ha incorporado la defensa en las más altas esferas políticas de la Unión.

Por otra parte, la política de defensa de la UE aspira a identificarse con la "defensa continental". Si conectamos esta expresión con la evolución que ha seguido esta política en los últimos años, la UE insistirá en confeccionar una política de defensa, siquiera a través de la industria o la economía.[42] A su vez, los Estados supervisarán los progresos, cómo se avanza y quién lidera. El contenido político de la cumbre quedó completado con una referencia constante al papel de la OTAN[43] y con un concepto que nos parece interesante: "aprovechar Lisboa"; queda definido en la intención de intensificar la actividad conjunta en el campo de la defensa de la Agencia Europea de Defensa, el Consejo y la Comisión. Otro motivo que despierta la alerta de algunos Estados, y no solo del Reino Unido.

A pesar de la declaración inicial, que podría albergar la voluntad política de avanzar hacia una CEP en el futuro, en el desarrollo de capacidades utiliza el lenguaje de la cooperación con los Estados. En la "intromisión" de la Comisión en las capacidades vemos un intento de sortear lo intergubernamental mediante proyectos de cooperación para el desarrollo de ciertas capacidades, voluntariamente asumidos por algunos Estados. Porque lo relevante es que se certifica el modelo de cooperación "a la carta", aunque en la tarea recogida en el punto 12 parece aspirarse a una planificación europea[44] más ambiciosa.

Finalmente, el Consejo Europeo no certificó el establecimiento de ningún sistema de seguimiento, como había propuesto la Alta Representante. Entre otras razones, casi no hubo acuerdos que dieran lugar a compromisos vinculantes. Esquemáticamente, se puede decir que los compromisos de mayor calado no fueron muchos: se sancionó un sistema de cooperación compuesto en realidad por diferentes esquemas de cooperación;

41 Consejo Europeo 19 y 20 de Diciembre de 2013, Conclusiones, ES EUCO 217/13.

42 Impresión que refleja la prensa británica en artículos como *The EU is taking over defence policy by stealth*. Bernard Jenkin, Telegraph el 7 de diciembre de 2013.

43 Siguiendo la estela de la propia "Declaración de Saint-Malo" y todas las demás declaraciones políticas importantes, incluyendo el propio Tratado de Lisboa.

44 El punto 12 de las "Conclusiones" dice textualmente: "*Debe facilitarse la cooperación mediante una mayor transparencia y la puesta en común de información en la planificación de la defensa, lo que permitirá a los planificadores y responsables nacionales estudiar una mayor convergencia de las necesidades y plazos de disponibilidad de capacidades. A fin de fomentar una cooperación más sistemática y a largo plazo, el Consejo Europeo insta a la Alta Representante y a la Agencia Europea de Defensa a presentar antes de finales de 2014 el oportuno marco político en plena coherencia con los procesos de planificación vigentes de la OTAN*".

la declaración política del comienzo no concreta ninguna orientación política clara para los 28; se destaca la necesidad de cooperar con los otros pilares de la Unión; la única vía posible para superar lo intergubernamental parece ser la industria europea de defensa. Las esperanzas de configurar una industria de defensa menos fragmentada y más competitiva, nos llevan inevitablemente a un acuerdo político que permita aplicar los recursos generados al conjunto de la defensa europea. En resumen, el Consejo Europeo de diciembre de 2013 no debe ser considerado como un evento definitivo para la conformación de una defensa europea, en la que continúan difuminándose sus contornos.

La realidad, plasmada en los resultados obtenidos, contrasta con las expectativas generadas. Los autores[45] que antes se habían situado en el mayor nivel de exigencia, analizaban la necesidad de establecer una ruta en la ambiciosa planificación de la defensa europea. En la línea mantenida estos años, van dándose pequeños pasos. Más cerca de las conclusiones finales se quedaron quienes, llamándose "realistas",[46] propugnaban la ausencia de declaraciones políticas de gran alcance.

En suma, que los esfuerzos se centraran en poner en marcha los proyectos de cooperación parcial, reduciendo el anhelo y la ambición al despliegue de misiones civiles o a pequeñas operaciones militares. En el mismo sentido, con sentimientos europeístas más profundos, otros autores percibieron aquel acontecimiento como un momento de transición, que obliga a estar especialmente atentos a cuanto suceda en los próximos años para buscar mejores oportunidades de avanzar.[47]

Por otra parte, el Consejo Europeo de diciembre es clara muestra de la esencia más profunda de la política europea de defensa; no solo de la generada a partir del Tratado de Lisboa:[48] voluntariedad, intergubernamentalidad, difícil complementariedad con OTAN; sujeción a la actitud estratégica de las tres grandes potencias europeas; ausencia de planificación común vinculante, etc.

Así en los últimos quince años se han buscado diferentes enfoques con perfiles poco definidos. Los caminos que el Consejo Europeo ha tratado de abrir principalmente a través de la industria y la seguridad añadirán complejidad, pero no cambiarán nada las esencias, por esa razón se han abordado cuestiones periféricas.

45 BISCOP, Sven & FIOTT, Daniel (eds), *The state of defence in Europe: state of emergency*? Bruselas, Egmont Royal Institute for International Relations, Egmont Paper, 62, 2013.

46 GOMIS, Benoit, EU Defence: *Time for small steps, not grands projects*, Londres, Chathan House, Comment, 912.2013.

47 BOYER, Yves, *French Defence Policy in a time of uncertainties*, Paris, Foundation pour la Recherche Stratégique, Note 04/13, 2013.

48 ARTEAGA, Félix, *El Consejo Europeo de diciembre de 2013: repercusiones para la industria y la defensa de España*, Madrid, Real Instituto Elcano, ARI 46/2013. Aconsejamos la lectura de este texto en su conjunto porque defiende muchas de las ideas que tratamos de transmitir en estos párrafos.

En 2014 se abrió un nuevo ciclo que nos obligará a observar con detenimiento el desarrollo de las decisiones que se tomaron en diciembre de 2013: quizá el concepto "*pooling and sharing*" funcione a largo plazo como afirman sus defensores; quizá, también la consolidación de la industria se produzca -al menos parcialmente-, propiciando la definición de las actividades estratégicas europeas.[49]

Como mejor noticia de aquel Consejo Europeo, al menos no se han cerrado las puertas a una más amplia cooperación comunitaria. Empero, lo realmente interesante es que siempre se estará a tiempo de explotar algunas de las potencialidades de Lisboa, como la Cooperación Estructurada Permanente, especialmente en un contexto de incertidumbre y austeridad como el que vivimos.

OPORTUNIDADES PARA ESPAÑA EN LA ACTUAL POLÍTICA EUROPEA DE DEFENSA

La principal declaración política sobre la defensa europea tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013 es la que expresa brevemente el Consejo Europeo de junio de 2014.[50] Se vuelve a manifestar una vaga voluntad de fortalecer la defensa europea.

Durante el pasado año, la Comisión persiste en su afán de abordar cuestiones relacionadas con capacidades, con ánimo de profundizar en la cooperación y avance de la industria.

El enfoque "*Pooling and Sharing*" es el que continúa recibiendo respaldo político, aunque, como en el caso de las iniciativas de la Comisión, el marco en el que se desarrolla está lleno de matices, lugares en los que debemos adentrarnos para identificar las oportunidades que se ofrecen para la defensa española.

Tras una evolución de casi quince años, y una sucesión de enfoques y principios de gestión diferentes de la política europea de defensa, en los últimos desarrollos los Estados podrán contar con la Unión Europea para la mejora de ciertas capacidades y potenciar una industria de defensa más eficiente.

A raíz de todo lo analizado sobre la evolución de la defensa europea (con su influjo sobre la atlántica), debemos concluir que la defensa española no podrá definirse

49 Propuesta de Alessandro Marrone en "EDTIB challenges and options: security of supply and strategic activities", parte de la obra MASSON, Hélène (coord), *Security of Supply challenges and European Defence Technological and Industrial* Base: debates & dilemmas", Paris, Fondation pour la Recherche Stratégique, Note 26/13. 2013.

50 CONSEJO EUROPEO, *Consejo Europeo del 27 de junio de 2014. Conclusiones*. CO EUR 4. Página, 20.

únicamente por los procesos de integración en los que participa (europeo y atlántico). Ninguno está ahora en condiciones de atender a todos los factores de seguridad y defensa que constituyen el núcleo de nuestras necesidades.

Por esta razón, y ante la incertidumbre política que impera en las instancias de cooperación, es vital, como sugieren algunos autores,[51] definir con claridad nuestras prioridades estratégicas, para determinar así las capacidades requeridas.

El entorno comunitario europeo es especialmente propenso a acoger iniciativas de cooperación en el campo de las capacidades (incluyendo la investigación y la tecnología). Se beneficiarán particularmente aquellos Estados que decidan tomar la delantera en la búsqueda de la cooperación.

No estamos, ni de lejos, ante una planificación europea de la defensa que debamos implementar, en la parte que nos corresponda, sino ante un marco en el que se podrán facilitar proyectos que resulten de interés para la defensa de los Estados, y en este sentido hay oportunidades para quienes decidan aprovecharse activamente de ellas.

Para un país como España, esta actitud activa debe combinarse con una minuciosa vigilancia de las ofertas provenientes de otros Estados o de las propias instituciones comunitarias. La cooperación interna podrá canalizarse hacia múltiples direcciones. A partir de ahí, la claridad de principios será básica para obtener ventajas de las oportunidades presentes. En nuestro caso, no debe faltar el análisis de su complementariedad con los proyectos de la OTAN en los que participemos; un cálculo que persiga la reducción de costes de adquisición, mantenimiento, suministros y tecnología; la ambición de acceder a capacidades relevantes para la mejora de nuestra defensa.

Es fundamental que, al elegir proyectos e iniciativas de cooperación, escojamos aquellos que lleven implícita la posibilidad de abordar cooperativamente la lucha contra los riesgos y amenazas que más nos preocupan. El nuevo sistema de seguridad nacional que ha sido creado en nuestro país en los últimos cinco años, cuyo producto más sólido ha sido la aprobación en 2013 de la "Estrategia de Seguridad Nacional", permite por primera vez en nuestro país jerarquizar los intereses estratégicos y de responsabilidades.

Como ponen de manifiesto algunos autores, el nuevo enfoque es también idóneo para aquellos Estados capaces de consolidar una política de defensa consensuada a largo plazo[52].

51 ARTEAGA, Félix, op cit, Madrid, 2013.

52 Drent, Margriet y otros, *Defence Cooperation in Clusters. Identifying the next steps*, La Haya, 2014. Clingendael Report. Netherlands Institute of International Relations. Págs. 7-12.

Deberán tenerse en cuenta las directrices de la UE al planificar nuestra defensa.[53] También es de interés estudiar con detenimiento los procesos de planificación de los países de nuestro entorno, y de aquellos con una cultura estratégica similar, ya que se podrían derivar algunas oportunidades de cooperación susceptibles de llegar a la UE en busca de orientación o financiación.

En general, también a España le interesa explotar al máximo el frente que abre la Comisión en capacidades.

A partir de lo destacado en este artículo sobre la naturaleza y evolución de la defensa europea, creemos poder concluir que será vital en los próximos años, para el desenvolvimiento de nuestra defensa dentro del marco comunitario, seguir de cerca los siguientes procesos:

1. La evolución intelectual de la propia idea de Europa (los movimientos sociales, políticos, reivindicativos o intelectuales) que se reflejen en los principales foros e instancias políticos del continente; y, sobre todo, qué consecuencias arroja sobre los conceptos y políticas comunitarios, particularmente en la defensa europea.

2. En los próximos años, ante los recortes en el gasto, la evolución de la defensa europea dependerá aún más de la política de los "tres grandes". Hay que estar especialmente atentos a los cambios que puedan generar sus políticas de seguridad, sus interrelaciones, sus alianzas, etc. Al menos hasta el año 2017, no se definirán algunas de las opciones estratégicas de los principales Estados: 2016 es el año definitivo de la implementación de la cooperación franco-británica; 2017 puede ser el año del referéndum británico; a partir del 2015 no existirán grandes operaciones militares como la de Afganistán; en torno a 2015-2016, finalizarán los grandes programas europeos de armamentos.

3. Ya en el terreno estrictamente comunitario deberemos sumarnos a las iniciativas de la Comisión para crear una industria de defensa europea más eficiente (no la creación de un mercado comunitario), allá donde ha estructurado su política sobre la industria de defensa[54] ("mercado interior", "seguridad del abastecimiento", "promoción de una industria de defensa más competitiva" y "desarrollo de capacidades"). En el caso de España, los dos últimos son más concretos.

53 Finalmente, en 2014 se ha revisado el *Capability Development Plan*, que ha fijado dieciséis acciones prioritarias.

54 COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un nuevo acuerdo para la defensa europea. Hoja de ruta para la aplicación de la Comunicación COM (2013) 542. Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente*. Bruselas, 24.6.2014. COM (2014), 542.

3.1. En el área de desarrollo de capacidades, debe involucrarse en iniciativas como la "evaluación conjunta de necesidades de capacidades", proyectos de cooperación "civil-militar" y todo cuanto tenga que ver con "espacio y defensa". En el caso de la investigación, el empeño de la Comisión por adentrarse en el terreno de las capacidades llevará a poner a disposición de los Estados programas y fondos para su defensa que permanecían cerrados.

3.2. Es importante seguir la evolución de los programas de financiación propuestos por la Comisión para PYMEs relacionadas con la industria de defensa: habrá que estudiar cómo se podrán aplicar en España para ofrecer un plan de estímulo de "reconversión industrial" de medianas empresas que puedan trabajar como proveedores de productos y servicios para la defensa, mejorando así su productividad o diversificar sus ofertas. Todo ello en conexión con las necesidades de nuestra defensa.

3.3. La firma de acuerdos comerciales con terceros por la Comisión debe servir para detectar oportunidades de negocio de nuestra industria. Habrá que estar también atentos al impacto que las reformas económicas europeas puedan tener sobre la industria de defensa: gobernanza económica, estímulos sectoriales, y sobre todo a las negociaciones transatlánticas.

4. Debemos prestar atención tanto al desarrollo y evolución de los proyectos europeos como a las capacidades que la Agencia Europea de Defensa identifique como factibles de ser compartidas. Dentro del sistema (o cultura) "*Pooling and Sharing*" España debería explotar al máximo las ofertas de proyectos en el marco de la AED, buscar sinergias con miembros de la UE con necesidades geoestratégicas similares, además de seguir desarrollando la participación en los proyectos en los que está ya integrada. En este sentido, las iniciativas se han incrementado desde el Consejo Europeo de diciembre de 2013. España se ha incorporado a diecisiete, algunas incluso de significativo alcance estratégico (reabastecimiento en vuelo), otras de carácter tecnológico, otras para la mejora de las posibilidades de entrenamiento, y la mayoría útiles para la evaluación de capacidades, gestión y racionalización de recursos.

5. Deberemos estar atentos al avance de las propuestas que hizo la Comisión en relación a lo siguiente:

5.1. Certificación y estandarización (qué efectos tendrá sobre la industria española; en qué tipo de actividades se centra; qué oportunidades abre para la cooperación con terceros países y para entablar nuevas asociaciones empresariales; cómo podrán combinarse los procesos con la participación en otros proyectos y adquisiciones no europeos que nos interesen).

5.2. Al desarrollo del modelo de negocio que vaya perfilando progresivamente la Comisión (según sus deseos o según sus posibilidades): estudiar en qué pueden quedar las opciones españolas con respecto a nuestros competidores y clientes.

5.3. Estudiar qué sistemas de compensación se pueden solicitar a la Unión Europea en caso de que los procesos anteriores lesionen algunos de nuestros intereses fundamentales.

No obstante, la perspectiva general de las oportunidades que ofrece la política europea de defensa para España se completa aludiendo a sus limitaciones (lo que no nos puede ofrecer) y sus ambigüedades (que impiden que se resuelvan algunos problemas esenciales para permitir el desarrollo de los mecanismos previstos en Lisboa que difuminan sus contornos). En ambos extremos, el relato histórico que presentamos al comienzo nos ayudará a comprender brevemente sus carencias.

Hemos visto que, tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013, la UE (que a nivel estratégico sigue estancada),[55] nos ofrece un marco de ayuda para el desarrollo de capacidades de manera cooperativa y la posibilidad de mejorar en parte la eficiencia de nuestra industria de defensa. Pero no quedan solventadas algunas necesidades:

- En cuestiones claves, como el desarrollo de capacidades (defensa antimisiles y otras). España está más interesada en integrarse en proyectos OTAN, cuya conexión con la PCSD no es posible. Podemos referirnos también a proyectos fundamentales para la interoperabilidad pertenecientes al marco transatlántico.
- En política de adquisiciones, los proyectos "P & S" no son todavía el marco para cubrir todas nuestras exigencias de abastecimiento.
- En el campo de la industria de defensa, la coordinación con los otros cinco grandes países fabricantes (a los que se puede unir Polonia), quizás debe ser la antesala para un mercado de defensa europeo menos fragmentado. Tengamos en cuenta que desde 1999 no se produce una operación conjunta en este campo a gran escala.[56]
- Si hablamos de compartir capacidades el camino a recorrer es aún más largo, y las posibilidades a las que acogerse son varias: proyectos "*Smart Defence*", proyectos "*Pooling and Sharing*" y otros.

En definitiva, desde el punto de vista de la defensa, Europa es hoy una invitación a participar en una cooperación que tiene lugar en un entorno difuso. El propio marco

55 No se modificó la estrategia de seguridad europea como pedían algunos países, la "Estrategia de Seguridad Marítima" aprobada finalmente en 2014 es el resultado de un trabajo de cuatro años, mientras que la "*framework*" para afrontar las ciberamenazas, también aprobada en 2014, tiene como principal objetivo la protección de los sistemas europeos y la orientación a los Estados.

56 Vedrine, Hubert, *Report for the President of the French Republic on the consequences of France´s return to NATO`s Integrated Military Command, on the future of Transatlantic Relations, and the outlook for the Europe of Defence*, Paris, 2012. Donde se explican algunos de los problemas que impiden un mercado más consolidado a nivel europeo: grandes proyectos con Estados Unidos, incluyendo a la propia Francia (THALES); la falta de acuerdo para la fusión BAE SYSTEMS-EADS, ETC.

de cooperación que ha sido aprobado últimamente (*"Policy Framework for Systematic and Long-Term Defence Cooperation"*)[57] habrá de convivir también con el aprobado por la OTAN en la Cumbre de Gales ("*Framework Nations Concept*").

Como se desea conectar con el plan de desarrollo de capacidades, tendrá un carácter orientativo, supeditado a las planificaciones nacionales; tampoco está armonizado con el "*NATO Defence Planning Process*". A ello debemos sumar que las cooperaciones entre estados al margen de la OTAN y la PCSD[58] son un recurso con el que hay que contar.

De todas formas, los proyectos europeos e iniciativas a los que nos podríamos incorporar nos permitirían desarrollar capacidades que necesitamos, acceder a una mejor financiación, también a investigaciones de vanguardia, y podrían contribuir a reducir costes y promover la eficacia de nuestra industria de defensa.

57 Council of the European Union, Press Release 3346th *Council Meeting. Foreign Affairs*. Brussels, 17 and 18 November 2014. PR CO 58. Pág. 23.

58 Francia, por ejemplo, participa en varias plataformas de cooperación con Estados Unidos en defensa, tales como la "*The Trilateral Strategic Initiative*" y la "*Multinational Interoperability Council*".

CONCLUSIONES

Las fuerzas armadas de los países europeos deben atender a más compromisos que hace veinte años, con menos recursos. Y además deben convivir con la difusa relación entre las dos grandes instituciones en las que participan: OTAN y Unión Europea. A ello debemos añadir que incluso las cooperaciones que se desarrollan entre los Estados más próximos cultural y estratégicamente (los ya mencionados "*Clusters*") no superan los problemas derivados de la desconfianza y de la carencia de una planificación conjunta.

La Política Común de Seguridad y Defensa no es una instancia disponible para solucionar nuestros problemas, ahora bien: las instituciones comunitarias son un recurso al que acudir a la hora de fortalecer capacidades que necesitamos mejorar.

En contra de lo que parece, no debemos sentir esta propuesta como una expresión de pesimismo europeísta, sino que, pasado el tiempo, quizás podría ser el contexto que se necesite para convertir hábitos de cooperación en una planificación verdaderamente comunitaria. Porque, imperceptiblemente, la cooperación a través del "P & S" quizás comprometa más a quienes decidan participar en proyectos comunes distintos a los marcos conceptuales anteriores.

Queremos resaltar otra idea: aquellos países que más claras tengan sus ideas, más concretas presenten sus prioridades y más decisión política muestren para llevarlas a la práctica, podrán beneficiarse en mayor medida de las oportunidades de cooperación, coadyuvando a una mayor cohesión futura de la defensa europea. En el caso de España, la política europea de defensa nos permitirá diseñar propuestas que, implícitamente, supongan afrontar ciertas amenazas.

Hemos querido transmitir que, de cara al futuro de la defensa europea, es imperativo que los Estados, haciendo uso de la autonomía que todos los textos les conceden en esta área vital de su soberanía, formulen un diseño responsable de las capacidades que precisen. Esto les habrá de llevar a un mayor aprovechamiento de las posibilidades que ofrece la Unión Europea, que, orientadas a través de diversas cooperaciones, podrán convertirse en la materia prima para construir, quizás, una defensa común.

BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA, Félix, *El Consejo Europeo de diciembre de 2013: repercusiones para la industria y la defensa de España,* Madrid, Real Instituto Elcano, ARI 46/2013.

ASHTON, Catherine, *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence Interim Report by the High Representative,* Bruselas, Oficina de Prensa del Consejo, 24 de Julio de 2013.

BISCOP, Sven & FIOTT, Daniel (eds), *The state of defence in Europe: state of emergency?* Bruselas, Egmont Royal Institute for International Relations, Egmont Paper, 62, 2013.

BOYER, Yves, *French Defence Policy in a time of uncertainties*, Paris, Foundation pour la Recherche Stratégique, Note 04/13, 2013.

COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un nuevo acuerdo para la defensa europea. Hoja de ruta para la aplicación de la Comunicación COM (2013) 542. Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente. Bruselas, 24.6.2014. COM (2014), 542.*

CONSEIL DE L`UNION EUROPEÉNNE, *Communiqué de presse, 2903éme sesión du Conseil, Affaires généraleset relations extérieures, Relations extérieures,* Bruxelles, le 10 et 11 novembre 2008. FR 15396/08 (Presse 319).

CONSEJO EUROPEO, *Consejo Europeo 19 y 20 de diciembre de 2013, Conclusiones*. ES EUCO/217/13.

CONSEJO EUROPEO, *Consejo Europeo del 27 de junio de 2014. Conclusiones.* CO EUR 4.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 2915 Council meeting, General Affairs and External Relations, External Relations,* Bruselas, 8 y 9 de diciembre de 2008. EN 16863/08 (Presse 360).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 3009th Council meeting, Foreing Affairs, Luxembourg, 26 April 2010*. ED 8979/10 (Presse 90).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 3055th and 3056th Council Meetings, Foreign Affairs, Defence and Development, Brussels, 9 December 2010.* EN 17745/10. (Presse 342).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 3065th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 31 January 2011*, 5888/1/11 REV 1 (en).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 3091st Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 23 and 24 May 2011,* EN 10440/11 (Presse 143).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 3106th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 18 July 2011*, EN 12865/11 (Presse 246).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 3130th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 30 November and 1 December 2011*, EN 17720/11 Provisional Version.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 3157th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 22 and 23 March 2012*. EN 7849/12 (Presse 117).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Council conclusions on Common Security and Defence Policy*, Brussels, 25-26 November 2013. Oficina de Prensa del Consejo.

DRENT, Margriet y otros, *Defence Cooperation in Clusters. Identifying the next steps.* La Haya, 2014. Clingendael Report. Netherlands Institute of International Relations.

EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document on Defence, Communication Towards a more competitive and efficient defence and security sector*, Brussels, 24/04/2013. COM (2013) 542 final.

EUROPEAN DEFENCE AGENCY, *An initial Long-Term Vision for European defence capability and capacity needs*, Bruselas, 2006.

EUROPEAN DEFENCE AGENCY, *Future Trends from the Capability Development Plan,* Bruselas, 2008.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION, *Common Security and Defence Policy. Development of European military capabilities,* Bruselas, Updated: January 2001, Military Capabilities/8, 2011.

GOMIS, Benoit, *EU Defence: Time for small steps, not grands projects*, Londres, Chathan House, Comment, 912, 2013.

HAINE, Jean-Yves, *ESDP: an overview*, Paris, European Institute for Security Studies, 2005.

HOUSE OF COMMONS, Documents considered by the Committee on December 2014 – European Scrutiny Committee. Accesible a través de http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmeuleg/219-xxiv/1923.htm.

HOWORTH, Jolyon, *Security and Defence Policy in the European Union*, Basingstoke, 2014.

JANSEN, Christian, WITTEK, Kai y otros, *Tackling the Productivity challenge*, edición online de Mckensey&Company, 2013 y accessible en www.cfr.org/europe/mckingsey-future-european-defence-tackling-productivity-challenge/p31216.

Letter of Intent Framework Agreement Treaty, Versión consultada en https//www.gov.uk/letter-of-intent-reestructuring-the-european-defence-industry.

LINDSTRAM, Gustav, *The Headline Goal,* Paris, European Institute for Security Studies, 2007.

MAJOR, CLAUDIA, *France, Germany and European Defence: more pragmatism and less pathos, please*, Paris, Institut Français des Relations Internationales, 2013.

MARINA, Claudia, *The Trials and tribulations of European Defence Co-operation*, Centre for European Reform, 2013. Accesible a través de www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/pbrilf_trialstrib_24july2013-7692pdf.

MASSON, Hélène (coord.), *Security of Supply challenges and European Defence Technological and Industrial Base: debates & dilemmas*, Paris, Fondation pour la Recherche Stratégique, Note 26/13, 2013.

PINTADO RODRÍGUEZ, César, "*Pooling and Sharing" y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión 104/2013.

VEDRINE, Hubert, *Report for the President of the French Republic on the consequences of France´s return to NATO´s Integrated Military Command, on the future of Transatlantic Relations, and the outlook for the Europe of Defence*, Paris, 2012. Accesible en http://www.diplomatie.gouv.fr/en/global-issues/defence-security/french-defence/international-organization-in/nato/france-and-nato/article/hubert-vedrine-report-submitted-to.

VVAA, *Military Capability Development in the Framework of the Common Security and Defence Policy*, Chipre, Ed. CY2012EU, 2012.

- Artículo recibido: 27 de julio de 2014.
- Artículo aceptado: 5 de febrero de 2015.

REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE)

Alejandra Álvarez Suárez

Licenciada en Filología Árabe por la Universidad Complutense de Madrid y doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Barcelona. Durante los años 2006-2009 fue profesora en la Universidad de Alepo (Siria) y en la actualidad colabora como docente en el Master sobre mundo árabe e islámico de la Universidad de Barcelona.

Correo: Alejandraas3@hotmail.com

EL COLAPSO DE UN ORDEN ¿EXASPERACIÓN O INSTRUMENTALIZACIÓN? UNA RETROSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE LA DERIVA CONFESIONAL DEL CONFLICTO SIRIO

Resumen

La guerra civil en Siria, con los diferentes protagonistas, escenarios y elementos que la conforma, no puede ser adecuadamente comprendida sin acudir antes a una visión retrospectiva de la historia más reciente del país. En el presente artículo se presenta una perspectiva histórica de la cuestión confesional perceptible en Siria, que está articulada en tres épocas diferenciadas –el final del dominio otomano, el Mandato y el estado contemporáneo– con el objetivo de determinar si la religión es una parte esencial de dicho conflicto o si, por el contrario, las creencias religiosas han sido utilizadas por los diferentes bandos como un instrumento político y de agitación social. Además, se mostrará cómo algunos de los elementos que hoy se consideran característicos del actual estado de la situación que vive el país están presentes en el devenir de Siria desde hace ya más de un siglo y medio.

Palabras clave

Siria, guerra civil, conflicto, confesionalidad del Estado, islamismo.

Abstract

The Civil war in Syria with its different protagonists, scenarios and all elements that make it up can´t be appropriately understood without a retrospective view on recent History. This article deals with a historic perspective about the perceptible confessional matter in Syria which is differentiated in three main periods: the end of the Ottoman Control, the Mandate and the Contemporary State- and has the goal or determining if religion plays an essential role within the conflict or if on the contrary religious beliefs have been used for all different sides as a political or social upheaval instrument. Moreover I will display elements that are considered characteristic in the context of the country´s current situation which have been present in Syria process for more than one and a half century.

Keywords

Syria, civil war, conflicto, State confessionality, Islamism.

EL COLAPSO DE UN ORDEN ¿EXASPERACIÓN O INSTRUMENTALIZACIÓN? UNA RETROSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE LA DERIVA CONFESIONAL DEL CONFLICTO SIRIO

Anā u-ahūy ᶜal-ibn ᶜammī,

anā u-bin ᶜammī ᶜal-garīb.

Yo y mi hermano contra mi primo,

Yo y mi primo contra el extraño.

(Refrán sirio)[1]

INTRODUCCIÓN

El cariz que han tomado los acontecimientos que se suceden en Siria desde hace casi cuatro años nos obligan a adaptarnos en nuestros análisis al devenir de las circunstancias, algo que, en ocasiones, impide observar con más detenimiento algunos episodios significativos que acaban en los archivos como meras imágenes periodísticas. Éste es el caso de una escena que, hasta hace bien poco, había pasado inadvertida a ojos de numerosos observadores: me refiero a la retirada de los mojones fronterizos que separan los territorios de Irak y Siria, que fueron allí colocados como resultado de los acuerdos Sykes-Picot, firmados en 1916. Este acto, que posee un marcado contenido simbólico, ha sido realizado por una milicia islámica sunní de nombre cambiante, que actualmente se viene autodenominando Estado Islámico (*ad-dawla al-islāmiyya*)[2]. Este grupo ha proclamado un califa árabe en la persona de Abū Bakr al-Bagdādī.

1 Muhammad Hayr ad-Dīn al-Asadī, *Mawsuᶜat Halab al-muqārana*, 7 vols., Universidad de Alepo: Alepo 1981-1988, V, 495. Para la transcripción del árabe utilizo el sistema centroeuropeo, que básicamente puede describirse de este modo: *bṯǧḥḫdḏrzsšṣḍṭẓfqklmnhyw*à (siguiendo el orden tradicional del alifato) e indicando las vocales largas con un guión superior.

2 También conocida como EIIL en español o ISIS/ISIL en inglés, las siglas de Islamic State of Iraq and Syria (o Levant), la traducción inglesa del nombre original del grupo, el acrónimo Dācaš (ad-Dawla al-Islāmiyya fī cIrāq waš-Šām). El topónimo aš-Šām incluye reivindicativamente la Siria interior, el monte Líbano, Palestina y Jordania, territorios que, a pesar de su complejidad, siempre han constituido una unidad en la mente de los árabes. Cf. Muhammad Hayr ad-Dīn al-Asadī, Mawsucat Halab al-muqārana IV, 417-418; Philip S. Khouri, Syria and the French Mandate. The Politics of the Arab Nationalism, 1920-1945, Princeton: Princeton Univ. Press 1987, 536; Daniel Pipes, Greater Syria. *The History of an Ambition*, Oxford: Oxford University Press 1992, 31.

Todos estos factores pueden resultar anecdóticos en un contexto de permanente caos como el que está viviendo el próximo oriente en general, y más en concreto Siria e Irak. Sin embargo, independientemente de la importancia o significación que pueda adquirir este grupo yihadista en la lucha por el poder en estos territorios, estos actos simbólicos reflejan un malestar y una reivindicación sunní que se remontan hasta una época muy concreta de la historia moderna y contemporánea de esta región. La guerra en Siria, que si bien comenzó como una protesta social contra el régimen,[3] ha sido posteriormente aprovechada, tanto por una facción muy bien identificada de los que defienden esa vieja reivindicación de corte religioso como por quienes, a toda costa, buscan mantener el e*status quo*. Ambos bandos han hecho derivar el significado del choque, transmutando su carácter político y social en una lucha de adscripción puramente confesional. Esta situación no puede en cambio ser interpretada adecuadamente si nos limitamos a retroceder hasta un período lejano de la historia islámica, como por ejemplo los orígenes de la lucha entre chiíes y sunníes.[4] Confeccionar un mapa socio-religioso de la región, por muy detallado que resulte, tampoco podrá aclararnos mucho a este respecto.[5]

Precisamente por esa razón, en este artículo reflejaré una visión retrospectiva, que se presenta articulada en tres hitos o jalones que pueden ayudarnos a entender mejor la complicada situación actual y determinar si la religión es una parte esencial del conflicto; o si, por el contrario, ha sido más bien utilizada por los diferentes bandos enfrentados como mero instrumento político y de agitación social. Al mismo tiempo, mostraré cómo algunos de los elementos que hoy se consideran característicos de la

3 Recordemos que los dos principales lemas que podían oírse en las primeras manifestaciones contra el régimen, durante marzo de 2011, fueron: "no al sectarismo religioso" (lā lit-tayfiyye), y "el pueblo sirio es uno" (aš-šahb as-sūrī wāhid). Estos referentes han desaparecido del panorama sirio para dejar paso a algunos, como "Los alawíes al ataúd y los cristianos a Beirut" (il-calāwī cat-tābūt ul-msīhī ca-Bayrūt). Por otro lado, el grito inicial hurriyya u-bass! ("¡libertad y basta!") ha dejado paso a nuevas variantes en las que se juega con los componentes de la enumeración Allāh, Sūriyā, Hurriyya u-bass ("Dios, Siria, libertad y basta"), según sea la ideología de quien lo profiere. Sobre las circunstancias que dieron lugar a la protesta en Siria, cf. Fouad Ajami, The Syrian Rebellion, Standford: Hoover Institution Standford University, 69-82.

4 Me refiero concretamente a la lucha por controlar el poder del califato que tuvo lugar en el siglo VII entre las diferentes facciones musulmanas y que dio lugar más tarde a la *sunna* y a la *šī'a* (cf. *Encyclopædia of Islam*, Leiden: Brill 1986, I, 382-386. Ésta es una historia que, aunque pueda incorporarse a diferentes análisis, resulta aún demasiado lejana; incluso para los propios musulmanes. Por otra parte, comienza a ser cuestionada en trabajos publicados al respecto por varios historiadores. Cf. Patricia Crone and Michael Cook, *Hagarism. The Making of the Islamic Word*, Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

5 Véase en este sentido la descripción que presento en mi tesis doctoral: Alejandra Álvarez Suárez, *Comunidades no musulmanas en un entorno musulmán. La pervivencia del modelo otomano en la actual Siria*, Madrid: Cantarabia 2012, 7-53 e Id & Francisco del Río, "The current Syrian popular view of the Jews", The Levantine Review 2/2 (2013), 108-109.

situación política y social están muy presentes, desde hace ya más de un siglo. Una mirada hacia la historia reciente también nos permitirá identificar cuáles son las reivindicaciones y frustraciones concretas de la *sunna* conservadora, a saber: el retorno a una situación en la que el Islam era tradicionalmente la confesión social y religiosa dominante, y el fin de la influencia occidental, manifestada en los diferentes episodios por los que ha transcurrido la Siria contemporánea.[6] La cuestión crucial es que estas reivindicaciones, compartidas por muchos, han sido capitalizadas por los radicales religiosos enfrentados al régimen. Entienden estos que dicho retorno ha de realizarse con la lucha armada, bajo la forma del salafismo; o incluso asociado al "*takfirismo*".[7] Aunque el régimen sirio ha capitalizado una visión radical del islam conservador en su propio beneficio, es un error considerar que existe una única facción en la *sunna* siria, siempre caracterizada por su posición conservadora moderada.

1839-1876: EL FIN DEL ORDEN TRADICIONAL Y LA INDIGNACIÓN SUNNÍ

Hasta un momento muy preciso en la historia, el orden social en las provincias árabes orientales del antiguo Imperio otomano se regía por unas reglas bien delimitadas, mayoritariamente aceptadas por el conjunto de grupos sociales y religiosos que formaban esta sociedad. Esas reglas básicas estaban marcadas por la šarīca y, a grandes rasgos, eran las siguientes:

1) el islam sunní es la religión dominante,

2) por consiguiente ambos grupos, los formados por no sunníes y no musulmanes, deben reconocer su superioridad,

3) debe haber restricciones en la práctica y propagación de las religiones ajenas al islam sunní,

6 Un reciente análisis acerca de la historia moderna y contemporánea de Siria, desde una perspectiva más generalista, con la intención de comprender el actual conflicto, ha sido presentado por John McHugo, *Syria. From the Great War to Civil War,* Londres: Saqi Books 2014.

7 El salafismo, el movimiento que postula el tawhīd o monoteísmo absoluto, rechazando cualquier tipo de veneración popular (recordemos el episodio del Estado Islámico destruyendo la tumba del profeta Jonás en Mosul, y que a veces ha sido explicado aludiendo a una acción anticristiana) y cualquier acto de devoción o afecto religioso dirigido al Profeta o a su familia; y por otra, el rechazo de cualquier bidca o innovación en la religión que fuera posterior al tercer siglo de la Hégira. Por su parte, los seguidores del takfirismo (del árabe takfīr) entienden que todo el que no comparte su interpretación del islam debe ser considerado infiel (kāfir).

4) las diferencias entre la religión dominante y el resto deben apreciarse claramente, incluso en la vida diaria y

5) políticamente, los musulmanes sunníes han de prevalecer en su posición dominante sobre el resto.[8]

Teniendo todo esto en cuenta, no había inconveniente alguno en mostrar respeto hacia la autonomía jurídica y religiosa para los súbditos de las diversas confesiones: de hecho, la coexistencia religiosa fue en general pacífica, gracias en parte al sentido práctico que habían demostrado los gobernantes otomanos, exceptuando algunos períodos muy concretos del siglo XVIII.[9] No obstante, este sistema fue deteriorándose poco a poco, a causa de dos motivos fundamentales: la intromisión de los países occidentales y el propio colapso interno, que igualmente puede atribuirse a la corrupción generalizada que campaba en la clase gobernante de un imperio tan extenso como el otomano. Otros factores relevantes fueron la tendencia descentralizadora en la administración y la crisis económica endémica, cuyas raíces podemos encontrarlas en un uso inadecuado de la tierra.[10]

El deterioro del sistema de protección jurídica (en turco otomano imtiyâzât), concebido como una extraterritorialidad y pensado en su origen para beneficio de los occidentales residentes en el interior del imperio, fue el primer paso de la crisis del orden social y religioso en las provincias árabes. Este sistema de protección, por medio del cual los extranjeros podían regirse por sus propias leyes, establecer sus propios tribunales de Justicia y gozar de ciertas exenciones económicas, se desvirtuó a partir del último tercio del siglo XVIII. Las potencias occidentales se arrogaron entonces, con un claro objetivo político, el derecho de proteger a las minorías no musulmanas, llegando a obtener esos mismos privilegios para muchos súbditos otomanos con la aquiescencia de los gobernantes.[11] Al cabo de un corto espacio de tiempo, la mayoría

8 Cf. Abdullah Saeed, "Rethinking Citizenship Rights of the Non-Muslims in an Islamic State: Rashid al-Ghannushi's contributions to the evolving debate", *Islam and Christian-Muslim Relations* (1999), 308-309. Para una descripción detallada de la legislación islámica al respecto, véase la obra ya clásica de Antoine Fattal, *Le statut légal des non-musulmans en pays d'Islam*, Beirut: Dar el-Machreq 1995.

9 Cf. Bernard Heyberger, *Les chrétiens du Proche-Orient au temps de la réforme catholique (Syrie, Liban, Palestine XVI-XVII s.)*, Roma: École Française 1994, 51; Abraham Marcus, The Middle East on the Eve of Modernity. Aleppo in the Eighteenth Century, Nueva York: Columbia Univ. Press 1989, 41.

10 Cf. Ignacio Gutiérrez de Terán, *Estado y Confesión en Oriente Medio: el caso de Siria y Líbano. Religión, taifa y representatividad*, Madrid: CantArabia-Universidad Autónoma de Madrid 2003; Kemal H. Karpat, Studies on Ottoman social and political story: selected articles and essays, Leiden: Brill 2002, 329-344.

11 Cf. Timur Kuran, "The Economic Ascent of the Middle East's Religious Minorities: The Role of Islamic Legal Pluralism", *Journal of Legal Studies* 33/2 (2004), 501-502.; Bruce Masters, *Christians and Jews in the Ottoman Arabic Word: The Roots of Sectarianism*, Cambridge: Cambridge University Press

musulmana se percató de que muchos no musulmanes, que tradicionalmente habían gozado siempre de menos prerrogativas, disfrutaban en cambio de importantes ventajas de las que ellos carecían. Consideraban pues que la población no musulmana se beneficiaba desproporcionadamente de esta protección.[12] Hubo varios intentos para corregir abusos de tal índole. Los Jóvenes Turcos decidieron acabar unilateralmente con aquel sistema en 1914,[13] pero tras la I Guerra Mundial, fue restaurado de nuevo por las potencias vencedoras, mediante la firma del Tratado de Sévres. Finalmente, fue definitivamente abolido al entrar en vigor el tratado de Lausana de 1923.

La crisis del sistema tradicional de organización religiosa no se produjo únicamente por la existencia de los abusos que hemos mencionado. Los intentos de evitar la ruina hacia la que se precipitaba el imperio culminaron con las llamadas *Tanzimat* o "Reformas", un período que abarca desde el año 1839 hasta 1876 y que tuvo como uno de sus objetivos principales modernizar la legislación y la estructura administrativa del estado otomano.[14] En esa misma línea, el famoso decreto imperial de 1856, firmado al final de la guerra de Crimea, proclamó la igualdad entre todos los ciudadanos otomanos independientemente de su religión, desmantelando así el orden religioso tradicional. Al mismo tiempo, establecía la eliminación de la discriminación sustentada en criterios confesionales.[15]

El problema era que la mayoría de los habitantes del imperio aún no estaban preparados para asimilar el desmoronamiento de ese orden. Por lo que se refiere a la situación de los musulmanes, es cierto que se conformó una minoría ilustrada que mostraba su apoyo a esta reforma. Empero, la gran mayoría conservadora se hizo eco del malestar de la población, achacando el decreto a la perniciosa influencia europea, y sosteniendo que se pretendía ir contra las leyes del Islam al poner en pie de igualdad a la "nación gobernante" (*millet-i hâkime*), es decir: la *umma* islámica, y a las "naciones

2001, 79.

12 Cf. Fatma Müge Göçek, *Rise of the Bourgeoisie, Demise of Empire. Ottoman Westernization and Social Change*, Oxford: Oxford University Press 1996, 34, 96-97. Para una descripción más detallada del sistema de protección cf. Alejandra Álvarez Suárez, *Comunidades no musulmanas en un entorno musulmán. La pervivencia del modelo otomano en la actual Siria*, Madrid: Cantarabia 2012, 85-99.

13 Cf. Edward A. Van Dyck, *Capitulations of the Ottoman Empire. Report of Edward A. Van Dyck, consular clerk of the United States at Cairo, upon the Capitulations of the Ottoman Empire since the year 1150*. Part 1. Washington: Government Printing Office 1881, 96-97; George Young (ed.), *Corps de Droit Ottoman. Recueil des Codes, Lois, Règlements, Ordonnances et Actes les plus importants du Droit Intérieur, et d'Études sur le Droit Coutumier de l'Empire Ottoman*, Oxford: Clarendon Press 1905, II, 226-229.

14 Cf. Carter Vaughn Findley, "The Tanzimat", *The Cambridge History of Turkey* (Faroqhi, Suraiya N. Faroqhi, Kate Fleet y Reşat Kasaba), Cambridge: Cambridge Univ. Press 2008, vol. 4, 11-37.

15 George Young (ed.), *Corps de Droit Ottoman. Recueil des Codes, Lois, Règlements, Ordonnances et Actes les plus importants du Droit Intérieur, et d'Études sur le Droit Coutumier de l'Empire Ottoman*, Oxford: Clarendon Press 1905, II, 3-9.

gobernadas" (*milel-i mahkûme*), las otras religiones.[16] El mismo califa Abdülmecid I fue llamado el "soberano infiel" (en turco otomano, *gâvur Padişah*).

En las provincias árabes, mientras tanto, la indignación que habían despertado estas reformas fue incluso más palpable.[17] En algunas ciudades sirias, los gobernantes se negaron incluso a aplicar las nuevas disposiciones promulgadas. Finalmente, el descontento culminó en las matanzas de cristianos de Siria y Líbano, que se produjeron en el año 1860. Estos episodios sangrientos fueron, a fin de cuentas, los primeros de un posterior cambio social que bien puede achacarse a la intención de hacer desaparecer la supremacía del islam en el territorio. En el Hiğāz, una zona de fuerte influencia wahabí, el nombre del califa-sultán fue deliberadamente omitido en los sermones de la oración solemne de los viernes;[18] se alimentaban de esta forma las expectativas de lo que, posteriormente, vendría a transformarse en una abierta reivindicación a favor de un califato puramente árabe.

Retomamos por un momento la imagen a la que hemos aludido al comienzo, el deseo de instaurar un califato árabe y salafista,[19] que reuniera en torno a sí a todos los súbditos que habitaban los territorios otomanos, se remonta precisamente al periodo señalado. De hecho, la idea de que los árabes son más dignos que otros para emprender una regeneración del Islam, por medio de un califa árabe, ya está presente en autores como ᶜAbd ar-Rahmān al-Kawākibī (m. 1903) o Rašīd Ridā; aunque, curiosamente, el germen de esta propuesta parece provenir de Gran Bretaña, inspirada por la intención de debilitar el imperio otomano.[20]

La ruptura con la tradicional organización religiosa se convertiría, en los años siguientes, en un problema permanente al que iba asociada una reivindicación que ha perdurado hasta nuestros días. No podemos saber qué habría sucedido si, tras la derrota otomana del año 1918, hubiera tenido continuidad la iniciativa del efímero reino árabe de Siria con el emir Faysal hijo de Husayn, jerife de la Meca, a su cabeza.

16 Cf. Roderic H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire*, 1856-1876, Princeton: Princeton Univ. Press 1963, 57; Kemal H. Karpat, *The Politicization of Islam: Reconstructing Identity, State, Faith, and Community in the Late Ottoman State*, Oxford: Oxford Univ. Press 2001, 77.

17 Cf. Moshe Ma'oz, "Communal Conflict in the Ottoman Syria during the Reform Era: The Role of Political and Economic Factors", *Christians and Jews in the Ottoman Empire. The Functioning of a Plural Society* (Benjamin Braude y Bernard Lewis, eds.), 2 vols., Nueva York-Londres 1982., vol. 2, 91-92.

18 Cf. Kemal H. Karpat, T*he Politicization of Islam: Reconstructing Identity, State, Faith, and Community in the Late Ottoman State*, Oxford: Oxford Univ. Press 2001, 77.

19 El término wahabí proviene del Muhammad ibn cAbd al-Wahhāb (1703-1792) fundador de este movimiento precursor del salafismo en su búsqueda de un Islam primitivo y árabe.

20 Como el poeta Wilfred Scaven Blunt en su libro The Future of Islam (1881). Cf. Maxime Rodinson, *Los árabes,* Madrid: Siglo XXI 2005, 85-86.

En cualquier caso, el nacionalismo árabe en el que se había inspirado era entendido por muchos como un simple medio para reformar el Islam, y no como un fin en sí mismo. Identidad musulmana e identidad árabe se convirtieron frecuentemente en dos conceptos que iban de la mano.

1919-1946: LA UTILIZACIÓN POLÍTICA DE LA RELIGIÓN DURANTE EL MANDATO

El desembarco que protagonizaron las tropas francesas en Beirut, junto al desmantelamiento del estado árabe del emir Faysal tras la derrota de Maysalūn en 1920, permitió que Francia tomara posesión del territorio sirio-libanés como consecuencia del acuerdo secreto Sykes-Picot de 1916. Todos estos acontecimientos significaron la aplicación de una política confesional que, a su vez, agravó el malestar sunní, palpable ya desde el final del Imperio otomano. La estrategia francesa buscaba principalmente debilitar a esa gran mayoría sunní que había expresado su contrariedad ante la presencia europea en la zona, recabando apoyos entre las minorías religiosas del territorio que, pretendidamente, serían más francófilas. Esta estrategia confesional no es muy diferente de la que utilizaron los británicos durante su Mandato.[21] Se desarrolló en tres direcciones distintas:

1) creando territorios autónomos, según criterios confesionales,

2) favoreciendo la colaboración de las minorías no sunníes y

3) creando un estatuto que igualara a todos los ciudadanos, con independencia de la religión que profesaban. Como veremos más adelante, las consecuencias de estas actuaciones pueden ser perceptibles en la actualidad, en la medida en que el nuevo estado sirio surgido en 1946 es, en gran medida, heredero del orden francés.

Cuando explicamos las características de la política que Francia aplicó en Siria y Líbano, debemos tener presente que los mandatarios encontraron entonces dos condicionantes: una idea preconcebida del territorio y de la población, y la experiencia que habían tenido en el norte de África. Por una parte, los franceses estaban convencidos de que serían bien recibidos por los levantinos,[22] si bien hubieron de enfrentarse con la

21 Cf. David Kenneth Fieldhouse, *Western Imperialism in the Middle East 1914-1958*, Oxford: Oxford University Press 2006, 258-259. Por mi parte, ya he abordado la política confesional francesa durante el Mandato en dos publicaciones: cf. Alejandra Álvarez Suárez, *Comunidades no musulmanas en un entorno musulmán. La pervivencia del modelo otomano en la actual Siria*, Madrid: Cantarabia 2012, 158-182, y de más resumido en Id. "Confesionalismo y modernidad: Los orígenes de la paradoja siria", *Awraq* 8 (2013), 94-98.

22 Menospreciando los datos de la encuesta de la comisión norteamericana King-Crane de 1919.

resistencia de los nacionalistas árabes. Por otra parte, pusieron en práctica la experiencia colonial que habían adquirido en el norte de África a un territorio que, desde una perspectiva social y religiosa, era bien distinto.[23] La sociedad sirio-libanesa, vista por los franceses, se hallaba esencialmente dividía en función de criterios confesionales; una idea sobre la sociedad del Oriente Próximo que, por cierto, se mantiene aún vigente, como podemos observar en los trabajos publicados por numerosos analistas occidentales. Los sunníes, el mayor grupo confesional en territorio sirio, hacia el cual los franceses ya mostraban mala disposición,[24] fueron clasificados dentro de un bloque compacto, de carácter nacionalista. Y que, por consiguiente, presentaba una férrea oposición al Mandato colonial. Mientras, las otras religiones solían fluctuar en sus opiniones respecto la fe dominante. La iniciativa más importante que se adoptó para conjurar ese "nacionalismo sunní" fue dividir el territorio en varios estados confesionales, sirviéndose para ello de la reorganización administrativa otomana, promulgada en 1864.[25] Los franceses contaban con tres objetivos: fortalecer a las minorías religiosas, hacerlas simpatizantes de los mandatarios y dejar a los sunníes aislados y sin salida al mar. Obsérvese cómo, en buena medida, la división francesa sigue estando de gran actualidad. En efecto, algunos análisis acerca del futuro de Siria tras la guerra se limitan a reproducir, con más o menos variantes, el mapa del Mandato). De modo casi constante, la nueva organización francesa del territorio redundaba en el beneficio de las llamadas "minorías religiosas", y perjudicaba a los sunníes.

El 30 de agosto de 1920, los franceses crearon el Gran Líbano, concebido como una comunidad confesional cristiana[26] a la que se añadía el núcleo que formaba la "minoría compacta"[27] de fe cristiana: el Monte Líbano los amplios llanos y fértiles territorios poblados mayoritariamente por ciudadanos sunníes y drusa. Ese mismo año, el 2 de septiembre, se constituyó el "Territorio Autónomo de los Alawíes", que

Texto completo en "King-Crane report on the Near East", *Editor & Publisher Co*. 55, nº. 27, 2º Sección, 2 de diciembre de 1922, xviii + map. Cf. James L. Gelvin, "The Ironic Legacy of the King-Crane Comission", *The Middle East and the United States: a historical and political reassessment* (Lesch, David W., ed.), Boulder: Westview Press 2007, 13-29.

23 Cf. David Kenneth Fieldhouse, *Western Imperialism in the Middle East* 1914-1958, Oxford: Oxford University Press 2006, 253-254 y 257-258.

24 Cf. Daniel Pipes, *Greater Syria. The History of an Ambition*, Oxford: Oxford Univ. Press 1992, 153.

25 Cf. George Young (ed.), *Corps de Droit Ottoman. Recueil des Codes, Lois, Règlements, Ordonnances et Actes les plus importants du Droit Intérieur, et d'Études sur le Droit Coutumier de l'Empire Ottoman*, Oxford: Clarendon Press 1905, I, 36-45.

26 Cf. Youssef S. Takla, "Corpus Juris du Mandat Français", *The British and French Mandates in Comparative Perspectives. Les mandates français et anglais dans une perspective comparative* (Nadine Meouchi y Peter Slugletti, eds.) Leiden: Brill 2001, 77-79; David D. Grafton, The Christians of Lebanon, Political Rights in Islamic Law, Londres - Nueva York: Tauris Academic Studies, 2003, 94.

27 Cf. Ittamar Rabinovich, "The Compact Minorities and the Syrian State, 1918-1945", *Journal of Contemporary History* 14/4 (1979), 693-712.

sería proclamado Estado en el año 1922, con el fin de proteger a esta minoría de los sunníes. En realidad todo parece indicar que los alawíes obtuvieron este territorio montañoso y costero de las provincias de Latakia y Tartus (donde también había una fuerte presencia de otras confesiones), por su querencia antinacionalista. Los beneficios económicos que obtenían, pagando además unos impuestos reducidos, favorecieron una estrecha colaboración con los franceses.[28] Los sirios del interior, por su parte, se vieron definitivamente aislados, al ser establecida la provincia autónoma de Alejandreta (coincidente a grandes rasgos con la actual provincia turca de Hatay. Después de que en 1939 los mandatarios se la entregasen a Turquía, conforma un territorio costero ideal para proteger a sus habitantes cristianos.[29] Los drusos, otra "minoría compacta" que también se había abstenido de enfrentarse a los franceses, recibieron un estado propio, situado en el Hawrān durante el año 1922. Por último, el territorio restante del interior en el que los sunníes eran mayoría -aunque estaban presentes otras minorías religiosas- se convirtió en los Estados de Alepo y de Damasco (1922). En 1924 se unieron ambos territorios, para formar el Estado de Siria.[30]



Mapa de los estados confesionales creados por los franceses en Siria (Joe Burgess – New York Times).

28 Cf. Youssef S. Takla, "*Corpus Juris du Mandat Français", The British and French Mandates in Comparative Perspectives. Les mandates français et anglais dans une perspective comparative* (Nadine Meouchi y Peter Slugletti, eds.) Leiden: Brill 2001, 79-81; Daniel Pipes, *Greater Syria. The History of an Ambition*, Oxford: Oxford Univ. Press 1992, 166.

29 Cf. Youssef S. Takla, "*Corpus Juris du Mandat Français", The British and French Mandates in Comparative Perspectives. Les mandates français et anglais dans une perspective comparative* (Nadine Meouchi y Peter Slugletti, eds.) Leiden: Brill 2001, 80-82.

30 Youssef S. Takla, "*Corpus Juris du Mandat Français", The British and French Mandates in Comparative Perspectives. Les mandates français et anglais dans une perspective comparative* (Nadine Meouchi y Peter Slugletti, eds.) Leiden: Brill 2001, 80-85.

Por otra parte, a la hora de reclutar efectivos militares para las tropas que debían ocuparse de la seguridad y defensa de los territorios mandatarios, los franceses se sirvieron del "divide y vencerás", con el propósito de asegurarse la gobernabilidad de las nuevas *Troupes Spéciales*. Para ello, de nuevo se apoyaron en criterios religiosos y, subsidiariamente, en factores étnicos. Varios autores han destacado la adscripción confesional como una técnica de reclutamiento en la que se habría evitado la presencia de sunníes.[31] Sin embargo, analizando los datos disponibles es plausible concluir que el favoritismo francés estuvo en cada momento guiado por cuestiones muy diversas, perfectamente clasificables dentro de la conveniencia política. El hecho es que la presencia sunní en el ejército disminuyó drásticamente a partir de 1933, cuando los nacionalistas plantean un serio desafío a los colonos franceses por hacerse con el dominio de Siria. Por otra parte, muchos alawíes se alistaron en las *Troupes*, si bien en escaso número superaron los empleos de suboficiales durante esos años.[32] La presencia de cuantiosos seguidores de esta confesión en el ejército mandatario sería, a la postre, una de las razones que explican el porqué de la hegemonía alawí en el posteriormente formado ejército sirio.

Por último, los sunníes más conservadores pusieron de manifiesto su indignación ante la política religiosa que había implementado Francia. Quedó ésta articulada en dos decretos que entraron en vigor en 1936 y 1938,[33] dentro del contexto de las negociaciones mantenidas con el Bloque Nacional de los independentistas sirios (*al-kutla al-wataniyya*), por entonces mayoritario en la Asamblea. Los franceses, que deseaban preservar sus intereses en aquella zona, recurrieron nuevamente a las divisiones religiosas para justificar su presencia como protectores necesarios de las minorías.[34] Sin entrar en otros aspectos de estos decretos, conviene destacar cómo fijaron los Mandatarios en su tenor cuáles eran las comunidades religiosas de pleno derecho. Se trata de un listado de grupos que ha permanecido vigente hasta el día de hoy, del que se vieron excluidos los yazidíes, los testigos de Jehová y otras minorías religiosas. Con la entrada en vigor de dichas normas, además, los ciudadanos, -también los musulmanes- podían cambiar de religión libremente, disposición que entraba en contradicción con los principios esenciales de la *šarīʿa*. Estas modificaciones, al mismo tiempo, provocaron el pleno rechazo de gran parte de los líderes religiosos, expresado

31 Cf. Philip S. Khouri, *Syria and the French Mandate. The Politics of the Arab Nationalism*, 1920-1945, Princeton: Princeton University Press 1987, 81; Daniel, Pipes, *Greater Syria. The History of an Ambition*, Oxford: Oxford University Press, 1992, 153.

32 Cf. Elias Bou-Nacklie, "Les Troupes Spéciales: Religious and Ethnic Recruitment, 1916-1946", *International Journal of Middle East Studies* 25/4 (1993), 645-660.

33 Cf. *Journal Officiel de la République Syrienne* ORS X/13-3-1936, Arrêté nº. 60/L.R., 93-94 e Ibid. XLVII/29-12-1938, *Arrêté* nº. 146/L.R., 291-292.

34 Cf. Benjamin Thomas, "The Nation-State form and the Emergence of 'Minorities' in Syria", *Studies in Ethnicity and Nationalism* 7/1 (2007), 64-85.

tanto desde la población cristiana como desde los propios creyentes musulmanes. Todos, sin excepción, se veían subordinados de este modo al poder civil. Por otra parte, el hecho de que en las nuevas disposiciones el islam sunní resultara equiparado al resto de grupos, dentro siempre del elenco de comunidades religiosas. Este hecho fue tomado como ofensa en el sector más conservador en el seno de esa confesión, donde se interpretó como un nuevo agravio contra la concepción musulmana del Estado.[35] La influyente Asociación de Ulemas declaró, en un documento firmado en 1939, que las nuevas disposiciones contravenían la ley de Dios, al permitir el matrimonio de las mujeres musulmanas con hombres no musulmanes y facilitando la apostasía del islam o la presencia de individuos sin religión. Los y tumultos y protestas que se produjeron en las calles tras ser aprobada esta iniciativa provocaron que la norma quedara sin efecto, al menos temporalmente.[36]

1963-2014: LA PERSISTENCIA DE UN CONFLICTO

El momento de la independencia supuso también la victoria de un ideal nacionalista típicamente sirio, que propugnaba la unidad árabe por encima de las diferencias religiosas y que, remontándose a la última fase del dominio otomano, se había desarrollado con Faysal y bajo el Mandato.[37] Por tanto, el proyecto de construcción nacional siria no puede entenderse desde la perspectiva de un secularismo turco de corte kemalista;[38] sino, más bien, partiendo de un sentido práctico de la construcción del estado que buscaba involucrar en la misma a musulmanes y no musulmanes bajo la idea de una unidad que trascendiera el confesionalismo. De hecho, y a modo de muestra, en ninguna de las constituciones que ha tenido Siria (a diferencia de las cartas magnas de otros estados árabes) se ha considerado nunca el islam como religión oficial o del Estado; un principio aconfesional que siempre ha sido una constante en ese país.[39]

35 Cf. Philip S. Khoury, *Syria and the French Mandate. The Politics of the Arab Nationalism*, 1920-1945, Princeton: Princeton University Press 1987, 576.

36 Más tarde, esos decretos quedaron pacíficamente incluidos dentro de la legislación del nuevo estado sirio. Respecto a la protesta de los ulemas, cf. Benjamin Thomas White, "Addressing the State: The Syrian ´Ulama´ Protest Personal Status Law Reform, 1939", *International Journal of Middle East Studies* 42 (2010), 10-12.

37 Cf. Raymond Hinnebusch, *Syria, Revolution from Above*, Londres: Rouledge 2001, 19.

38 Esta es la idea sostenida por Thomas Pierret, "The State Management of Religion in Syria. The End of 'Indirect Rule'?", en *Middle East Authoritarianisms. Governance, Contestation and Regime Resilience in Syria and Iran* (Steven Heydemann y Reinoud Leenders, eds.), Standford: Standford Univ. Press 2013, 85.

39 Cf. Alejandra Álvarez Suárez, "La religión en la trayectoria constitucional de la República Árabe de Siria", en *La Primavera Árabe ¿Una Revolución Regional?* (Paloma González, ed.), Madrid:

Como puede comprenderse en la perspectiva de todo lo desarrollado anteriormente, desde los comienzos del nuevo estado sirio, se produjo un enfrentamiento entre esta visión más liberal y la concepción más conservadora. Históricamente, esta última propugnaba que el islam debía gozar de una clara preponderancia política.[40] En este sentido, no debe considerarse casual que el nacimiento de la rama siria de los Hermanos Musulmanes (*al-Ihwān al-muslimūn*) coincidiera con el final del Mandato y la proclamación de la independencia del país (1945-1946).[41]

Tras el fracaso de la unión Siro-Egipcia y la subida al poder del Baaz en el año 1963 gracias a un golpe militar, el enfrentamiento entre estas dos concepciones del estado se agudizó aún más, como consecuencia de la marcada hostilidad que mutuamente se profesaban los Hermanos Musulmanes y el partido en el poder. Esa misma enemistad entre ambas fuerzas radicales se remontaba a la década de 1950; se puso de manifiesto precisamente a partir de los debates que tuvieron lugar acerca de la presencia de la religión en la constitución siria.[42] La ideología sostenida por el Baaz con respecto al rol de la religión en la construcción estatal mostraba en sus orígenes una clara inclinación hacia posiciones socialistas, laicas y seculares: de hecho, uno de sus ideólogos, el cristiano Michel ᶜAflaq, llegó a manifestarse contra la religión, calificándola de mera superstición que debía ser sustituida por una nueva fe laica y nacionalista; este tipo de demostraciones antirreligiosas se sucedieron a lo largo de la década de 1960.[43] Por otro lado, una buena parte de la base de este partido estaba formada por jóvenes alawíes, drusos o ismaelíes, así como por militares altamente politizados;[44] lo que provocaba un sentimiento de desconfianza, respecto a sus intenciones políticas, en los sectores sunníes más conservadores.

En este contexto, los baazistas fueron señalados como ateos y antirreligiosos por los islamistas más radicales, quienes estaban representados especialmente por los *Ihwān*, que a su vez habían desaparecido como fuerza parlamentaria a causa del golpe de

Universidad Complutense 2013, 535-545.

40 Como en la redacción de la constitución de 1950, en la que los segundos exigieron que se incluyera al islam como religión oficial del estado. Cf. Abdul Latif Tibawi, *A Modern History of Syria*, Londres: Macmillan – St. Martin's Press 1969, 385-387.

41 Cf. Joshua Teitelbaum, "The Muslim Brotherhood in Syria. 1945-1958: Founding, Social Origins, Ideology", *The Middle East Journal* 65/2 (2011), 213-233. Se dan diferentes fechas para la independencia de Siria: 1945 (en los estudios en inglés), la fecha del traspaso de poderes, o 1946 (estudios en francés), año de la retirada de las tropas.

42 Cf. Raphaël Lefèvre, *Ashes of Hama. The Muslim Brotherhood in Syria*, Oxford: Oxford Univ. Press 2013: 44.

43 Cf. Eyal Zisser, "Syria, the Ba'th Regime and the Islamic Movement: Stepping on a New Path?", *Muslim World* 95 (2005), 45.

44 Cf. Raymond Hinnebusch, *Syria, Revolution from Above*, Londres: Rouledge 2001, 27-28 y 30.

estado;[45] y que, al mismo tiempo, habían reflejado cierta impronta "semiclandestina". También se acusó a los baazistas de ser enemigos del islam y responsables de intentar crear un estado desprovisto de religión.[46] No entraré en el análisis detallado de episodios bien conocidos ya, como los disturbios islamistas que tuvieron lugar en 1964, 1965, 1967; o como la masacre de Hama de 1982.[47] Lo que nos interesa, a los efectos del presente trabajo, es recordar que ese enfrentamiento marca el comienzo de la hoy llamada "cuestión siria"; estamos pues ante un presupuesto comúnmente aceptado por los analistas, según el cual se admite que los alawíes, con el apoyo de las minorías religiosas, detentarían el poder y lo ejercerían en contra de la mayoría sunní. Sin embargo, como tendremos oportunidad de aclarar, la realidad es que la religión ha sido utilizada por ambas partes como un instrumento político esgrimido con la finalidad de debilitar al adversario y mantener (o conseguir) el poder por todos los medios.[48]

De entre las diferentes tendencias que coexistían o se fueron sucediendo en el seno del partido Baaz, acabó imponiéndose una de evidente carácter militar que puede definirse como práctica (no ideológica) y basada en la ambición personal. Culminó con el surgimiento de la figura del general alawí Hāfiz al-Asad,[49] cuando definitivamente tomó el poder en 1970, en un movimiento calificado "de rectificación" (*al-tashīhiyya*). A partir de ese momento, el núcleo de poder del régimen quedó en manos de la familia al-Asad y de la tribu alawí de Qalbiyya, a la que pertenecía el dictador.

El régimen quedó así sustentado en un sistema de poder que estaba más basado en relaciones familiares y sociales que en razones religiosas. Con gran acierto, ha sido comparado con una saga mafiosa.[50] Desde esta perspectiva del mantenimiento y la conservación del poder como objetivo principal, puede comprenderse que el régimen de al-Asad haya utilizado la religión de un modo ambiguo e incluso desde perspectivas contradictorias, con tres estrategias diferentes.

45 Liad Porat, "The Syrian Muslim Brotherhood and the Asad Regime" *Middle East Brief* 2010 (47), 2.

46 Cf. Ibid, 89-90.

47 Para ello consúltese la obra de Raphaël Lefèvre, *Ashes of Hama. The Muslim Brotherhood in Syria*, Oxford: Oxford University Press 2013.

48 Cf. Ignacio Gutiérrez de Terán, *Estado y Confesión en Oriente Medio: el caso de Siria y Líbano. Religión, taifa y representatividad*, Madrid: CantArabia-Universidad Autónoma de Madrid 2003, 127-128.

49 Cf. Raymond Hinnebusch, *Syria, Revolution from Above*, Londres: Rouledge 2001, 44-56.

50 Cf. Flint Leverett, *Inheriting Syria. Bashar's Trial by Fire*, Washington D. C.: Brooklings Institution Press 2005, 24, 84.

En primer lugar, el régimen ha fomentado una forma inconsecuente de secularismo, que fue plasmado principalmente en la constitución del 13 de marzo de 1973.[51] La Carta Magna siria quedó redactada con un fondo marcadamente presidencialista, y fue promulgada con el inocultable deseo de legitimar a Hāfiz al-Asad en el poder como gobernante de un estado en el que no importan las diferencias religiosas, en aras de un humanismo árabe e igualitario.[52] De hecho, en un principio se trató de aprobar un texto en el que no se hiciera ninguna referencia explícita a la religión; sin embargo, la reacción islamista obligó a incluir las normas tomadas de 1950, según las cuales el presidente debía ser musulmán y la jurisprudencia islámica fuente de legislación. También se incluyó el juramento religioso para la toma de posesión, con el fin de apaciguar a los conservadores sunníes.[53]

La paradoja es que, junto a este modelo pretendidamente secularista, el régimen ha optado por mantener la división de la sociedad en comunidades confesionales (*tawā ʾif*) procedente de épocas anteriores, con sus propios tribunales religiosos que tienen jurisdicción sobre asuntos civiles. Además, aunque oficialmente la religión no es un dato relevante, el hecho es que en el registro civil sirio se anota la confesión de cada individuo, aunque esta información no sea de acceso público ni conste en las estadísticas oficiales. De ahí la dificultad existente a la hora de establecer cifras que esclarezcan la demografía confesional en el país.[54]

La segunda estrategia de fundamento religioso utilizada por el régimen ha sido presentar a sus gobernantes como buenos sunníes a costa de minar la propia identidad confesional alawí de los mismos. Resulta chocante ver a los al-Asad acudiendo los viernes a la mezquita, ayunando en Ramadán o incluso peregrinando a la Meca (como hizo el difunto Bāsil, hijo mayor de Hāfiz, nombrado tras su muerte mártir del islam por la propaganda oficial del régimen); todas estas manifestaciones religiosas son inverosímiles en un fiel alawí, y forman parte de una puesta en escena que trata de

51 Con reformas parciales que no afectan a esta cuestión en los años 1980, 2000 y 2012.

52 Cf. Shmuel Bar, Bashar's Syria, *The Regime and its Strategic Wordview*, Herzliya (Israel): Institute for Policy and Strategy Interdisciplinary Center 2006, 365. Paradójicamente, la constitución del 73 se presentó al pueblo sirio en términos marcadamente religiosos. El editorial del diario oficial *al-Baath* (4-3-1973) calificó el texto con términos coránicos como "la senda recta" *(as-sirāh al-mustaqīm)*, "infalible" (*al-cāsim min al-haha ʾ*) y cierre de "la puerta de la interpretación" (*bāb al-iğtihād*). Cf. John J. Donohue, "La Nouvelle Constitution Syrienne et ses Détracteurs", *Trabaux et Jours* (1973), 95.

53 Cf. John J. Donohue, "La Nouvelle Constitution Syrienne et ses Détracteurs", *Trabaux et Jours* (1973), 93-111; Moshe Ma'oz, Joseph Ginat y Onn Winklet, "The Emergence of Modern Syria", *Modern Syria: from Ottoman rule to pivotal role in the Middle East* (Moshe Ma'oz et al.), Brighton-Portlans: Sussex Accademic Press 1999, 8.

54 Cf. Alejandra Álvarez Suárez, *Comunidades no musulmanas en un entorno musulmán. La pervivencia del modelo otomano en la actual Siria*, Madrid: Cantarabia 2012, 196-199, 259.

contrarrestar la propaganda islamista a la que haremos referencia más adelante[55]. Por consiguiente, las acciones del régimen contra los Hermanos Musulmanes (como por ejemplo la famosa ley nº. 49 de 1980 por la que se decreta pena de muerte a los seguidores de este grupo) nada tienen que ver con la actitud conciliadora que los al-Asad han mostrado para con las élites sunníes, en particular con las urbanas. Las diferentes posturas que los ulemas han adoptado con respecto al conflicto que se inició en 2011 muestran la verdadera situación del islam sirio.[56]

Por último, el régimen se presenta a sí mismo como la única opción fiable para poder contener el islamismo, en lo que constituye un intento de asegurarse un apoyo permanente; tanto de las minorías religiosas presentes en el país como de los sunníes más moderados. Ambos grupos han transmitido indicios de sentirse aterrados ante tal alternativa, a modo de ejemplo: la comunidad cristiana, que en gran medida forma parte de la coalición reunida a su alrededor por los al-Asad, con el claro objetivo de asegurarse nuevos apoyos, tiende a considerar al régimen como un eficaz protector para lograr frenar, en su caso, un potencial dominio islamista que podría privarles de sus derechos.[57]

Esta estrategia ha conllevado al mismo tiempo la potenciación consciente del sectarismo y, en los últimos años, una permisividad tácita de la propaganda islamista. De este modo, cuando estalló el actual conflicto, pudo ser rápidamente presentado ante la opinión pública como una revuelta sunní y sectaria. Éste es el propósito por el que, a comienzos de la revuelta, el mismo régimen facilitó la liberación de presos islamistas para que pudieran unirse a las protestas y conferirle así un carácter religioso a los acontecimientos.

Por lo que se refiere a los Hermanos Musulmanes –el grupo que más ha capitalizado la oposición al régimen de Damasco–, en la década de los 60 había divergencias en su seno respecto a qué forma debía adoptar el estado sirio o sobre la estrategia que habría de seguirse en el propósito de presentar una oposición firme al gobierno baazista. Mientras algunos miembros de esa corriente mostraban su apoyo hacia un modelo de estado y un gobierno enteramente islámicos, otros pensaban que la representación musulmana debía hacerse presente en un gobierno civil. Por otro lado, una facción defendía la desobediencia civil y la lucha armada, mientras que la otra distinta rechazaba

55 Cf. Mordechai Kedar, "In Search of Legitimacy: Assad's Islamic Image in the Syrian Official Press", *Modern Syria: from Ottoman rule to pivotal role in the Middle East* (Moshe Ma'oz et al.), Brighton-Portlans: Sussex Accademic Press 1999, 23-28; Eyal Zisser, "Syria, the Ba'th Regime and the Islamic Movement: Stepping on a New Path?", *Muslim World* 95 (2005), 49-51.

56 Cf. Thomas Pierret, "The Syrian Baath Party and Sunni Islam: Conflicts and Connivance", *Middle East Brief* 77 (feb. 2014), 1-7.

57 Cf. Shmuel Bar, *Bashar's Syria, The Regime and its Strategic Wordview*, Herzliya (Israel): Institute for Policy and Strategy Interdisciplinary Center 2006, 396.

esta opción. Además, las enseñanzas radicales del egipcio Sayyid Qutb, sosteniendo la ilegitimidad de los gobiernos árabes que no implantaran la ley islámica, hicieron que muchos jóvenes sirios seguidores de los *Ihwān* definieran el régimen como herético y enemigo del islam.

Con la llegada de Hāfiz al-Asad, el objetivo islamista quedó claramente definido: derrocar al régimen. Para acercarse al cumplimiento de ese objetivo, los Hermanos Musulmanes han venido utilizando diferentes estrategias: por un lado, hemos de referirnos a las acciones violentas, que se han venido sucediendo en forma de ataques contra instituciones estatales (como el conocido ataque a la academia militar de Alepo en 1979), los intentos de tomar el control de algunas de las principales ciudades de Siria, o los llamamientos al asesinato de miembros de la cúpula militar y del gobierno, incluyendo al mismo Hāfiz al-Asad, en 1980.

Tras los acontecimientos de 1982 en Hama, que redujeron las posibilidades de continuar recurriendo a la lucha armada, se consolidó la estrategia de alianzas con los grupos contrarios a los al-Asad (incluyendo a miembros de la oposición kurda, la extrema izquierda e incluso a ex-miembros del régimen). Es también a partir de ese momento cuando se desarrolla plenamente la propaganda de los *Ihwān* a través de diferentes medios.[58] En este sentido, los islamistas han tenido importantes éxitos en su discurso propagandístico, que han llegado incluso más allá de sus fronteras. Así, se presenta a los al-Asad como una minoría de gánsteres alawíes, ajenos a Siria y enemigos del islam, que gobierna opresivamente sobre una gran mayoría sunní en contra del orden natural de las cosas según la doctrina islámica, todo ello con una terminología a la vez bélica y confesional.[59]

Todo esto justificaría a su vez la reacción armada. El uso consciente de la religión en la propaganda de los *Ihwān* con el fin de ganarse apoyos y conseguir su objetivo ha calado en buena parte de la opinión pública siria. Sin duda, ha sido esta una de las causas que pueden explicar el porqué de la reacción islamista.[60]

58 Para un estudio detallado de la estrategia de los Hermanos Musulmanes en Siria, hasta el comienzo de la revuelta, cf. Porat, Liad, "The Syrian Muslim Brotherhood and the Asad Regime" *Middle East Brief* 2010 (47), 2-7.

59 Consúltese al respecto la revista *an-Nadīr*, la publicación oficial de ese movimiento, especialmente los nn. 66 (1884), 6-10; 122 (1990), 10.

60 Cf. Pipes, Daniel, Greater Syria. *The History of an Ambition*, Oxford: Oxford University Press 1992, 185-186; Pipes 1992: 185-186; Kedar 1999: 20 Kedar, Mordechai, "In Search of Legitimacy: Assad's Islamic Image in the Syrian Official Press", *Modern Syria: from Ottoman rule to pivotal role in the Middle East* (Moshe Ma'oz et al.), Brighton-Portlans: Sussex Accademic Press 1999, 20.

CONCLUSIONES

Como hemos ido mostrando a lo largo de estas páginas, la idea de un estado sirio confesional e islámico, en el que la *sunna* ejerza una preponderancia con respecto a las otras religiones, es una reivindicación de un segmento social y político bien identificable dentro del islam sunní en este país. Dicha reivindicación está presente, de una manera u otra, a lo largo de toda la historia contemporánea de Siria; más concretamente, desde el final del dominio otomano sobre el territorio árabe levantino, momento en el que las reformas institucionales internas promovidas desde Estambul igualaron legalmente a todos los ciudadanos de ese imperio, con independencia de su confesión. La política francesa durante el Mandato se sirvió del "*confesionalismo*" para sus propios intereses, inaugurando de este modo una estrategia que se ha repetido en la historia reciente de Siria; especialmente durante el período baazista, y más en concreto a partir de 1970, momento en el cual sube al poder la familia al-Asad.

Por tanto, las reivindicaciones sunníes tienen una historia con profundas raíces, que impide calificarlas como mera cuestión de actualidad. Sin embargo, la utilización política de las mismas por los dos principales bandos que, a día de hoy, se disputan el poder en Siria ha convertido ese asunto en un instrumento a su servicio, mediante el que recabar nuevos apoyos contra el adversario político (y ahora militar) y fomentar o asegurarse la lealtad de sus aliados. Por parte de la oposición islamista, la tradicional reivindicación sunní, teñida ahora de salafismo (y frecuentemente de takfirismo) ha quedado al servicio del principal objetivo: el derrocamiento de un régimen calificado de herético, anti-islámico y ateo. La identificación de este con el alawismo es uno de los mayores éxitos de la propaganda de los Hermanos Musulmanes sirios. En el caso de los al-Asad, y de los que se reparten con ellos el poder en el país, la doctrina confesional ha buscado diferentes estrategias que, en ocasiones, pueden considerarse contradictorias: el fomento de un secularismo humanista que convive con el sistema más tradicional de organización religiosa, el uso de una propaganda que presenta a la familia en el poder, como buenos musulmanes sunníes, y una calculada ambivalencia para con las diferentes tendencias del islam sunní presentes en Siria.

Esta estrategia, que aún hoy se sirve de las confesiones religiosas como un elemento para el mantenimiento o la consecución del poder están produciendo en estos momentos sus peores frutos, aunque para ambas partes sigue resultando beneficiosa. La mayor consecuencia es que la sociedad civil siria se ha visto envuelta en un conflicto que, si bien comenzó impulsado por razones sociales y políticas, ha adquirido un innegable trasfondo religioso.

BIBLIOGRAFÍA

Ajami, Fouad, *The Syrian Rebellion*, Standford: Hoover Institution Standford University 2012.

Álvarez Suárez, Alejandra, *Comunidades no musulmanas en un entorno musulmán. La pervivencia del modelo otomano en la actual Siria*, Madrid: CantArabia 2012.

- "Confesionalismo y modernidad: Los orígenes de la paradoja siria", *Awraq* 8 (2013), 89-101.

- "La religión en la trayectoria constitucional de la República Árabe de Siria", en *La Primavera Árabe ¿Una Revolución Regional?* (Paloma González, ed.), Madrid: Univ. Complutense 2013, 535-545.

Álvarez Suárez, Alejandra y del Río, Francisco, "The current Syrian popular view of the Jews", *The Levantine Review* 2/2 (2013), 108-118.

al-Asadī, Muhammad Hayr ad-Dīn, *Mawsuʿat Halab al-muqārana*, 7 vols., Universidad de Alepo: Alepo 1981-1988.

Bar, Shmuel, *Bashar's Syria, The Regime and its Strategic Wordview*, Herzliya (Israel): Institute for Policy and Strategy Interdisciplinary Center 2006.

Bou-Nacklie, Elias, "Les Troupes Spéciales: Religious and Ethnic Recruitment, 1916-1946", *International Journal of Middle East Studies* 25/4 (1993), 645-660.

Crone, Patricia y Cook, Michael, *Hagarism. The Making of the Islamic Word*, Cambridge: Cambridge Univ. Press 1977.

Davison, Roderic H., *Reform in the Ottoman Empire*, 1856-1876, Princeton: Princeton Univ. Press 1963.

Encyclopædia of Islam, Leiden-New York: Brill 1986-2004. 12 vols.

Donohue, John J., "La Nouvelle Constitution Syrienne et ses Détracteurs", *Trabaux et Jours* (1973), 93-111.

Fattal, Antoine, *Le statut légal des non-musulmans en pays d'Islam*, Beirut: Dar el-Machreq 1995.

Fieldhouse, David Kenneth, *Western Imperialism in the Middle East 1914-1958*, Oxford: Oxford Univ. Press 2006.

Findley, Carter Vaughn, "The Tanzimat", *The Cambridge History of Turkey* (Suraiya N. Faroqhi, Kate Fleet y Reşat Kasaba), Cambridge: Cambridge Univ. Press 2008, vol. 4, 11-37.

Gelvin, James L., "The Ironic Legacy of the King-Crane Comission", *The Middle East and the United States: a historical and political reassessment* (Lesch, David W., ed.), Boulder: Westview Press 2007, 13-29.

Göçek, Fatma Müge, *Rise of the Bourgeoisie, Demise of Empire. Ottoman Westernization and Social Change*, Oxford: Oxford Univ. Press 1996.

Grafton, David D. *The Christians of Lebanon, Political Rights in Islamic Law*, Londres - Nueva York: Tauris Academic Studies, 2003, 94.

Gutiérrez de Terán, Ignacio, *Estado y Confesión en Oriente Medio: el caso de Siria y Líbano. Religión, taifa y representatividad*, Madrid: CantArabia-Universidad Autónoma de Madrid 2003.

Heyberger, Bernard, *Les chrétiens du Proche-Orient au temps de la réforme catholique (Syrie, Liban, Palestine XVI-XVII s.)*, Roma: École Française 1994.

Hinnebusch, Raymond, *Syria, Revolution from Above*, Londres: Rouledge 2001.

Karpat, Kemal H., *The Politicization of Islam: Reconstructing Identity, State, Faith, and Community in the Late Ottoman State*, Oxford: Oxford Univ. Press 2001.

- *Studies on Ottoman social and political story: selected articles and essays*, Leiden: Brill 2002.

Kedar, Mordechai, "In Search of Legitimacy: Assad's Islamic Image in the Syrian Official Press", *Modern Syria: from Ottoman rule to pivotal role in the Middle East* (Moshe Ma'oz et al.), Brighton-Portlans: Sussex Accademic Press 1999, 17-32.

Khouri, Philip S., *Syria and the French Mandate. The Politics of the Arab Nationalism, 1920-1945*, Princeton: Princeton Univ. Press 1987.

"King-Crane report on the Near East", *Editor & Publisher Co*. 55, nº. 27, 2º Sección, 2 de diciembre de 1922, xviii + map.

Kuran, Timur, "The Economic Ascent of the Middle East's Religious Minorities: The Role of Islamic Legal Pluralism", *Journal of Legal Studies* 33/2 (2004), 475-515.

Lefèvre Raphaël, *Ashes of Hama. The Muslim Brotherhood in Syria*, Oxford: Oxford Univ. Press 2013: 44.

Flint Leverett, *Inheriting Syria. Bashar's Trial by Fire*, Washington D. C.: Brooklings Institution Press 2005.

McHugo, John, *Syria. From the Great War to Civil War*, Londres: Saqi Books 2014.

Ma'oz, Moshe, "Communal Conflict in the Ottoman Syria during the Reform Era: The Role of Political and Economic Factors", *Christians and Jews in the Ottoman Empire. The Functioning of a Plural Society* (Benjamin Braude y Bernard Lewis, eds.), Nueva York-Londres 1982. vol. 2, 91-105.

Ma'oz, Moshe, Joseph Ginat y Onn Winklet, "The Emergence of Modern Syria", *Modern Syria: from Ottoman rule to pivotal role in the Middle East* (Moshe Maoz et al.), Brighton-Portlans: Sussex Accademic Press 1999, 1-13.

Marcus, Abraham, *The Middle East on the Eve of Modernity. Aleppo in the Eighteenth Century*, Nueva York: Columbia Univ. Press 1989.

Masters, Bruce, *Christians and Jews in the Ottoman Arabic Word: The Roots of Sectarianism*, Cambridge: Cambridge University Press 2001.

Pierret, Thomas, "The State Management of Religion in Syria. The End of 'Indirect Rule'?", en *Middle East Authoritarianisms. Governance, Contestation and Regime Resilience in Syria and Iran* (Steven Heydemann y Reinoud Leenders), Standford: Standford Univ. Press 2013, 83-106.

- "The Syrian Baath Party and Sunni Islam: Conflicts and Connivance", *Middle East Brief* 77 (Febr. 2014), 1-7.

Pipes, Daniel, *Greater Syria. The History of an Ambition*, Oxford: Oxford Univ. Press 1992.

Porat, Liad, "The Syrian Muslim Brotherhood and the Asad Regime" *Middle East Brief* 2010 (47), 2-7.

Rabinovich, Ittamar, "The Compact Minorities and the Syrian State, 1918-1945", *Journal of Contemporary History* 14/4 (1979), 693-712.

Rodinson, Maxime, *Los árabes*, Madrid: Siglo XXI 2005.

Saeed, Abdullah, "Rethinking Citizenship Rights of the Non-Muslims in an Islamic State: Rashid al-Ghannushi's contributions to the evolving debate", *Islam and Christian-Muslim Relations* (1999), 307-323.

Takla, Youssef S., "Corpus Juris du Mandat Français", *The British and French Mandates in Comparative Perspectives. Les mandates français et anglais dans une perspective comparative* (Nadine Meouchi y Peter Slugletti, eds.) Leiden: Brill 2001, 63-100.

Teitelbaum, Joshua, "The Muslim Brotherhood in Syria. 1945-1958: Founding, Social Origins, Ideology", *The Middle East Journal* 65/2 (2011), 213-233.

Tibawi, Abdul Latif, *A Modern History of Syria*, Londres: Macmillan – St. Martin's Press 1969.

Van Dyck, Edward A., *Capitulations of the Ottoman Empire. Report of Edward A. Van Dyck, consular clerk of the United States at Cairo, upon the Capitulations of the Ottoman Empire since the year 1150*. Part 1. Washington: Government Printing Office 1881.

White, Benjamin Thomas, "The Nation-State form and the Emergence of 'Minorities' in Syria", *Studies in Ethnicity and Nationalism* 7/1 (2007), 64-85.

- "Addressing the State: The Syrian ´Ulama´ Protest Personal Status Law Reform, 1939", *International Journal of Middle East Studies* 42 (2010), 10-12.

Young, George (ed.), *Corps de Droit Ottoman. Recueil des Codes, Lois, Règlements, Ordonnances et Actes les plus importants du Droit Intérieur, et d'Études sur le Droit Coutumier de l'Empire Ottoman*, 2 vols. Oxford: Clarendon Press 1905.

Eyal Zisser, "Syria, the Ba'th Regime and the Islamic Movement: Stepping on a New Path?", *Muslim World* 95 (2005), 43-65.

- Artículo recibido: 13 septiembre de 2014.
- Artículo aceptado: 2 febrero de 2015.

REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE)

Javier Del Valle Melendo
Dr. en Geografía. Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza. (Ingeniería del Medio Ambiente y Relaciones Internacionales).

Correo: delvalle@unizar.es

EL AGUA COMO RECURSO ESTRATÉGICO: COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CUENCAS COMPARTIDAS Y GEOHÍDRICA

Resumen

Los grandes ríos comparten cuencas hidrográficas entre dos o más países, pues las fronteras administrativas y las naturales no suelen coincidir. Tampoco suele gestionarse el agua a nivel de cuenca, la unidad natural del agua sobre la superficie de la Tierra. Numerosos conflictos por el agua enfrentan a países vecinos que comparten cuencas, fluviales o lacustres. La gestión del agua compartida es un potente mecanismo de colaboración internacional, si se orienta a la satisfacción de las necesidades humanas y ambientales, cooperativa, la denominada "geohídrica".

Palabras clave

Agua, cuencas compartidas, conflictos, cooperación, geohídrica.

Abstract

Most of the major rivers have shared river basins between two or more countries, for the administrative boundaries often do not coincide with the natural divisions of the basins. In many cases, a resource management isn´t performed with basin scale, although this is the natural unit of water on the surface of the Earth. There are numerous water conflicts between neighboring countries that share river or lake basins, but the management of shared surface and groundwater is a powerful instrument of international cooperation if it is aimed at satisfying human and environmental needs through cooperation, is the "geohídrica" called.

Keywords

Water, shared basins, conflicts, cooperation, geohidric.

EL AGUA COMO RECURSO ESTRATÉGICO: COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CUENCAS COMPARTIDAS Y GEOHÍDRICA

INTRODUCCIÓN

El agua es un recurso abundante a escala planetaria, renovable gracias al ciclo del agua. Su reparto es irregular, temporal y espacialmente. Al ser imprescindible, imposible de sustituir y sufrir constantes presiones para diferentes usos (regadío, abastecimiento, industria…) aumenta la incertidumbre sobre los abastecimientos futuros, sumándose el escenario de cambio climático, que afecta distintamente al agua de cada región. Es pues urgente la gestión integrada de los recursos hídricos.[1] La creciente vinculación seguridad/medio ambiente remite a la preocupación por los aspectos no militares de la seguridad.[2] La garantía de acceso al agua es uno de los esenciales, su necesidad y su carácter insustituible.

El agua se ha transformado en un recurso estratégico trata de controlarse mediante estrategias diversas. La seguridad del agua es la capacidad de una población de salvaguardar el acceso sostenible a agua de calidad aceptable, considerando el bienestar humano (salud, relaciones sociales) y el desarrollo socioeconómico para asegurar la protección contra la contaminación y los desastres asociados, preservando los ecosistemas en un clima de paz y estabilidad.[3]

La gestión sostenible y la cooperación internacional de las masas de agua compartidas son aquí fundamentales.

Entre los derechos humanos emergentes reclamados por la sociedad civil internacional, se encuentra el derecho al agua potable y al saneamiento, siendo relativamente nueva la conciencia de no poder acceder al agua potable y segura. La subsiguiente *necesidad es afrontar* el problema desde distintos frentes, como los derechos humanos.[4]

1 WORLD BANK. Sustaining water for all in a changing climate. World Bank Group implementation Progress Report. The World Bank ed. Washington DC, 2010, p 10.

2 GRASA R. Los conflictos "verdes", su dimensión interna e internacional. Ecología política Nº 8, Ed Fuhem/Icaria. 1994, p 27.

3 UN WATER: Water Security and the Global Water Agenda. A UN Water analytical brief. United Nations University, 2013.

4 SAURA ESTAPÁ, J. El Derecho humano al agua potable y al saneamiento en perspectiva jurídica internacional. Derechos y Libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas Nº 26, 2012, p. 150.

LA GESTIÓN POR CUENCAS. LAS CUENCAS COMPARTIDAS

El concepto de cuenca hidrográfica

Está compuesta por todo el territorio cuyas aguas superficiales drenan a un río principal, con salida de las aguas de drenaje por un único punto, hacia un mar o lago. Este río principal cuenta con su red de afluentes, cada uno con su subcuenca. No existen cuencas sin ríos, ni río sin cuenca. En todo territorio hay una red de drenaje, aunque a veces termine perdiéndose en zonas áridas del interior (cuencas endorreicas).

Toda cuenca hidrográfica es una unidad natural dinámica del agua, donde se produce la precipitación, la infiltración y alimentación de acuíferos, la escorrentía superficial y la organización de redes de drenaje hasta su salida al mar o lago. Sus límites son naturales, en ningún caso establecido por el ser humano, por lo que pueden o no coincidir con los límites administrativos. Rara vez coinciden cuencas y límites administrativos.

Las circunstancias de un río tienen condicionantes naturales, y los derivados de la gestión del territorio y de las aguas de su cuenca. En consecuencia, la cantidad de su caudal, su régimen hídrico, la calidad de sus aguas, no sólo dependerán del clima o las condiciones geológicas y litológicas de su cuenca, sino de cómo se usen sus tierras y el agua (extracciones, usos, depuración, etc.).

Vivimos en alguna cuenca, por donde discurre el agua de algún río, que satisface nuestras necesidades, proveniente de lugares igualmente poblados por personas que desarrollan actividades y usan el agua. El discurrir de los ríos nos une en unos intereses comunes: la adecuada gestión del territorio, especialmente de las aguas superficiales y subterráneas, desde que se produce la precipitación, hasta el mismo momento de su salida a un mar o lago, con el menor perjuicio posible para los ecosistemas asociados.

El carácter idóneo de las cuencas para la gestión integral radica en que engloba el proceso descendente del ciclo del agua.

Los principales elementos de una cuenca hidrográfica son:

- *Río principal*; nace en la cuenca alta, desembocando en la baja. Recibe el agua de lluvia caída en la divisoria de su cuenca, dirigidas por la red de barrancos y afluentes, aunque una parte se infiltra y otra es captada por la vegetación.
- Ríos pequeños, formando *cuencas de drenaje menores*: éstas son las subcuencas o microcuencas, delimitadas espacialmente por sus respectivas divisorias.

- Dependiendo del sustrato geológico presente y de las condiciones climáticas, los ríos intercambian agua con los *acuíferos* (formaciones geológicas permeables que almacenan agua subterránea). La relación de las aguas superficiales de los ríos con los acuíferos es muy estrecha, alimentando los ríos en determinados periodos los acuíferos, y viceversa. En escasez de precipitaciones, puede su importancia es capital.

Todo el conjunto forma la unidad geográfica delimitada por la divisoria de aguas principal, que engloba toda la cuenca. Los acuíferos no suelen respetar la división superficial de las cuencas, produciéndose transferencias subterráneas naturales. Pueden alimentar varios ríos y cuencas al mismo tiempo. Si el agua subterránea es contaminada en una de las cuencas, contaminación que puede trasvasarse.

- Aguas de *transición*. Masas de agua superficial próximas a la desembocadura, particularmente salinas como consecuencia de su proximidad a las costas, recibiendo flujos de agua dulce.[5] Es una zona de transición entre el río y el mar, con ecosistemas muy sensibles, al agua dulce y salada, con posibles alteraciones, en función da la calidad del agua.

Cuencas hidrográficas compartidas

El concepto de cuenca se adopta por primera vez en la Declaración de Nueva York, 1958. En la Conferencia de Helsinki se incluye en las Reglas sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales. En la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos a la Navegación de 1997 se incorpora el concepto de curso de agua internacional.[6]

No obstante es importante diferenciar entre los dos conceptos:

- Cuenca hidrográfica internacional es un área geográfica que incluye todo el territorio cuyas aguas afluyen a un mismo río principal, con un único punto de salida al mar o lago, pudiendo pertenecer a uno o más Estados. En ocasiones, la expresión "cuenca" se utiliza como alternativa al "río",[7] lo que supone un uso incorrecto del término.

5 Directiva 2006/60 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de Octubre de 2000, estableciendo un marco comunitario de actuación sobre la Política del Agua. DOUE 6.11.2007.

6 Resolución de la Asamblea General de NNUU. Convención sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. 1997. A.RES /51/229/ 8 de julio de 1997.

7 AURA Y LARIOS DE MEDRANO A.M. La Regulación Internacional del Agua Dulce, Práctica Española. Aranzadi Derecho Administrativo 2008, p 120.

- Un curso fluvial es un sistema de aguas superficiales y subterráneas, un conjunto unitario que fluye hacia una desembocadura común. Más bien se trata de un sistema o red fluvial.

Puede pertenecer a varios Estados, siendo entonces curso internacional.

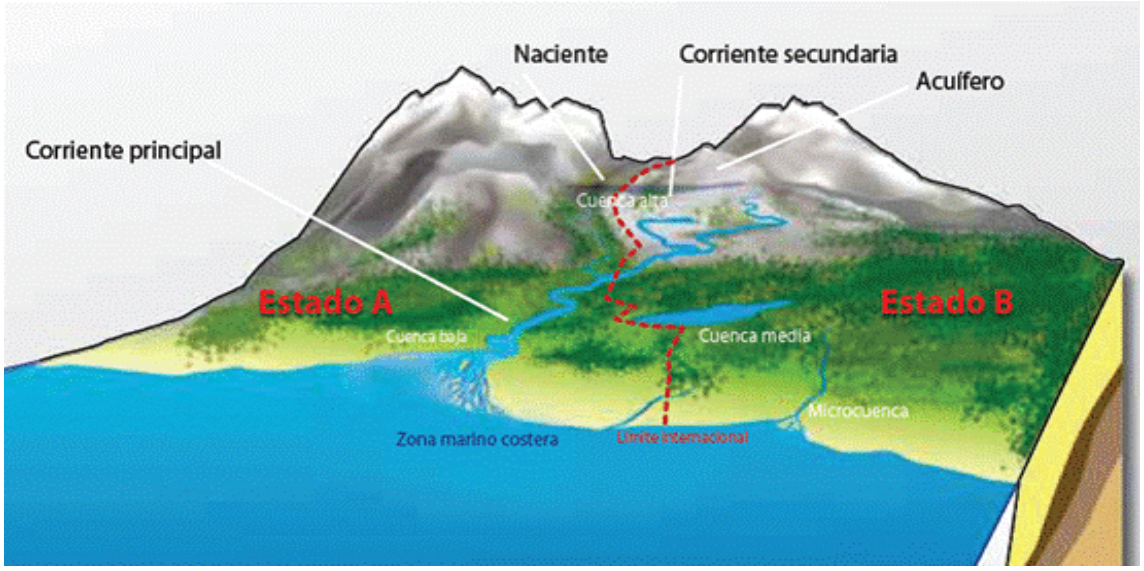


Figura 1: Esquema de curso fluvial internacional. Adaptado de Aguilar G, Iza A.[8]

Dado que el derecho aplicable a las cuencas compartidas es parte del Derecho Internacional, sus actores principales son los Estados.[9]

Aquellos ubicados en cuencas, para el Derecho Internacional aplicado a los ríos, son *Estados ribereños*. Esto es válido exclusivamente para aguas superficiales, al añadir la consideración de las aguas subterráneas un elemento de complejidad.

En cuanto a la terminología, dudamos que el término "cuenca compartida" sea el más correcto. Desde un enfoque jurídico, es un recurso compartido, como podría serlo una zona forestal internacional o las especies migratorias. La amplitud del concepto admite diferentes interpretaciones: río principal, red fluvial, aguas superficiales, superficiales o subterráneas, incluye un territorio, una red fluvial y los recursos hídricos superficiales, subterráneos conectados; con una zona de transición marítimo-costera.

El agua es un recurso indivisible. Si a nivel nacional un Estado controla todas sus aguas interiores, los que comparten un río ejercen una especie de condominio, fundamentado en la indivisibilidad natural de las aguas, derivando en una soberanía compartida del agua. No ocurre igual con otros recursos de la cuenca, como el cauce del río, que puede ser dividido físicamente. Cada Estado parte de la cuenca posee

8 Aguilar G, Iza A. Gobernanza de aguas compartidas. Aspectos jurídicos e institucionales. UICN, serie de política y Derecho ambiental Nº 58, Bonn. 2009, p 11.

9 Aguilar G, Iza A (2009). Op Cit., p 16.

soberanía parcial respecto a la porción del cauce que atraviesa su territorio. Los principios de buena vecindad y cooperación pueden limitar la soberanía nacional sobre sus propios cauces.

La caracterización de una cuenca compartida depende de la existencia de fronteras o límites políticos, que no se verían afectados si una cuenca es considerada transfronteriza, compartida o internacional.

Algunos autores hablan de *"cuenca internacional"*. Nos parece menos adecuado este término, al ser aplicable más bien a los cauces fluviales, es decir: a los ríos, nunca a las cuencas. Así, los ríos quedarían clasificados de la siguiente manera.

a) Nacionales: su curso transcurre por un solo Estado.

b) Internacionales: bajo la soberanía de varios Estados; bien porque separen a dos Estados bien por atravesar sucesivamente dos o más Estados.

c) Internacionalizados: gobernados y administrados por una comisión internacional.

d) Vías navegables de interés internacional: creadas entre Estados. Parte de la Convención y Estatuto de Barcelona (20 de abril de 1921) para asegurar la libre navegación de los ríos internacionales y de los cursos de agua (canales, lagos y lagunas) que, siendo naturalmente navegables hacia el mar o desde el mar, se hallan en el territorio de un solo Estado, comunicando ríos internacionales naturalmente navegables.

También se usa el término *"cuenca transfronteriza"*. La calificación de "fronterizo/a" y "transfronterizo/a" solo es aplicable a ríos y lagos, no a cuencas estrictamente. Estas clasificaciones se vinculan a fronteras políticas. Solo pueden constituir límites los ríos en tanto que componentes de las cuencas; estas son territorio, no elementos lineales como los ríos.[10]

El concepto cuenca hidrográfica tiene un marcado carácter holístico, la cuenca es un área determinada por la naturaleza. Todos los recursos naturales (tierra, agua, animales, vegetación) pueden ser claramente demarcados en forma cuantitativa.

Debido a la intercomunicación física entre las aguas, cualquier modificación que pueda originarse naturalmente -o por acción del hombre- en las aguas situadas en cualquier parte de la cuenca influirá exclusivamente en sus propios límites.[11]

10 Aguilar G, Iza A (2009). Op Cit, p 19.

11 Caponera D. El régimen Jurídico de los recursos hídricos internacionales. Estudio Legislativo Nº 23 de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 1982, p 6.

Baste recordar las reglas de Helsinki.[12]

- Las aguas de la corriente principal, los tributarios y lagos que incluye.
- El cauce y el subsuelo.
- El suelo, la flora y fauna silvestre y otros recursos naturales.
- Las aguas subterráneas, cuya reglamentación se complementa mediante las Reglas de Seúl sobre Aguas Subterráneas Internacionales de 1986.[13]
- La zona costero-marítima adyacente.

Este enfoque holístico queda confirmado en el Convenio de 1992, sobre Protección y Utilización de los cursos de Agua transfronterizos y de los lagos internacionales.[14] Firmado en Helsinki, vigente desde 1996, y que proporciona un marco jurídico a la cooperación sobre recursos hídricos compartidos.

Se considera más adecuado para los fines de la protección ambiental una gestión de los recursos hídricos basada en este enfoque implicaría considerar todos los procesos y actividades; no solo en el curso principal, sino también en afluentes, acuíferos, zona costera y territorio circundante.

Esta presunción llevó a que el concepto de cuenca hidrográfica no fuera bien aceptado, especialmente por los Estados cabecera en cuencas compartidas.

Al analizar la regulación de una cuenca compartida, sopesamos respuestas como regular totalidad de la cuenca. Siendo más ambiciosa, acarrea una limitación al uso de las aguas por el Estado y una imposición para proteger su medio ambiente y el del Estado ribereño vecino.

Hay una tendencia internacional a integrar cuenca y curso de agua, estableciendo límites fronterizos. Varios ejemplos pueden encontrarse en todos los continentes: África (Níger, Lago Chad, Protocolo revisado sobre aguas recursos hídricos compartido

12 AGUILAR G, IZA A (2009). Op Cit, p 20.

13 ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. "Reglas de Seúl sobre Aguas Subterráneas Internacionales", 1986.

14 COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA DE LAS NACIONES UNIDAS. El Convenio de la CEPE de 1992 sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales. Ed: NNUU, 2004, p 6.

de la SADC)[15]; América (Amazonas,[16] Cuenca del Plata[17]); Asia (Mekong)[18] y Europa (Danubio,[19] Elba, Escalda, Mosa, Oder, Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales).[20]

La regulación y gestión de los recursos hídricos según las cuencas requieren una integración del agua con otros recursos (agua subterránea). La relación entre las corrientes superficiales y las subterráneas es muy estrecha,[21] debiendo gestionarse como recurso único. Los acuíferos son fuentes de agua, almacenando, distribuyendo y tratando aguas complementarias a las superficiales.[22]

Sin embargo, la gestión y regulación son casi siempre inadecuadas, una limitando la gestión integrada de los recursos hídricos en cuencas compartidas. Según Sahuquillo,[23] *A pesar de sus enormes posibilidades y de existir tecnología para analizarlas, las aguas subterráneas no suelen considerarse en las administraciones hidráulicas.*

Esto es más grave en el caso de las aguas transfronterizas. NNUU señala que la gestión integrada resulta especialmente compleja, exigiendo una subordinación de intereses particulares. Frecuentemente, los Acuerdos Internacionales a asignan y reparten caudales o establecen infraestructuras. Muy pocos contemplan modelos de gestión integrada.[24]

15 EL AGUA UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA. 2º informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo. (2006). Zaragoza, p 504.

16 Ibíd. p 380.

17 ibíd. pp 498-501.

18 Ibíd. p 344 y http://www.mrcmekong.org, consultado enero 2015.

19 ibíd. pp 474-477.

20 DIRECTIVA 2006/60 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de Octubre de 2000, que establece un marco comunitario de actuación: "op cit".

21 Winter et aL. *Ground Water and Surface Water, a single resource. US Geological Survey Circular* 1139.1998, p 9.

22 Sahuquillo A. La importancia de las aguas subterráneas Rev. R. Acad. Cienc. Exact. Fís. Nat. (Esp) Vol. 103, Nº. 1. 2009, p 103.

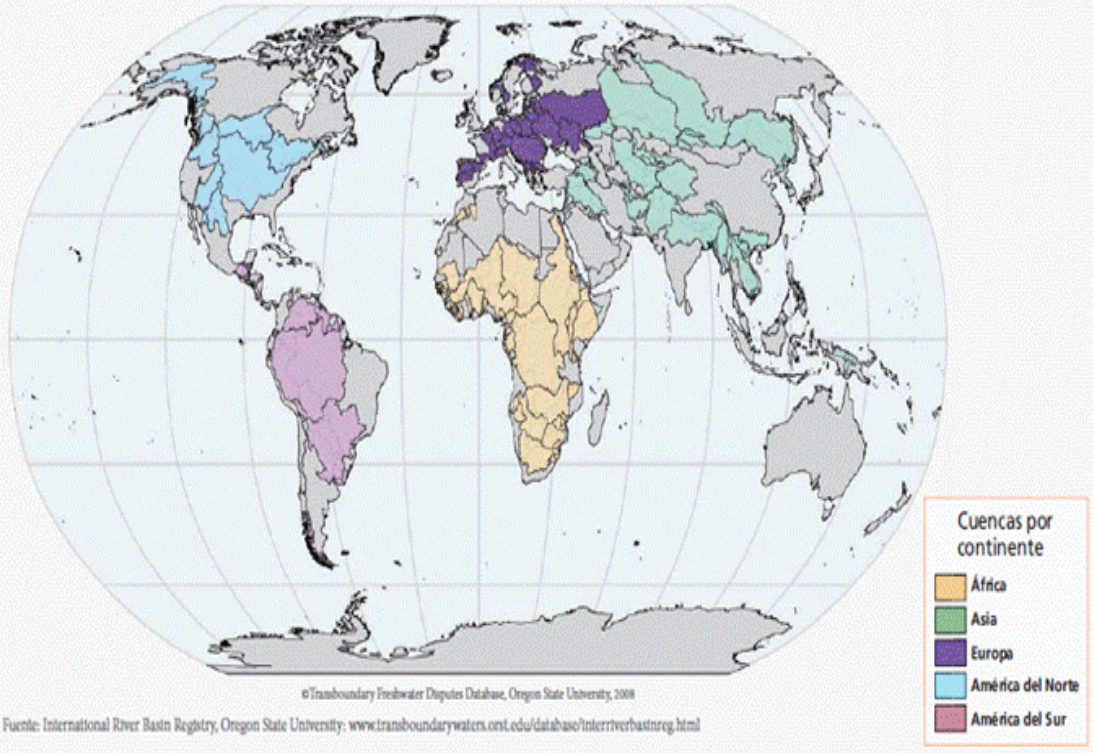
23 Sahuquillo A. La importancia de las aguas subterráneas Rev. R. Acad. Cienc. Exact. Fís. Nat. (Esp) Vol. 103, Nº. 1. 2009, p 97.

24 SALINAS S. La Cuenca Hidrográfica en el Derecho Internacional de los recursos hídricos. En GUTIÉRREZ ESPADA y otros (Coords). El Agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas. Murcia, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, 2009, p 226.

Número de países que comparten cuencas fluviales

Número de países	Cuencas internacionales
3	Asi (Orontes), Awash, Benito (Campo), Cavalla, Cestos, Chiloango, Dniéper, Dniéster, Drin, Ebro, Gambia, Garona, Gash, Geba, Har Us Nur, Hari (Harirud), Helmand, Hondo, Ili (Kunes He), Komati, Irawadi, Juba-Shibeli, Lago Prespa, Lago Titicaca-Poopó, Lempa, Maputo, Maritza, Maroni, Moa, Ouémé, Pasvikelva, Po, Rojo (Song Hong), Ruvuma, Salween, Escalda, Sena, Sulak, Torne (Tornealven), Tumen, Umbeluzi, Volga, Zapaleri
4	Amur, Daugava, Elba, Esequibo, Komoé, Lago Turkana, Limpopo, Pantano Lotagipi, Narva, Ob, Oder (Odra), Ogooué, Okavango, Orange, Senegal, Struma, Vardar
5	Indo, La Plata, Niemen, Tarim, Vistula (Wista)
6	Mar de Aral, Ganges-Brahmaputra-Meghna, Jordán, Kura-Aras, Mekong, Tigris, Eufrates (Shatt al Arab), Volta
8	Amazonas, Lago Chad
9	Rin, Zambeze
10	Niger
11	Nilo
19	Danubio

Cuencas fluviales internacionales



Fuente: International River Basin Registry, Oregon State University: www.transboundarywaters.orst.edu/database/interriverbastnreg.html

Figura 2: Cuencas fluviales compartidas por continente y número de países que comparten cuenca fluvial.[25]

25 Kramer A. Wolf A. Carius A. Dabelko G. Cooperación y conflictos en torno al agua. Claves para manejarlos. Un mundo de ciencia (número especial) Vol 11, nº 1 (Enero – Marzo), UNESCO. 2013, p 5.

Principios del Derecho Internacional para las cuencas compartidas

El Derecho Internacional se basa en que un estado pertenece a la comunidad internacional, renunciando al ejercicio ilimitado de su soberanía territorial y a la invocación de la integridad absoluta de su territorio.[26]

Por tanto, la soberanía territorial del Estado sufre una restricción, al deber abstenerse de actuar cuando perjudique a un país vecino. Al no poder reivindicar la integridad absoluta de su territorio, debe tolerar las consecuencias de los actos realizados por terceros, en tanto provengan del uso lícito de la propiedad sin afectar intereses esenciales.

Los principios que rigen en esta materia han dado lugar a la definición de deberes y facultades estatales al usar una cuenca compartida:[27]

- Cooperación: el deber de cooperar deriva de la unidad de la cuenca hidrográfica y de la subsiguiente comunidad de intereses. Solamente la cooperación mutua puede lograr un desarrollo sostenible y mantener su integridad ecológica. Es un deber general que no especifica instituciones, ni hasta qué grado deben cooperar.
- Gestión integrada: los Estados deberán alcanzar una gestión unificada de las aguas superficiales o subterráneas entre otras.

En su virtud, los Estados deberán integrar la gestión de las aguas con la de otros recursos naturales.

- Sostenibilidad: en el contexto actual de creciente presión sobre el recurso hídrico, es esencial para lograr el equilibrio entre desarrollo y conservación de los valores naturales. Se relaciona estrechamente con el principio de precaución, que de acuerdo con la Declaración de Río, se define así: «*Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deben aplicar las medidas de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas efectivas que impidan la degradación del medio ambiente*».[28] Esto implica que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, reducir o controlar un daño al medio hídrico si existe riesgo, incluso sin pruebas contundentes de relación causal.

26 Aguilar G, Iza A (2009). "Op Cit", p 26.

27 Ibidem.

28 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, consultable en http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm (consultada febrero 2015). Cfr. Comest, Informe del Grupo de Expertos sobre el Principio Precautorio, Unesco, París, 2005, p. 12; COM (2000) 1 final, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN sobre el recurso al principio de precaución, p. 10.

- Prevención del daño: Cada Estado parte de una cuenca compartida puede aprovechar la parte de la cuenca que se encuentra bajo su jurisdicción, siempre que no afecte significativamente al derecho del resto. De ahí la obligación de prever y minimizar el daño ambiental, en relación con el principio de sostenibilidad: sólo es posible asegurar la continuidad de los ecosistemas y la vida en el planeta si el uso de las aguas preserva la integridad de las fuentes.

Participación, con dos aspectos fundamentales:

- Participación equitativa. En una cuenca compartida, rige el derecho a participar en la gestión equitativa, razonable y sostenible de las aguas. Los acuerdos interestatales definen el uso y de las aguas, según la voluntad de los firmantes. Este principio de participación equitativa indica que ningún acuerdo podrá condicionar los derechos de un Estado parte sin su consentimiento.
- Participación pública. Indica que deben tomarse las medidas necesarias para asegurar que las personas afectadas participen en las decisiones sobre la gestión de las aguas. No está bien definido, pero es fundamental; pues integra usuarios y afectados con intereses contrapuestos, cuya participación es necesaria en un sistema democrático.

Facultades y deberes de los Estados

La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la navegación (1997), establece facultades y deberes para los Estados que comparten cuencas:

- Navegación. El Estatuto sobre el Régimen de las Vías Navegables de Interés Internacional (Convención de Barcelona de 1921) reconoce la libertad de navegación sin discriminación, pero: "se permitirá a los Estados ribereños el derecho de reservar el transporte local de pasajeros o mercancías de origen nacional o nacionalizados".[29]

Respecto a la navegación de los ríos internacionales por parte de los no ribereños, no queda garantizado el derecho de acceso automático. La cooperación se ha materializado en una Comisión encargada de administrar la navegación del río, como ocurre en el Rhin y en el Danubio.

29 Convenio y Estatuto sobre la libertad de tránsito. Barcelona, 20 de abril de 1921. http://www.ehu.eus/ceinik/tratados%5C22TRATADOSSOBREELAGUA%5C221Aguadulce%5CTA2211ESP.pdf. Consultado Enero 2015.

- Utilización equitativa. Según la Convención, "Los Estados del curso de agua utilizarán en sus territorios respectivos un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable. Concretamente, utilizarán y aprovecharán un curso de agua internacional buscando la utilización óptima y sostenible y el disfrute máximo compatibles con la protección adecuada del curso, considerando también los intereses particulares".[30]

No implica una división de las aguas, sino determinar una igualdad de derechos en una soberanía compartida, equiparando intereses, según los distintos usos y necesidades de las aguas. Todos participan así razonablemente de los beneficios, satisfaciendo a un tiempo sus propias necesidades.[31]

Ante la ambigüedad, la Convención incluye varios puntos que esclarecen el concepto:

- Geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros factores naturales.
- Las necesidades económicas y sociales de los Estados ribereños.
- La población dependiente del curso de agua en cada Estado ribereño.
- Consecuencias del uso del curso de agua en un Estado ribereño en otro Estado.
- Usos actuales y potenciales del curso de agua.
- Conservación, protección, aprovechamiento y economía en la utilización de los recursos hídricos.
- Existencia de alternativas de valor comparable respecto del uso particular del curso de agua.

Para definir la utilización equitativa y razonable, se examinarán conjuntamente todos los factores pertinentes. Un posible conflicto en un curso internacional debe resolverse sopesando la satisfacción de las necesidades humanas vitales.

- Deber de no causar daño. No existe en Derecho Internacional una prohibición absoluta de no contaminar. "los Estados, al utilizar un curso de agua internacional en sus territorios, adoptarán las medidas apropiadas para evitar daños sensibles a otros Estados del curso de agua".[32] Es una obligación derivada

30 Art. 5, Parte II. Principios Generales de la Resolución aprobada por la Asamblea General de NNUU. 51/229. Convención sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. 1997.

31 AURA Y LARIOS M. A. "op. Cit".

32 Art. 7. Principios Generales de la Resolución aprobada por la Asamblea General de NNUU. 51/229. Convención sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. 1997.

del "principio de buena vecindad". Los Estados parte deben evitar, dentro de sus jurisdicciones, modificaciones que perjudiquen el aprovechamiento de la cuenca por otro Estado parte.

- Deberes procesales. Los Estados tienen el deber de intercambiar información sobre la situación de la cuenca, principalmente sobre aspectos de carácter hidrológico, meteorológico, ecológico y de calidad de las aguas. Antes de adoptar una medida que pueda suponer un perjuicio. El Estado concernido deberá notificarla oportunamente, con datos técnicos e información, incluidos los resultados de las evaluaciones ambientales, en un plazo de seis meses para su evaluación.

No podrán ejecutarse sin el consentimiento expreso de los Estados objeto de la notificación. Considerando las disposiciones sobre uso equitativo y deber de no causar daños significativos. Sí podrán ejecutarse inmediatamente cuando sea necesario para proteger intereses vitales, la salud o seguridad públicas.

- Protección de ecosistemas. Los Estados preservarán individualmente o en forma conjunta los ecosistemas de los cursos de agua internacionales. Existe una disposición sobre la obligación de adoptar medidas para controlar la introducción de especies exóticas que causen efectos nocivos para el ecosistema del curso de agua internacional.

No queda muy claro el concepto de ecosistema en la Convención; si se refiere a los ribereños de cada país o al ecosistema fluvial en conjunto. Una posible interpretación indicaría que considera los ecosistemas ribereños de cada país, pero un planteamiento que incluya los intereses de la Comunidad Internacional supondría una consideración del agua como bien público global, patrimonio de la humanidad, con posibles restricciones de la soberanía estatal. Desde la necesidad de aplicar un enfoque por ecosistemas, recogido en la propia Convención, la lectura más adecuada sugiere que se refiere al ecosistema del curso de agua en su totalidad.

Una parte esencial en la protección de los ecosistemas es preservar los *caudales ambientales*, comúnmente aceptados como un componente esencial de la gestión integrada del agua, en particular para resolver los temas relativos a la salud de los ecosistemas de agua dulce, su desarrollo sostenible y distribución equitativa de los beneficios que reporta.

El caudal ambiental o ecológico ha evolucionado mucho, viéndose sujeto a múltiples interpretaciones. En general, se refiere al imperativo de respetar un caudal mínimo en los cuerpos de agua naturales para mantener sus valores y los bienes y servicios que aportan (agua potable, recarga de acuíferos, usos recreativos, pesquerías).

No obstante, consideramos muy importante señalar que el mero reconocimiento del medio ambiente como "usuario del agua" no es suficiente en ausencia de medidas que aseguren su cumplimiento (organizativas, preventivas, disuasorias, de participación).

La Convención cuenta con suficiente consenso, tras la firma de Vietnam en mayo de 2014.[33] Entró en vigor el 17 de agosto de ese año. España la había firmado en septiembre de 2009.

En 2004, la Asociación de Derecho Internacional (ADI) adopta en Berlín el documento "Reglas sobre los Recursos Hidráulicos".[34] Orienta a los gobiernos para que regulen sus recursos hidráulicos y los compartidos con países vecinos; incluye legislación sobre la conducta de los países en cuanto a dichos recursos en tiempo de guerra, cuando no se permiten acciones que provoquen una escasez del vital líquido para la población civil, a menos que se trate de una invasión extranjera deba cortar el propio suministro de agua por alguna emergencia, o para evitar un daño ecológico.

En todo caso, envenenar el suministro de agua está estrictamente prohibido.

El principal objetivo es garantizar el derecho de todos los individuos a un suministro equitativo de agua que permita vivir, sin discriminación alguna, incluso en tiempo de guerra.

Para lograrlo, las naciones suscritas han de proporcionar los medios necesarios para que los ciudadanos participen en las decisiones concernientes al acceso; y que las personas afectadas de alguna forma por una escasez o desbordamiento del mismo, sean compensadas.

Bástenos concluir que son numerosas las cuencas fluviales compartidas (figura 3), muchas explotadas sin acuerdos entre los países que las comparten o con acuerdos parciales. Las cuatro cuencas más caudalosas del mundo (Amazonas, Ganges, Congo y Orinoco) son compartidas.[35]

33 https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII12&chapter=27&lang=e. Consultada en enero de 2015.

34 ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL (ADI). Ley sobre Recursos Hídricos. Trabajo presentado en la Conferencia de Berlín, 4–21 de agosto de 2004. Helsin.

35 Conclusiones 3er foro 2008 Agua para el Desarrollo, Cooperación en cuencas Internacionales. Ed. Fundación Canal, Madrid 2008, p. 17.

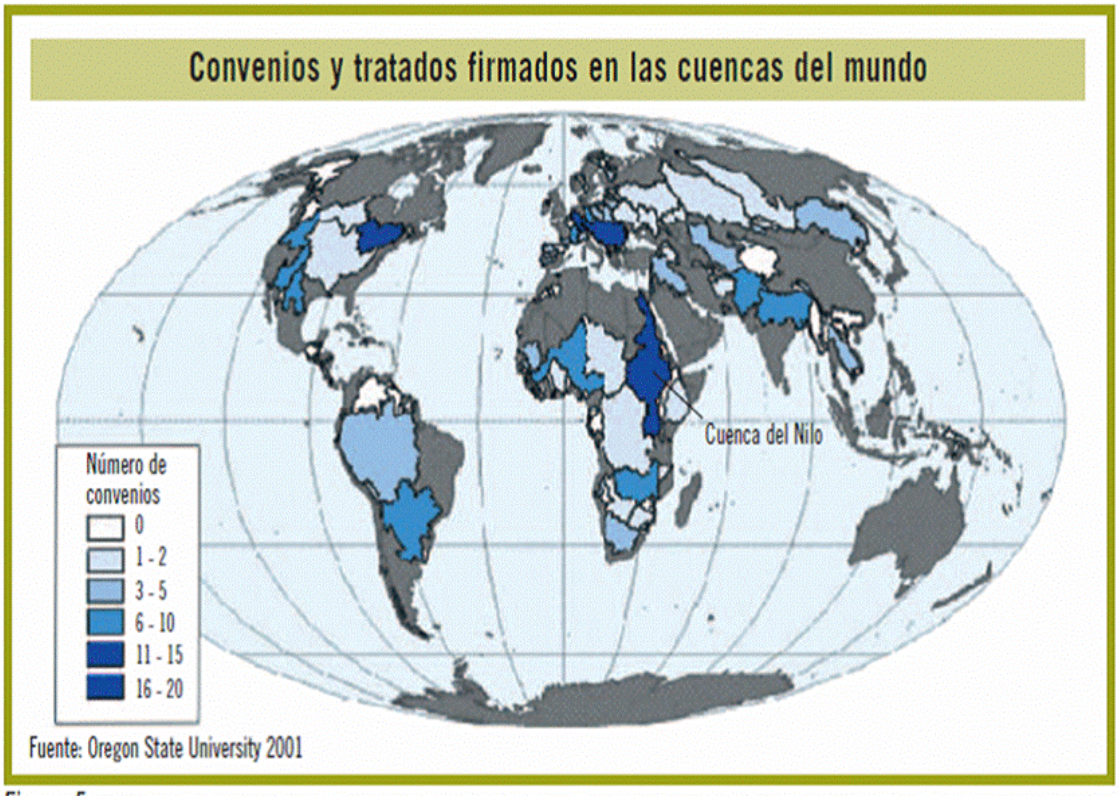


Figura 3: Convenios y tratados firmados en las cuencas del mundo. [36]

ALGUNAS TENSIONES POR EL AGUA

El recurso Agua es abundante, pero su distribución espacial y temporal es irregular. Dado su carácter de bien imprescindible, para la vida y para múltiples actividades socioeconómicas, es fuente de tensiones en algunos lugares del Planeta, especialmente donde existen circunstancias particulares, como escasez, progresiva presión para su aprovechamiento o existencia de algún estado que desarrolle políticas de gestión o aprovechamiento que causen perjuicio a otros estados (o éstos lo perciban así).

El Estado-nación ha impuesto en las relaciones internacionales el principio de soberanía y autonomía de los Estados, que deciden como conservan y gestionan sus recursos naturales. Pero la crisis ambiental y el nuevo paradigma ligado a la noción de ecosistema global han expandido internacionalmente la conciencia de los límites de los recursos naturales y de la necesidad de colaborar en su gestión. Paralelamente

36 Fernández Jáuregui C, Crespo Milliet A (2009). Las aguas transfronterizas en el marco de la crisis mundial del agua. Fundación Agbar, Barcelona, p 9.

el aumento de la población ejerce mayor presión sobre los recursos, entre ellos el agua, en ocasiones agravado por una gestión deficiente que obvia a las necesidades de ahorro y conservación de la calidad. Nos hallamos ante la necesidad de crear normas internacionales para administrar los bienes comunes, limitados y escasos, cuya conservación concierne a todos.

En ocasiones, la soberanía nacional ha dejado paso a la cooperación para hacer frente al impacto transfronterizo de la degradación ambiental. Considerando la naturaleza conflictiva de las relaciones internacionales, es necesario avanzar hacia un régimen internacional basado en la cooperación, no en el conflicto.

Hasta el momento los principales obstáculos han sido:

- El conflicto Norte/Sur, división que corresponde a niveles de desarrollo, planteando el Sur sus relaciones con los recursos desde modelos de consumo muy diferentes.
- La soberanía sobre los recursos, irrenunciable para algunos Estados al considerarla fundamental para consolidar su situación y su seguridad.
- La falta de incentivos que fomenten la negociación entre Estados.

El agua no es necesariamente fuente de conflicto o de cooperación, pero es origen potencial de tensiones entre países que comparten una misma cuenca, en relación directa con el valor de sus múltiples usos. Sin duda, la escasez origina tensión, junto a otros factores (cómo se comparte el abastecimiento), el poder relativo de cada Estado en la cuenca o la facilidad de acceso al recurso. Consideramos relevante señalar algunos conflictos, entre países que comparten abundantes recursos hídricos, en los que ha debido intervenir la Corte Internacional de Justicia, antes de exponer otros escenarios en los que domina la escasez del recurso:

- La construcción de la presa Gabcikovo Nagymaros en el Danubio, proyecto firmado por Checoslovaquia y Hungría, abandonado por éste país. La Corte falló que Hungría no tenía razones suficientes para abandonar el proyecto,[37] pero también se solicita a las partes que acuerden unas cantidades de caudal satisfactorias a liberar por el río Danubio y por su antiguo cauce.
- Instalación de una papelera en el río Uruguay, entre la República Oriental de Uruguay y Argentina. La Corte Internacional de Justicia condena a Uruguay por haber incumplido algunas disposiciones formales previstas en el Estatuto del

37 Véase Sentencia de la Corte Internacional de Justicia. Caso concerniente al proyecto Gabcikovo-Nagymaros (Hungría / Eslovaquia), de 25 de septiembre de 1997.

río Uruguay, pero entiende que Uruguay no ha incurrido en violación alguna, cumpliendo con sus obligaciones sustantivas de no contaminar el ambiente.[38]

Una visión al mapa de localización de las situaciones de estrés o escasez hídrica (figura 24) puede darnos algunas claves de la situación presente o próxima.

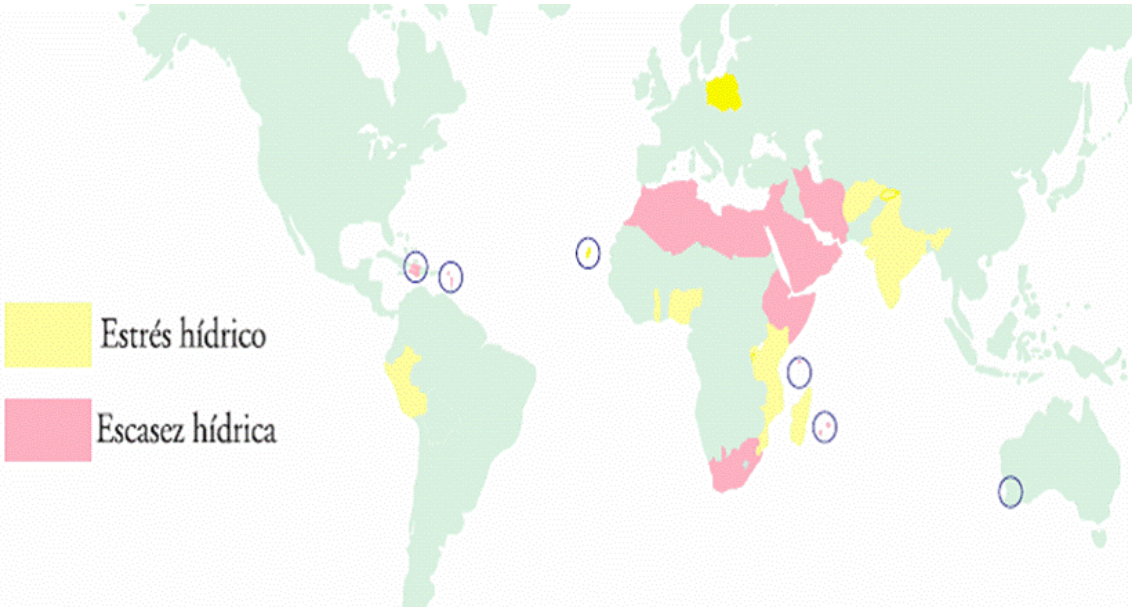


Figura 4. Países sometidos a estrés hídrico o escasez hídrica. [39]

Como se puede apreciar en Oriente Medio se localiza un importante porcentaje de la potencial conflictividad por escasez, lo que se suma a la ya inestable situación de la región. Allí se encuentran en situación de crisis abierta Siria, Jordania, Israel, Egipto y Yemen, con otra latente en Arabia Saudí, Irak, Kuwait y Libia. La Unesco ha definido la tensión en Oriente Medio como la «bomba de relojería del siglo XXI».[40]

Este contexto sólo puede comprenderse cuando analizamos qué es una cuenca compartida, con recursos hídricos y dependientes de países vecinos que llega a superar el 50%.[41]

38 Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, Caso concerniente a la papelera en el Río Uruguay (Argentina / Uruguay) de 20 de abril de 2010.

39 Fernández Jáuregui C (2000). El agua como fuente de conflictos. Repaso de los focos de conflictos en el mundo. Programa Hidrológico Internacional. Unesco, p 3.

40 Seguridad y medio ambiente, especial medio ambiente 2011. http://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2011/cap7_5.html. Consultado enero 2014.

41 FERNÁNDEZ JÁUREGUI C (2000). El agua como fuente de conflictos. Repaso de los focos de conflictos en el mundo "op. cit", p 7.

Únicamente así pueden explicarse las palabras de Anwar el-Sadat: "sólo volvería a entrar en una nueva guerra con Israel si el motivo de disputa fuese el agua".

El escenario actual tiende incluso a complicarse. Como se aprecia en la figura 5, el número de países donde se espera situación de stress hídrico va en aumento, apareciendo nuevos focos de tensión.

Región	1997	Escenario 2025
América del Norte	-	-
Europa Occidental	Bélgica	Bélgica
Pacífico	-	-
Ex URSS	Azerbaizhán	Azerbaizhán
	-	Turkmenistán
	Uzbekistán	Uzbekistán
Europa Oriental	-	-
África	-	Argelia
	Egipto	Egipto
	Libia	Libia
	-	Marruecos
	-	Sudáfrica
	-	Túnez
América Latina	Perú	Perú
Oriente Medio	Afganistán	Afganistán
	Arabia Saudí	Arabia Saudí
	Bahrein	Bahrein
	Irán	Irán
	Irak	Irak
	Israel	Israel
	Jordania	Jordania
	Kuwait	Kuwait
	Qatar	Qatar
	Unión de Emiratos Árabes	Unión de Emiratos Árabes
	Yemen	Yemen
China	-	-
Sudeste asiático	Corea	Corea
	Pakistán	Pakistán
	-	Singapur

Figura 5. Países sometidos a estrés hídrico en los escenarios 1997 y 2025. [42]

42 Fernández Jáuregui C. (2000). El agua como fuente de conflictos. Repaso de los focos de conflictos en el mundo "op cit", p 7.

Muchos analistas parten del supuesto de que la escasez de un recurso tan vital conduce al conflicto. Parece natural: cuanto menos agua hay, más preciada resulta y más probable es que la gente (o los estados) se la disputen. Sin embargo, las investigaciones sistemáticas sobre los indicadores de conflictos por aguas transfronterizas no encontraron ningún parámetro físico estadísticamente significativo.[43]

Así, los climas áridos no serían más proclives al conflicto que los húmedos y, en realidad, durante los períodos de sequía la cooperación internacional aumentó. De hecho, no se demostró un nexo causal con casi ninguna variable: las democracias eran tan propensas al conflicto como las autocracias, los países ricos, como los pobres, los países con alta densidad demográfica como los pocos poblados y los grandes como los pequeños.

Carius et al [44] afirma que el conflicto no es el resultado inevitable de la escasez.

Cuando investigadores de la Oregon State University estudiaron las prácticas de gestión del agua en los países áridos, llegaron a la conclusión de que la clave del éxito era la capacidad institucional. Los países naturalmente áridos cooperan para conseguir agua: para vivir en un medio en el que el agua escasea, las personas se adaptan a él elaborando estrategias institucionales: acuerdos oficiales, grupos de trabajo oficiosos o relaciones generalmente cordiales.[45]

Constataron que la probabilidad de conflicto se multiplicaba cuando entraban en juego dos factores:

- Es más probable si el entorno físico o político de la cuenca experimenta un cambio rápido o de gran magnitud (construcción de una presa, programa de riego o restructuración territorial).
- Es más probable si las instituciones existentes son incapaces de asimilar y afrontar ese cambio.

Es imposible realizar siquiera un somero análisis de todos los focos actuales de tensión; desarrollaremos pues algunos de los más significativos.

43 Kramer A. Wolf A. Carius A. Dabelko G. *Cooperación y conflictos en torno al agua.* "Op cit" p 9.

44 CARIUS, A., Dabelko, G. D. y Wolf, A. T. Water, Conflict, and Cooperation. ECSP Report, Nº 10, pp. 60–66. 2004.

45 Kramer A. Wolf A. Carius A. Dabelko G. *Cooperación y conflictos en torno al agua* "op cit", p 9.

Oriente Medio

La región cuenta con un clima semiárido; en algunas zonas, alcanza la aridez y el desértico. La inestabilidad política es una constante desde mediado el siglo XX, debido principalmente al conflicto entre árabes e israelíes tras la creación del estado de Israel después de la segunda guerra mundial y la ausencia de un estado Palestino.

El control del territorio por parte de Israel también se extiende a los recursos hídricos. El mapa de asentamientos en Cisjordania está diseñado para proteger sus recursos hídricos, no sólo para garantizar la seguridad de las fronteras de Israel.[46]

Éstos son escasos, y se concentran en el Jordán, que recorre en sentido N-S desde los Altos del Golán, atraviesa el mar de Galilea llegando al mar Muerto. La principal arteria hídrica se alimenta en los Altos del Golán, territorio sirio ocupado por Israel en 1967 y en 1973, considerado por Israel territorio estratégico desde el punto de vista territorial y aprovisionamiento hídrico. Israel defiende celosamente los recursos hídricos conseguidos tras los enfrentamientos con Siria, Jordania y el Líbano, amparándose en el principio o creencia según la cual el pueblo judío "hará florecer el desierto". Un ejemplo es la amenaza israelí de bombardear, si se llegaba a construir, el "embalse de la unidad", proyecto conjunto de Líbano y Siria para aprovechar las aguas del río Yarmuk, afluente del Jordán.

El déficit hídrico resulta especialmente grave en la Ribera Occidental del Jordán, donde confluyen los intereses y reclamaciones israelíes, palestinas y jordanas por el agua. Aquí y en Gaza la cantidad de agua disponible por persona y año es muy inferior a 100 m^3 (con una dependencia casi total del agua subterránea), mientras en Israel está algo por debajo de 300 m^3 y en Jordania hacia los 100[47] (se considera que un país tiene escasez de agua si la disponibilidad es inferior a 1.000 m^3 por persona y año).

Esta situación contrasta con la disponibilidad de los colonos israelíes de la Ribera occidental del Jordán, que disponen de cantidades sensiblemente mayores que las de los palestinos.[48] Los israelíes pueden perforar sus pozos hasta una profundidad de 800 m, mientras los palestinos no pueden descender más de 120, encontrando aguas con niveles de salinidad mucho más elevados.

46 FAJARDO T. El Agua de Palestina bajo el régimen de ocupación de Israel. En GUTIÉRREZ ESPADA, C. y otros, "Op.Cit".

47 JAGERSKORG A. Reparto del agua entre israelís, jordanos y palestinos. Un Mundo de Ciencia "Op.Cit".

48 Informe del Desarrollo Humano 2006, Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Madrid, p 38.

La situación se agrava en Gaza, cuya economía se basa en la agricultura intensiva, inexistencia de agua superficial, una elevada densidad de población que sigue creciendo, y una escasez de recurso hídrico estructural.

También los precios del agua difieren: superiores para los palestinos que para colonos israelíes (quienes reciben subsidios). La presión sobre los escasos recursos hídricos supone una contaminación creciente de los acuíferos, que agrava la escasez de agua, lo que exacerba aún más el conflicto.

No obstante, Israel, Palestina y Jordania han mantenido un nivel básico de cooperación en este ámbito.[49]

Entre 1953 y 1955 E. Johnston, embajador de Estados Unidos en Israel, intentó alcanzar acuerdos multilaterales en Oriente Medio, fijando un sistema de cuotas para las aguas compartidas del Lago Tiberiades. El plan lo desarrollaría una Comisión internacional que buscaba una distribución equitativa, económica y eficiente del recurso hídrico. Se elaboró un acuerdo, aceptado por los equipos técnicos de cada país; pero ni Israel ni la Liga Árabe lo firmaron, por razones políticas (no reconocían al Estado de Israel).

En el acuerdo de paz entre Israel y Jordania (Madrid, 1991), se estipuló la creación de un comité Conjunto de Aguas, que contribuyó a dirimir los desacuerdos sobre el reparto. Ha continuado reuniéndose y trabajando de forma constante a pesar de los momentos de grave tensión.

Entre Israel y Palestina existe un acuerdo provisional (1995), aunque no es satisfactorio para los palestinos en cuanto a derechos y disponibilidad de agua. Existe otro acuerdo general sobre la indispensable cooperación en relación con los recursos hídricos compartidos y un reconocimiento por parte de Israel de los derechos de los palestinos sobre el agua.

Destaca la creación de un Comité conjunto, que toma los acuerdos por unanimidad, por lo que un desacuerdo bloquea un proyecto planificado.

El agua tuvo escasa relación con el planteamiento estratégico de la violencia entre árabes e israelíes de 1967, 1973 y 1982, pero ha sido una fuente importante de tensión política, controversia en el curso de las negociaciones posteriores.[50]

Además de resolver la cuestión fronteriza, resulta esencial adoptar fórmulas adecuadas y ecuánimes, en aras de una futura pacificación regional.

49 Kramer A. Wolf A. Carius A. Dabelko G. *Cooperación y conflictos en torno al agua*. Op. Cit, p 7.

50 Kramer A. Wolf A. Carius A. Dabelko G. *Cooperación y conflictos en torno al agua* "op cit" p 4-5

Asia Central

Otra región escasa en recursos hídricos, se sitúa en el interior del gran continente; alejada de los océanos, y separada de las costas por importantes cordilleras, que le aporta un acusado clima continental.



Figura 6: Mapa político de Asia Central.

Hay varios puntos de conflicto, se destacan los siguientes:

Gestión y aprovechamiento de los ríos Amu Daria y Syr Daria



Figura 7: Cuencas hidrográficas de los ríos Amu Darya y Sir Daria, principales aportaciones del Mar de Aral.[51]

Kyrguistán y Tajikistán son los dos principales "productores de agua" de la región, pues en ellos nace o se alimentan las corrientes fluviales más importantes de la zona: los ríos endorreicos Amu Darya y Syr Daria (mucho menos caudaloso que el anterior), ambos tributarios del mar de Aral. Aguas abajo, Uzbekistán, Turkmenistán y Kazajistán, con su acentuada dependencia de los recursos hídricos de estos ríos.

Durante el periodo soviético se construyeron grandes sistemas de regadío para producir algodón a gran escala con aguas del Syr Daria, actualmente en su mayor parte en territorio de Turkmenistán y Uzbekistán. El consumo de agua relacionado con estos regadíos tiene una influencia notable en otro conflicto que se desarrollarán a continuación: la reducción del mar de Aral.

Las diferencias que sostienen los cinco países de Asia Central no afectan a una supuesta escasez o falta de disponibilidad de los recursos hídricos compartidos, sino que se plantean respecto al equilibrio necesario para gestionar su aprovechamiento

51 http://www.karakalpak.com/stanaral.html (consultado 16- 1- 2014).

sostenible entre la zona más oriental de la región (Kirguistán, Tayikistán, aguas arriba), que produce el 75% del recurso, y las llanuras aluviales (Uzbekistán, Turkmenistán y Kazajstán, aguas abajo) que lo consume casi en el mismo porcentaje.[52]

Turkmenistán, Kirguizistán y Tayikistán no tienen fuentes importantes de petróleo y gas natural para proveer de calefacción y electricidad a su población. Los principales proveedores de electricidad son las centrales hidroeléctricas, siendo sus reservas de agua necesarias para producir electricidad en el frío invierno y regar los campos de algodón durante el verano, aguas abajo. Kyrguistán está llevando a cabo el proyecto Kambaratinsk, la construcción de un conjunto de presas en el río Naryn, afluente del Syr Daria, mientras Tajikistán construye la gran presa de Rogun, con objetivos principalmente hidroeléctricos. Se dibuja así un panorama geopolítico de gran complejidad[53] de posible enfrentamiento, o al menos de intereses contrapuestos, entre los países que controlan las cabeceras de ambos ríos (Kyrguistán y Tajikistán) con los restantes de la región (Uzbekistán, Turkmenistán y Kazajistán).

Reducción del volumen de agua y superficie del mar de Aral

Uno de los principales lagos interiores de Asia Central, se ha visto drásticamente reducido en su volumen de agua y superficie, desde finales del siglo XX. Se trata de un fenómeno muy relacionado con la extensión a gran escala de los regadíos del algodón, en los tramos medio y bajo de los ríos Syr Daria y Amu Daria. La ampliación de los regadíos alcanzó las 7 millones de hectáreas (figura 8), para lo que se construyó un sistema de más de 90 presas y unos 24.000 km de canales de regadío. Inmensos planes desarrollados cuando toda la zona pertenecía a la Unión Soviética, sometida a su planificación centralizada.

52 Campíns M. Los retos de la cooperación regional en Asia Central: más sombras que luces en la gestión de los recursos hídricos compartidos. Revista electrónica de Estudios Internacionales Nº 19 (2010), p. 6.

53 Campíns M. "Op. cit".

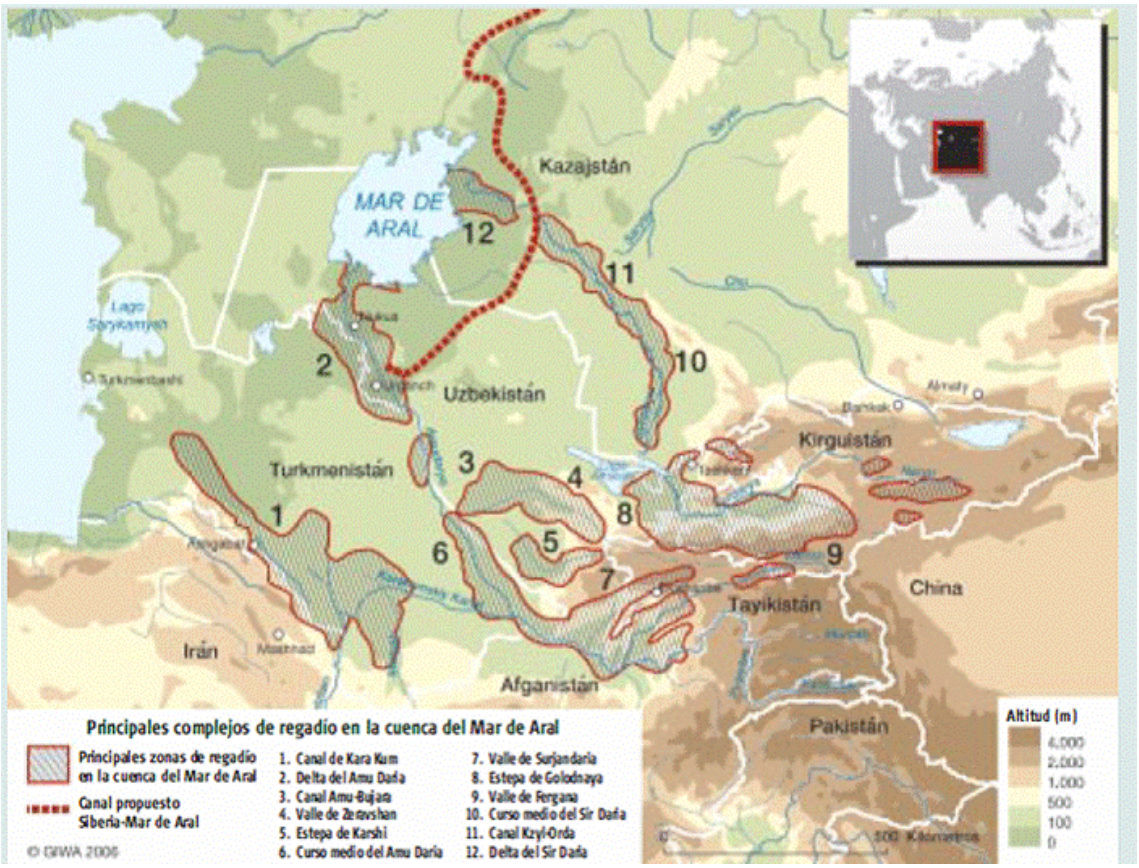


Figura 8: Principales zonas de regadío en la cuenca del mar de Aral.[54]

Estos usos masivos de los principales tributarios del Aral, ha significado un enorme descenso en su aportación, reduciendo su volumen aproximadamente en un 75% desde 1960, cuando era la segunda superficie de agua de Asia Central. Ha quedado reducido a un conjunto de cuencas lacustres desconectadas (figura 9), descubriendo su antiguo lecho. Siendo un lago salado, su fondo seco está cubierto de una costra de sal, con componentes químicos procedentes de la escorrentía de los regadíos. Esta costra es removida y arrastrada por el viento, provocando las llamadas "deposiciones salinas" secas, o en forma de lluvia, en miles de kilómetros cuadrados de su entorno, con lógicas consecuencias sobre la salinización de las tierras y pérdida de fertilidad. También la salud de los habitantes de su entorno se ha visto dañada, al aumentar exponencialmente las enfermedades respiratorias y el cáncer.

54 El Agua, una responsabilidad compartida. 2º informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo. (2006). Zaragoza, p 183.

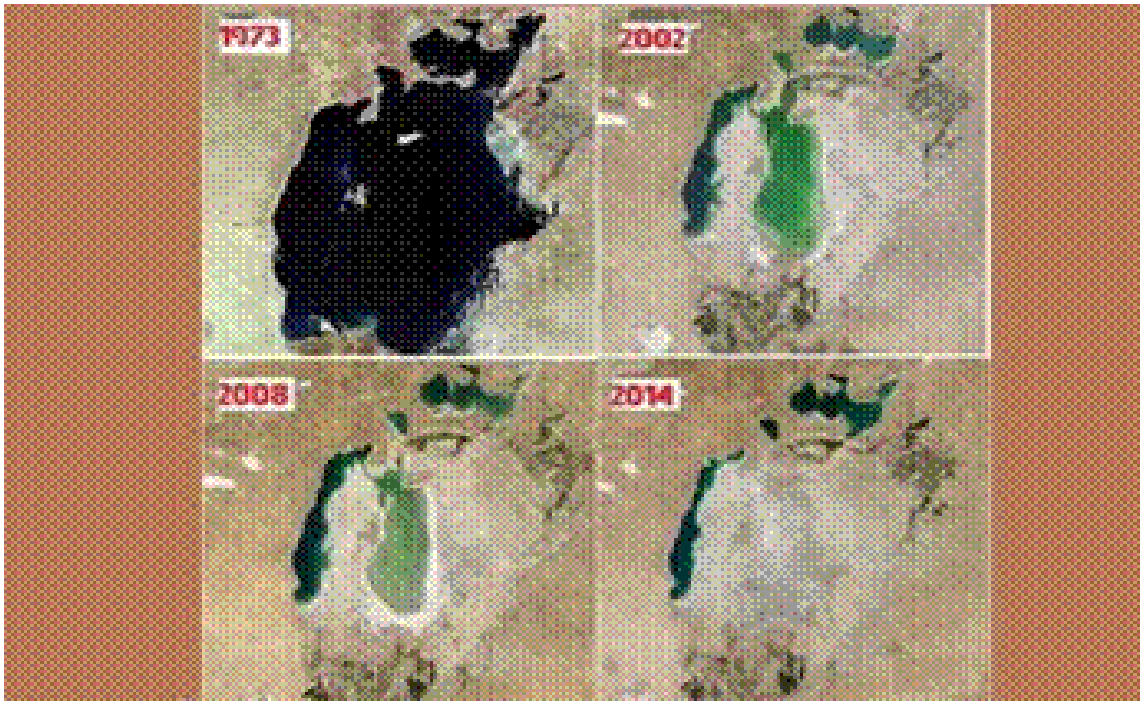


Figura 9: Extensión del Mar de Aral a través de imágenes de satélite.[55]

Otras consecuencias son la caída de las capturas pesqueras: 50.000 tm de pescado en 1959, materia prima de una importante industria de transformación para la exportación, y 5000 tm en 1994.[56] O la drástica disminución de la biodiversidad en aguas y litorales, convertidos en costas fósiles, a kilómetros del contacto con la actual lámina de agua.

El mar de Aral está entre Kazajistán y Uzbekistán, países que sufren especialmente los efectos descritos, aunque el transporte de sales y productos químicos alcanza a muchos kilómetros de distancia desde el lago.

El reparto del Nilo

El Nilo es el río más largo del planeta (6.700 kms desde el nacimiento de su tributario Kagera). Estructura una cuenca de gran complejidad geopolítica y creciente inestabilidad, marcada por la variedad y diversidad natural, la pobreza (cuatro países entre los más pobres del mundo), el fuerte crecimiento demográfico, la inestabilidad y la degradación ambiental.

55 http://www.lavanguardia.com/natural/20141001/54416512573/el-mar-de-aral-marca-un-nuevo-record-de-tragica-sequia.html Consultado enero 2015.

56 El Agua, una responsabilidad compartida. "op cit", 183.

Su cuenca se reparte entre once países, incluyendo Sudán del Sur. La clave de su caudal, que atraviesa longitudinalmente el Sahara, está en sus dos principales fuentes de agua: los lagos Victoria y Alberto, principales aportes de su cabecera (el llamado Nilo Blanco) y las montañas de Etiopía, que reciben abundantes precipitaciones en la estación lluviosa, donde se forma el Nilo Azul, que también es alimentado por el Lago Tana (figura 10). Sin duda, los países más beneficiados por las aguas del río son Sudán y muy especialmente Egipto, en los que no hay pluviosidad efectiva (muy escasa en Sudán), siendo incluso la evaporación superior a la aportación.

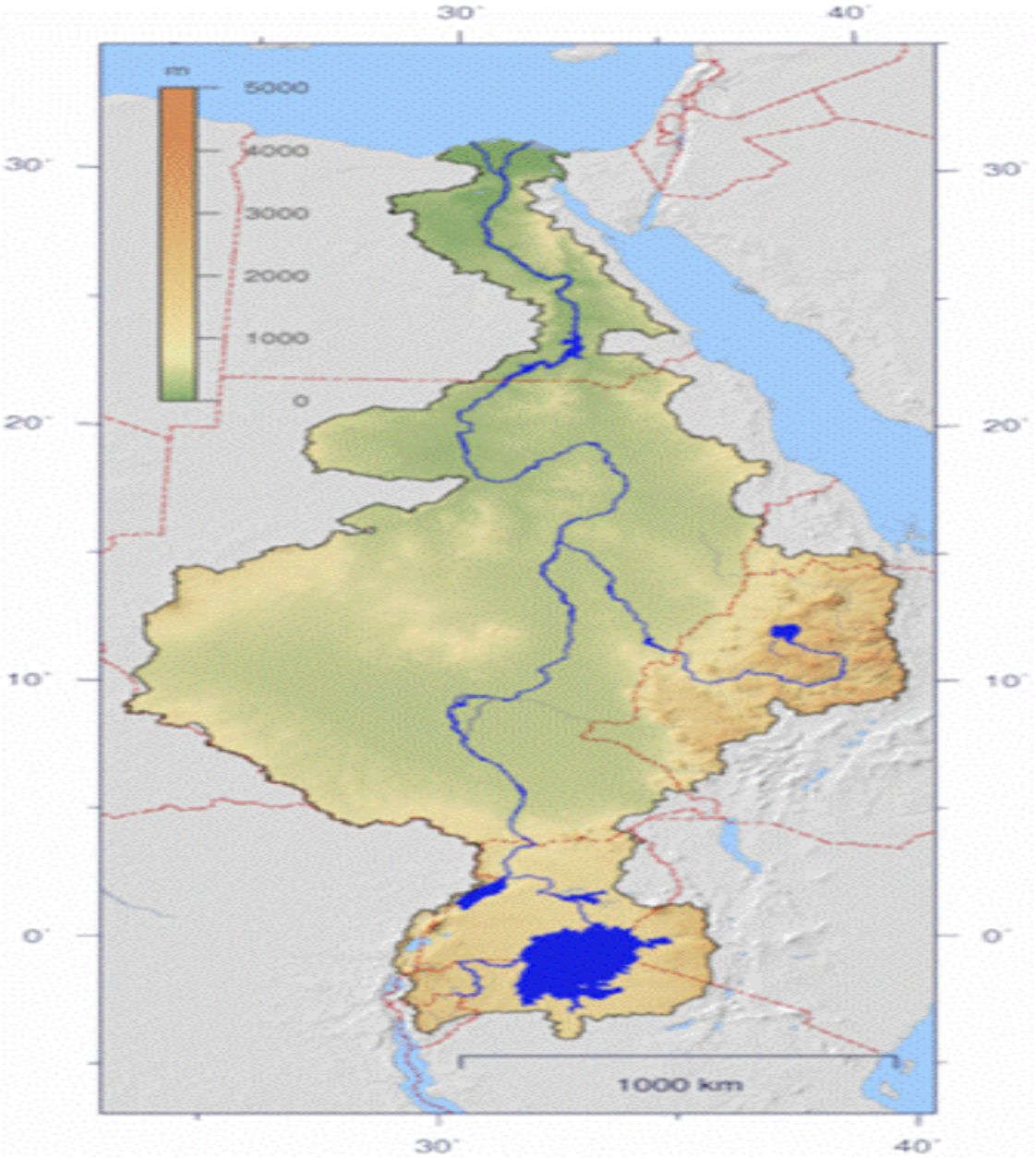


Figura 10: Cuenca hidrográfica del Nilo.

El reparto es motivo de antiguas disputas. En 1929, bajo dominio del Imperio Británico, se firmó un tratado internacional que ha dirigido el reparto hídrico.

Modificado ligeramente en 1959 (siendo ya independientes Egipto y Sudán), otorga a Egipto una posición privilegiada: más de 50.000 millones de m^3 (de un total de 84.000) para un país que escasamente aporta al caudal del río, y el derecho a vetar la construcción de cualquier embalse más allá de sus fronteras,[57] controlando en gran medida la cuenca desde la desembocadura, hipotecando los usos del agua de los países aguas arriba. El tratado no incluyó a Etiopía, país con gran caudal en el gran río, a través del Nilo Azul.

Entre Egipto y Sudán acaparan más del 90% del caudal del Nilo, hecho considerado injusto en el resto de la cuenca. Egipto esgrime el argumento de que el reparto debe basarse en las necesidades, no en las aportaciones de cada país. De hecho, satisface aproximadamente el 95% de sus necesidades hídricas con caudales procedentes de gran río (el país que menos agua dispone en relación con su población de toda la cuenca).

Movidos por este descontento, siete países no árabes de la cuenca firmaron en 2010 el acuerdo de Entebe, que modifica a su favor el reparto de caudales, lo que puso en alerta a Egipto. Se negó a firmar, como Sudán, aumentando la tensión; un año después, Etiopía anunció una importante ampliación en su proyecto hidráulico "Renacimiento" (en fase inicial) para aumentar la superficie de regadíos. El descontento egipcio es manifiesto. Documentos filtrados por wikileaks muestran un deseo de detener el proyecto etíope, incluso por la fuerza. Según El Cairo, Adis-Abeba y Jartún (unidos por intereses comunes) habrían acordado establecer una base aérea en Darfur. Otra posibilidad barajada por Egipto es ahogar la necesaria financiación externa, ya que Etiopía carece de los recursos necesarios.

Las tensiones descritas se enmarcan en un contexto de relaciones tradicionalmente escasas entre Egipto y los países de los sectores medio y alto de la cuenca, junto a la ignorancia de la naturaleza africana del país. Tras la revolución de 2011 se aprecian indicios para resolver diplomáticamente el conflicto del agua. Se han multiplicado los contactos y visitas de delegaciones egipcias a otros países de la cuenca creándose un comité mixto con Etiopía para estudiar el impacto "Renacimiento". Sin duda unas relaciones de cooperación más estrechas entre Egipto y el resto de países de la cuenca ayudarían a suavizar las tensiones, y algunas políticas de ahorro del agua, concienciación de la población y mejora de las técnicas de regadío por inundación, ayudando a reducir la dependencia egipcia de los recursos hídricos aportados por el Nilo.

57 Espinosa A "La Guerra del Agua" Egipto vs Etiopía. http://www.ort.edu.uy/facs/boletininternacionales/contenidos/168/enfoquesuno166.html. Consultado 12 Enero 2014.

La cuenca del lago Chad

Este lago se sitúa entre Níger, Nigeria y Chad. Es el destino de la escorrentía superficial en una amplia cuenca endorreica, repartida entre ocho países, algunos situados entre los más pobres del mundo, en pleno Sahel. El clima muestra características tropicales, con sus estaciones seca y húmeda muy marcadas. Esporádicamente, presentan características áridas, debido a que no llegan con fuerza las precipitaciones asociadas al frente de convergencia intertropical, propias de la estación lluviosa. En general las precipitaciones son más abundantes hacia el sur, y escasísimas en el Norte, ya en el desierto del Sahara (figura 11).

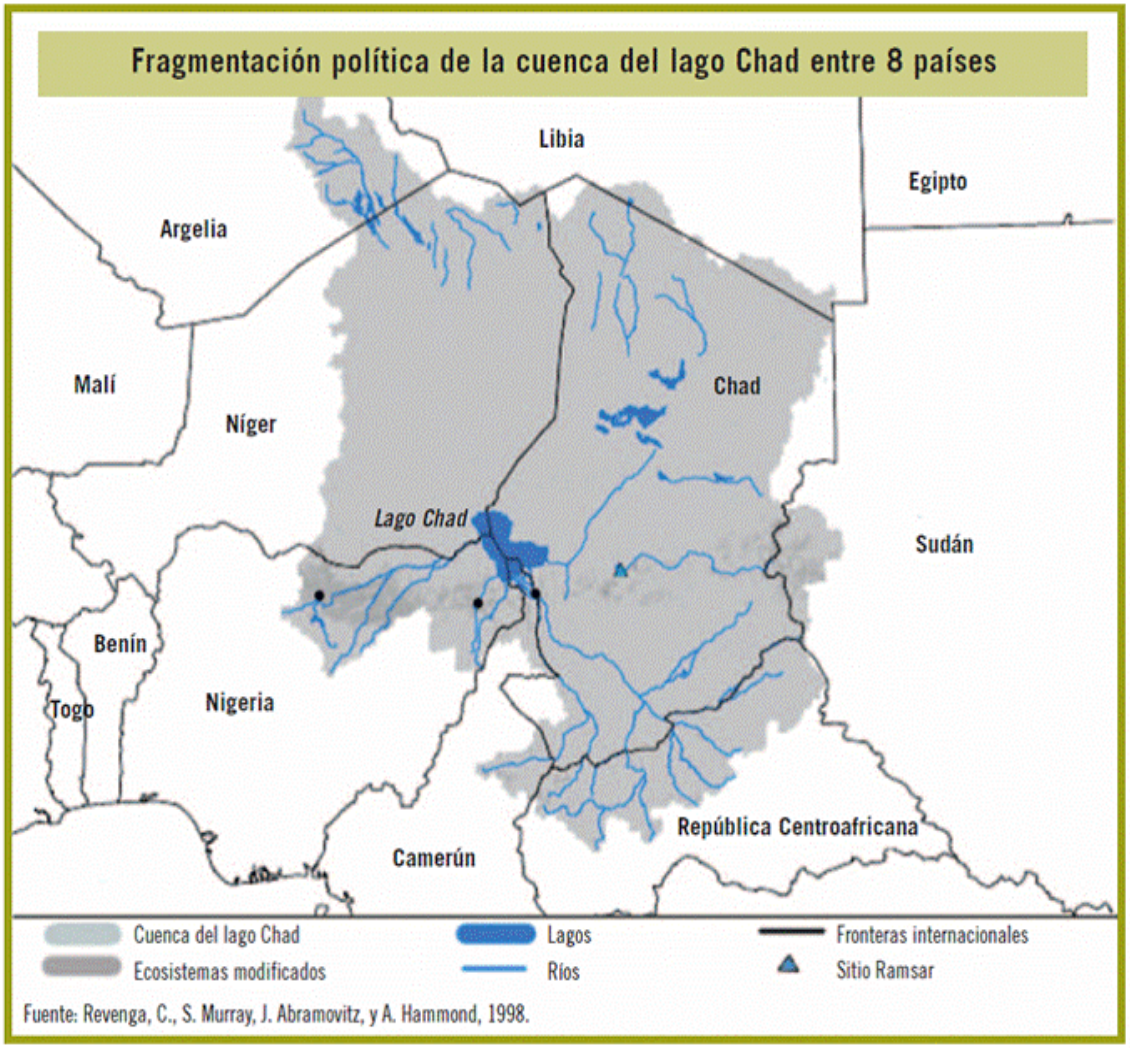


Figura 11. Cuenca endorreica del lago Chad.[58]

58 Fernández Jáuregui C, Crespo Milliet A (2009). Las aguas transfronterizas en el marco de la crisis mundial del agua. Fundación Agbar, Barcelona, p 11.

De características salinas, es el mayor humedal de África (con excepción de los lagos de África Oriental). Alberga una ingente biodiversidad de mamíferos, aves y peces, permitiendo un beneficioso negocio de exportación de pescado; especialmente con Nigeria.

En 1963, ocupaba 23.000 km², que se vieron reducidos hasta menos de 2.000 km² mediados los 80, como consecuencia de múltiples factores, destacando:

- Fuertes sequías, que afectaron al Sahel durante los años 70 y 80, reduciendo notablemente las precipitaciones en época de las lluvias, causando además graves hambrunas.
- Sobrepastoreo y eliminación de la cubierta vegetal por diferentes causas, con impacto en la precipitación al bajar la humedad relativa media. También favorece los procesos erosivos dificultando la regeneración del suelo, que a su vez dificulta la revegetación natural, especialmente con especies exigentes en suelos de calidad.
- Proyectos de irrigación con aguas de afluentes al lago, (en Nigeria, Camerún, Chad y Níger). Restan aportaciones naturales, rompiendo el balance entre aportes y evaporación.

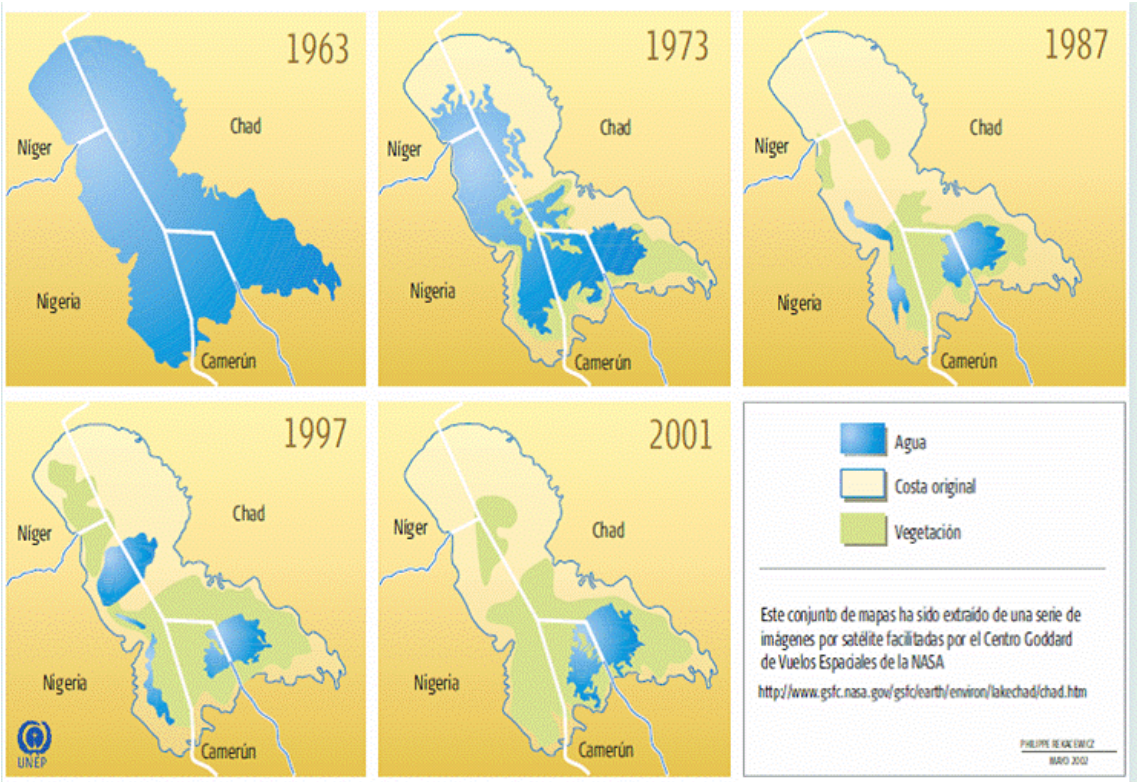


Figura 12: Evolución del lago Chad.[59]

59 El Agua, una responsabilidad compartida "op cit", p 182.

A finales de los 90 el nivel del lago marcó una tendencia ascendente, aunque en un contexto decreciente de la precipitación media entre 1900 y 2005 según el IV Informe de Cambio Climático del IPCC.[60] Aumentó la superficie ocupada por las aguas especialmente al sur, si bien el Informe prevé un aumento del riesgo de sequías, así como una probable disminución de las lluvias en las latitudes tropicales de clima semiárido. Este escenario podría acarrear escasez de agua, aumento de la salinidad del terreno y entorno del lago, como consecuencia del transporte de sales del sustrato desecado por el viento, disminución de la pesca; y otras consecuencias negativas para la biodiversidad y valores naturales del lugar, como la disminución o desaparición de ciertas especies de peces o de aves migratorias que pasan el verano en Europa. La degradación ambiental del Lago y su entorno repercutiría en peores condiciones de vida, fundamentalmente en inseguridad alimentaria, con riesgo de migraciones masivas y nuevos conflictos.

Presas en la cuenca del Mekong

El Mekong es el séptimo río más largo de Asia, principal arteria fluvial del área Sudeste, que recorre desde las mesetas del Tíbet oriental hasta el sur de Indochina, sirviendo de frontera a seis países (China, Myanmar, Tailandia, Laos, Camboya y Vietnam). Alberga una enorme riqueza piscícola, anualmente se pesca en sus aguas 2.600.000 tm de pescado.[61] Se calcula que alberga 1.200 especies de peces, algunas endémicas. Poblado por unos 70 millones de personas, en muchos casos con una relación muy directa con el río.

En 1995, los cuatro últimos países crearon la Comisión del Mekong,[62] en el marco del acuerdo destinado a coordinar la utilización sostenible de los recursos del río incorporándose luego China y Myanmar ("participantes para el diálogo").

En la cuenca existen tres presas operativas (figura 13), otras dos en construcción (cuenca alta). Los países ribereños han propuesto la creación de otras catorce presas en los cursos medio y bajo.

60 IV Informe del IPCC (Informe de Síntesis). 2007.

61 FAYANÁS E. http://www.nuevatribuna.es/articulo/medio-ambiente/el-mekong-la-muerte-de-un-ro/20110412124605053267.html. Consultado 15 de Enero 2014.

62 http://www.mrcmekong.org/ consultada en febrero 2014.



Figura 13: Presas construidas, en construcción y propuestas en el curso del río Mekong.[63]

En una evaluación ambiental estratégica de 2010[64] (Comisión del río Mekong), se determinó que las presas causarían intensos daños al funcionamiento ecológico del río, haciendo desaparecer las especies de peces migratorios (siluro gigante del Mekong, uno de los mayores peces de río) y causando así un daño importante a las economías locales.

También disminuirán los sedimentos arrastrados por el río, repercutiendo en el Delta, que vería muy limitada su alimentación, quedándose estancado o entrando en fase de recesión, aumentando la salinidad del agua subterránea y suelos como consecuencia del avance del agua marina, con el consiguiente perjuicio económico para Vietnam, al verse afectada la productividad de sus mejores tierras.

En 2011, la Comisión anunció un disenso entre los países de la cuenca sobre el anuncio de Laos de construir una presa para producir hidroelectricidad. Se trata de la presa de Nam Theun (420 km² que afectará directamente a la vida de unas

63 Kramer A. Wolf A. Carius A. Dabelko G. *Cooperación y conflictos en torno al agua* "op cit", p 12.

64 Kramer A. Wolf A. Carius A. Dabelko G. *Cooperación y conflictos en torno al agua* "op cit", p 12.

7.000 personas. Proporcionará 1.070 MW de energía al país, 1,5 veces su capacidad productiva. El 95% de esa producción se exportará a Tailandia.

Este proyecto había sido adjudicado por el gobierno laosiano a una empresa tailandesa, pero en 2012 lo interrumpió temporalmente para introducir cambios que redujeran el impacto ambiental. Ese noviembre, estos cambios se habían incorporado y el proyecto siguió adelante.

Esta región ha sufrido situaciones dramáticas y guerras. Estabilizada en las últimas décadas, vive un periodo de crecimiento económico sostenido, especialmente en las zonas costeras. El aprovechamiento económico del gran río provoca tensiones y divergencias, debido a las consecuencias ambientales y socioeconómicas de los proyectos hidroeléctricos, cuyos beneficios económicos generan algunos perjuicios a otras poblaciones y al medio natural.

Tigris y Éufrates

Aconteció allí la primera guerra por el agua de la que se tiene constancia, hace unos 3000 años, resuelta con el primer acuerdo para compartir el recurso.[65]

Ambos ríos, creadores de Mesopotamia, nacen en Turquía (figura 14), que disfruta de una situación de privilegio sobre los países que atraviesan las dos corrientes fluviales (Siria e Iraq). Esta situación otorga a Ankara una ventaja para controlar ambas corrientes, pues en su territorio se localizan los dos tramos altos. Es un caso similar al del Nilo Azul en Etiopía, pero Turquía cuenta con una fuerza política y económica mucho mayor, y es mucho más estable, comparado también con sus vecinos, Siria e Iraq.

No existe ningún tratado para el aprovechamiento conjunto de los dos grandes ríos, que discurren por una zona muy inestable y de gran valor para el abastecimiento energético de países lejanos, pues ambos desembocan en un estuario conjunto (Chat el Arab) en el Golfo Pérsico. Sí existe un gran proyecto hidroeléctrico, el llamado proyecto de Anatolia del Sudeste (única región de Turquía que padece escasez de agua), también denominado GAP (Guneydagy Anadolu Projesi).

65 VAN DER VALK, M. y KEENAN, P. (Edits). The right to water and water rights in a changing world. Colloquium Paper. Delft, The Netherlands, 2011, p 6.



Figura 14: Mapa de la región de Mesopotamia y recorridos de los ríos Tigris y Éufrates.

GAP está compuesto por trece subproyectos (seis en el Tigris y siete en el Éufrates), incluyendo la construcción de veintiún embalses y diecinueve centrales hidroeléctricas. Destaca un gran embalse (Ataturk). Estas obras permitirían la irrigación de aproximadamente 1.7 millones de has de las 3.5 millones cultivables situadas en el SE de Turquía (figura 15).

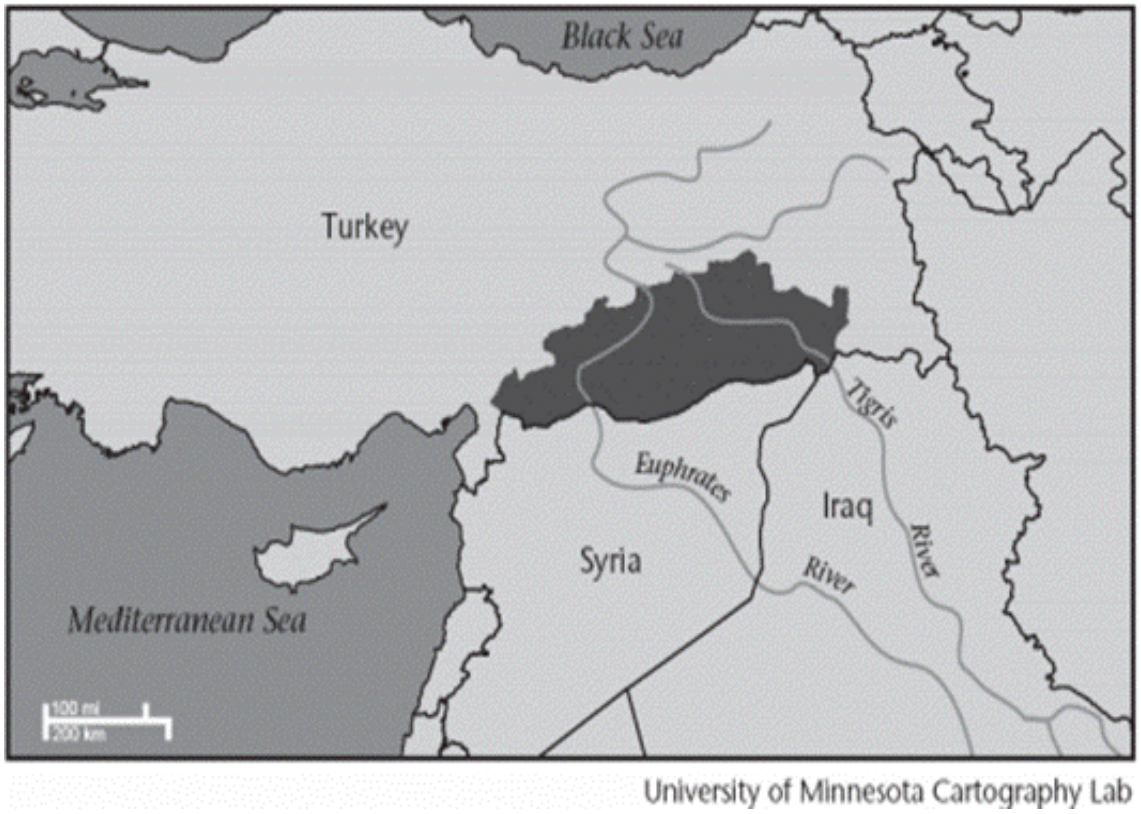


Figura 15: Zona afectada por las transformaciones asociadas al proyecto GAP.[66]

Es un gran proyecto financiado por Turquía y rechazado por los países árabes vecinos, que contemplan como crece su dependencia respecto al uso y gestión que realice del recurso hídrico el país que controla las cuencas altas (especialmente Siria e Iraq). Turquía propuso construir un gran acueducto (Acueducto de la paz) que transportaría agua desde el río Seyham (curso que va directamente al Mediterráneo) hasta Siria, Jordania y Arabia Saudí, que lo rechazaron para evitar una excesiva dependencia de Turquía.

Turquía actualmente utiliza el poder de control que tiene sobre el agua para presionar a sus vecinos a cambio de petróleo con Iraq y de que Siria deje de apoyar a los independentistas kurdos, pues aproximadamente el 40% de la población kurda vive en Turquía, siendo mayoritaria en amplias zonas del este.

66 http://ejts.revues.org/docannexe/ima...1-small480.png (consultado 17 Enero 2014).

SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y COLABORACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS. LA "GEOHÍDRICA"

El recurso hídrico es finito, insustituible y necesario y en buena parte del planeta su forma de distribución más asequible (el agua dulce superficial) se distribuye en cuencas lacustres y fluviales compartidas por varios países. Por ello es un bien susceptible de ser disputado y convertirse en fuente de conflictos; pero también puede ser punto de encuentro entre Estados que buscan fórmulas de explotación ecuánime, equitativa y sostenible.

Las fuentes potenciales de conflictos en torno al recurso hídrico son muy variadas, destacando:

- Escasez (permanente o transitoria).
- Diferencias de fines y objetivos.
- Factores sociales e históricos complejos (un antagonismo previo).
- Falta de participación social, sustituida por políticas establecidas por la administración de los Estados con intereses alejados o que no incorporan a las poblaciones afectadas por las decisiones de la política hidráulica.
- Incomprensión o desconocimiento de circunstancias y datos.
- Asimetría de poder entre localidades, regiones o naciones.
- Falta de datos significativos o cuestiones de validez y fiabilidad.
- Asuntos específicos de política hídrica (construcción de presas, desvío de cursos de agua, extracción de caudales para diferentes fines).
- Ausencia de cooperación y conflicto de valores, especialmente en lo referente a mitología, cultura y simbolismo del agua.

2002	● A principios de 2002, la organización Amigos de la Tierra de Oriente Medio inició el proyecto Buenos Vecinos del Agua con el objetivo de sensibilizar a la población sobre los temas relacionados con el agua y el medio ambiente en la región. Se han puesto en marcha varios programas de cooperación en Jordania, Palestina e Israel cuyo objetivo es promover el intercambio de ideas e información entre las distintas comunidades que habitan en la región. Estos programas han promovido también la campaña para proteger el río Jordán, que reúne a las partes concernidas de la región en torno a la labor conjunta de preservar el curso de este importante río.
2003	● En las conversaciones mantenidas entre India y Bangladesh en el marco de la Comisión Fluvial Conjunta, en septiembre de 2003, India aceptó incluir a Bangladesh en las discusiones futuras acerca del controvertido proyecto fluvial, valorado en 200.000 millones de dólares estadounidenses (172.000 millones de euros), que aportaría agua para la irrigación desde las cuencas del Ganges, Brahmaputra y Meghna a Haryana y Gujarat. En febrero de 2004, Bangladesh solicitó al Gobierno de la India que, antes de iniciar el proyecto, llevara a cabo una evaluación del impacto del proyecto sobre el medio ambiente y la biodiversidad.
	● En octubre de 2003, los Estados Unidos y México llegaron a un acuerdo sobre el agua utilizada para la irrigación. México, en deuda hídrica con Estados Unidos conforme a acuerdos previos, aceptó liberar agua de sus embalses para ayudar a los agricultores de Texas afectados por la sequía.
	● En noviembre de 2003, el Comité Técnico Permanente de la Cuenca del Limpopo estableció la Comisión del Curso de Agua del Limpopo (LIMCOM) con el objetivo de fortalecer la capacidad de gestionar mejor los recursos hídricos compartidos en la cuenca entre Sudáfrica, Botsuana, Mozambique y Zimbabue.
	● El 13 de diciembre de 2003, Irán firmó un contrato con Kuwait según el cual aquél se comprometía a suministrar agua potable a Kuwait durante por lo menos treinta años. Un volumen de 300 millones de m³ anuales será transportado por una tubería de 540 km de largo, cuya construcción exigirá una inversión de alrededor de 2.000 millones de dólares estadounidenses.
2004	● En 2004, Kazajstán advirtió sobre una posible catástrofe ambiental relacionada con los planes de China de desviar el curso de los ríos Irtysh e Ili. Preocupaciones similares se han expresado ante la propuesta de científicos rusos de volver a considerar un viejo plan soviético de desvío del curso de los ríos siberianos Ob e Irtysh con el fin de abastecer al Amu Daria y al Sir Daria. Kazajstán y China firmaron un acuerdo de gestión de los recursos hídricos transfronterizos, pero la comisión conjunta creada no logró que sus intereses fuesen tomados en cuenta.
	● El proyecto Dniéster-Odra, iniciado en 2004, es un proyecto de Eco-TIRAS, en asociación con ONG de Polonia y Ucrania, que fomenta la cooperación entre ONG locales y los Gobiernos estatales y locales en las grandes cuencas europeas. El proyecto tiene por objetivo compartir conocimientos en relación con la gestión integrada de las aguas transfronterizas de los ríos Dniéster y Odra.
	● En 2004, los países que comparten la cuenca del río Amazonas -Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guayana, Suriname, Perú y Venezuela- renovaron su compromiso de reducir el daño medioambiental y proteger la mayor reserva de agua dulce del Planeta. Representantes de estos países acordaron crear tres grupos de trabajo que considerarían el impacto de la contaminación en el río Amazonas en una reunión de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) que tendría lugar en Río de Janeiro, Brasil.
	● A pesar de algunas dificultades esporádicas, los Estados ribereños de la cuenca del Nilo continúan su labor en la Iniciativa para la Cuenca del Nilo (NBI), presentada oficialmente en 1999 como un proyecto que pretende fomentar el desarrollo conjunto y fortalecer las capacidades institucionales de la región del África oriental y de todos los Estados ribereños: Burundi, Congo, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenia, Ruanda, Sudán, Tanzania y Uganda. A finales de mayo de 2004, se implementó el Programa Transfronterizo de Acción Ambiental para la cuenca del Nilo, el primero de los ocho proyectos iniciados por el Programa de Visión Conjunta enmarcado por la NBI.
	● El 13 de julio de 2004, siete de las ocho naciones ribereñas del río Zambeze firmaron la Convención del Curso de Agua del Zambeze (ZAMCOM). Los Estados firmantes iniciaron el proceso de ratificación y su entrada en vigor, tras haberla ratificado dos tercios de los firmantes, se preveía para finales del año 2005.
	● El proyecto de Mejoramiento de la Gobernabilidad del Agua en la Cuenca del Volta, puesto en marcha en septiembre de 2004 por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA), tiene por objeto ayudar a Burkina Faso y Ghana en su tarea para definir principios comunes y construir un marco de cooperación internacional para la gestión de la cuenca del Volta.
2005	● A comienzos de 2005, la Unión Europea lanzó el proyecto de investigación denominado El Agua y los Recursos Ambientales en el Desarrollo Regional (WERRD), cuyo objetivo consiste en analizar las políticas y mejorar los medios de vida en las cuencas fluviales internacionales. En la actualidad, el proyecto se centra en el río Okavango y cuenta con la participación de Botsuana, Inglaterra, Namibia, Sudáfrica y Suecia.
	● En 2005, Bolivia y Chile llegaron a un acuerdo para compartir las aguas subterráneas del Acuífero del Silala, que ha sido motivo de conflicto durante años. No obstante, aún debe decidirse acerca del estatuto del Río Silala, una masa de agua que se disputan los dos países mencionados. Las conversaciones bilaterales se interrumpieron durante el mandato del Gobierno interino formado en Bolivia tras la renuncia del presidente Carlos Mesa.
	● En 2005, los Gobiernos de Honduras y Nicaragua solicitaron apoyo técnico y financiero a la Organización de los Estados Americanos (OEA) para mejorar sus relaciones fronterizas tras el desvío de las aguas del Río Negro a causa del huracán Mitch.
	● En abril de 2005, Amigos de la Tierra Canadá y Amigos de la Tierra Estados Unidos solicitaron al Gobierno de Canadá que presentara una denuncia ante la Corte Internacional de Justicia, con sede en La Haya, para que Estados Unidos detuviera la construcción del proyecto de desvío de las aguas del Lago Devil, en el estado de Dakota del Norte. Según Amigos de la Tierra, el proyecto trasladaría aguas contaminadas e introduciría especies acuáticas invasivas desde Estados Unidos a un río canadiense que fluye hacia la Bahía de Hudson.
	● Tras varios años de intentar que India interrumpa la construcción de la presa Baglihar en el río Chenar por considerar que ésta viola el Tratado de las Aguas del Indo, firmado en 1960, Pakistán ha solicitado la aplicación del mecanismo de resolución de disputas que consta en el Tratado. Ésta es la primera vez que una de las partes involucradas solicita la aplicación de dicho mecanismo. El Tratado establece que el Banco Mundial, que auspició su firma en 1960, debe designar un árbitro neutral para solucionar el conflicto.
	● En mayo de 2005, La Cruz Verde Internacional inició el diálogo sobre la cuenca del Plata, "Agua para la Vida", a través de su programa Agua para la Paz, en colaboración con Itaipú Binacional y el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC). En esas conversaciones de alto nivel han participado miembros de todos los sectores de la sociedad con el fin de identificar proyectos que contribuyan a mejorar la gestión de la Cuenca del Río de la Plata.
	● En junio de 2005, Guinea se incorporó a la *Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal* (OMVS, la Organización para el desarrollo del río Senegal), lo que ha reunido a los cuatro países ribereños (Guinea, Malí, Mauritania y Senegal) por primera vez en más de treinta años.
	● En julio de 2005, Israel, Jordania y la Autoridad Palestina firmaron un Memorando de Entendimiento según el cual se llevaría a cabo un estudio de dos años de duración para analizar los efectos sociales y medioambientales del transporte de grandes cantidades de agua a través de una tubería de 200 km de largo desde un pequeño canal en el Mar Rojo al Mar Muerto. El Banco Mundial aportó los 15 millones de dólares estadounidenses requeridos por el acuerdo.
	● En 2002, UNESCO y la OEA pusieron en marcha el proyecto sobre la Gestión de Recursos de Acuíferos Transnacionales (ISARM) de las Américas. El proyecto organizó tres jornadas, en 2003, 2004 y 2005, durante las cuales se presentaron los datos sobre aguas subterráneas transfronterizas recopilados en América del Norte, América Central y América del Sur y se hizo hincapié en la necesidad de hacer un seguimiento del proyecto.
	● En octubre de 2004, la UNESCO y la Universidad Aristóteles de Salónica, en Grecia, presentaron durante un taller conjunto un inventario preliminar de los acuíferos compartidos en el sudeste europeo. Estos fueron los primeros resultados del proyecto ISARM-MED, que se publicaron en 2005 y pueden verse en este capítulo.
	● En 2005, la UNESCO y la FAO publicaron una recopilación de todos los tratados e instrumentos legales existentes en el campo del uso de los recursos de aguas subterráneas, compilación que se publicó bajo el título: *Groundwater in International Law: Compilation of Treaties and Other Legal Instruments.*
	● En 2005, la Comisión de Derecho Internacional de la ONU seguía trabajando en la elaboración de un instrumento legal sobre recursos hídricos subterráneos transfronterizos, proyecto iniciado en 2002.

Figura 16: Cronología de los desarrollos geopolíticos (cooperación y conflictos internacionales) relacionados

con el agua desde 2002. [67]

La literatura reciente sobre la prevención y resolución de conflictos hídricos enfatiza la necesidad de obviar los estudios descriptivos, para centrarse en el uso de indicadores que cuantifiquen el comportamiento de los recursos hídricos compartidos, supervisar los procesos de uso compartido equitativo y ofrecer mecanismos para evaluar el estado actual y los cambios en sistemas hídricos interdependientes.[68]

También han de brindar una comprensión realista, recurriendo a análisis de campo.[69] Añadimos la necesidad de incorporar variables no evaluables en los recursos hídricos (simbologías, cargas afectivas o mitológicas, valores culturales).

Los enfoques teóricos deben ir acompañados de ejemplos prácticos relacionados con los recursos hídricos compartidos.[70] No es sencillo medir el proceso de compartir los recursos hídricos mediante indicadores cuantitativos y cualitativos, pero éstos pueden ayudarnos a determinar los umbrales críticos, las diferencias de interés y las tendencias y desarrollos significativos, aportando datos relevantes para una equilibrada toma de decisiones. Algunos indicadores útiles en las fases de prevención y resolución de conflictos son:

- Interdependencias operativas o administrativas en el área de los recursos hídricos compartidos:

  - Cantidad de cuencas internacionales y acuíferos transfronterizos, regulados por la Resolución A/RES/63/124 sobre el Derecho de los Acuíferos Transfronterizos[71] aplicable a toda clase de acuíferos transfronterizos.

  - Cantidad de caudal afluente procedente de otras cuencas fluviales.

  - Impacto de los desvíos de los cursos de agua y embalses situados aguas arriba.

  - Mecanismos de integración.

  - Consideración sistemática de las interdependencias entre usuarios y usos del agua.

67 El Agua una responsabilidad compartida “op cit”, p 380.

68 Carius, A., Dabelko, G. D. y Wolf, A. T. “op cit”, p 61.

69 GLEICK, P., CAIN, N., HAASZ, D., HENGES-JECK, C., HUNT, CKIPARSKY, M., MOENCH, M., PALANIAPPAN, M., SRINIVASAN, V., WOLFF, G. 2005. The World’s Water 2004–2005: The Biennial Report on Freshwater.

70 EL AGUA, UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA “op cit”, p 386.

71 RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL DE NNUU. A/RES/63/124. El Derecho de los Acuíferos transfronterizos.15 de Enero de 2009.

- Existencia de condiciones de elevado estrés hídrico, escasez de agua o pobreza.

- Planificación y gestión operativa con escala de cuenca.

- Uso conjunto de aguas superficiales y subterráneas.

- Tratados o estructuras de cooperación.

- Sobre situaciones de cooperación o conflicto:

  - Mecanismos existentes de resolución de conflictos.

  - Tratados o convenciones sobre recursos hídricos.

  - Acuerdos económicos, científicos o industriales.

  - Actuaciones cooperativas que impliquen a ríos transfronterizos.

  - Proyectos unilaterales o grandes proyectos hídricos muy centralizados.

  - Existencia de leyes y reglamentaciones para la distribución jusa del agua.

  - Mecanismos de implicación y participación de las partes concernidas.

  - Publicación de inventarios conjuntos sobre recursos transfronterizos.

  - Eficacia de la gestión comunitaria.

  - Cuencas de internacionalización reciente debido a cambios de fronteras o aparición de nuevos estados.

- Sobre la vulnerabilidad o fragilidad de la seguridad y estabilidad:

  - Alto grado de rivalidades, disputas y contestación dentro de los países o áreas.

  - Equilibrio en la relación demanda/oferta de agua.

  - Fragilidad medioambiental o social, existencia de sistemas sociales débiles.

  - Menor calidad del agua y deterioro de los ecosistemas subterráneos dependientes.

  - Pobreza o malas condiciones sanitarias.

  - Eventos hidrológicos extremos o desastres relacionados con el agua (sequías e inundaciones) y mecanismos de protección.

  - Cambios en la demanda sectorial y distribución.

  - Dependencia de la hidroelectricidad.

- Sobre el desarrollo sostenible:

  - Existencia de medidas de conservación del agua aplicables.

  - Competencia para gestionar conflictos relacionados con los recursos hídricos.

  - Voluntad de implementar políticas medioambientales equilibradas.

  - Capacidad de recuperación de los costes reales de los proyectos.

  - Importancia del agua virtual en el comercio de alimentos.

Según algunos autores y la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, "hidrodiplomacia", los principios generales que pueden ayudar a prevenir conflictos asociados a los recursos hídricos, incluso a resolverlos[72] son los siguientes:

- Utilización equitativa. Los Estados tienen derecho a una porción razonable del uso beneficioso del agua compartida.
- Prevención de perjuicios importantes a otros Estados: obligación de no causar daños importantes a otros estados mediante acciones que afecten a cursos de agua internacionales.
- Obligación de notificar e informar sobre acciones o actividades que puedan afectar a países vecinos.
- Obligación de compartir datos, (se ha avanzado notablemente) gracias a la facilidad de acceso y puesta en común de información; pero en algunas regiones aún la información sobre recursos hidráulicos se considera clasificada.
- Gestión cooperativa de los ríos internacionales. Derecho de los Estados de una cuenca a tomar parte en el desarrollo, uso y protección de los recursos hídricos compartidos. Eckstein defiende una colaboración basada en la escala de cuenca, con mecanismos institucionales y una gestión cercana y adaptable.[73]
- Obligación de resolver pacíficamente las disputas.

En 1978, Naciones Unidas tenía registradas 214 cuencas internacionales. Actualmente son 276, debido a la internacionalización de las cuencas por cambios políticos, como el desmembramiento de la Unión Soviética y Yugoslavia, o al acceso a tecnología cartográfica perfeccionada.[74] En ellas vive aproximadamente el 40% de la población

72 Carrillo L. La Geohídrica. Nuevo paradigma de las relaciones internacionales para alcanzar el desarrollo sostenible. Ed. Ministerio de relaciones exteriores de Perú. Lima, 2008.

73 ECKSTEIN G. Water Scarcity, Conflict, and Security in a Climate Change World: Challenges and Opportunities for International Law and Policy; in: *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 27, No. 3, p 436 y ss.

74 Kramer A. Wolf A. Carius A. Dabelko G. *Cooperación y conflictos en torno al agua* "op cit".

mundial[75]. Unos dos mil millones de personas dependen de una colaboración todavía escasa que asegure el abastecimiento con garantías.

Si la gestión de las cuencas internacionales queda supeditada a intereses nacionalistas o de grupos de poder, el potencial para generar carencias, disputas y conflictos es enorme.

Es asimismo evidente que las presiones ambientales antrópicas a gran escala pueden afectar la seguridad nacional e internacional. Algunas derivan de la presión sobre el recurso hídrico. En 1992, el Consejo de Seguridad de la ONU mostró su inquietud por la vinculación entre seguridad y medio ambiente, afirmando que las causas no militares de inestabilidad en las esferas económicas, social, humanitaria y ecológica se han convertido en amenazas a la paz y la seguridad.[76]

La seguridad medioambiental es crucial en el ámbito de las relaciones internacionales. Las conexiones entre medio ambiente, conflictos y cooperación atraen la atención, particularmente en aspectos relacionados con el agua. Se ha llegado a sugerir la "**Geohídrica**" como un nuevo paradigma en las relaciones internacionales, basándose en los siguientes elementos:

- El agua como fuente de poder. La escasez de agua dulce (real o supuesta) se ha convertido en una cuestión estratégica, aunque como afirma Fernández Jáuregui, hidrólogo de NNUU "el acceso al agua se ha convertido desde la más remota antigüedad en una fuente de conflictos".[77]
- El agua como recurso estratégico. En la actualidad muchas poblaciones viven un "estrés hídrico", consecuencia de la falta de recurso en sus regiones (a su vez causado por múltiples factores: aumento de los usos del agua, desarrollo económico y crecimiento demográfico, desvío de caudales, contaminación). Aunque no sea una situación generalizada, los países concernidos concentran 2/3 de la población mundial, con 385 millones en Oriente Medio. El control de las regiones con abundante recurso hídrico (Amazonía, cuenca del Paraná y Acuífero Guaraní, cuenca del Congo, etc.) se ha convertido en un objetivo geoestratégico.
- Revalorización geopolítica del agua. Su reparto por continentes y su relación con la población es muy desigual (figura 36).

75 WORLD BANK. Op, cit, p 39.

76 Documento S/23500, Reunión del Consejo de Seguridad 31 de enero de 1992.

77 Fernández Jáuregui C (2000). El agua como fuente de conflictos. Repaso de los focos de conflictos en el mundo. "op. cit", p 1.

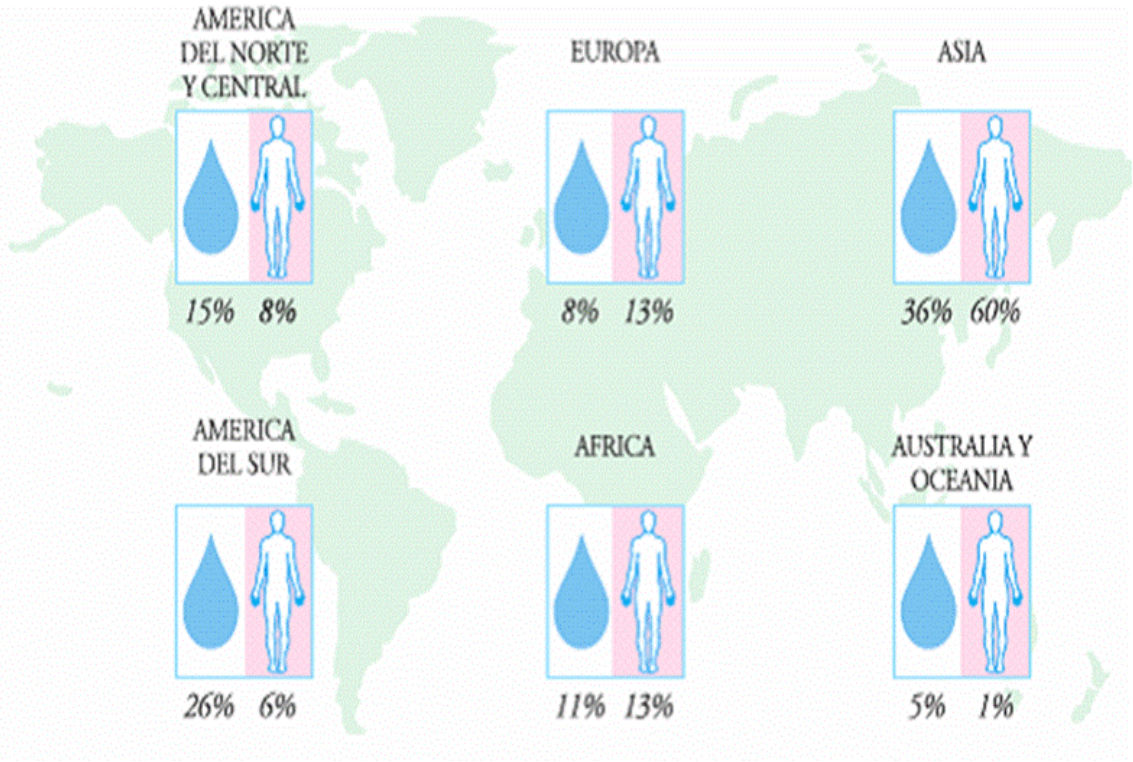


Figura 17: reparto del recurso hídrico y población sobre el total mundial por continentes.[78]

Las américas concentran el 14% de la población, y el 41% del recurso hídrico; Asia, el 60% de la población y el 36% del recurso. Esto provoca una revalorización geopolítica de los lugares más favorecidos.

- Valorización de las reservas de agua para el futuro, tales como la Antártida, el Acuífero Guaraní, la Amazonía o la cuenca del río Congo. Son todas grandes reservas de agua dulce (en estado sólido en el caso de la Antártida) tanto superficiales como subterráneas, compartidas por varios países.

En el contexto actual de creciente vulnerabilidad, interdependencia y complejidad, una de las ideas principales del nuevo paradigma de gestión debe ser la interdependencia, basada en:

- Interdependencia hidrológica en términos de los diferentes usos del agua (regadío, abastecimiento, industria, etc.).
- Interdependencia política en términos de coordinación horizontal y vertical.
- Interdependencia transfronteriza, en cuanto que la mayoría de las reservas

78 Fuente http://www.unesco.org.uy/phi/recursos/recursos.html (en Fernández Jáuregui C.2000 "op. Cit", p 2).

superficiales y subterráneas son compartidas entre varios estados. Significa un aumento de protagonismo de las cuencas hidrográficas compartidas como unidad de gestión y la consideración de que el agua une las tierras por las que discurre y ha de ser una unidad territorial de gestión, que permita superar el prurito estatal de extraer el máximo partido del recurso.

Este planteamiento significa concebir el agua como un catalizador para la cooperación. Las regiones con recursos hídricos compartidos están sujetas a disputas. Empero, cuando se da un uso razonable y equitativo, la cooperación permite asignar el agua con mayor eficiencia.

La cooperación no es un término abstracto utilizado para referirse a la coexistencia pacífica, sino un importante mecanismo para gestionar los recursos naturales considerando las causas históricas, políticas, económicas y culturales subyacentes en las tensiones relacionadas con el agua. La cooperación ha de combinar la capacidad tecnológica con la voluntad política, siendo un componente fundamental de los acuerdos internacionales.

Existen varios ejemplos reseñables de colaboración internacional para gestionar el agua, aunque algunos modelos no tienen por qué ser los adecuados si las circunstancias políticas o naturales difieren. Algunos ejemplos de colaboración:

- Cuenca del Danubio. Distribuida entre 19 países (la cuenca fluvial con territorio de más países), algunos casi al completo dentro de la cuenca, otros con pequeños porcentajes de su superficie. Supera los 800.000 km², con numerosos acuíferos regionales y transfronterizos. En 1998, se creó la Comisión Internacional para la protección del río Danubio, que promueve y coordina prácticas equitativas y sostenibles, incluyendo la conservación, mejora y uso racional del agua.[79] Engloba a 13 países de la cuenca y a la Unión Europea. Coordina el plan de gestión del Danubio, adoptado por todos los socios en 2009,[80] a partir de los informes nacionales y de cuenca de cada Estado, y apoya la implementación de la Directiva Marco del Agua, la normativa básica de la UE.
- Gestión del lago Peipsi. Es el cuarto mayor lago de Europa y el mayor de los transfronterizos, pues se reparte entre Rusia y Estonia, aunque Lituania forma parte de la cuenca hidrográfica que lo alimenta. Es gestionado por una comisión conjunta de Estonia y Rusia creada en 1997 tras la firma de un acuerdo bilateral (sin participación de Lituania) para la gestión sostenible de las masas de agua transfronterizas.[81] Ambos países se han esforzado en mejorar los abastecimientos

79 http:/www.icpdr.org/main, consultado 15 de febrero 2015.

80 UNIÓN EUROPEA. Política regional. Panorama Inforegio Nº 37. Estrategia de la UE para la Región del Danubio. Una respuesta conjunta a retos comunes. 2011.

81 MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE DE ESTONIA Y MINISTERIO DE RECURSOS

de agua y las plantas de tratamiento de las residuales, desarrollándose varios programas de ámbito nacional e internacional para proteger la biodiversidad. Estonia, como miembro de la UE implementa en su territorio la Directiva Marco del Agua, mientras Rusia se esfuerza por alcanzar los objetivos (hídricos) del Milenio. Juntos elaboraron el Programa conjunto de supervisión del lago.

- Cuenca del río de la Plata y Acuífero Guaraní. Los cinco países que incluye esta área comparten principios de desarrollo sostenible y de gestión conjunta de los abundantes recursos hídricos (superficiales y subterráneos). No existe un marco jurídico para gestionar conjuntamente los recursos subterráneos,[82] pero *el acuífero Guaraní ha supuesto un hito. Asimismo, una serie de acciones han impulsado la gestión integrada en toda Latinoamérica.*[83]

Es necesario destacar en los ejemplos europeos el Convenio sobre la protección y utilización de los Cursos de Agua transfronterizos y de los Lagos Internacionales.[84]

- Iniciativa del Nilo. En 1993 se formó el Comité de Cooperación técnica para el Fomento de Desarrollo y Cooperación técnica de la cuenca del Nilo (TECNONILE) con la intención de generar una agenda de desarrollo. Entonces comenzaron una serie de conferencias, con el auspicio de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, para conformar un mecanismo informal para el diálogo ribereño y el intercambio de visiones. Dentro del marco de TECNONILE se preparó en 1995 un plan de acción para la cuenca del Nilo. El gran paso hacia la colaboración se dio en 1999 al crear la Iniciativa de la Cuenca del Nilo (ICN), como mecanismo institucional que incluye a todos los países de la cuenca, con el objetivo de luchar contra la pobreza y promover el desarrollo económico de la región. La ICN se guía por una visión compartida para favorecer el desarrollo sostenible mediante el uso equitativo de los recursos hídricos.

Los principales objetivos son:[85]

- Desarrollar los recursos hídricos de la cuenca del Nilo de manera equitativa y sostenible para asegurar la prosperidad y la paz.

NATURALES DE LA FEDERACIÓN RUSA. El Lago Peipsi Chudskoe/Pskovskoe entre Estonia y Federación de Rusia. http://webworld.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr1/pdf/chap17_es.pdf. Consultado el 15 de febrero 2015.

82 EL AGUA UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA, "Op. Cit", p 501.

83 RUBIO E. M. La gestión integrada de los recursos hídricos: breve referencia al acuífero guaraní. En GUTIÉRREZ ESPADA, C. y otros "op. cit".

84 COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA DE LAS NACIONES UNIDAS (op. cit), p 5.

85 GORVACHOV M. Agua para la paz, paz para el Agua. Ed. Expo Zaragoza 2008, p 19.

- Asegurar una gestión eficaz del agua y un uso óptimo de los recursos.
- Asegurar la cooperación y la acción conjunta entre los países ribereños.
- Erradicar la pobreza y desarrollar la cooperación económica.

Los estados de la cuenca integrados en la Iniciativa acuerdan los siguientes puntos:

- Reconocen que el Nilo, sus recursos naturales y su entorno, son un activo común de inmenso valor.
- Se comprometen por tanto a crear un Acuerdo Marco que fomente la gestión integrada, el desarrollo sostenible y la utilización armoniosa de los recursos hídricos de la Cuenca, así como su conservación y protección.

Los mecanismos de colaboración reducen las posibilidades de conflicto en una cuenca donde se acumulaban tensiones debido al interés de los Estados en obtener más provecho a sus aguas, algo que contraviene los intereses egipcios, el gran beneficiario de la situación anterior. Podemos señalar:

- Constituir un foro para negociaciones conjuntas, incluyendo todos los intereses existentes y potencialmente contradictorios al adoptar decisiones.
- Examinar diferentes perspectivas e intereses, facilitando nuevas opciones de gestión y soluciones ventajosas.
- Fomentar la confianza mediante la colaboración y la investigación conjuntas.
- Refuerzo institucional en la ordenación de los recursos hídricos. Especialmente en los países menos desarrollados, que carecen de recursos económicos, humanos, técnicos e incluso jurídicos.
- Impulso de las iniciativas sobre gestión integrada del agua, desarrollo y gobernabilidad de cuencas transfronterizas, fortaleciendo la cooperación internacional.

Para combatir los conflictos violentos y alcanzar la paz a largo plazo, el mejor medio es luchar contra la pobreza, el hambre y las enfermedades. El agua es aquí la clave.

M. Gorbachev.

CONCLUSIONES

- La cantidad de agua existente basta para satisfacer las necesidades de la población mundial, incluso considerando aquella parte del recurso que ya es dulce y presenta fácil acceso (agua superficial en ríos y lagos y subterránea), quedando aún margen para otros usos de importancia socioeconómica (regadíos, energía o industrias. Esta abundancia se ve favorecida al ser un recurso renovable, gracias al ciclo del agua.
- Aunque abundante, es un recurso finito que sufre crecientes presiones, conforme los países se desarrollan y progresan. El reparto por habitante y países es muy dispar, observándose valores "per cápita" muy altos en algunos países y muy bajos en otros.
- Parte de la escasez de agua se debe a la contaminación tras ser utilizado en determinadas actividades, quedando inservible para otros usos.
- Es insustituible para la vida, la salud, la seguridad alimentaria. Su escasez para el saneamiento y la higiene o su poca calidad provocan muchas enfermedades.
- Es insustituible para muchas actividades socioeconómicas como regadíos, abastecimiento industrial o generación de energía. A su vez la existencia de energía es necesaria para su potabilización, depuración y desalación, estableciéndose una estrecha relación entre agua y energía. La importancia del agua como recurso estratégico se proyecta pues a otros sectores claves.
- Últimamente hay mayor sensación de inseguridad sobre el abastecimiento de agua en muchas regiones, reforzándose su clasificación como recurso estratégico. En consecuencia, se desarrollan estrategias para controlar el proceso, en recurso superficie o en el subsuelo.
- Muchos acuíferos y cuencas son compartidos por dos o más países, no coincidiendo Las fronteras con los límites hidrográficos. El conocimiento de los acuíferos, cada vez más detallado, demuestra ese carácter común.
- Asimismo, existe el riesgo de tensiones y conflictos, abiertos o potenciales, entre Estados que persiguen controlar los recursos hídricos con políticas que pueden afectar los intereses de Estados vecinos. Algunos conflictos son explícitos, otros se mezclan con cuestiones internacionales diversas, complicando incluso la situación.
- También hay lugar a la colaboración, al cambio en el esquema de relaciones internacionales en torno al agua hacia la denominada GEOHÍDRICA; un nuevo paradigma basado en la colaboración en el uso y gestión de un recurso ajeno a los límites fronterizos, que une territorios y poblaciones en torno al ciclo del agua.

- El Derecho Internacional dispone de Instrumentos jurídicos para la regulación de las aguas. Sugieren una gestión basada en las unidades naturales (cuencas y acuíferos) sostenible, equitativa, sin constreñir los derechos de terceros. Se recomienda adoptar acuerdos internacionales al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR G, IZA A. *Gobernanza de aguas compartidas. Aspectos jurídicos e institucionales*. UICN, serie de política y derecho ambiental Nº 58, Bonn. 2009.

ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. Ley sobre Recursos Hídricos. Trabajo presentado en la Conferencia de Berlín, 4–21 de agosto de 2004.

ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. "Reglas de Seúl sobre Aguas Subterráneas Internacionales", 1986.

AURA Y LARIOS DE MEDRANO A. M. La Regulación Internacional del Agua Dulce, Práctica Española. Aranzadi Derecho Administrativo, Pamplona, 2008.

CAMPÍNS M. Los retos de la cooperación regional en Asia Central: más sombras que luces en la gestión de los recursos hídricos compartidos. Revista electrónica de Estudios Internacionales Nº 19 (2010).

CAPONERA D. El régimen Jurídico de los recursos hídricos internacionales. Estudio Legislativo Nº 23 de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 1982.

CARIUS, A., DABELKO, G. D. Y WOLF, A. T. Water, *Conflict, and Cooperation*. ECSP Report, Nº 10, pp. 60–66. 2004.

CARRILLO L. *La Geohídrica. Nuevo paradigma de las relaciones internacionales para alcanzar el desarrollo sostenible*. Ed. Ministerio de relaciones exteriores de Perú. Lima. 2008.

COM (2000) 1 final, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN sobre el recurso al principio de precaución. Bruselas 2.2. 2000.

COMEST. Informe del Grupo de Expertos sobre el Principio Precautorio, Unesco, París, 2005.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA DE LAS NACIONES UNIDAS. El Convenio de la CEPE de 1992 sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales. Ed: NNUU, Nueva York y Ginebra, 2004.

CONCLUSIONES 3er FORO 2008 AGUA PARA EL DESARROLLO, COOPERACIÓN EN CUENCAS INTERNACIONALES. Ed. Fundación Canal, Madrid 2008.

CONVENIO Y ESTATUTO SOBRE LA LIBERTAD DE TRÁNSITO. Barcelona, 20 de abril de 1921.

DIRECTIVA 2006/60 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de Octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la Política del Agua.

DOCUMENTO S/23500, Reunión del Consejo de Seguridad 31 de enero de 1992.

ECKSTEIN G. Water Scarcity, Conflict, and Security in a Climate Change World: Challenges and Opportunities for International Law and Policy; in: *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 27, No. 3.

EL AGUA, UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA. *2º informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo*. Zaragoza. 2006.

ESPINOSA A "La Guerra del Agua" Egipto vs Etiopía. http://www.ort.edu.uy/facs/boletininternacionales/contenidos/168/enfoquesuno166.html. Consultado 12 Enero 2014.

FAJARDO T. El Agua de Palestina bajo el régimen de ocupación de Israel. En GUTIÉRREZ ESPADA, C. y otros (Coords). El Agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas. Murcia, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, 2009.

FAYANÁS E. http://www.nuevatribuna.es/articulo/medio-ambiente/el-mekong-la-muerte-de-un-ro/20110412124605053267.html. Consultado 15 de Enero 2014.

FERNÁNDEZ JÁUREGUI C. *El agua como fuente de conflictos. Repaso de los focos de conflictos en el mundo*. Programa Hidrológico Internacional. Unesco. 2000.

FERNÁNDEZ JÁUREGUI C, CRESPO MILLIET A. *Las aguas transfronterizas en el marco de la crisis mundial del agua*. Fundación Agbar, Barcelona. 2009.

GLEICK, P., CAIN, N., HAASZ, D., HENGES-JECK, C., HUNT, CKIPARSKY, M., MOENCH, M., PALANIAPPAN, M. SRINIVASAN, V., WOLFF, G. *The World's Water 2004–2005: The Biennial Report on Freshwater.*2005.

GORVACHOV M. Agua para la paz, paz para el Agua. Ed. Expo Zaragoza 2008.

GRASA R. *Los conflictos "verdes", su dimensión interna e internacional*. Ecología política Nº 8, Ed Fuhem/Icaria. 1994.

INFORME DEL DESARROLLO HUMANO 2006, Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Madrid.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Reports of Judments, Advisory Opinions and Orders Case Concerning. The Gabcikovo-Nagymaros Proyect (Hungary / Slovakia). Judgment of 25 September 1997.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Reports of Judments, Advisory Opinions and Orders Case Concerning pulp mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay). Judment of 20 April 2010.

IPCC. IV Informe sobre Cambio climático (informe de Síntesis).

KRAMER A. WOLF A. CARIUS A. DABELKO G. *Cooperación y conflictos en torno al agua. Claves para manejarlos. Un mundo de ciencia* (número especial) Vol 11, nº 1 (Enero – Marzo), UNESCO. 2013.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL de NNUU. A/ RES/ 51/229. Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL DE NNUU. A/ RES/63/124. El Derecho de los Acuíferos transfronterizos.

RUBIO E. M. La gestión integrada de los recursos hídricos: breve referencia al acuífero guaraní. En GUTIÉRREZ ESPADA, C. y otros (Coords). El Agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas. Murcia, Fundación Instituto Euromediterráneo del agua, 2009.

SAHUQUILLO A. (Chapter Conjunctive use of Groundwater and Surface Water). (Theme Groundwater), Edited by Luis Silveira and Eduardo Usunoff, in Encyclopaedia of Life Support System. Eolss Publishers, Oxford UK.2002.

SAHUQUILLO A. La importancia de las aguas subterráneas. Revista Real Academia Ciencias Exactas Físicas y Naturales (España). Vol. 103, Nº. 1. 2009.

SALINAS S. La cuenca hidrográfica en el Derecho Internacional de los recursos hídricos. En GUTIÉRREZ ESPADA, C. y otros (Coords). El Agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas.

MURCIA, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, 2009.

SAURA ESTAPÁ, J. El Derecho humano al agua potable y al saneamiento en perspectiva jurídica internacional. Derechos y Libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas Nº 26, 2012.

SEGURIDAD Y MEDIO AMBIENTE, ESPECIAL MEDIO AMBIENTE 2011. http://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2011/cap7_5.html. Consultado enero 2014.

UNIÓN EUROPEA. Política regional. Panorama Inforegio Nº 37. Estrategia de la UE para la Región del Danubio. Una respuesta conjunta a retos comunes. 2011.

VAN DER VALK, M. y KEENAN, P. (Edits). The right to water and water rights in a changing world. Colloquium Paper. Delft, The Netherlands, 2011.

WINTER TC, HARVEY J. W., FRANKE O. L. ALLEY W. M. *Ground Water and Surface Water, a single resource. US Geological Survey Circular 1139*.1998.

WORLD BANK. Sustaining water for all in a changing climate. World Bank Group implementation Progress Report. The World Bank ed. Washington DC, 2010.

Páginas web consultadas

http://ejts.revues.org/docannexe/ima...1-small480.png (consultado 17 Enero 2014).

http://webworld.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr1/pdf/chap17_es.pdf. (Consultado el 15 de febrero 2015).

http://www.ehu.eus/ceinik/tratados%5C22TRATADOSSOBREELAGUA%-5C221Aguadulce%5CTA2211ESP.pdf. (Consultado 18 Enero 2015).

http://www.icpdr.org/main. (Consultado 15 de febrero 2015).

http://www.karakalpak.com/stanaral.html. (Consultado 16 enero 2014).

http://www.lavanguardia.com/natural/20141001/54416512573/el-mar-de-aral-marca-un-nuevo-record-de-tragica-sequia.html. (Consultado 12 enero 2015).

http://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2011/cap7_5.html. (Consultado 20 enero 2014).

http://www.mrcmekong.org. (Consultado 27 enero 2015).

http://www.nuevatribuna.es/articulo/medio-ambiente/el-mekong-la-muerte-de-un-ro/20110412124605053267.html. (Consultado 15 de Enero 2014).

http://www.ort.edu.uy/facs/boletininternacionales/contenidos/168/enfoquesuno166.html. (Consultado 12 Enero 2014).

http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm (consultado 16 febrero 2015).

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII12&chapter=27&lang=e. (Consultado 18 enero 2015).

- Artículo recibido: 8 de julio de 2014.
- Artículo aceptado: 19 de enero de 2015.

REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE)

Samuel Nájera Bailón
Doctorando Universidad Complutense de Madrid.

Correo: s.najera.bailon@gmail.com

ANÁLISIS ESPACIAL DE LA VIDEOVIGILANCIA COMO RESPUESTA TÁCTICA A LOS FENÓMENOS DEL TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO: CASO PRÁCTICO DE MADRID

Resumen

El terrorismo y el crimen organizado son dos fenómenos sumamente activos en nuestras sociedades, que por ende, han de ser combatidos. Los entornos urbanos constituyen un nicho ecológico idóneo para el crecimiento y proliferación de los mismos. En el presente trabajo analizamos las ventajas y desventajas de los sistemas de videovigilancia, así como la función que debieran adquirir en cuanto al interés para la Seguridad Nacional. Se ha elegido el distrito Centro de Madrid como laboratorio de análisis por la trayectoria histórica de atentados perpetrados, así como por la proliferación continua de células de crimen organizado. Como consecuencia, se propone una metodología que permita la trazabilidad de sujetos/objetos en un perímetro predefinido, usando las infraestructuras existentes.

Palabras clave

Terrorismo, Crimen Organizado, Videovigilancia, Seguridad Nacional.

Abstract

Terrorism and Organized Crime are two of the most valuable threats that our societies must combat. The urban areas in westerns countries are the perfect environmental to the penetration and growth of them. In this research we analyze the pros and cons of CCTV system and the role that might be used of them in case of a National Security response. Choosen Central district of Madrid as laboratory, and as a city with an unlucky remarkable history of terrorist acts and organize crime cell operating inside, we have try to develop a method that guarantee the tracking of any providen subject/objects in a concret perimeter using only the existing tools.

KeyWords

Terrorism, Organice Crime, CCTV system, National Security.

ANÁLISIS ESPACIAL DE LA VIDEOVIGILANCIA COMO RESPUESTA TÁCTICA A LOS FENÓMENOS DEL TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO: CASO PRÁCTICO DE MADRID

INTRODUCCIÓN: LA VIDEOVIGILANCIA COMO INSTRUMENTO

El terrorismo, como el crimen organizado, han ido evolucionando conforme lo han hecho nuestras sociedades[1] adaptándose tanto a la población sobre la que actúan como al entorno geográfico en el que proliferan;[2] permitiendo de ese modo identificar patrones de conducta espaciales y temporales[3] que nos acercan a la neutralización de sus redes.

La aparición del terrorismo yihadista, primero con entidad internacional y luego global, supuso la progresión lógica y de facto de un fenómeno que tuvo sus primeras manifestaciones en España a mediados de la década de 1980. Desde ese momento, se ha mantenido la convivencia entre el terrorismo nacional y el de carácter internacional. Si bien en la década anterior el terrorismo islamista marcaba objetivos de una agenda propia, el cambio de década supuso un punto de inflexión. El conjunto de redes que se instalaron en los 80 pasaron a ser plenamente operativas en el último decenio del siglo XX.

En 1991, con motivo de la Cumbre de Paz de Oriente Medio en Madrid,[4] en un esfuerzo del Ejecutivo español por acercar las posturas entre Israel, Palestina, Siria, Líbano y Jordania, se planificó un atentado que se iba a perpetrar estrellando un avión secuestrado contra el Palacio de Oriente.[5] Lo que pudo ser la versión española de los ataques del 11-S, no pareció generar el interés institucional necesario que permitiese la evaluación, diagnóstico y prognosis –que, desde una perspectiva aplicada, supone la

1 GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo. El laboratorio del miedo: una historia general del terrorismo. Barcelona, Ed. Crítica. 2013. Pp 870.

2 BURLEIGH, Michael. Sangre y rabia: una historia cultural del terrorismo. Madrid, Ed. Taurus. 2008. Pp 736.

3 NÁJERA BAILÓN, Samuel. Terrorismo y piratería en el Índico: una visión geopolítica. Madrid. E-prints UCM. 2012

4 Madrid, 30 de octubre al 1 de noviembre de 1991.

5 JORDAN, Javier. El terrorismo Yihadista en España. Universidad de Granada. Recurso Web. http://www.ugr.es/~terris/Terrorismo%20islamista%20en%20Espana.pdf> [6 de marzo 2014,10:00]. 2005, p. 4.

anticipación policial a un atentado- de aquellos grupos que potencialmente pudieran propiciar actividades irregulares contra los intereses nacionales y ciudadanos.

Esta circunstancia hace que nos cuestionemos una dualidad ineludible que en términos absolutos, pero fundamentalmente aplicados a los intereses nacionales y ciudadanos, ha venido demostrando la Seguridad; al menos en nuestro país. La dispersión de los dos ejes fundamentales que la constituyen (percepción y praxis) ponen de manifiesto las vulnerabilidades que nuestra sociedad padece ante los riesgos globales contemporáneos.

La seguridad humana,[6] o más adecuadamente concebida en su aplicación por parte de cualquier estado weberiano como la seguridad de la percepción, fue definida por primera vez en el informe de los Derechos Humanos fechado en 1994. En ese documento, se la presenta definida del siguiente modo: "la sensación/sentimiento de seguridad sin la presencia de ningún miedo o deficiencia".

Mediante esta nueva aproximación conceptual, se pretendía romper con la noción tradicional sostenida en el paradigma de la seguridad.[7] A partir del citado informe de 1994, adquiere mayor relevancia la defensa de quienes se ven concernidos por la sensación de seguridad o inseguridad.[8] En este contexto, K. Kampová divide dicha percepción basándose en dos causas: a) aspectos crónicos (hambrunas, enfermedades, pobreza) y b) fenómenos que pueden afectar de forma accidental a la estabilidad de la sociedad. Es la segunda tipología la que focaliza nuestra atención, debido a la fenomenología que envuelve.

Algunos autores consideran sencilla la ejecución de un atentado, mientras que conceden una estimación más limitada a sus posibilidades de éxito.[9] La ejecución y activación satisfactoria de los artefactos explosivos en localizaciones estratégicas de Madrid por parte del comando insurreccionista Mateo Morral[10] (un grupo subversivo de marcado componente terrorista y cuyo potencial técnico-logístico ha de catalogarse como de fase inicial), pone de manifiesto la facilidad con la que cualquier organización o individuo puede desencadenar la psicología del terror.

Este hecho confirma la suerte de ilusión óptica ante la que nos encontramos cuando abordamos de forma objetiva, concreta y pragmática las vulnerabilidades de nuestro

6 Traducción directa del concepto Human Security.

7 Entiéndase la defensa física de un espacio geográfico delimitado por un conjunto fronterizo.

8 KAMPOVÁ, K. The concept of social risks perception. WIT Trassactions on Informations and Comunication Tecnologies. Eslovaquia. 2010. p. 128. Vol 43. Pp 127 – 136

9 JORDAN, Javier. La evolución del terrorismo yihadista global después del 11-S: repercusiones sobre la seguridad europea y española. Capítulo de Libro. Terrorismo sin fronteras: Actores, escenarios, y respuestas en un mundo global. Ed. Thomson Reuters. 2010. Madrid. Pp.237.

10 NÁJERA BAILÓN, Samuel. Tras la huella de "Mateo Morral". En prensa, 2015.

Estado ante cierto tipo de amenazas como son el terrorismo o el crimen organizado. Dada la presente coyuntura, cabe cuestionarse qué se esconde en la praxis tras esa cortina de humo. A tenor sobre todo de lo reflejado en sus análisis por los medios de comunicación y expertos después de los atentados perpetrados en Boston, Londres o París, por citar solo algunos ejemplos. Planteamos pues una serie de cuestiones inherentes a la coyuntura de la percepción de la seguridad que predomina en nuestras sociedades, fruto de la tradicional falta de transparencia y comunicación.

Dentro del complejo sistema de percepciones, la videovigilancia es entendida desde tres perspectivas. La primera por quienes, desde las instituciones públicas o privadas, consideran oportuna la presencia de un sistema permanente de control, que bien actúe como evidencia, o bien vaya en detrimento de potenciales actos ilícitos. En un ejercicio de responsabilidad política, el ayuntamiento de Boston suscribe:

"The Boston Borough Councils CCTV System has been developed in response to the growth of crime and fear of crime in the town and surrounding villages. The sole purpose of the Boston Borough CCTV System is to make the town a safer and more welcoming place at any time of the day or night, allowing all citizens and visitors, regardless of age, gender or race, the opportunity to participate fully and without fear in the life of the town".[11]

Esta perspectiva, a su vez, arroja consecuencias sobre la segunda. Esta destaca por quienes, ante la presencia de un sistema de videovigilancia, consideran un estado de seguridad en un escalón superior a la no presencia de esos dispositivos de grabación audiovisual.

En un análisis titulado *The Effectiveness of Public Space CCTV*[12] relativo a la percepción de la sociedad ante la instalación de los sistemas de videovigilancia en centros urbanos, publicado por el gobierno de Escocia a partir de las investigaciones elaboradas por autores como MITCHEL,[13 y 14] GILL. *et al.*,[15] y HENDERSON[16] entre otros, se llega

11 BOSTON CCTV CODE OF PRACTICE. 2010. Documento descargable desde http://www.boston.gov.uk/index.aspx?articleid=3922 [6 de marzo de 2014, 10:00]. La cursiva es del autor.

12 EFFECTIVENESS OF PUBLIC SPACE CCTV. A Review of Recent Published Evidence Regarding the Impact of CCTV on Crime. Justice Analytical Service. Police and Comunity Safety Directorate Schottish Government. Edimburg. 2009, p.21 http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/294462/0090979.pdf>[6 marzo de 2014, 10:00].

13 MITCHELL, T. (a). Maybole Town Centre CCTV Evaluation. Commnunity Safety Parternship. South Ayrshire. 2004.

14 MITCHELL, T. (b). Prestwick Town Centre CCTV Evaluation. Commnunity Safety Parternship. South Ayrshire. 2004.

15 GILL, Martín; SPRIGGS, Angela. Home Office Research Study 292: Assesing the Impact of CCTV. Home Office Research, Development and Statistics Directorate. 2005.

16 HENDERSON, R. CCTV Awareness Opinionmeter Survey 2006. South Lanarkshire Community Safety Partnership. 2006.

a la conclusión de que la instalación de los sistemas disponibles actualmente generan un claro incremento de la sensación de seguridad pública.

En una tercera perspectiva se encuentran quienes consideran que la presencia de las cámaras de videovigilancia permite un control absoluto de la sociedad, así como una represión intencionada de las libertades individuales.[17] Asociaciones como BIG BROTHER WATCH[18] son nítidos representantes de esta visión opuesta a la existencia de un modelo panóptico ideado y dirigido desde el Estado; bien sea por un desconocimiento objetivo respecto al funcionamiento e integración de los sistemas, bien porque estén condicionados por la defensa de una ideología contraria a la implantación de tales medidas de control.

Atendiendo a la objetividad, *After Boston: The pros and cons of survillance cameras*[19] demuestra el porqué de la incoherencia de quienes afirman la existencia del sistema panóptico. Su principal argumento es que, tras los atentados de Londres del verano de 2005, se necesitaron varias semanas y miles de agentes para identificar a los implicados. En el caso de Boston, el FBI necesitó tres días para obtener una imagen nítida que pudiera difundir para identificar a los sospechosos. Si bien es cierto que como apunta la autora, el software ha experimentado desde el año 2005 sustanciales mejoras, no es posible aseverar que los sistemas instalados en las calles, ya sean de titularidad pública o privada, tengan la capacidad necesaria para generar la correspondiente inteligencia en tiempo real. Desde una perspectiva equivalente, Bauman[20] hace referencia al uso de la vigilancia en tanto que instrumento para el espionaje y defensa; pone de manifiesto la inviabilidad, en la actualidad, de un sistema panóptico en tiempo real:

"Desde el 11-S, el número de horas que dedican los miembros de la Fuerza Aérea a reciclar la información aportada por los drones se ha incrementado en un 3100 por ciento. Y cada día 1500 horas más de filmaciones se añaden al volumen de información que espera ser procesado. Cuando la vista de "pajita de refresco" (el tipo de visión reducida que se obtiene con el sistema de una sola cámara de los Predator) de los sensores de los drones sea sustituida por un sistema Gorgon Stare ("Mirada Gorgónica", tecnología de videocaptura formada por nueve cámaras) capaces de abarcar una ciudad entera de una vez (un cambio que se

17 SEQUERA FERNÁNDEZ, Jorge. Prácticas distintivas y control urbano como mecanismos de gestión de las conductas: el caso de Lavapiés (Madrid). Capítulo del Libro: La ciudad como ecosistema urbano. 2010. http://uam.academia.edu/JORGESEQUERA [6 de marzo 2014,10:00].

18 BIG BROTHER WATCH. The Price of Privacy: How local authorities spent 515m on CCTV in four years. 2012. <www.bigbrotherwatch.org.uk/files/priceofprivacy/Price_of_privacy_2012.pdf>[6 marzo de 2014, 10:00].

19 HEATHER, Kelly. After Boston: The pros and cons of survillance cameras. CNN. 2013 <http://edition.cnn.com/2013/04/26/tech/innovation/security-cameras-boston-bombings/ > [6 de marzo de 2014, 10:00].

20 BAUMAN, Zygmunt; LYON, David. Vigilancia líquida. Barcelona Ed. Paidos. 2013. p. 29.

antoja inminente), se necesitarán 2000 analistas para procesar los datos de un solo dron, en lugar de los diecinueve analistas que desempeñan esa tarea en la actualidad."

Abordando el dilema de la potencialidad de los sistemas de video vigilancia en entornos urbanos, podemos considerarlos como instrumentos pasivos (en una perspectiva antagónica respecto a aquellos otros sistemas que tienen como objetivo el denominado targeting killing común a cierta tipología de drones), alguno dotados de un software integrado en el sistema de captación; lo que se denomina como las cámaras inteligentes (que en la práctica totalidad dependen de un software externo no integrado en la propia cámara), lo que imposibilita el análisis en tiempo real. Por consiguiente, los sistemas de videovigilancia han de considerarse inocuos. Adquieren de hecho cierta plusvalía cuando son utilizados en red y con un propósito concreto.

HACIA UNA CLASIFICACIÓN TÁCTICA DE LA VIDEOVIGILANCIA

El objetivo que nos hemos propuesto en el presente trabajo es evaluar y diagnosticar cuál es el estado de los sistemas de video vigilancia en el distrito Centro de Madrid atendiendo a su distribución geográfica y su potencial visual, así como a la capacidad táctica y estratégica como respuesta a los fenómenos del terrorismo y del crimen organizado. A fin de cuentas, nuestra intención es proponer un uso operativo y coyuntural a un sistema pasivo, siempre con una finalidad de interés común. Asimismo, es un objetivo secundario generar un planteamiento de respuesta táctica coordinada que permita el cierre o la apertura de una superficie concreta mediante la combinación de los sistemas de videovigilancia, los sistemas nativos de tráfico y las fuerzas de seguridad competentes.

La elección de la zona de análisis, el distrito Centro de Madrid (5,24 km^2; 0,87% de la superficie municipal, 150.000 habitantes censados), se debe fundamentalmente a dos razones que se presentan imbricadas:

a) La primera atiende a la entidad político-administrativa que sostiene la urbe que, como centro neurálgico, constituye un atractivo para quienes deseen realizar una demostración de fuerza frente al poder Estatal. Simultáneamente, las actividades criminales organizadas encuentran en el presente nicho urbano un ecosistema donde coexisten aquellos aspectos consustanciales para la supervivencia y proliferación de sus redes: a) un mercado al cual dirigir un producto x; b) un entorno en el que ellos como individuos, y sus actividades, no destaquen; c) una elevada conectividad (interna y externa); d) diversificación de masas sobre la cual poder abrir nuevos mercados.

b) La segunda atiende a una correlación espacio-tiempo. El distrito Centro ha acogido históricamente un altísimo porcentaje de los actos de terrorismo ocurridos en los últimos 150 años. Destacan algunos que han tenido un impacto

elevado en la sociedad y en las distintas instituciones del poder Estatal. Y que, por consiguiente, han de ser considerados como un foco activo.

Tras la definición del campo de análisis, se ha procedido a determinar la existencia o no de un posible censo de los sistemas instalados, teniendo en cuenta que exclusivamente aquellos que enfoquen a la vía pública, o que sirvan como un medio de conexión inter o intraurbano, resultan de interés para la presente investigación, independientemente de que estos tengan entidad pública o privada. A partir de dicha consideración se han definido tres niveles espaciales:

a) *Dominio subterráneo:* por tal se entiende cualquier infraestructura subyacente al suelo público por la cual transiten personas o vehículos. Fundamentalmente, este dominio se restringe a los servicios de Metro y a los túneles pertenecientes a la red urbana de carreteras. Cabe mencionar la existencia de aparcamientos con entidad suficiente como para generar pequeñas redes de distribución suburbanas. Dada la imposibilidad explícita de acceder a los sistemas de control de la red de Metro, desde una perspectiva sistémica para la modelización del entorno se la ha considerado como un elemento cerrado, por su potencial capacidad de paralización; de facto, esto supondría la imposibilidad de acceso o de escape a través de dicha vía.

b) *Dominio público de nivel base:* entendido como la superficie pública convencional: la calle. Es en este nivel donde se localizan la práctica totalidad de los sistemas públicos y privados de videovigilancia.

c) *Dominio subaéreo:* se ha definido como la parte superior de cualquier estructura o instalación existente sobre el dominio público de base cuyo acceso sea bien público o bien privado. Los sistemas allí instalados suelen tener dos objetivos fundamentales: el control periférico, con carácter estratégico, o el control de acceso a dicha localización. Dada la incapacidad de acceso, así como la inviabilidad para registrarlas empleando cualquier otro tipo de soporte (imágenes de alta resolución, vuelos fotográficos, etc.), ha sido catalogado como un dominio no evaluado pertinentemente.

Posteriormente a la delimitación del campo espacial, se ha procedido a la elección de un sistema de clasificación. La *Crime Prevention Trough Enviromental Desing,*[21] basada en la lógica de la funcionalidad, tiene por objeto rediseñar aquellos espacios donde la percepción de inseguridad es elevada. En una clasificación que fácilmente es extrapolable al uso de los sistemas de videovigilancia, define cuatro clases: a) vigilancia natural b) accesos naturales y control c) refuerzo territorial d) mantenimiento

21 CPTED. Crime Prevention Through Enviromental Desing Guidebook. National Crime Prevention Council. Singapur. 2003.

y gestión de espacios. Müller y Boss,[22] subrayando la lógica funcional, consideran una clasificación, basada en cuatro tipologías: a) control de acceso; b) control de la conducta; c) registro de evidencias; d) control de flujos y desarrollo.

Si bien es cierto que dichas clasificaciones resultan idóneas desde una perspectiva académica, el planteamiento táctico de dichos sistemas requiere de una ex profeso. Para ello se ha considerado que, desde una aproximación estratégica, han de ser clasificados en tres niveles:

- Preference Interest View (P.I.V.): hace referencia a aquellas cámaras que, en razón de su localización, permiten el control de vías jerárquicas de nivel 1. Se ha atribuido a unas cámaras omnidireccionales, que se hallan situadas a una altura superior a los 2 metros respecto del nivel base, que tengan por objeto una visión general del entorno. La combinación de estos dispositivos en una constelación estratégica permite el control visual de los accesos o salidas de un perímetro urbano predefinido.
- *Secondary Interest View (S.I.V.): dentro de esta clasificación s*e han considerado aquellas que representan un apoyo a los sistemas PIV para el cierre de perímetros; además de aquellas que hacen posible un control estratégico dentro de aquellas zonas donde la cobertura de campos visuales es reducida.
- *Regular Interest View (R.I.V.):* en esta categoría se incluyen el resto de cámaras que, desde una perspectiva estratégica, aportan información de escaso interés.

Tan importante como la delimitación de un entorno resulta lograr la identificación de quienes lo quebrantan. Partiendo de dicha máxima, se ha considerado la necesidad, desde un enfoque de inteligencia o de búsqueda de evidencias judiciales, de clasificar los sistemas instalados basándose en su potencial uso funcional. El resultado es el siguiente:

- *Facial Recognition Capability (F.R.C.)*: son definidas por la combinación entre la calidad del sensor y la focal de uso. Esta, a su vez, puede ser fija o variable, recurriendo a la utilización del zoom. Permitirían obtener una imagen nítida de un supuesto sujeto.
- *Subject Recognition Capability (S.R.C.):* son el conjunto de sistemas que permiten, una vez identificado un sujeto (ropa, complexión corporal, etc.), determinar su trazabilidad por el entorno urbano. Coyunturalmente, en el supuesto de que el sujeto cruzase el sistema a una distancia mínima, las cámaras descritas en este apartado podrían desempeñar la función FRC.

22 MÜLLER, Christoph; BOOS, Daniel. Zurich Main Railway Station: A typology of Public CCTV Systems. Surveillance & Society. Ed. Norris. 2004. Pp.161-176.

- *Tracking Recognition Capability* (T.R.C.): se trata de aquellas que, como consecuencia de su baja calidad potencial, no permitirían el desempeño de las funciones FRC ni SRC; no obstante, una vez ha sido definido el sujeto, por las imágenes captadas, podrían determinar si este ha penetrado en el interior del campo visual protegido.
- *Plate Recognition Capability* (P.R.C.): aquellas que han sido dotadas de la capacidad necesaria para poder identificar la matrícula de un vehículo. En este apartado hemos de incluir los sistemas móviles instalados en los vehículos patrulla de los cuerpos policiales.

Desde una perspectiva de coordinación, o bien atendiendo a la instalación de un mando de control común, pueden clasificarse en función de su nivel tecnológico; pudiendo diferenciarse entre los que ya cuentan con una salida digital de aquellos otros que, aún en la actualidad, ofrecen solo una salida analógica. Los dotados de tecnología digital, a su vez, pueden diferenciarse entre (a) conexión cerrada en un sistema interno común a sistemas para la vigilancia de un único edificio inconexo con el resto (b) conexión a una centralita mediante IP o red móvil, común en sistemas privados. Aquí, para evitar un potencial corte de la conexión telefónica, se usan las redes móviles de transmisión de datos; (c) conexión a una centralita mediante red de fibra especialmente usado por fuerzas y cuerpos de seguridad en los sistemas de videovigilancia instalados.

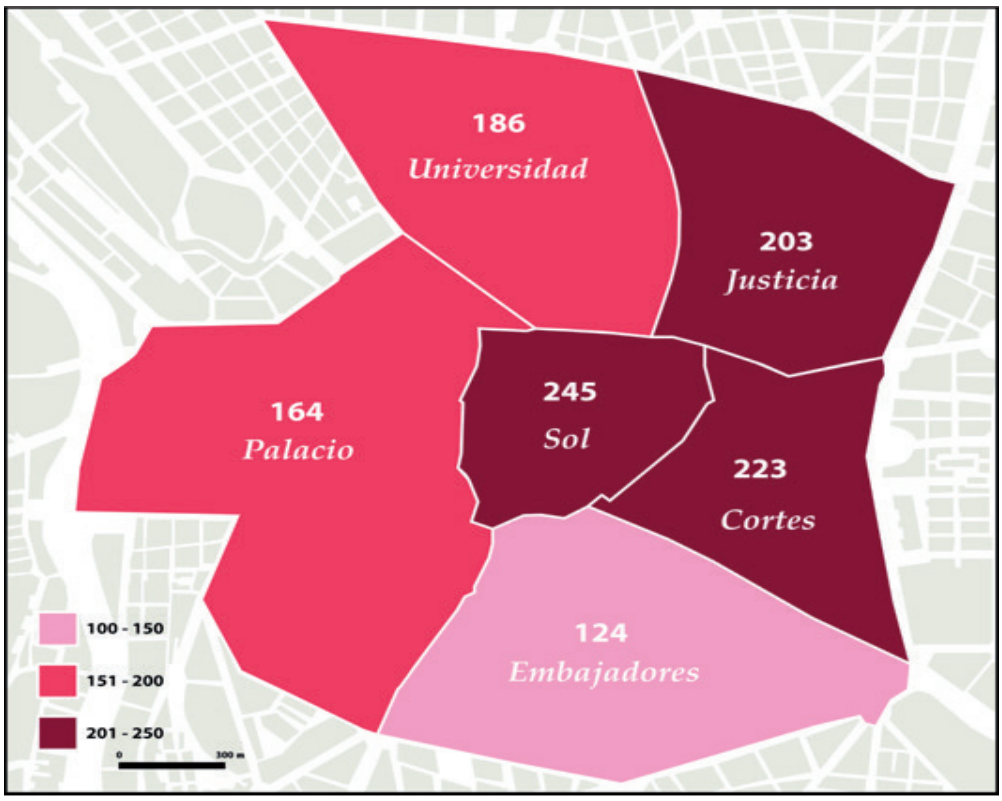
ANÁLISIS ESPACIAL DE LOS SISTEMAS

A partir de la clasificación táctica propuesta, en la que hemos unido las tipologías funcional, estratégica y tecnológica, se ha procedido a elaborar un censo de los sistemas disponibles, tomando en consideración todos los sistemas localizados dentro de los límites administrativos del distrito Centro. Si bien es cierto que determinados sistemas localizados en lugares colindantes también son susceptibles de aportar información estratégica relevante. No han sido clasificados dentro del censo, si bien sí los hemos incluido en la cartografía que se ha elaborado. El consiguiente motivo que explica nuestra decisión está asociado a un incremento exponencial de la superficie de análisis, generando así un área de influencia respecto al perímetro del distrito no abarcable para la entidad de esta investigación.[23]

23 A pesar de que, y de este modo ha sido transmitido a las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes, de que no sólo es mi deseo, sino que objetivamente existe la necesidad imperiosa de generar dicho catálogo a fin de obtener una información de base transformable en respuesta táctica en el momento que sea requerido, el desinterés mostrado tanto por el Cuerpo Nacional de Policía (exceptuando a quienes desde la escala intermedia han sabido ver el potencial uso de la presente investigación) como

Retornando hacia la componente espacial, se ha denotado la permutabilidad que presentan los sistemas de videovigilancia. Una fluctuación censal que puede explicarse (a) por una actualización de los sistemas; (b) por el mantenimiento de los mismos; (c) por el desuso del espacio que controlan (por ejemplo: cierre de comercios o abandono de edificios institucionales). Se genera así, por consiguiente, la necesidad de una actualización recurrente, así como la dificultad de fijar el número exacto para un momento dado.

En suma, se han considerado estables un total de 1147 cámaras, con una densidad media de 218 cámaras por cada kilómetro cuadrado, 8,54 cámaras por cada mil habitantes (según los datos del padrón municipal de enero del 2014) y una relación de 0,044 cámaras por cada habitante y kilómetro cuadrado. Estas cifras varían en función del barrio analizado, mostrando la siguiente configuración:

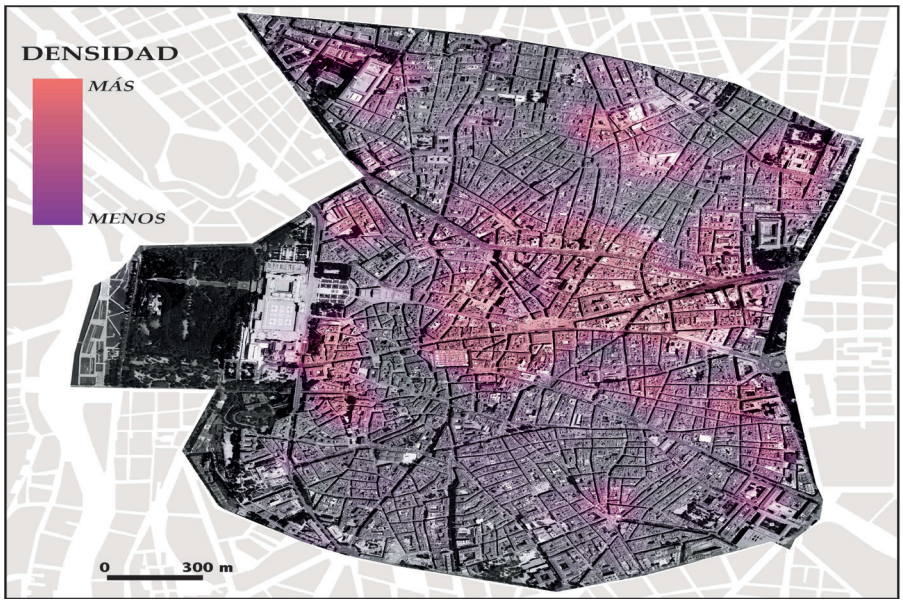


1. Figura. Representación estadística administrativa del número de sistemas de videovigilancia por barrios dentro del distrito centro de Madrid. Fuente: elaboración propia.

por la Policía Municipal de Madrid queda fuera de cualquier lógica en una coyuntura desde la que institucionalmente se aboga por un incremento de la cultura de inteligencia, pero que en la práctica parece ser una vez más una cortina de humo. Parece ser que el lema "La seguridad es una cuestión de todos y para todos" cae sobre papel mojado cuando quienes, desde el ámbito académico, intentamos realizar investigaciones aplicadas a salvaguardar los intereses de la ciudadanía y de la Administración.

La distribución observada sobre estas líneas obedece a motivos de diversa índole, entre los que destacan aspectos sociales, urbanos, turísticos, económicos, políticos y criminales. Aunque resulta de gran interés analizar las correlaciones multicriterio, extraíbles de las razones que explican la instalación de los sistemas de videovigilancia en determinadas zonas, queda fuera de nuestro propósito en este artículo. Al respecto debemos destacar, en este sentido, las aportaciones realizadas por Felipe Javier Hernando.[24]

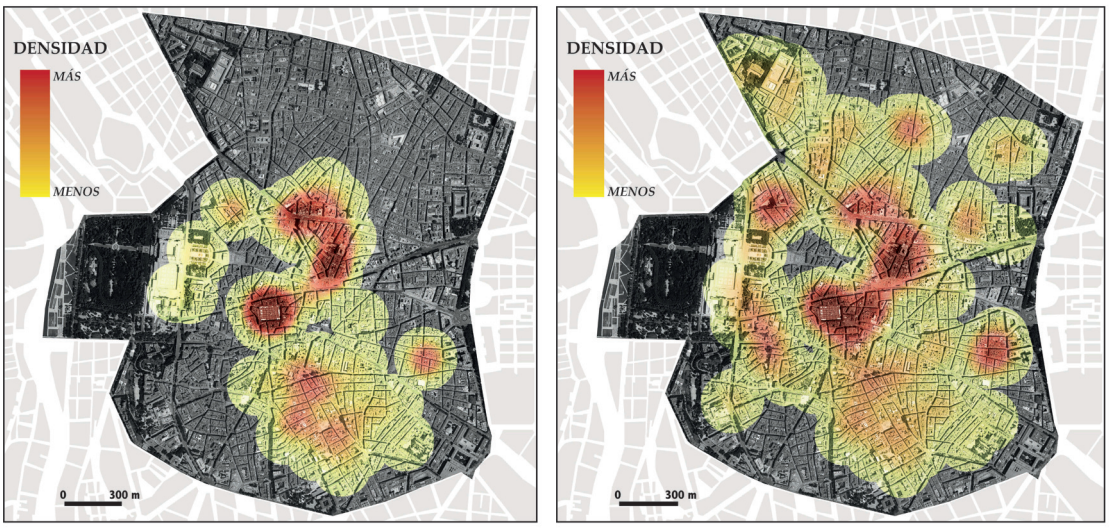
Continuando con el análisis de la distribución de los sistemas cctv bajo una perspectiva estrictamente espacial (y no administrativa), la configuración de la densidad adopta un aspecto poliforme; queda este definido en un sistema nodal jerarquizado, donde el desplazamiento de los centroides nos recuerda a un sistema de diásporas, en el cual los límites administrativos dejan de cobrar entidad funcional, adquirida en cambio por la dinámica urbana interna. Así se genera un espacio "continuo" donde se pone de manifiesto un factor esencial: el contacto discordante que se produce entre la administración y la dinámica interna. En cierta medida, esta discrepancia puede ser la causante de que hayan sido puestas en marcha algunas medidas correctoras.



2 Figura. Representación mediante interpolación cuadrática de la densidad de las cámaras en el distrito centro. Fuente: elaboración propia

24 (a) HERNANDO SANZ, Felipe Javier. Espacio y delincuencia. Atlas criminológico de Madrid (1983-1997). Ed. Consejo económico y social. Madrid. 2000; (b) HERNANDO SANZ, Felipe Javier. Análisis de la oferta y el tráfico de drogas en el municipio de Madrid desde una perspectiva espacial. Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Madrid. 2002 Pp 281-292.; (c) HERNANDO SANZ, Felipe Javier. Atlas de la seguridad de Madrid. CISEM. Observatorio de la Seguridad. Madrid. 2007.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que la funcionalidad por antonomasia, que representamos en la imagen superior, hace referencia a los espacios usados por la administración pública (aunque estos no se acoplen a los límites administrativos), relegando a un segundo plano otras dinámicas (sociales, económicas, criminales). Si tenemos en cuenta la distribución porcentual de los sistemas públicos instalados y su potencial uso. En el censo realizado se han identificado 514 sistemas cctv como asociados a entidades públicas o administrativas; de los cuales 60[25] son gestionados por la Policía Municipal de Madrid, concentrándose (según dicho informe) en dos localizaciones: Plaza Mayor (26) y Montera-Ballesta (34; dato obtenido por diferencia). Por el contrario, la presente investigación ha identificado un total de 134 cámaras en el espacio definido como dominio público de base y una estimación de 200 en el conjunto subterráneo (túneles, excluyendo la red de Metro), base y subaéreo cuyo control se encontraría bajo el CISEM. Por consiguiente, 380 cámaras pertenecientes a la administración pública están siendo utilizadas para la defensa perimetral de los edificios y accesos (entendidos como punto de entrada físico o de aproximación vial. De ese conjunto, 123 (32,3%) podrían ser automáticamente adoptadas mediante la duplicación de la señal.



3. Figura. Representación mediante interpolación cuadrática de la densidad de las cámaras en el distrito centro. En la imagen de la izquierda se puede apreciar el conjunto de cámaras atribuido al CISEM exceptuando las de tráfico. En la imagen de la derecha queda reflejada la distribución que tendría el conjunto de cámaras, si llegara a producirse el acoplamiento de los 123 sistemas que han sido propuestos. Fuente: elaboración propia.

La configuración resultante no implica sin embargo un incremento exclusivo de la superficie de análisis por parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, antes bien:

25 CISEM. Sistemas de Videovigilancia en la vía Pública. P. Municipal. http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Policia/PoliciaMunicipal/NProyTecn/FICHEROS/Presentaciónvideovigilanciaviapublica.pdf [6 marzo de 2014, 10:00] 2011.

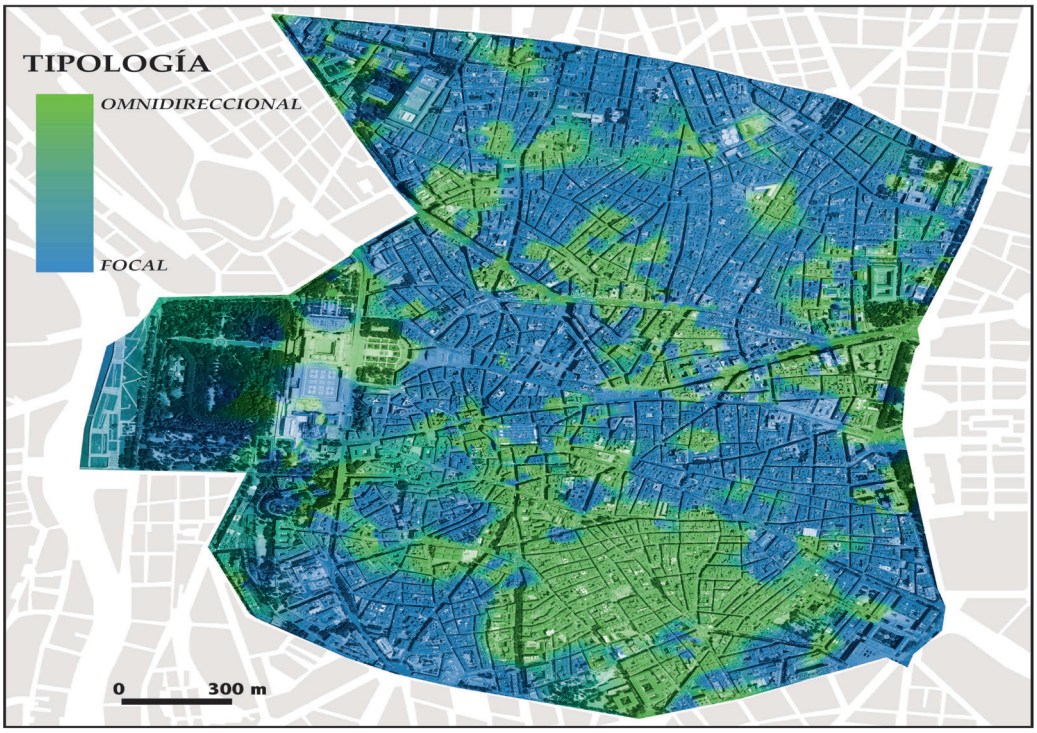
se manera simultánea, el potencial de respuesta táctica aumenta exponencialmente en tanto que permite ejercer el control del espacio intra y extraperimetral del distrito Centro de la ciudad de Madrid. Este segundo rasgo característico de los sistemas de vigilancia del tráfico rodado. Si bien es cierto que la red de entidad pública propuesta, en su constitución de 323 nodos (en un ejemplo de mínimos), al que tanto la administración como el Estado deben llegar, hemos de intentar obtener el máximo potencial de los sistemas instalados, mediante la consecución de una simbiosis que interrelacione componentes públicos y privados.

De forma inexorable, hemos de recapacitar sobre el compromiso social, nacional e internacional que tiene España en lo que respecta a la monitorización de células terroristas o criminales, que bien puedan planificar una acción dentro de nuestras fronteras o bien actuar fuera del territorio nacional. Por consiguiente, no nos hallamos sólo ante un ejercicio de seguridad nacional y ciudadana, sino ante la plasmación de una responsabilidad internacional adquirida. Actitudes parsimoniosas por parte de la Administración estadounidense,[26] alemana[27] o española dieron lugar a los fatídicos atentados en suelo norteamericano y europeo.

Si bien es cierto que la proliferación de los servicios de videovigilancia privada ha supuesto un interrogante legal y práctico durante varios años, la legislación vigente instrucción 1/2006 (a la que posteriormente nos referiremos), supone un cerco de doble lectura para la implementación coyuntural de dichos sistemas en materia de seguridad nacional. No obstante, y puesto que entendemos que la interpretación legislativa puede permutar excepcionalmente a fin de solventar vulnerabilidades del Estado, se ha considerado oportuno incluir cualquier soporte privado a fin de obtener una perspectiva "gorgónica". Precisamente por esta razón, el campo de análisis debe ser entendido como el conjunto de los 1147 sistemas ya instalados. Tanto la gestión pública como la privada hacen uso de las dos tipologías de cámaras predominantes: focales y omnidireccionales o domo. Entendiendo asimismo que, en término medio, las segundas presentan una componente estratégica superior. Se ha procedido por tanto al siguiente análisis.

26 COMMISSION REPORT, 9/11. Informe de la Comisión del 11 de septiembre. EE.UU. 2004. www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf[6 marzo de 2014, 10:00].

27 ROBERTSON, Nic; CRUICKSHANK, Paul. Hamburg cell at heart of terrorist plot against Europe. CNN web service. 2010 http://edition.cnn.com/2010/WORLD/europe/10/04/europe.terror.plot/ [6 de marzo 2014,10:00].



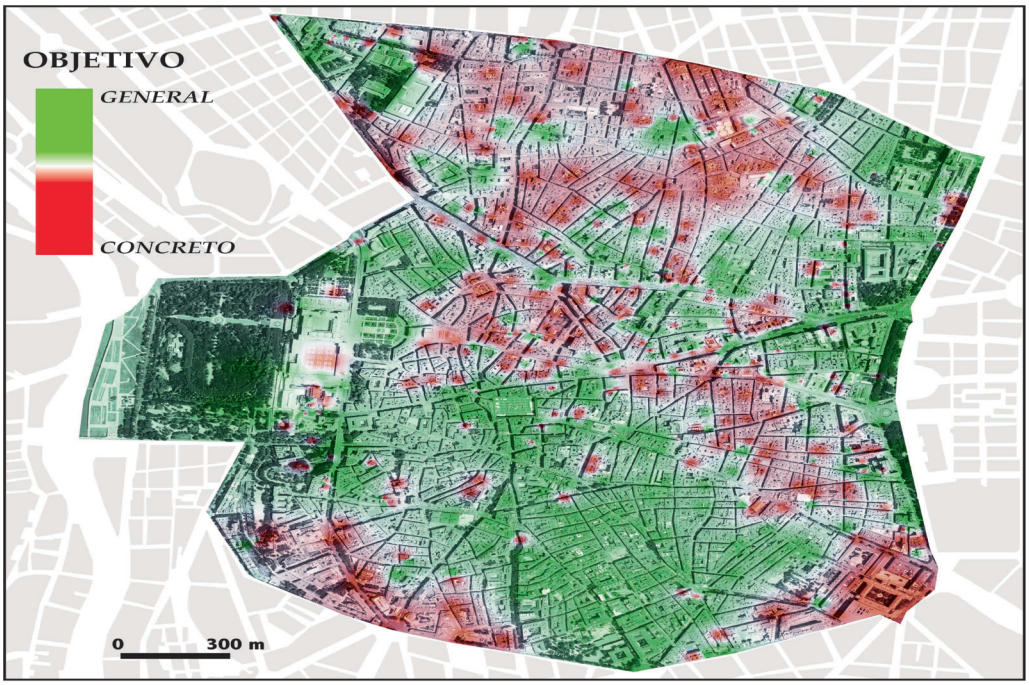
4 Figura. Representación mediante interpolación cuadrática de la densidad de las cámaras en el distrito centro atendiendo a su tipología. Fuente: elaboración propia.

En tono verde se ha representado la localización de aquellos sistemas (independientemente de que la gestión sea pública o privada) que usa alguna tipología de cámara dómica y/o omnidireccional. La distribución espacial muestra un aglutinamiento en el barrio de Embajadores. En su perímetro, la dinámica urbana interna (criminalidad, delincuencia, inseguridad ciudadana) llevó a que se decidiera proceder a la instalación de los mismos, en lugar de recurrir a los sistemas focales. Es una situación análoga a la que se produce en los alrededores de la plaza de la Luna (Soledad Torres Acosta en la nomenclatura oficial), donde predominan los sistemas omnidireccionales. Encontramos un tercer espacio definido por nuestra tipología de sistemas en un triángulo estratégico que viene delimitado por la calle Alcalá al norte, el Paseo del Prado al este y la Carrera de San Jerónimo al sur. En cuarto lugar, como un emplazamiento singular, podemos destacar el eje Palacio Real-Ópera. Se trata de un sistema en cruz, que queda dibujada con la calle Bailén.

Estos son los espacios cuya videovigilancia presenta una mayor componente estratégica intraurbana. Por lo que se refiere a la distribución de los sistemas focales, observamos que muestran un comportamiento generalista de uso preferente en el control del tráfico, tanto en su vertiente interna como en la perimetral.

Con independencia de que el sistema pertenezca a cualquiera de las dos tipologías expuestas, el uso que se esté realizando en cada momento puede variar. Por este motivo, y atendiendo a un factor de tanta relevancia como el potencial estratégico

actual (y no a la potencial reorientación a fin de adquirir una ventaja comparativa), se han considerado que pueden tener un uso "abierto"; en el supuesto de que enfoquen al conjunto del viario, sin centrarse particularmente en un punto estratégico. Una categoría que adopta, con cierta similitud, la propuesta elaborada por Müller[28] y relacionada con el control de flujos. En segundo lugar, se han considerado como "cerrados" aquellos sistemas que, perdiendo perspectiva, focalizan su imagen en una superficie reducida de interés. Siguiendo la clasificación de Müller[29], agruparía los casos de control de acceso y conductas.



5. Figura. Representación mediante interpolación cuadrática de la distribución de usos abiertos y cerrados de los sistemas cctv. Fuente: elaboración propia.

Representándose en tonos rojos aquellos sistemas con una proyección cerrada y en verde los que muestran una componente abierta, parece existir una correlación positiva entre enfoque de uso y tipología de cámara, aspecto más que determinante de cara a poder realizar una planificación estratégica. No obstante, los sistemas focales adquieren una ventaja comparativa respecto a los omnidireccionales a partir de la potencial integración de software de análisis. La permutabilidad de las bases, común en los sistemas omnidireccionales con rotación sistemática, sobre las que se aplican los procedimientos de reconocimiento de objetos, hace inviable una correlación elevada.

28 MÜLLER, Christoph; BOOS, Daniel. Zurich Main Railway Station: A typology of Public CCTV Systems. Surveillance & Society. Ed. Norris. 2004. Pp. 161-176.

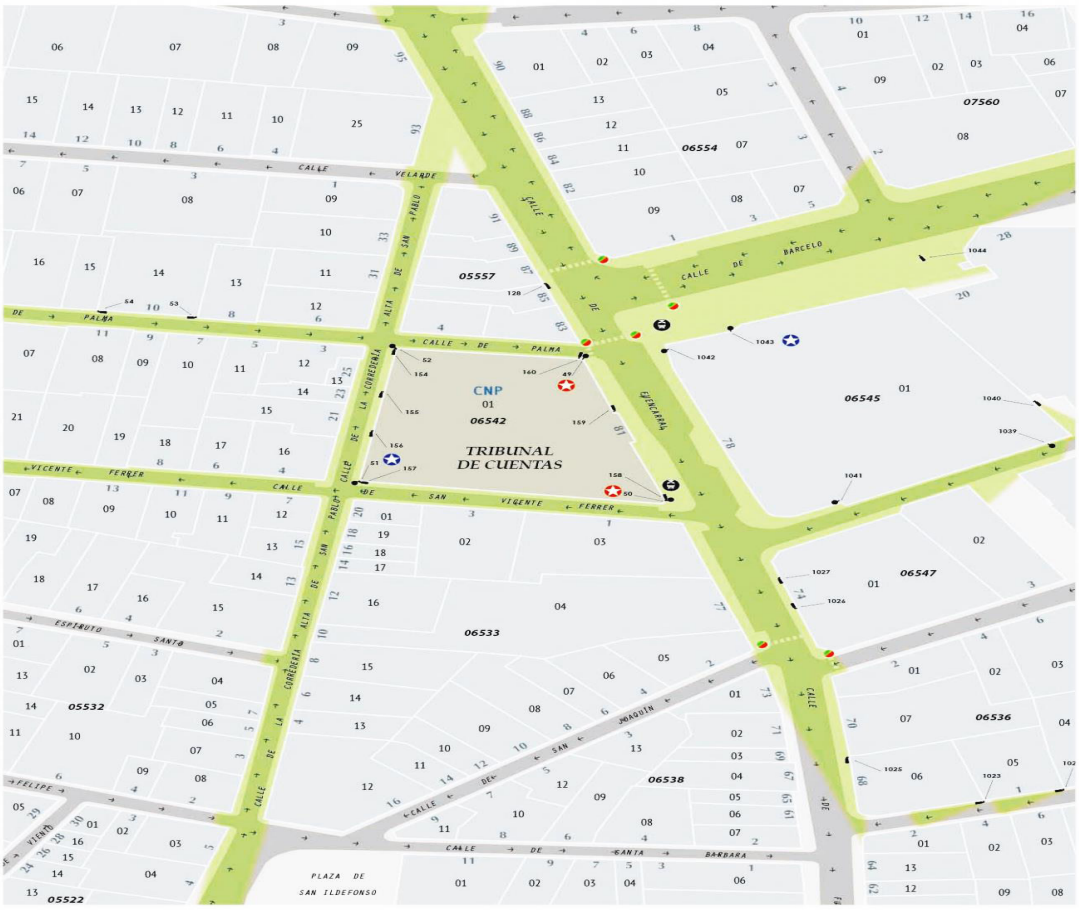
29 Ibid.

A partir de los análisis basados en SIG se pueden generar, con relativa adecuación, protocolos de actuación; Pese a todo, se ha considerado necesaria la elaboración de una cartografía temática minuciosa, que permita al usuario, bien desde una plataforma móvil bien desde un centro de gestión, ejecutar la respuesta táctica proveniente de su mando técnico o recabar la información necesaria para generar la inteligencia que sea requerida en un momento dado.

Puesto que la cartografía temática se fundamenta en un sistema de información geográfica con base catastral, es perfectamente viable su integración en la plataforma "Incidente único" que gestiona el CISEM, así como en cualquier otra con base SIG, como información suplementaria para la captación de pruebas y evidencias judiciales relativas a criminalidad común o cualquier otro tipo de incidente de interés policial. En dicha cartografía, con salida impresa a escala 1:10.000, elaborada a partir de una base catastral a escala 1:500 y con formato vectorial, se han representado los siguientes elementos:

- *Tipología de sistema cctv:* diferenciando entre cámaras focales y omnidireccionales, se han representado con la menor sobredimensión posible la localización y la orientación sobre el plano x.
- *ID de sistemas:* contiguo a cada sistema cctv representado se ha adjuntado el número de identificación correspondiente a la base de datos; un aspecto que permite realizar una consulta instantánea de información crucial relativa a su propiedad, potencialidad, resolución, uso estratégico, etc.
- *Campo visual potencial:* mediante un procedimiento de estimación se han generado los campos visuales potenciales de cada sistema. Lo cual no implica que la cobertura representada sea la cobertura real o la habitual – en referencia a aquellos sistemas que fluctúan su campo de visión con relativa frecuencia. Dicha cobertura, la real, por motivos obvios de seguridad no será pública.
- *Red de semáforos:* con objeto de generar modelos de cierre y apertura tanto intra como extraperimetrales se han localizado los semáforos existentes en la vía pública. Estos permiten coyunturalmente taponar o evacuar una zona concreta, resultando vital desde una perspectiva estratégica.
- *Accesos suburbanos:* fundamentalmente se hace referencia a la red de Metro no obstante, también se han considerado otros accesos que, estratégicamente, resultan relevantes de cara a la trazabilidad de sujetos y objetos.
- *Instalaciones de interés público:* aquellos edificios que, a consecuencia de su objeto funcional, puedan ser de interés criminal han sido identificados, marcando sobre ellos el cuerpo de seguridad que presta servicio sobre ellos.
- *Flujo de vehículos:* representado con un sistema de flechas unidireccionales se muestra el sentido del tráfico rodado; elemento que, en combinación con la identificación de los semáforos, resulta clave desde el punto de vista estratégico.

- *Sistemas P.I.V. y S.I.V.:* mediante iconografía se han reflejado aquellos sistemas cctv, basándonos en su interés estratégico.

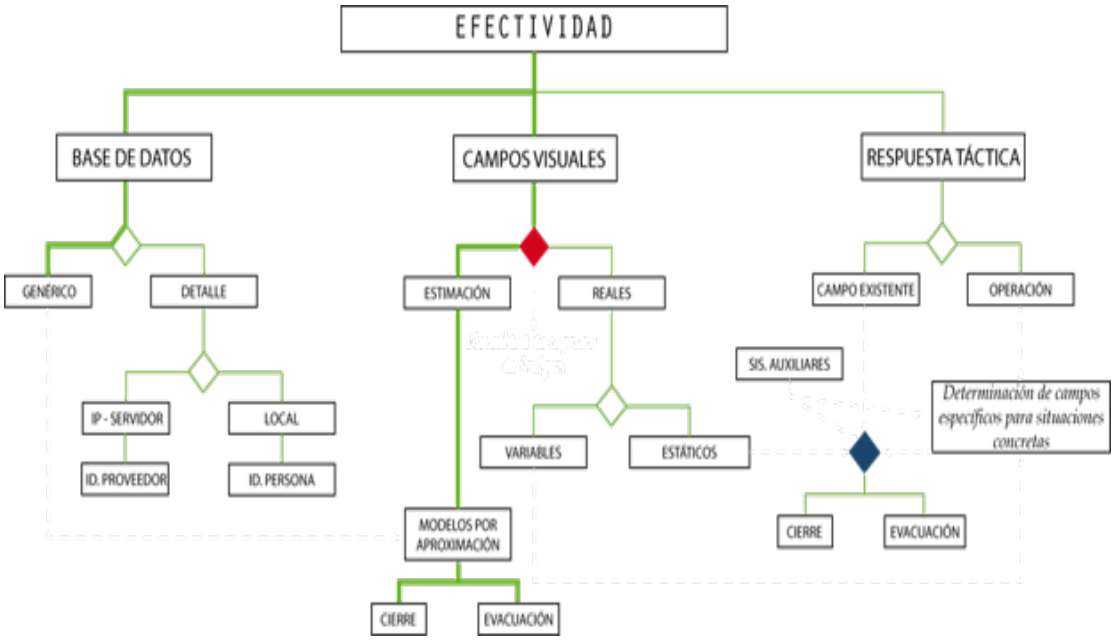


6. Figura. Cartografía temática elaborada a escala 1:10.000. En verde se aprecia la cobertura potencial. Fuente: elaboración propia

APLICACIÓN TÁCTICA-OPERATIVA DE LOS SISTEMAS

Entendemos que la inteligencia es resultante de una simbiosis perfecta entre tres factores: calidad, cantidad e interpretación de la información. Empero, no es un objetivo de este artículo generar exclusivamente una base de datos detallada (calidad), ni generalizada (cantidad); sino que nos proponemos dotar a dicha información de una capacidad táctica y operativa (interpretación) que permita su uso tanto en situaciones ordinarias como extraordinarias. Ello es posible gracias a un análisis de la información desde una perspectiva estratégica (inteligencia). Dicho enfoque se fundamenta en dos principios, siendo estos: (a) la trazabilidad de sujetos y objetos y (b) el cierre o evacuación perimetral.

La trazabilidad de un sujeto puede ser el resultado de una labor algo tediosa, que puede llegar a ser incluso inabarcable, tal y como explicaba Heather[30] en líneas superiores. Por consiguiente, cuanto mayor conocimiento acumulemos del entorno, desde una perspectiva sistémica, será necesario plantear un periodo de respuesta más breve. Acción que resulta vital para evitar la eliminación de pruebas o la fuga de los sujetos. La efectividad del sistema propuesto discurre por el siguiente esquema:



7. Figura. Estructura lógica sobre la que se fundamenta el análisis táctico de trazabilidad. Fuente: elaboración propia.

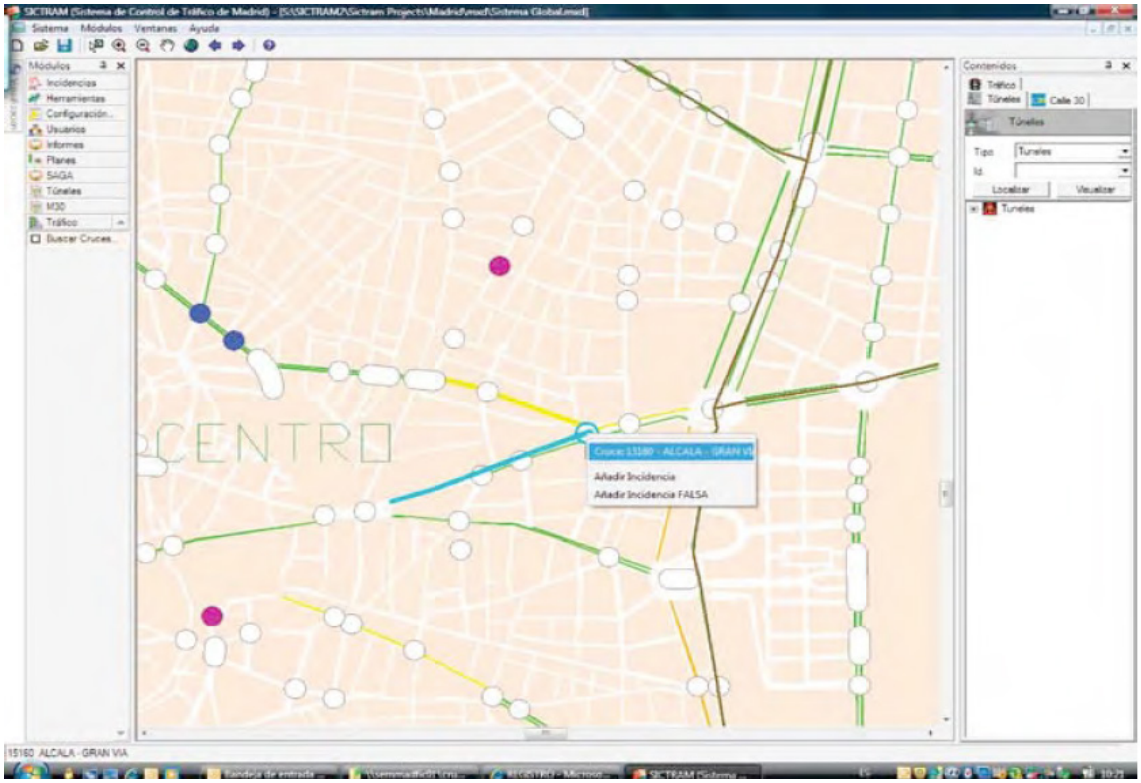
Habiendo considerado fundamentales los campos de (a) bases de datos, (b) campos visuales, (c) respuesta táctica, urge engarzar su interconexión. Si bien en la actualidad son vistos como tres sistemas aislados entre sí, su combinación permite una reducción exponencial del tiempo. No obstante, para poder darle un carácter más pragmático al modelo aquí presentado, se requiere dar un paso más. Sobre la línea de mayor grosor, se aprecia el recorrido realizado por la presente investigación y, en un grosor inferior, aquel recorrido que debiera realizarse.

Un recorrido, el actual, que, sin la información nominal (aquella a la que se puede acceder exclusivamente por vía judicial o institucional), la presente componente estratégica resulta insuficiente. Es por tanto que para la finalización del modelo se requiere el establecimiento de una colaboración por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

30 HEATHER, Kelly. After Boston: The pros and cons of survillance cameras. CNN. 2013 <http://edition.cnn.com/2013/04/26/tech/innovation/security-cameras-boston-bombings/> [6 de marzo de 2014, 10:00].

Considerando la perfecta cumplimentación de la información nominal requerida y el expreso deseo de colaboración por las partes implicadas, se estima a partir de un sistema nodal por exclusión el tiempo estimado para la trazabilidad de un sujeto/objeto. Para la superficie de análisis, éste no ha de ser superior a la razón de proporcionalidad 1/5 (5 minutos de búsqueda por cada minuto que el sujeto se halla en la vía pública), siendo en la actualidad próxima a 1/72 o superior. Una relación que en Boston puede considerarse de 1/48, y en Londres se estimó en 1/160. Por consiguiente, resulta de una mejora significativa respecto a la situación actual.

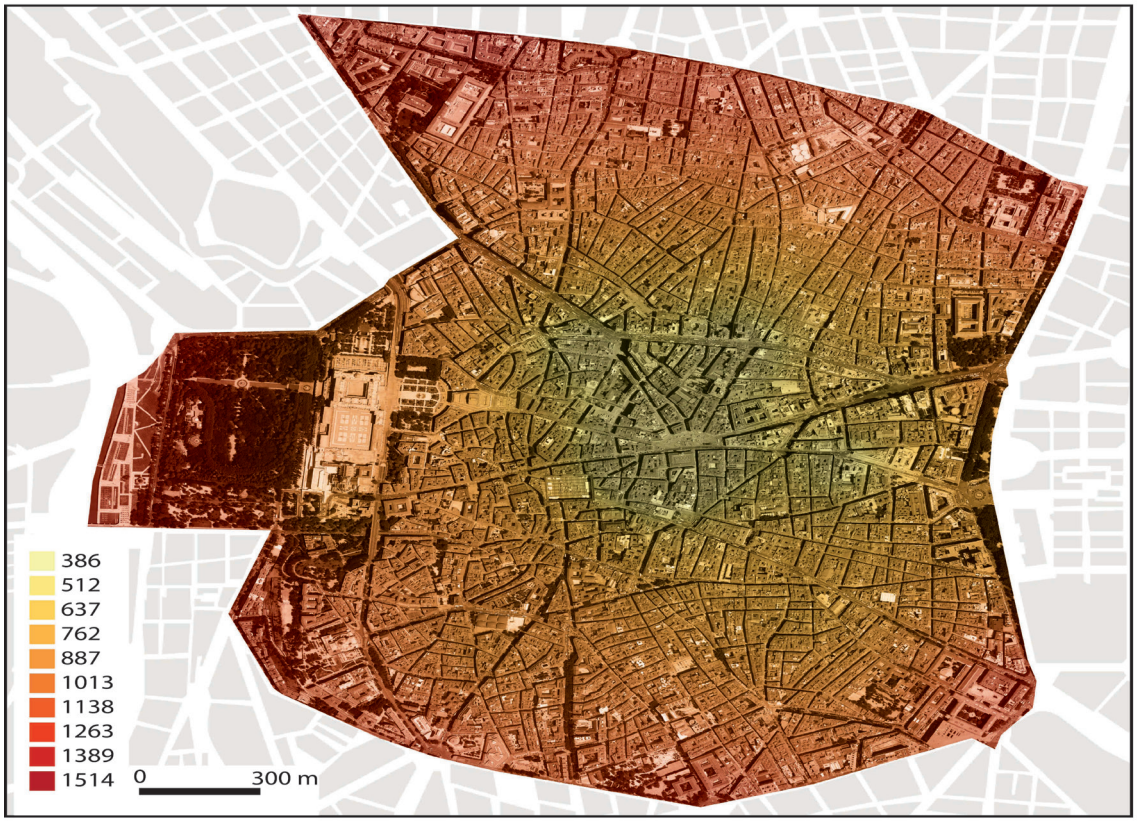
En lo que se refiere al segundo enfoque táctico, el cierre o evacuación perimetral, la situación resulta convergente con lo expuesto anteriormente. Para la consecución de dicho objetivo, se ha considerado que la combinación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Policía Nacional, Guardia Civil, Policía Municipal, Agentes de Movilidad y Policía Militar), sistemas de videovigilancia y componentes nativos de tráfico es la configuración que mayores garantías de éxito ofrece. Nuevamente, el intercambio de información resulta en esta situación vital. Desde la presente investigación, se ha realizado una catalogación de los sistemas de tráfico nativos. No obstante, esta difiere de la generada por quienes los controlan.



8. Figura. Captura de pantalla de la aplicación encargada de la gestión del tráfico en Madrid. Fuente: http://www.astic.es/sites/default/files/articulosboletic/mono_8.pdf.

Partiendo del supuesto de la existencia de una sincronización ideal, con la actual localización de las unidades policiales, sistemas de videovigilancia y semáforos, para un flujo de densidad media, se estima en un tiempo no superior a los 4 minutos el cierre del distrito centro. Un cierre que debiera producirse tanto en superficie como las vías subterráneas. Tiempo que hasta cierto punto puede resultar excesivo en función de la localización del sujeto u objeto a cercar.

A fin de determinar cuál es el umbral de reacción máximo, expresado en tiempo, que se pueden permitir las fuerzas y cuerpos de seguridad, se han realizado múltiples simulaciones de desplazamientos. A modo de ejemplo, se ha considerado que un desplazamiento a pie a una velocidad de 4 km/h, ritmo que permite no desentonar entre el conjunto de la masa pasiva, generaría la siguiente dispersión.



9. Figura. Representación isocrónica de la dispersión que alcanzaría un sujeto en segundos partiendo de la plaza de Sol a una velocidad media de 4 km/h. Fuente: elaboración propia.

A partir de la cartografía expuesta, podemos obtener un conjunto de conclusiones de ámbito geográfico aplicado al control perimetral. En primer lugar, el centroide temporal del distrito centro se encuentra ligeramente desplazado hacia el Este. Hacia dicha vertiente, en un tiempo inferior a los 600 segundos, el sujeto estaría fuera del perímetro habiendo partido desde la Puerta del Sol. Situación que contrasta con la vertiente norte que ronda los 1.400, la Sur con 1.200 o la Oeste, que supera los 1.500 segundos. Todo ello bajo el supuesto de un tránsito libre.

Por contrapartida, la vertiente con mayor propensión a ser considerada como vía de escape resulta ser aquella con mayor densidad de cámaras de videovigilancia de control estratégico. Tácticamente, este rasgo ofrece una ventaja comparativa dado que el primer paso en el protocolo de actuación sería la redirección de determinados sistemas cctv para garantizar la monitorización de la masa pasiva en dicha sección.

En lo que respecta a la componente suburbana, la paralización automática del servicio en un área de influencia variable, a partir de la localización del evento, garantiza que la vía subterránea quede anulada como ruta de escape. Del mismo modo, se ha considerado necesario decretar el cierre inmediato de aquellas salidas que situándose algún punto de acceso dentro del perímetro, estas den acceso al exterior.

Si bien es cierto que un tiempo de respuesta inferior a los 300 segundos (estimado a partir de una supuesta coordinación entre múltiples sistemas) resulta relativamente aceptable, se está trabajando con nuevos modelos que permitirían el cierre en un tiempo inferior a un 1 minuto desde el aviso.

CONCLUSIONES

Analizar la seguridad desde una perspectiva táctica en entornos urbanos resulta una labor ciertamente compleja, fundamentalmente por dos aspectos. En primer lugar, nos hallamos frente a una cantidad enorme de variables dentro de este campo, circunstancia que nos obliga a recurrir a una simplificación, y por ende, a la no comprensión integral del sistema. Teóricamente, el análisis en profundidad le corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tal y como aparece en el artículo 104.1 de la Constitución Española. En segundo lugar, y estrechamente vinculado al primer punto, la complejidad que tienen las investigaciones como la realizada aquí, pone en evidencia la falta de colaboración y transparencia institucional. Circunstancia estaque obliga, como se ha visto en páginas anteriores, a generar clasificaciones o metodologías que resultan incompatibles entre sí.

A partir del trabajo de campo que hemos realizado, así como de la documentación analizada, desde una perspectiva práctica, se han obtenido las siguientes conclusiones:

- Los sistemas de videovigilancia resultan inocuos de cara a una seguridad de facto, no preventiva, cuando estos son tratados de forma aislada y no sincronizada.
- La combinación público-privada de los sistemas de videovigilancia permitiría un control superficial, necesario en casos de interés nacional.
- Se considera indispensable la integración de la información expuesta en los sistemas tácticos de los vehículos patrulla, a fin de incrementar la resolución de actividades criminales.
- Dado que la seguridad de la percepción puede propiciar situaciones de vulnerabilidad reales, se insta a la elaboración sistemática de procedimientos que permitan presentar la trazabilidad de cualquier sujeto/objeto.
- Asimismo, se considera preciso un análisis de la ubicación y de la cantidad de los sistemas de videovigilancia policial, para poder así alcanzar una cobertura táctica superior a la existente en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

BAUMAN, Zygmunt; LYON, David. Vigilancia líquida. Barcelona: Paidos, 2013.

BIG BROTHER WATCH. The Price of Privacy: How local authorities spent 515m on CCTV in four years. London: Big Brother Watch, 2012. Disponible en <http://www.bigbrotherwatch.org.uk/files/priceofprivacy/Price_of_privacy_2012.pdf >[Recuperado: 6 marzo de 2014, 10:00].

BOSTON BOROUGH COUNCIL [en línea] "Boston CCTV code of practice". Última modificación: septiembre 2011. Disponible en: <http://www.boston.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=5519&p=0> [Recuperado: 6 de marzo de 2014, 10:00].

BURLEIGH, Michael. Sangre y rabia: una historia cultural del terrorismo. Madrid: Taurus, 2008. Pp 736.

CISEM [en línea] Sistemas de Videovigilancia en la vía Pública. Madrid: Ayuntamiento de Madrid, 2011. Disponible en <http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Policia/PoliciaMunicipal/NProyTecn/FICHEROS/Presentaciónvideovigilanciaviapublica.pdf> [Recuperado: 6 marzo de 2014, 10:00].

9—11 COMMISSION, the. [en línea] The 9—11 Commission Report. 2004. Disponible en <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> [Recuperado: 6 marzo de 2014, 10:00].

CPTED. Crime Prevention Through Enviromental Desing Guidebook. Singapur: National Crime Prevention Council, 2003.

Justice Analytical Services (Scotland). *Effectiveness of public space CCTV: a review of recent published evidence regarding the impact of CCTV on crime.* Edimburg: Schottish Government. 2009. Disponible en: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/294462/0090979.pdf> [Recuperado: 6 marzo de 2014, 10:00].

GILL, Martín; SPRIGGS, Angela. *Assesing the Impact of CCTV*. London: Great Britain Home Office Research Development and Statistics Directorate, 2005. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=232616> [Recuperado: 6 marzo de 2014].

GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo. *El laboratorio del miedo: una historia general del terrorismo*. Barcelona: Crítica, 2013. p 870.

HENDERSON, R. *CCTV Awareness Opinionmeter Survey 2006*. South Lanarkshire Community Safety Partnership, 2006.

HEATHER, Kelly. "After Boston: The pros and cons of survillance cameras", CNN, 27 Abril 2013. Disponible en: <http://edition.cnn.com/2013/04/26/tech/innovation/security-cameras-boston-bombings/> [Recuperado: 6 de marzo de 2014, 10:00].

HERNANDO SANZ, Felipe Javier. *Espacio y delincuencia. Atlas criminológico de Madrid (1983-1997)*. Madrid: Consejo económico y social. 2000.

HERNANDO SANZ, Felipe Javier. *Análisis de la oferta y el tráfico de drogas en el municipio de Madrid desde una perspectiva espacial*. En: *Anales de Geografía*, Madrid: Universidad Complutense, 2002. Pp 281-292.

HERNANDO SANZ, Felipe Javier. *Atlas de la seguridad de Madrid*. Madrid: CISEM, Observatorio de la Seguridad, 2007.

JORDAN, Javier. (2005). *El terrorismo Yihadista en España*. Universidad de Granada. Recurso Web. http://www.ugr.es/~jjordan/publicaciones.html [6 de marzo 2014, 10:00].

JORDAN, Javier. "La evolución del terrorismo yihadista global después del 11-S: repercusiones sobre la seguridad europea y española". En: *Terrorismo sin fronteras: Actores, escenarios, y respuestas en un mundo global*. Madrid: Thomson Reuters, 2010. Pp. 237.

KAMPOVÁ, K. "*The concept of social risks perception". WIT Trassactions on Informations and Comunication Tecnologies. Eslovaquia*. Vol 43.(2010): 127-136.

MITCHELL, T. *Maybole Town Centre CCTV Evaluation*. Commnunity Safety Parternship. South Ayrshire. (2004a).

MITCHELL, T. *Prestwick Town Centre CCTV Evaluation*. Commnunity Safety Parternship. South Ayrshire. (2004b).

MÜLLER, Christoph; BOOS, Daniel. *Zurich Main Railway Station: A typology of Public CCTV Systems*. Surveillance & Society. Ed. Norris. 2004 Pp. 161-176.

NÁJERA BAILÓN, Samuel. (2012). *Terrorismo y piratería en el Índico: una visión geopolítica*. Madrid. E-prints UCM.

NÁJERA BAILÓN, Samuel. Tras la huella de "Mateo Morral". Pendiente de publicación.

ROBERTSON, Nic; CRUICKSHANK, Paul. *Hamburg cell at heart of terrorist plot against Europe*. CNN, 4 de Octubre de 2010. Disponible en <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/europe/10/04/europe.terror.plot/> [Recuperado: 6 de marzo 2014, 10:00].

SEQUERA FERNÁNDEZ, Jorge. "Prácticas distintivas y control urbano como mecanismos de gestión de las conductas: el caso de Lavapiés (Madrid)". En: *La ciudad como ecosistema urbano.* Publicado en Dialnet, 2010. Disponible en

<https://www.academia.edu/1840053/Pr%C3%A1cticas_distintivas_y_control_urbano_como_mecanismos_de_gesti%C3%B3n_de_las_conductas_el_caso_de_Lavapi%C3%A9s_Madrid_> [Recuperado: 6 de marzo 2014, 10:00].

UNITED NATIONS DEVELOPMEN PROGRAMME. *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994.

- Artículo recibido: 6 de marzo de 2014.
- Artículo aceptado: 25 de septiembre de 2014.

REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE)

Casimiro José Sanjuan Martínez
General de División en Reserva. Master en Paz, Seguridad y Defensa y el Doctorado en Paz y Seguridad Internacional por la UNED (IGM).

Correo: csanjuan31@yahoo.es

SEGURIDAD EN LÍBANO: LA IMPORTANCIA DE ESTABILIZAR EL SUR

Resumen

De entre los países que configuran Oriente Próximo, Líbano ha sufrido en muchas ocasiones las consecuencias de los conflictos que han tenido lugar en la zona. La creación del Estado de Israel supuso un factor añadido de riesgo para la estabilidad libanesa porque otros actores, países y grupos, utilizaron su territorio para atacar al incómodo vecino. Israel ha invadido en varias ocasiones el sur de Líbano con la intención de procurarse la necesaria profundidad y evitar las continuas agresiones. Cada vez que esto ha sucedido se han encendido las alarmas en la comunidad internacional por el riesgo que supone para la paz mundial. Las Naciones Unidas enviaron en 1978 un contingente (FINUL) al sur de Líbano, posteriormente lo reforzaron en 2006, al entender que el control de ésta zona aumentaba la seguridad del país y contribuía a estabilizar la región. A pesar de algunos contratiempos, el tiempo ha demostrado la eficacia de esta acertada decisión y la importancia que para la paz ha adquirido el sur de Líbano, con la presencia de los cascos azules.

Palabras clave

Oriente Próximo, Líbano, Israel, FINUL, Granjas de Chebaa, Gadjar, Resolución 1701, Línea Azul, Fuerzas Armadas Libanesas.

Abstract

Within countries of Near East, Lebanon has suffered many times the consequences of the conflicts that took place in the area. The creation of the State of Israel added a risk to Lebanese stability because another actors, countries and groups, used the southern Lebanon territory to attack the inconvenient neighbor. Israel has invaded in several occasions the south of Lebanon with the purpose to get the necessary depth and avoid the continuous aggressions. When this happened the alarm lighted up in the international community because it threated the world peace. In 1978, the United Nations sent a military contingent (FINUL) to the south of Lebanon, reinforced in 2006, to control the area, increase the security of Lebanon and stabilize the whole region. Despite some problems, the time has showed the effectiveness of this good decision and the importance that the control of south of Lebanon, with the presence of blue helmets, has for the peace.

KeyWords

Near East, Lebanon, Israel, UNIFIL, Chebaa Farms, Gadjar, Resolution 1701, Blue Line, Lebanese Armed Forces.

SEGURIDAD EN LÍBANO: LA IMPORTANCIA DE ESTABILIZAR EL SUR

INTRODUCCIÓN

El origen de los problemas que tienen lugar en Oriente Próximo hay que buscarlos en la Historia y en la Religión. La zona la han ocupado los más importantes imperios (persa, macedonio, romano, otomano, británico, etc.) y ha sido lugar de paso de muchas civilizaciones. La creación del Estado de Israel en 1948 supuso una humillación para los países árabes por estimar que un país occidental se asentaba en pleno corazón del Islam desplazando a sus históricos moradores. Por si esto fuera poco, desde entonces todas las guerras que los árabes han llevado a cabo contra sus odiados vecinos han terminado en claras derrotas para ellos. El conflicto entre palestinos e israelíes es el insalvable obstáculo para llegar a una situación estable que, en opinión de expertos, no tendría lugar ni aún en el hipotético caso de que se creara el añorado Estado palestino.

El odio a los judíos y el deseo de que abandonen la tierra que ocupan ha sido el detonante de muchos conflictos. Israel ha sido atacado desde todos los frentes. Desde los acuerdos de Camp David en 1978, las relaciones con Egipto y Jordania mejoraron pero no así con Siria que, junto a Irán, siguen siendo considerados los dos países más peligrosos.

Israel no considera a Líbano un peligro para su seguridad sin embargo su territorio ha sido utilizado por numerosos grupos para lanzar ataques y cohetes contra el Estado hebreo. Las razones para que esto haya sucedido son que desde el lado libanés se dominan las ciudades israelíes del norte, la facilidad de ocultación que ofrece la zona fronteriza y, quizás la más importante, la cercanía de varios campos de refugiados palestinos.

De entre los grupos citados, la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y Hezbolá han sido los más activos. La reacción de Israel se ha materializado en repeler los ataques y en ocasiones adentrarse en Líbano y ocupar el sur del país. Todo el país ha sufrido las consecuencias de estos incidentes pero han sido los habitantes de la zona fronteriza quienes más los han padecido exacerbando con ello su repulsa a los judíos.

Israel ha mantenido, y lo sigue haciendo, una minuciosa vigilancia de esta estrecha franja de territorio. La presencia de efectivos de las Naciones Unidas (NNUU) supuso una mejora de la seguridad pero no acabó con los problemas. Desde el verano del 2006, el incremento de soldados multinacionales y la inestimable presencia de los efectivos del ejército libanés (Lebanese Armed Forces, LAF por sus siglas en inglés)

consiguieron que los problemas disminuyeran de forma progresiva. Se puede decir que el sur de Líbano ha adquirido una gran importancia en las relaciones entre Líbano e Israel.

HIPÓTESIS

La hipótesis que se plantea es que el sur de Líbano es clave para la seguridad y estabilidad de todo el país y por consiguiente de la región. Su periférica situación en Oriente Próximo puede hacer creer que su importancia es irrelevante, pero la historia demuestra lo contrario.

En el pasado reciente, el gobierno de Líbano permitió, haciendo dejación de su soberanía, que determinados grupos tomaran el control de la zona en lugar de hacerlo sus soldados que es a quienes les correspondía. Desde la creación del Estado de Israel en 1948, milicianos de la OLP, refugiados en Líbano tras ser expulsados de su tierra, usaron como base el sur de Líbano para atacar al ejército judío y hostigar con sus cohetes las poblaciones fronterizas.[1] El vacío que dejó la OLP, tras abandonar Líbano a comienzos de los ochenta, lo ocuparon las milicias de Hezbolá que siguieron realizando actividades similares. La reacción de Israel no se hacía esperar y en repetidas ocasiones ocupó el sur de Líbano con el objetivo de crear una franja de seguridad que diera profundidad a su territorio y le mantuviera fuera del alcance de los cohetes. Cada vez que esto sucedía se encendían las alarmas no sólo en Oriente Próximo sino en casi todo el mundo.

La presencia de NNUU en Líbano desde 1978[2], contribuyó a relajar por un tiempo la tensión, pero fue una medida insuficiente porque la entidad del contingente era reducida y su mandato lo suficientemente ambiguo como para limitar su actuación.[3] Por otro lado, la ausencia de autoridad libanesa contribuía a crear el adecuado caldo de cultivo para un permanente conflicto.

Aunque el resto de Líbano pareciera quedar al margen de la convulsa situación del sur, lo cierto es que todo el país sufría las consecuencias cada vez que las tropas de

1 Mor, Ben D.; Zeev Moaz (2002). «7». Bound by Struggle: The Strategic Evolution of Enduring International Rivalries. Ann Arbor: University of Michigan Press. Pág. 192. Consultado el 08 de junio de 2014.

2 FPNUL. Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano. Resolución 425 del CSNU. (19 marzo 1978). "La situación en el Oriente Medio." En www.un.org/es/peacekeeping/missions/unifil. Consultado el 08 de junio de 2014.

3 Silvela E. (febrero 2011). Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión 17/201. Pág. 6. En http://www.ieee.es. Consultado el 08 de junio de 2014.

Israel cruzaban la línea de separación. El gobierno de Israel comunicó en repetidas ocasiones que cada vez que recibiese un ataque proveniente de Líbano (lo hiciese quien lo hiciese) consideraría responsable al gobierno libanés por su evidente dejación y, por consiguiente, todo el país sufriría las consecuencias de sus represalias. Esto afectaba no sólo al Líbano sino también a sus aliados y a los garantes de sus minorías religiosas, en especial Siria e Irán.

La Comunidad Internacional (CI), consciente del riesgo que implicaba un conflicto generalizado en la región, consideró que Líbano debía permanecer estable y para ello el objetivo prioritario era mantener el control del sur del país. El Consejo de Seguridad emitió en 2006 una nueva Resolución más, ambiciosa que las anteriores, que reforzaba considerablemente el contingente y presionó al gobierno de Líbano para que, con el beneplácito de Israel, enviase sus fuerzas armadas a la zona.

En este documento se va a realizar un análisis comparado de datos pertenecientes a diversos autores expertos en el tema. Por otra parte, las manifestaciones de autoridades políticas, religiosas y las de los propios ciudadanos que habitan la zona así como la experiencia del autor del artículo, que participó en tres ocasiones en la operación de la Fuerza Interina de las Naciones Unidas para Líbano (FINUL), una como jefe de operaciones y dos como jefe del Sector Este[4] en las proximidades de Marjayoun, pueden contribuir a dar una visión más amplia de la realidad que se vive en el sur de Líbano.

CRONOLOGÍA HISTÓRICA

Tras haber formado parte del Imperio Otomano hasta la derrota turca en la 1ª Guerra Mundial,[5] Líbano pasó a ser un protectorado francés. En el año 1944 se convirtió en Estado aunque dos años antes le había sido reconocida su independencia.

La guerra civil entre los años 1975 y 1989[6] acabó con años de esplendor en los que se había convertido en un centro financiero y comercial de primer orden. La llegada de la cúpula de la OLP, expulsada de Jordania,[7] aumentó los problemas de los libaneses pues los ataques de sus milicianos sobre territorio israelí provocaban la respuesta de Israel.

4 El Periódico Mediterráneo. 5-9-2007. "…El general C.Sanjuan, jefe del contingente español...". En www.elperiodicomediterraneo.com. Consultado el 08 de junio de 2014.

5 Veiga, Francesc (2006). «El turco: diez siglos a las puertas de Europa». Editorial Debate. Pág. 38. Consultado el 14 de junio de 2014.

6 Seaver, Brenda (2000), "The Regional Sources of Power-Sharing Failure: The Case of Lebanon", Political Science Quarterly, vol. 115, nº 2, Pág. 247-264. Consultado el 14 de junio de 2014.

7 Samuel Rodríguez. LÍBANO. Palestinos en Líbano. Pág. 3. Consultado el 14 de junio de 2014.

Bien es cierto que por el gobierno libanés[8] se daba libertad de acción a los palestinos para llevar a cabo ataques contra Israel, con la condición de que se abstuvieran de intervenir en la política interior libanesa. Como consecuencia de ello las incursiones en territorio israelí aumentaron y con ellas las consiguientes represalias.

El sur de Líbano se convirtió en la base de operaciones de la OLP y en objetivo prioritario para los israelíes. El 15 de marzo de 1978,[9] como respuesta a un ataque sufrido en su territorio,[10] en el que hubo treinta muertos y setenta heridos, Israel ocupó el sur de Líbano para destruir las infraestructuras de la organización terrorista.

Cuatro días más tarde, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) adoptó las resoluciones 425[11] y 426 que indicaban el cese de las acciones militares, la retirada de los israelíes de Líbano y se creaba el contingente de la FINUL. Israel no quedó satisfecho porque no se condenaba el terrorismo y de nuevo surgía la falta de consenso en el seno de la ONU para llegar a un acuerdo en su definición porque para los árabes Israel es considerado Estado terrorista. [12]

Los cascos azules se desplegaron en la zona y ante la falta de un obstáculo físico, reconocido como frontera, las NNUU, con el beneplácito de Líbano e Israel, trazaron una línea imaginaria señalada por marcas en el terreno a la que pasó a denominarse Línea Azul.[13] No pudo señalarse en toda su dimensión por existir áreas en litigio o minadas. Aún hoy permanece sin marcar el extremo Este próximo a los Altos del Golán. La presencia de los soldados multinacionales no consiguió frenar la actividad de los palestinos que hostigaban continuamente a los israelíes.

En 1982, Israel invadió de nuevo el territorio libanés[14] con el objetivo de destruir a la OLP y, por otra parte, debilitar la presencia siria presente desde hacía dos años

8 Juan Rial. La cuestión militar en el Líbano. Ed. Resdal. Pág 2. Consultado el 14 de junio de 2014.

9 George E. Iraní. (mayo de 1996). "Meanwhile in Lebanon?". The Link, vol. 29, nº 2. Pág 14. Consultado el 14 de junio de 2014.

10 R. E. Dupuy y T. N. Dupuy. (marzo 1978). "The Coastal Road Massacre." The Encyclopedia of Military History from 3500 B.C. to the Present. Pág. 1362. Consultado el 14 de junio de 2014.

11 Resolución 425 (1978) del Consejo de Seguridad. S/20416 y Add.1, Add1/Corr.1 y Add.2, S/20742, S/21102, S/21406 y Corr.1 y Add.1, S/22129 y Add.1, S/22829, S/23253 y S/24341. Consultado el 14 de junio de 2014.

12 Bakit F. Terrorismo de Estado: Israel en Oriente Medio. Política Parte I. Pág. 2. Consultado el 14 de junio de 2014.

13 Ronald Cohn Jesse Russell. (enero 2012). Blue Line (Lebanon). Pág 2. Consultado el 14 de junio de 2014.

14 Osvaldo Cifuentes. Santiago de Chile. (2009). La Historia de Israel y Palestina. Tomo II, ed. Ercilla. Pág. 43. Consultado el 18 de junio de 2014.

en Líbano dónde habían entrado como parte de una fuerza árabe de disuasión.[15] Esta operación fue considerada, en el ámbito internacional, un grave fracaso por la importante pérdida de vidas y por estimar que la respuesta había sido desmesurada.[16] Además el vacío que dejaban los palestinos era ocupado por otro nuevo enemigo, más peligroso y con más apoyo en la zona, la organización proiraní chií, Hezbolá.[17]

El ejército judío permaneció en el sur de Líbano hasta 1985, en que la presión internacional forzó su retirada. No obstante, mantuvo el control de la zona a través de un aliado, una milicia libanesa cristiana denominada Ejército del Sur de Líbano (ESL).[18]

La guerra civil finalizó en 1989 y se firmaron los Acuerdos de Taif[19] entre las distintas facciones. Hubo una nueva redistribución del poder pero la sociedad libanesa estaba dividida por el protagonismo de Siria y la presencia de sus tropas en Líbano[20] que además de violar la soberanía, constituía un factor de riesgo para Israel que amenazaba con una nueva invasión en caso de cualquier agresión contra su territorio. Finalmente, en el año 2000, Israel se desvinculó de sus aliados del ESL cuyos miembros se sintieron abandonados[21] porque sin el apoyo y financiación israelíes no podían hacer frente a las milicias de Hezbolá. El ESL se descompuso y los milicianos de Hezbolá aumentaron su presencia y su popularidad subió como la espuma.

Las reticencias del gobierno de Líbano a extender su autoridad hasta la frontera israelí, por desear una paz duradera con Israel, fueron aprovechadas por Hezbolá para aumentar su prestigio al convertirse en la única fuerza capaz de enfrentarse a los judíos.[22] El sur de Líbano quedaba, pues, a su merced preconizando que los problemas

15 Pogany I (1987). "The Arab League and Peacekeeping in the Lebanon". St. Martin's Press, Nueva York. Pág 132. Consultado el 18 de junio de 2014.

16 Ball George W. (1984). "Error and Betrayal in Lebanon: An Analysis of Israel? Invasion of Lebanon and the Implications for US–Israeli Relations". Foundation for Middle East Peace. Washington DC. Pág 23-48. Consultado el 18 de junio de 2014.

17 Gilles, Kepel. (2000). "La Yihad, expansión y declive del islamismo." Pág.194. Consultado el 18 de junio de 2014.

18 Palmer-Harik J. (2004). "Hezbollah: The Changing Face of Terrorism." Londres. I.B. Tauris & Co. Pág 28-57. Consultado el 18 de junio de 2014.

19 Krayem, Hassan. American University of Beirut. "The Lebanese civil war and the Taif agreement". Pág 12. Consultado el 18 de junio de 2014.

20 El País. Archivo. 03-10-1989. "La presencia siria, principal tema de debate entre los diputados libaneses." En www. elpais.com/diario/1989/10/03/internacional/623372420_850215.html. Consultado el 18 de junio de 2014.

21 Cain Kulbel, Jurgen. (26/07/2006) Krieg gegen Libanon? Provozierter, Neues Deutschland. Pág 74. Consultado el 18 de junio de 2014.

22 Atilio Molteni. Agenda Internacional nº 10. La guerra de Líbano y sus consecuencias en Medio

no tardarían en llegar. Los incidentes en la Línea Azul se sucedieron y la tensión fue en aumento. Además, el discurso hostil de Hassan Nasrala, líder de Hezbolá, no hizo sino incrementar el presagio de otra escalada.

En el año 2005 se produjo el asesinato del ex primer ministro libanés Rafic Hariri,[23] que causó una gran conmoción en todo el mundo. Del magnicidio fueron culpados los servicios secretos sirios y Hezbolá. Ante la masiva protesta de los libaneses y la presión de la CI las fuerzas militares sirias abandonaron Líbano.

Hezbolá continuó cómo dueño y señor del sur de Líbano e incrementó sustancialmente su injerencia en la vida política libanesa.[24] El gobierno de Beirut fue presionado internacionalmente, a instancias de Israel y Estados Unidos, para desarmar a la milicia y evitar su creciente protagonismo pero, como era de prever, las autoridades libanesas no consiguieron impedirlo y los continuos ataques contra Israel eran un preludio del empeoramiento de la situación.

En julio de 2006, una incursión de Hezbolá en territorio israelí tuvo como resultado ocho soldados israelíes muertos y dos más fueron capturados.[25] Israel calificó la acción de acto de guerra[26] y acusó al gobierno de Líbano de estar detrás de este grave suceso.[27] Unos días más tarde se produjo una nueva invasión israelí y con ella comenzó el último conflicto que, hasta la fecha, ha tenido lugar entre Líbano e Israel.

La presión de las NNUU y de la CI hizo que Israel se replegase a su territorio con el acuerdo de incrementar la entidad de la FINUL con miembros de países de la UE y que el ejército libanés ocupase el sur de Líbano en detrimento de Hezbolá.[28]

En agosto de ese año, países de la UE y de la OTAN enviaron soldados a la zona dando a la FINUL otra dimensión no sólo por el número de tropas (en torno a trece mil efectivos del total de quince mil autorizados) sino por la representación

---

Oriente. "La escalada de violencia demostró, una vez más, que el poder militar no es efectivo para imponer la estabilidad." Pág. 49-53. En www.agendainternacional.com. Consultado el 18 de junio de 2014.

23 Thierry Meyssan. (noviembre 2010). "Líbano y la situación geopolítica en el Medio Oriente". Pág. 2. En www.voltairenet.org Consultado el 18 de junio de 2014.

24 Qassem N. (2005). "Hizbullah: The Story from Within" SAQI. Londres. Pág. 20-83. Consultado el 19 de junio de 2014.

25 Yaakov Katz. (2012). Israel Vs. Iran: The Shadow War. Pág. 17. Consultado el 19 de junio de 2014.

26 Molteni A. "La guerra de Líbano y sus consecuencias en Medio Oriente." Agencia Internacional nº10. Pág. 50. Consultado el 20 de junio de 2014.

27 Walter Michael (2001). Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con razonamientos históricos. Paidós Estado y Sociedad. Pág. 448. Consultado el 20 de junio de 2014.

28 Juan M. Muñoz. (septiembre, 2006). "Israel da marcha atrás y levanta hoy el bloqueo marítimo y aéreo de ocho semanas sobre Líbano". El País. Archivo. Consultado el 20 de junio de 2014.

multinacional. Italia, Francia, España, Alemania, Portugal, Bélgica y Luxemburgo enviaron nuevos contingentes o incrementaron los que ya tenían. Además las aguas territoriales libanesas fueron controladas por una fuerza marítima multinacional. El gobierno de Líbano, por su parte, envió cerca de ocho mil soldados de su ejército (tenía autorizados quince mil) para trabajar de forma conjunta con la FINUL.

Desde entonces, la situación en el sur de Líbano comenzó a mejorar aunque la violencia no desapareció por completo. En los últimos ocho años los esporádicos momentos de tensión que han tenido lugar se han mitigado gracias a la rápida presencia de la fuerza multinacional y de los soldados libaneses. Sin embargo, todavía permanece la sensación de inestabilidad que ha aumentado en la actualidad debido a la situación que se vive en Siria. Es más que probable que cualquier agresión a Israel podría provocar nuevas e impredecibles escaladas de violencia.[29]

La realidad es que la calma que ha reinado en el sur del país se ha trasladado al resto de Líbano aunque hayan existido momentos de tensión puntuales por otras causas.

EL SUR DE LÍBANO

Hay determinados aspectos que confieren al sur de Líbano una especial importancia, aunque no constituya en sí mismo un objetivo estratégico militar, político o de otra índole. Su situación fronteriza con Siria e Israel, enemigos tradicionales entre sí, le ha hecho escenario de una gran cantidad de acontecimientos. Por otra parte, las confesiones de sus habitantes (de mayoría chií pero con importantes comunidades suníes, cristianas y drusas) ha ayudado a que algunos grupos extremistas hayan elegido la zona para sembrar el pánico en las ciudades del norte de Israel.[30]

A pesar de las tradicionales rencillas entre los árabes, el odio a Israel[31] y el deseo de que el territorio que ocupa sea devuelto a sus originales moradores, los palestinos, han sido elemento catalizador[32] para países como Irán o Arabia Saudí y Catar que se han prodigado en apoyar a las diferentes comunidades libanesas.

29 R. Lowe y C. Spencer. (agosto, 2006). Iran, Its Neighbours and the Regional Crises. (Chatham House). Pág 24. Consultado el 20 de junio de 2014.

30 Jordán Javier. "Grupos radicales en Oriente Medio. Estrategia, capacidades y alianzas". (Universidad de Granada). Pág. 2 Consultado el 10 de junio de 2014.

31 Morris, Benny. (2001). "Righteous Victims: A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881 – 2001". Vintage Books. Pág. 10–11. Consultado el 14 de junio de 2014.

32 Fraser, T.(2004). "The Arab-Israeli Conflict. Palgrave McMillan." Pág. 6-8. Consultado el 14 de junio de 2014.

Las NNUU y la CI, conscientes de que la paz en el sur de Líbano puede dar estabilidad a todo Líbano y contribuir a pacificar la región apostaron por incrementar significativamente el contingente multinacional en la zona. La Unión Europea (UE), por su parte, sensible hacia cualquier acontecimiento en Oriente Próximo por su cercanía, por las numerosas comunidades de árabes y el auge del antisemitismo en los países que la integran,[33] también se implicó de una forma directa y posibilitó una mayor aportación a la misión de la FINUL[34] tras el último conflicto de 2006.

La estrecha franja libanesa próxima a la frontera israelí se ha convertido, pues, en pieza clave para los contendientes. Delimitada al norte por el río Litani,[35] y al sur por la Línea Azul, no presenta grandes obstáculos físicos. Por este motivo y a falta de una frontera reconocida, Israel extendió una valla metálica (technical fence)[36] dotada de todo tipo de medios electrónicos y vigilada constantemente por sus soldados.

La zona, salpicada de pequeños núcleos de población, está poco poblada destacando Tiro como ciudad más importante. Sus habitantes son de mayoría árabe y confesión chií,[37] excepto algunos núcleos cristianos, suníes y drusos. Próximo a la ciudad de Tiro se encuentra uno de los mayores campamentos palestinos[38] existentes en el país.

Desde el punto de vista militar, hay una serie de factores que le imprimen una especial relevancia. Por su ondulación y escasas vías de comunicación, se trata de un terreno apto para su defensa. En él se encuentran dos de los puntos más conflictivos (las granjas de Chebaa, en los altos del Golán, y la población de Gadjar), objeto de litigio con Israel desde la guerra de los Seis Días[39] en 1967.

33 Yadlin, Rifka. (2002). "Antisemitism". The Continuum Political Encyclopedia of the Middle East. Ed. Avraham Sela. New York: Continuum. Pág. 52. Consultado el 14 de junio de 2014.

34 A. Carbajosa. M. González. (agosto, 2006). "La UE acepta coordinar la aportación europea a la fuerza de paz en Líbano. España, Francia e Italia mantienen la oferta de tropas en espera de las aclaraciones de la ONU." El País. Archivo. En www.elpais.com/diario/2006/08/21/internacional. Consultado el 14 de junio de 2014.

35 Amery, H. A. 1993. "The Litani River of Lebanon". Geographical Review 83(3). Pág. 229-237. Consultado el 22 de junio de 2014.

36 Barahona, Ana (2013)."Bearing Witness - Eight weeks in Palestine". London: Metete. Pág.39. Consultado el 22 de junio de 2014.

37 Halm, Heinz.(1991). "Chiísmo".Watson Janet. Universidad de Edimburgo. Pág 12. Consultado el 23 de junio de 2014.

38 Patricia Casés, Carolina Cerrano y Gisela Figueroa. Los refugiados palestinos. Observatorio de conflictos. Pág. 3 Consultado el 23 de junio de 2014.

39 Álvaro Abós (1982). La Guerra de los Seis Días. Hyspamerica Ediciones S.A. Madrid. Tomo 9 Pág.41. Consultado el 24 de junio de 2014.

Además en el sur de Líbano hay dos importantes cursos de agua.[40] El caudal de ambos no es muy grande pero en una zona dónde este recurso es crítico, el agua se convierte en arma estratégica.

El río Litani discurre sólo por Líbano pero el río Hasbani se adentra en territorio israelí. En su cauce, que suele estar seco en verano, hay un manantial a la altura de Gadjar,[41] controlado por los israelíes, que nutre a su población y a las pequeñas aldeas libanesas de la zona.

El agua sobrante se une más adelante a la que procede de los Altos del Golán[42] para formar el Jordán, la principal vía de agua de Israel. Se puede pues afirmar que tanto el pueblo de Gadjar como los Altos del Golán son objetivos irrenunciables[43] para Israel.

PUNTOS CONFLICTIVOS

El sur de Líbano alberga varios puntos conflictivos que han sido causa de multitud de altercados entre libaneses e israelíes. Los más destacados son las granjas de Chebaa y la población de Gadjar, situados en las estribaciones de los Altos del Golán. Ambos están cercanos a históricos bastiones chiíes libaneses, feudos de Hezbolá, como son las poblaciones de Al Khiam, Aytaroun, El Adeisse, etc.

La zona más próxima a la frontera siria, conocida como el Arkoub, de mayoría suní, tiene a Kfer Chouba como población más importante.

Las granjas de Chebaa

Se denominan así a unos pequeños apriscos de ganado situados en una zona reclamada por Líbano como parte de su territorio. Israel la considera incluida en los

40 Ferrán Izquierdo Brichs (1995). «En la cuenca del río Jordán: la lucha por un recurso escaso». Universidad Autónoma de Barcelona. Pág. 120-138. Consultado el 24 de junio de 2014.

41 Nicholas Blanford. (septiembre, 2002). «Wazzani Springs pump nearing completion». The Daily Star. Pág 2. Consultado el 23 de junio de 2014.

42 Murakami, Masahiro (1995). «Anexo C». Managing Water for Peace in the Middle East. United Nations University Press. Pág. 295 - 297. Consultado el 24 de junio de 2014.

43 Benny Morris. (2001). "Righteous Victims: A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-1999." Vintage Books, Nueva York. Pág. 327. Consultado el 24 de junio de 2014.

Altos del Golán, ganados a Siria en la Guerra de los Seis Días[44] y expresa su renuncia a tratar este tema con otro interlocutor que no sea el país alauita.

Israel demora negociar este tema porque el control de la región es muy importante para la supervivencia de su territorio por la profundidad que le proporciona[45] y porque el agua procedente de ella supone el cuarenta por ciento de la que se consume en el país.[46]

La población de Gadjar

El litigio existente con la población de Gadjar tiene ciertas similitudes con las granjas de Chebaa. Este pueblo fronterizo, de población alauita, fue ocupado también por Israel en 1967.[47] Durante ese periodo muchos israelíes fueron a vivir a Gadjar y tanto su población como su superficie aumentaron considerablemente. Cuando Israel se retiró, a las posiciones iniciales, más de la mitad de Gadjar había quedado dividido por la Línea Azul[48] sin embargo la totalidad del pueblo quedó bajo control de los israelíes.

Líbano reclama la soberanía del territorio pero Israel se niega a negociar[49] por dos motivos. Primero porque los habitantes de Gadjar, que disfrutan de los mismos estándares de vida (educación, sanidad, etc.) que cualquier otra población israelí, no quieren volver a la precaria situación que tienen los pueblos libaneses del entorno y en segundo lugar por el agua que proporciona el río Hasbani.[50]

44 Pimlott, John (1983). "Middle East Conflicts: From 1945 to the Present." Orbis. Pág. 53. Consultado el 24 de junio de 2014.

45 Culla, Joan B. (2005). La tierra más disputada: el sionismo, Israel y el conflicto de Palestina. Alianza Editorial S.A. Pág. 199. Consultado el 24 de junio de 2014.

46 Haim Gvirtzman. "Los recursos hídricos de Israel." Yad Ben-Zvi. Jerusalén. Pág. 10-24. Consultado el 24 de junio de 2014.

47 E. Silvela. Febrero 2011. "Una puerta abierta a la paz en el Líbano." Documento 77/2011. Pág 10. En ieee.es. Consultado el 26 de junio de 2014.

48 Nawaf Salam. 30-08-2011. "The situation in the Middle East". Pág 1-2. En www.un.int. Consultado el 26 de junio de 2014.

49 Neuhold, Hanspeter. (enero, 2001). "The United Nations System for the Peaceful Settlement of International Disputes." The United Nations, Martinus Nijhoff Publishers. Pág. 66. Consultado el 26 de junio de 2014.

50 Fayanás Escuer E. (abril 2010). El agua en el conflicto palestino-israelí. Rebelión. Pág 28. Consultado el 26 de junio de 2014.

LA FINUL

La FINUL se ha convertido en un elemento básico para la pacificación del sur de Líbano[51] aunque su trabajo no es fácil. Ninguna de las partes ha colaborado tradicionalmente de una forma fehaciente. Las autoridades de Líbano siempre han albergado reservas al trabajo de los cascos azules e Israel considera que no existe la suficiente rapidez y contundencia en la toma de decisiones.[52]

Entre los inconvenientes se encuentran también las reglas de enfrentamiento y la ambigüedad del mandato[53] de NNUU. Las primeras porque no dan mucho margen para el cumplimiento de la misión al no autorizarse el uso de la fuerza en determinadas situaciones. En cuanto al mandato se considera limitado y por lo tanto no permite tomar acción en muchas ocasiones limitando a la FINUL a mantener presencia, observar e informar. Aunque se pueda intervenir ante una clara agresión, es el ejército libanés quien, en todo momento, tiene la competencia para registrar edificios, instalaciones, etc.

La FINUL ha de afrontar otras dificultades añadidas. La amalgama de países que la forman es muy diversa lo que a veces supone un obstáculo a la cohesión. Por otra parte la excesiva burocracia y la lentitud en el modus operandi de NNUU[54] tampoco ayudan demasiado. Finalmente hay que mencionar la permanente presencia de Hezbolá, algunos grupos yihadistas, la presión desestabilizadora de Siria e Irán y la dificultad en el entendimiento con Israel.

Los expertos analistas sobre Oriente Próximo opinan que, aunque no sea suficiente, la FINUL es condición necesaria para la resolución del conflicto. La presencia de sus soldados es una garantía para la paz.[55] Sin embargo todos coinciden en afirmar que es necesario el firme compromiso de la CI para consolidarla y contribuir al desarrollo de Líbano.

51 Barrado D. Misiones Internacionales de Paz. Misiones de las Naciones Unidas. 2.4.2. La Fuerza Interina de Naciones Unidas en Líbano. Pág 165. IUGM. Consultado el 26 de junio de 2014.

52 J. Mendelson Forman. (octubre 2005). "¿Podrá salvar la reforma a la ONU? Oportunidades para la creación de un organismo multilateral eficaz para el siglo XXI." Documento de Trabajo (DT) 40/2005. Pág. 3-5. Consultado el 26 de junio de 2014.

53 Amélie Gauthier. (junio 2007). "Misión de la ONU en Líbano". FRIDE. Pág. 3. Consultado el 26 de junio de 2014.

54 Giovanni E. Reyes. (septiembre 2006). "Organización de Naciones Unidas: Retórica de una reestructuración."UNP nº 81. Internacional. Pág 2. Consultado el 28 de junio de 2014.

55 Nadim Shehadi. (agosto 2007). "¿Esperanza de paz en Oriente Medio?: FINUL"."la FINUL es condición necesaria pero insuficiente para garantizar la paz …" CEMOFPSC. Pág. 28. Consultado el 28 de junio de 2014.

Los israelíes consideran esencial en la actualidad la presencia de la FINUL. El gobierno israelí no está interesado en otra nueva crisis y no quiere verse señalado como agresor.[56] Por otra parte es consciente de que la opinión pública de sus ciudadanos no apoyaría otra cosa que la defensa ante un ataque directo contra su población. Estos motivos son aval suficiente para que la FINUL esté desplegada en el sur de Líbano.

LAS FUERZAS ARMADAS LIBANESAS (LAF)

Las LAF han estado tradicionalmente mal dotadas de material y limitadas en el número de sus efectivos por lo que no han tenido suficiente entidad para convertirse en la columna vertebral del país y garantizar su seguridad y estabilidad. La especial idiosincrasia de Líbano posibilitó que durante mucho tiempo hayan estado lideradas por oficiales cristianos[57] relegando a los pertenecientes a otras confesiones, a los estratos más bajos del escalafón. En la actualidad la situación ha cambiado y todos están representados en la cúpula militar.

Los conflictos internos las obligaron a hacer frente a varios enemigos en Beirut y zona limítrofe con Siria abandonando a su suerte la zona limítrofe con Israel[58] quién siempre ha considerado al gobierno libanés responsable del control de su territorio y, por lo tanto, de cualquier agresión proveniente del mismo.

El conflicto de 2006 posibilitó que las LAF regresasen al sur de Líbano y ocupasen, junto a la FINUL, el vacío que, en teoría, dejaban las milicias de Hezbolá y aunque esto no se haya cumplido por completo, hay que destacar que, desde entonces, no han tenido lugar serios problemas. El trabajo conjunto con los miembros de la FINUL ha proporcionado mayor seguridad en la zona.

En la actualidad, el conflicto de Siria ha afectado a las poblaciones del norte de Líbano y a las áreas fronterizas de la Bekaa[59] lo que ha obligado a un redespliegue de los soldados libaneses en detrimento del sur. Las LAF se han constituido en el elemento de estabilidad del país. Pero esto supone un peligro porque la carencia de efectivos

56 Ferrán Izquierdo Brichs. (agosto 2013). "Breve introducción al conflicto palestino-israelí." Pág. 69–71. Consultado el 28 de junio de 2014.

57 Jurdeini, Paul A., McLaurin, R.D., & Price, James M. (junio, 1979). "Military Operations in Built Up Areas 1975-78. "Appendix B. U.S. Army Human Eng Laboratory. Aberdeen Proving Ground. Technical Memorandum 11-79. Pág 24. Consultado el 28 de junio de 2014.

58 Mahran R. "Arafat, the Difficult Number.". Dar al-Hayan. Pág. 175–181. Consultado el 28 de junio de 2014.

59 Hatzad Hasheni. La Guerra civil en Siria y su influencia regional. Pág 19. Consultado el 31 de julio de 2014.

cerca de Israel puede contribuir a perder de nuevo el control de la zona y aumentar el riesgo de reabrir el conflicto.

TEMAS PENDIENTES

Aunque la situación en el sur de Líbano ha mejorado desde el refuerzo de la FINUL,[60] todavía quedan varios temas pendientes para asegurar la paz. Entre ellos son de destacar el desarme de Hezbolá, la retirada israelí de las zonas ocupadas y las violaciones del espacio aéreo libanés.

El desarme de Hezbolá se considera imprescindible porque se reforzaría el papel de las LAF y se lograría un clima de estabilidad más duradero. Un ejército libanés fuerte, que controlase el país, elevaría su autoestima[61] y garantizaría la tranquilidad de la CI y sobre todo la de Israel.

Los territorios en litigio son un tema sensible al que hay que encontrar una solución aunque antes sería necesario proceder al total marcaje de la Línea Azul.[62] A pesar de los avances, este asunto es de difícil solución porque intervienen factores como soberanía, seguridad, recursos hídricos, etc.

Las constantes violaciones del espacio aéreo libanés por Israel deben detenerse y no argumentar que es un elemento básico para su seguridad.[63] Este sería un paso importante para evitar que Hezbolá se ampare en su derecho de mantener el armamento para hacer frente a una hipotética agresión.

PERSPECTIVAS DE FUTURO

El futuro se presenta incierto aunque hay determinados indicadores que permiten observarlo con optimismo. Sin embargo se consideran necesarias varias premisas para que esto se haga realidad.

60 Lucía Marta. ARI Nº 125/2009. Área: Seguridad y Defensa. 19-11-2009. La misión de la FINUL II en Líbano. Pág 5-7. En www.realinstitutoelcano.org. Consultado el 31 de julio de 2014.

61 J. C. de Antonio Alcázar. (enero 2012). "El laberinto Libanés: la necesidad de sentirse una nación." Pág.8-10. En www.ieee.es. Consultado el 03 de agosto de 2014.

62 P. Sánchez Herráez. El Conflicto de Líbano. Conflictos Internacionales contemporáneos nº 11. Ap. 6.2.2. Las medidas propuestas por Naciones Unidas para un proceso de pacificación. Pág. 205. En e-archivo.uc3m.es. Consultado el 03 de agosto de 2014.

63 M. Á. Benedicto. 16-11-2007. CESEDEN. Documentos de Seguridad y Defensa nº 16. Pág 53. En www.defensa.gob.es. Consultado el 03 de agosto de 2014.

Hezbolá debe integrase en la vida política y social libanesa y abandonar sus ambiciones militares. El hecho de mantener un ejército en la sombra y su permanente discurso contra Israel dejan a la organización en una situación comprometida. Además, su participación en la guerra de Siria[64] pone en entredicho la política de neutralidad del gobierno libanés y se ha convertido en un serio obstáculo para la pacificación de Líbano.

El nuevo escenario creado por la guerra en Siria ha supuesto una mayor incertidumbre en el proceso de paz libanés. Desde el comienzo de la contienda el número de refugiados no ha hecho más que aumentar[65] afectando con ello a la estabilidad de Líbano. Aunque en el sur de Líbano no han existido graves altercados, como ha sucedido en otros sitios del país, no se descartan incidentes en un futuro próximo lo que pondría en peligro la tensa calma que se vive con Israel a quién, desde hace tiempo, tratan de involucrar en el conflicto.

El riesgo de conflicto entre Israel e Irán es permanente.[66] La actitud del actual gobierno iraní parece que ha rebajado la tensión que existía con respecto al anterior. Sin embargo Israel sigue con su habitual desconfianza y no dudará en actuar si considera amenazada su supervivencia. Las consecuencias de una crisis entre ambos países afectarían directamente al Líbano[67] y es muy probable que el sur del país se convirtiese a su pesar en triste protagonista.

Otro frente desestabilizador lo constituye la presencia del grupo Hamás controlando la franja de Gaza porque es un serio revés al proceso de paz entre palestinos e israelíes. Las represalias sufridas por la población palestina como consecuencia de los ataques de Hamás a Israel, repercuten directamente en los campos de refugiados de Líbano dónde se ha constatado desde hace tiempo la presencia de grupos yihadistas (en 2007 el ejército libanés tuvo que hacer una limpieza en el campo de refugiados de Nahr el Bared en las inmediaciones de Trípoli).[68] Es fácil entender que cada vez que el conflicto se aviva en Gaza se produzcan lanzamientos de cohetes a Israel desde el sur de Líbano.

64 C. Rengel. (17 agosto 2013). "Hezbolá promete redoblar su apoyo a Asad pese a los atentados." En www.cadenaser.com/internacional. Consultado el 03 de agosto de 2014.

65 Laura J. Varo. (3 abril 2014). Guerra en Siria. "Más de un millón de refugiados de la guerra de Siria colapsan Líbano." El País Internacional. Consultado el 05 de agosto de 2014.

66 R. Lowe y C. Spencer. (2006). Iran, Its Neighbours and the Regional Crises. Chatham House. Pág. 6. Consultado el 05 de agosto de 2014.

67 Schiff, Ze'ev "Israel's war with Iran". Foreign Affairs. Vol. 85. No. 6 (nov/dic. 2006). Pág. 23-32. Consultado el 12 de julio de 2014.

68 Reinares F. Catedrático Univ. Rey Juan Carlos. (26 junio 2007). El País. Archivo. "Al Qaeda en el país de los cedros". Consultado el 12 de julio de 2014.

Según G. E. Iraní[69] del Real Instituto Elcano, el pleno cumplimiento de la Resolución 1701 es un requisito fundamental para la paz. Para conseguirlo se considera muy importante la fijación de la frontera entre Israel y Líbano.[70] Aunque este es un tema que afecta a ambas naciones y son ellas quienes deben definir su frontera, no es menos cierto que el acuerdo conseguido para establecer la Línea Azul puede ayudar a rebajar tensiones hasta que se llegue a una solución definitiva[71] pero se es necesario marcarla en toda su extensión.

El éxito de la FINUL va estrechamente ligado a la Resolución 1701. Aunque se haya incumplido por las partes en repetidas ocasiones hay que reconocer que desde el último conflicto en 2006, no han existido mayores problemas en el sur de Líbano, a excepción de algunos altercados aislados. Es evidente que la presencia multinacional ha sido la clave para llegar a esta situación y hay que señalar de forma favorable que estos últimos ocho años se hayan convertido en el periodo de paz más prolongado en la zona desde la creación del Estado de Israel. Pero además, y no es casualidad, este periodo coincide también con el de mayor estabilidad en todo Líbano. Según expertos y analistas, la FINUL y el despliegue permanente de las LAF en el sur de Líbano son la gran esperanza para la estabilidad del territorio y del resto del país porque su estrecha colaboración constituye la mayor garantía de disuasión ante nuevos ataques a Israel.

- Artículo recibido: 15 de enero de 2015.
- Artículo aceptado: 16 de abril de 2015.

69 G.E. Iraní. DT Nº 21/2008 - 23/07/2008. Real Instituto Elcano. España, Líbano y la FPNUL (DT). Líbano desde la guerra librada en el verano de 2006. En www.realinstitutoelcano.org. Consultado el 06 de agosto de 2014.

70 Gideon B. 2005. "The Boundaries of Modern Palestine, 1840-1947". London: Routledge. Pág. 173. Consultado el 14 de julio de 2014.

71 Kacowicz Arie M. "Las fronteras de Israel". Universidad Hebrea de Jerusalén (Israel) 2005. Pág. 28. Consultado el 14 de julio de 2014.

REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE)

José Miguel Alía Plana
Comandante Auditor del Cuerpo Jurídico Militar. Doctor en Derecho

Correo: jalipla@fn.mde.es

REGLAS DE ENFRENTAMIENTO Y GOBIERNO DEL CAMPO DE AGRAMANTE

Resumen

Las Reglas de Enfrentamiento (ROE) definen las condiciones, intensidad y forma en las que un combatiente está autorizado a usar la fuerza. Conforman el "ámbito del conflicto y la guerra", el "Campo de Agramante", de naturaleza operativa, física, psicológica, legal y ética. Analizaremos de algunos aspectos para aprehender parte de su naturaleza, desarrollando una investigación politológica en diversas áreas. Tras abordar su estructura formal, proponemos una aproximación a sus rasgos cibernéticos y algorítmicos, a su funcionamiento como lenguaje. Las concebimos como "máquinas políticas", concepto posmoderno específico, de acuerdo con el célebre axioma: "el mapa no es el territorio". Las ROE no han sido aceptadas sin oposición, clasificando nosotros esa tendencia como el "efecto Z". Concluimos con una visión general de las relaciones entre ROE y daños colaterales y construcción de la realidad mediante el discurso.

Palabras clave

Reglas de Enfrentamiento, Campo de Agramante, conflicto, uso de la fuerza.

Abstract

The Rules of Engagement (ROE) are orders released to military units which define the circumstances, conditions, degree and the manner in which one combatant is allowed to use force. ROE create the "space of the conflict and the battle" that we call "Agramante´s Field". It has operational, physical, mental, legal and ethical nature. Their function is to govern it. Taking their definition as a starting point, we have focused on the analysis of some of their aspects to apprehend part of their nature. Thus, we have developed a political science research in several areas. First, we have looked into their formal structure, presenting an approach to their cybernetic and algorithmic features; and their functioning as a language and dialogue. We have contemplated them like "politic machines", a specific postmodern concept, according to the famous axiom "the map is not the territory". ROE have not been accepted without any opposition, calling this phenomenon "Z effect". This article ends with a general overview of the relations between ROE and collateral damages and the construction of the reality through the language.

KeyWords

Rules of Engagement, Agramantes's Field, conflict, use of force.

REGLAS DE ENFRENTAMIENTO Y GOBIERNO DEL CAMPO DE AGRAMANTE

DEFINICIÓN: EL "CAMPO DE AGRAMANTE"

Las Reglas de Enfrentamiento ("Rules of Engagement, ROE") son órdenes que determinan cómo se usa la fuerza en una operación, fijando su intensidad y su control.[1] Pertenecen a la acción de mando, como factor de operatividad, planeamiento, entrenamiento y derecho.[2] Al especificar la forma y condiciones de aplicar la fuerza,[3] delimitan el "Campo de Agramante". Nos referimos al ámbito del conflicto, donde se mueven los militares en campaña, en medio del caos, la niebla y el fragor de la batalla. El "Campo de Agramante" es de naturaleza física, psicológica, legal y ética,[4] tales son sus regiones de conocimiento y actuación. Nos evoca el espacio mental de Fauconnier,[5] los dominios de cognición "tras el escenario", un "mundo de representación posible"[6] creado por nuestros sentidos, conocimientos previos e ideología particular.

El "Campo de Agramante" se relaciona con otros dos conceptos, que sirven de imágenes explicativas: la Biosfera y los mundos posibles. La primera, según la entienden Suess y Vernadsky, es el sistema ecológico único que engloba la vida en la Tierra.[7] El "Campo de Agramante" sería el sistema ecológico único, el conjunto de

1 : MARTINS, Mark S., Rules of Engagement for Land Forces: A Matter of Training, Not Lawyering, *Military Law Review*, vol. nº 143 (Winter 1994); y CENTER FOR LAW AND MILITARY OPERATIONS & JOINT FORCE JUDGE ADVOCATE, Operational Law Handbook 2002. Charlottesville: The Judge Advocate General´s Legal Center & School (US. Army) 2002.

2 : HOEGE, H. H., ROE… also a Matter of Doctrine, *The Army Lawyer, Department of the Army Pamphlet* 27-50-353 (June, 2002).

3 : MARTINS, Mark S., op. cit.

4 : Funciona como un multiverso (la totalidad del espacio y del tiempo, de todas las formas de la materia, la energía y el impulso, las leyes y constantes físicas que las gobiernan, llevado al ámbito de lo militar) separado en planos complejos y completos (universos), a veces ocultos. Recordemos a Antoine de Saint- Exupéry: "lo esencial es invisible a los ojos".

5 : FAUCONNIER, G. Mental spaces: Aspects of Meaning Construction in Natural Languages. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

6 : GALLARDO PAÚLS, B. Conocimiento y Lenguaje. Valencia: Universidad de Valencia, 2005, p. 311.

7 : GRINEVALD, J. *La Biosphère: un concept holistique fundamental,* en BASSAND, M., GALLAND,

elementos que entran en comunicación y colisión en un combate; desde escenarios hasta actores y comportamientos; un ecosistema militar global, formado por diversidad de organismos y especies (militares, civiles, Estados, organizaciones internacionales, ONG, en interacción permanente.

Cuando hablamos de mundos posibles, nos referimos a los ámbitos-formas-espacios-momentos que precederían a la entrada en combate; ya sean imaginarios o reales. Wittgenstein comienza su "Tractatus logico-philosophicus" afirmando: "el mundo es todo lo que es el caso" ("Die Welt ist alles, was der Fall ist").

El mundo es cuanto sucede, los hechos en un espacio lógico, infiriendo que es acción, verbo. Con estas ideas como referencia, las ROE son órdenes que un comandante puede dictar para regular acciones: la "Biosfera militar", el "verbo militar"; aluden a "la totalidad de los hechos" referidos al combate. Son relevantes por dos motivos: se refieren al uso de las armas y la responsabilidad de quien las maneja;[8] y concretan una voluntad política, mediante mandatos y prohibiciones.

Creado por el estado mayor norteamericano en 1954,[9] el concepto fue aceptado en Occidente a partir de los años 90. La literatura cita antecedentes lejanos, de la Edad Media y la Conquista de América,[10] incorporándose posteriormente al ámbito militar. En España, tras participar en la operación en la antigua Yugoslavia traducida del inglés, deviene su naturaleza. "Engagement" significa enfrentamiento, combate, las reglas

B., y JOYE, D., Tranformations techniques et Sociétés, Berna: 1992.

8 : Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, y Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. Ambas regulan el comportamiento del militar: "en el empleo legítimo de la fuerza, hará un uso gradual y proporcionado de la misma, de acuerdo con las reglas de enfrentamiento establecidas para las operaciones en las que participe". Son mencionadas en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, artículos 42, 84 y 94. Cf. GRANET, Marie-Béatrice y otros. L'environnement juridique des forces terrestres dans les operations extérieures. París: Ministère de la Défense, 2004, p. 85; CENTER FOR LAW AND MILITARY OPERATIONS & JOINT FORCE JUDGE ADVOCATE, Rule of Law Handbook, op. cit., p. 59.

9 : SOLIS, Gary D. The law of armed conflict: international humanitarian law in war. Nueva York: Cambridge University Press, 2010, p. 492.

10 : LORENZO PONCE DE LEÓN, Rodrigo. Las reglas de Enfrentamiento (ROE) como paradigma del Estado de Derecho en operaciones militares. Madrid: Ministerio de Defensa, 2012, en www.portalcultura.mde.es/Galerias/actividades/fichero/2012_PreDefQuerolyLombardero_Las_ROExs.pdf; PHILLIPS, Guy R. Rules of Engagement: A Primer, The Army Lawyer, Department of the Army Pamphlet 27-50-248 (July 1993), en www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/07-1993.pdf; PIERINI, Jean Paul, Rules of Engagement, Status of forces agreements and Criminal Law: different approaches as to the legal base of the use of force in military operations and conflicts of jurisdiction in respect of foreign friendly fire. XVème Congrès International de Défense Sociale (Toledo, September 2007). Le Droit Pénal entre la guerre et la paix: Justice et cooperation pénale dans les interventions militaries internationales, en www.defensesociale.org/xvcongreso/informacion_fr.php.

que debemos cumplir. Por otro lado, alude al compromiso de autoridades políticas y mandos militares de usar la fuerza solo en los casos previstos.

Su estudio tiene tres perspectivas: operativa, jurídica y politológica. La operativa nos remite a los procedimientos de los estados mayores y es limitada. Si se adopta hoy, mañana quedará obsoleto. La jurídica se limita a su base normativa y responsabilidades derivadas. La politológica permite contemplarlas como herramienta de gobierno y toma de conciencia sobre lo real, la realidad como relato de lo real;[11] y su gestión a través de la violencia.

EL "ARBOR PORPHYRIANA", CONCEPTOS PREVIOS Y MANDATOS

Las ROE establecen la cartografía de la violencia. Fuera del mapa que dibujan está la nada, el número i, $\sqrt{-1}$, lo imposible, lo ilegítimo y lo delictivo. El ámbito-espacio del que hablamos se levanta gracias a ciertos documentos o catálogos (denominados "Standing ROE" o SROE), redactados por los estados mayores, de acceso más o menos restringido, que prevén situaciones y respuestas para casos de violencia.[12] Al planear una operación, con tales catálogos como referencia, se proponen ROE concretas; se recogen en los anexos correspondientes del Plan y la Orden de Operaciones (OPLAN y OPORD); y se aplican durante la conducción.[13] Es un mandato, siguiendo un discurso imperativo: "se permite el uso de fuerza letal en caso de acto hostil", que determina la aplicación de la fuerza según las circunstancias previstas, es decir: "siempre que haya acto hostil".

Se articulan en un sistema jerárquico, ordenadas por categorías, según el modelo del "Arbor Porphyriana". Es el arquetipo aristotélico del saber, basado en las propuestas de Porfirio de Tiro, que en su "Introductio in Praedicamenta" clasificaba las cualidades de un ente mediante una relación jerárquica de género/especie, representada en un árbol. Idea que terminaría expandiéndose gracias a la teológica cristiana. Los SROE responden

11 : La realidad es lo realmente relatado; entre el mundo que nos rodea y nosotros existe un vacío que tratamos de colmar con lenguaje y relato.

12 : Documento MC 362/1 NATO Rules of Engagement, de 30 de junio de 2003; para la Unión Europea, los documentos EUMC Mtg Doc 67/1/05 REV1, de 20 de febrero de 2006; y también EU Concept for the Use of Force in EU-led Military Operations OPS 13569/1/08 REV 1, de 10 de octubre de 2008; para Naciones Unidas, el documento UN MD/FGS/0220.0001 (2000) UNDPKO, Guidelines for the Development of Rules of Engagement for Peace Keeping Operations, de mayo de 2002. En España, recientemente el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (2013), catálogo, reservado.

13 : BENNETT, D. A., y MACDONALD, A. F., Coalition Rules of Engagement, Joint Forces Quarterly (Summer, 1995); y WOMACK, S., Rules of Engagement in Multinational Operations, Marine Corps Gazette (February, 1996).

a este esquema estructuralista, nominalista y categórico, con sus "grupos" y "series". En un grupo dedicado al "targeting", podríamos encontrar series de ROE relativas a la identificación, la designación o blancos de doble uso; o en un grupo denominado "cumplimiento de la misión", series dedicadas a la libertad de movimientos, fuego indirecto, etc.

Volvamos a su contenido: son órdenes escritas, con prohibiciones y permisos respecto a posibles acciones.[14] Se redactan de acuerdo con "conceptos previos" y "mandatos". Los primeros definen los supuestos que activan cada ROE, destacando:

1. Ataque: agresión realizada contra las unidades implicadas, sus componentes, personas especialmente protegidas o sus aliados.
2. Intento hostil: acto preparatorio que implica una amenaza inmediata de uso de la fuerza o violencia.

Cuando el operador militar comprueba que se encuentra en la situación definida en un concepto previo, puede elegir qué respuesta dar, plasmada en prohibición, mandato o autorización, según circunstancias.[15] Una posible ROE podría tener el siguiente tenor literal: "se autoriza el uso de la fuerza, incluyendo la letal, contra personas que intenten impedir el desarrollo de operaciones terrestres en el área de coordenadas XX-XX". De lo anterior podemos inferir que las ROE poseen, como el lenguaje, capacidades reformativas, pues crean y definen al enemigo en un lugar concreto, con unas fronteras concretas, mediante la enunciación y la verbalización.

ALGORITMOS Y CIBERNÉTICA

Las ROE son una herramienta para gobernar un sistema, formado por las n posibilidades que tiene una unidad de empeñarse en una acción de fuerza; desde la menos violenta, hasta el combate, así como las distintas interacciones de tales n posibilidades.[16] Son un algoritmo, un conjunto prescrito de instrucciones o reglas, ordenadas y finitas, cuyo fin es realizar una actividad, mediante pasos sucesivos.

También lo son porque la cibernética gobierna los sistemas reguladores y la eficacia racional, es la ciencia de la decisión, el control, la comunicación, la retroalimentación y la autocorrección. Relaciona al estudio de las ROE con la "dinámica de sistemas",

14 : Documento MC 362/1 "NATO Rules of Engagement", de 30 de junio de 2003, Parte V, "Estructura de las ROE y Procedimientos", punto 15.

15 : MILLER, E.S. Interoperability of Rules of Engagement in Multinational Maritime Operations. Alexandria: Center for Naval Analysis, 2003, p. 9.

16 : SAGEN, Scott D. Rules of Engagement, *Security Studies*, vol. 1, nº 1 (autumn 1991), p. 80.

la construcción de modelos de simulación complejos. El sistema que podríamos denominar "uso de la fuerza en operaciones", ideado mediante ROE, es una simulación prospectiva, un marco de referencia que debe aprenderse e interiorizarse por los distintos elementos militares empleados en operaciones, a los que se recurrirá si entran en combate o aplican la fuerza.

Estaría compuesto por un conjunto de definiciones que identifican los elementos del modelo (los actores, los "conceptos previos" y los "mandatos") que trazan un mapa de posibles escenarios; y una serie de relaciones que especifican las distintas interacciones, es decir: las variadas posibilidades de emplear la fuerza según las ROE.

Su aplicación es sencilla: ante una situación A_o, adóptese una respuesta R y estúdiese el efecto inmediato de la medida, mediante un proceso de retroalimentación. Si se ha vuelto a la situación $A_{o,}$ deténgase la acción. Si se ha llegado a una situación distinta, pero parecida, que llamaremos A_1, adóptese una respuesta R_1 y repítase el proceso. Cuando A_o tienda a A_C, donde C es el combate abierto con empleo de fuerza letal, $R_{1, 2, 3,\ldots n,}$ que es la ROE aplicada, será más violenta.

IDIOMA Y ENUNCIACIÓN

Las ROE son un conjunto de significantes y significados que transmiten información. Nacen en el plano político, al decidirse el inicio de una operación: entre las disposiciones que se adoptan, se determina la naturaleza de la violencia por aplicar. Así, el titular del poder se convierte en sujeto de la enunciación de la violencia, acción por la que las ROE se convierten en dispositivos escriturales, concentrando una enorme carga política en una acción específica.

Son el idioma con el que los elementos (estratégicos, operacionales y tácticos) dialogan sobre la violencia. Son un idioma autónomo, dentro de otro superior: guerra o conflicto. Mediante la guerra, se comunican las individualidades históricas (pueblos, culturas) y las personas (conciencias); las palabras poseen una masa atómica política importante.

Sartre afirmaba que son "pistolas cargadas"[17], utilizadas para colisionar, mandar o dominar. Las ROE definen qué es el combate, el acto hostil, la amenaza, la propia fuerza, el enemigo. En suma, lenguaje y política corren parejos,[18] Aristóteles definía al hombre como ser político en tanto hablante, con un "logos" basado en la palabra. El

17 : SARTRE, Jean Paul. ¿Qué es la literatura? Buenos Aires: Losada, 1957, p. 47.

18 : ESPOSITO, R. Confines de lo político. Nueve pensamientos sobre política. Madrid: Trotta, 1996, p. 21.

idioma es la materia prima de la política,[19] construye cadenas de ideas, narraciones que articulan justificaciones y legitimaciones,[20] como Las ROE.

Pueden tener tres interpretaciones: como léxico, como empleo de ciertos signos y como conjunto de procedimientos. En el primer caso, denotan el control de conocimientos técnicos singulares. En el segundo, un uso lingüístico determinado por actitudes, ideologías y valores, con especial peso específico de las palabras; no es igual la lengua-ROE en Estados Unidos, España o Rusia. El tercer caso se refiere al lenguaje en los discursos creadores de realidad. Como idioma, tienen un poder identificador de "nosotros" y "ellos", a modo del sistema IFF.

Funcionan como códigos para construir órdenes empíricos a partir de los cuales los militares pueden reconocerse y relacionarse; mediante, por y para la violencia. El sistema se levanta sobre binomios del tipo nosotros/ellos, nosotros/aliados, militares/civiles, y el más importante: amigo/enemigo, en función de otros previos: ataque/no ataque, acto hostil/amenaza de acto hostil, etc.

Otro ejemplo es la escalada de fuerza. La aplicación de ROE requiere una secuencia de acciones, iniciada con las medidas de fuerza no letal, hasta llegar al combate, implicando modulación de la violencia, en función de las amenazas previstas. Se sigue una línea ascendente: ante una presencia hostil se aplica la ROE 1, que permite señales de advertencia; si persiste la situación, aplicamos las ROE 2, que permiten una comunicación dialogada; si tampoco la resuelven, la ROE 3 lanza advertencias imperativas. Si fracasa, podremos emplear una fuerza no letal (ROE 4), hacer una demostración de fuerza letal (ROE 5) y, finalmente, usar la fuerza letal (ROE 6).

La escalada de fuerza tiene dos fines: controlar la intensidad y proporcionalidad de la violencia. Se ha recogido en el Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra,[21] que prohíbe los ataques indiscriminados;[22] y en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional,[23] que previene ciertas obligaciones a Estados y combatientes, como parte del súper yo militar posmoderno, parafraseando las propuestas de Freud en "El

19 : GLUCKSMANN, André. El discurso de la guerra. Barcelona: Editorial Anagrama, 1969, p. 79.

20 : AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. Entender la Guerra en el Siglo XXI. Madrid: Editorial Complutense y Ministerio de Defensa, 2011, p. 47.

21 : Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra; de 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales, de 8 de junio de 1977.

22 : Artículo 51.5: se considerarán como tales: "b) los ataques, cuando sea de prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, excesivos en relación a la ventaja militar concreta y directa prevista".

23 : Artículo 8,2, b, IV): "Lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas que causará pérdidas incidentales de vidas, lesiones a civiles o daños a bienes de carácter civil o daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea".

malestar de la cultura"; la mega ética del combatiente actual. A la escalada de fuerza y a la limitación de los medios de combate sigue, como correlato, la punición del exceso en tanto crimen.

Las ROE como lenguaje evolucionan, sufren deslizamientos[24] en su significado. Son entes mutantes en los que cada deslizamiento crea nuevas verbalizaciones de lo real, que lo transforman en realidad. Toda mutación es una alteración del genotipo de un ser vivo. Las ROE) por contacto con agentes mutágenos que alteran la información genética, suelen ser ambientales.[25] Este cambio genera a su vez características nuevas. La lista de posibles factores mutágenos de las ROE es inabarcable. Pretendemos subrayar que son entes en perpetuo cambio, según se modifiquen los hechos y el curso de las operaciones, su "battle rythm". En su estructura, obedecen al concepto "cuerpo sin órganos", esencialmente posmoderno.

El "cuerpo sin órganos", idea de Antonin Artaud, recogida en el Pico della Mirandola, sobre la naturaleza de lo humano, una construcción individual dependiente de la voluntad del sujeto, y no ontológica.[26] Alude a la mutabilidad de cualquier concepto, a la fluidez que impone la posmodernidad, según la senda abierta por Lyotard,[27] con su crítica a la razón y la modernidad.[28] En esta etapa de la cultura, se propone el absurdo como piedra de toque de la existencia (Camus y su Sísifo); la desaparición de la verdad y de los grandes relatos (Lyotard); la licuefacción de valores, conceptos e ideas (Bauman); el deslizamiento o cambio permanente (Derrida, Lacan); el simulacro y la mentira (Baudrillard); la muerte del pasado y la imposibilidad de construir nada sobre ninguna realidad (Deleuze y Guattari); y por último, la dominación por el control como tecnología de poder (Foucault).

Si combinamos estas ideas con las operaciones militares, veremos cómo las ROE tienen naturaleza posmoderna. Surgen cuando se plantea el nuevo paradigma (años 60 y 70); y se fundan en la inutilidad de lo heredado, en el fin de las certezas y de los principios que hacían del "Campo de Agramante" un ámbito conocido, hasta la Segunda Guerra Mundial al menos. Zama o Rocroi eran más parecidas a Waterloo, como los acontecimientos allí ocurridos; o a Gettysburg, más que a cualquier episodio

24 : Según el sentido dado por Lacan y Derrida, cambio de significado, eje y perspectiva.

25 : CENTER FOR LAW AND MILITARY OPERATIONS & JOINT FORCE JUDGE ADVOCATE. Forged in the Fire - Legal Lessons Learned During Military Operations, 1994-2006. Charlottesville: The Judge Advocate General´s Legal Center & School (US Army), 2006, p. 140.

26 : Pico della Mirandola estimaba que el hombre era su propio arquitecto, justificando el cambio, la superación de la naturaleza y su negación como norma inapelable. DELLA MIRANDOLA, Pico. De la dignidad del hombre. Madrid, Editora Nacional, 1884, p. 105.

27 : LYOTARD, J. F. La condición postmoderna. Madrid, Ediciones Cátedra, 1987.

28 : KASON, Nancy M. Borges y la posmodernidad. Méjico: UNAM-El Ensayo Iberoamericano, 1994.

de Vietnam o de la "Global War on Terror". Nada de lo hecho hasta ahora nos vale, pero tampoco es absolutamente inútil, es precisa la deconstrucción y la *canibalización*[29] de la guerra clásica y sus referentes. Su concepto tradicional se ha difuminado, sustituido por la crisis y el conflicto; un nuevo constructo creado con los escombros de las guerras de nuestros padres. "Tras la guerra caliente (violencia del conflicto), tras la fría (el equilibrio del terror), ha llegado la hora de la guerra muerta –descongelación de la guerra fría– para que nos enfrentemos al cadáver de la guerra, a la necesidad de gestionar su descomposición", afirmaba Baudrillard en 1991[30]. La "hora de la guerra muerta" era un "período altamente nefasto, que lleva a un impotente estupor".[31]

La forma clásica de combatir tampoco nos sirve, no podemos destruir totalmente al enemigo, soldado o civil; ni siquiera sabemos a ciencia cierta si existe uno al modo tradicional. Ahora tenemos combatientes legales, ilegales, terroristas, insurgentes, piratas, delincuentes, población civil, narcoguerrillas, hackers, contratistas de seguridad... No podemos bombardear Londres, Berlín, Bremen o Nagasaki otra vez, sobre todo después de los millones muertos en la Segunda Guerra Mundial. No podemos elegir un sector de la sociedad y gasearlo; no podemos esclavizar prisioneros en Siberia ni prostituir masivamente prisioneras en burdeles militares en Asia; no podemos experimentar terapias en presos y luego aplicarlas a nuestros soldados heridos... Ni pensar siquiera en ejecutar, tras un consejo de guerra sumarísimo, a traidores, cobardes o desertores, en España hemos desterrado la pena de muerte, incluso en tiempo de guerra.

Todo se reduce. El horizonte de la violencia, antes muy lejano, es ahora muy próximo. Las técnicas *biopolíticas* que establecen quiénes deben morir, quiénes pueden morir y quiénes deben vivir y las formas de hacerles morir, no son asuntos ilimitados, meras cuestiones de orden interno o de soberanía estatal, la última manifestación del poder del rey pastor, que elige la oveja sacrificada. Los sujetos de la enunciación -los gobernantes-, más por necesidad, utilidad ecológica y supervivencia que por consideraciones éticas, han creado sus dispositivos escriturales de la realidad, como los discursos humanitarios. Gestionan el "Campo de Agramante" como si fuera un estadio, bajo el control de la ONU y del Comité Internacional de la Cruz Roja, que a la guerra es lo que la FIFA al fútbol, un árbitro que establece normas y controles. Traemos esta comparación porque el conflicto moderno tiene mucho de deporte sangriento, como si nos encontráramos en una competición, con sus reglas y su "fairplay" (el derecho de los conflictos armados), sobre todo después del caos de la Segunda Guerra Mundial. Así lo afirmaba Baudrillard, al estudiar el espacio político surgido a finales del siglo

29 : Utilizar las piezas en buen estado de un equipo para construir algo nuevo. No es palabra del español.

30 : BAUDRILLARD, Jean. La Guerra del Golfo no ha tenido lugar. Barcelona: Anagrama, 1991, p. 9.

31 : Ibíd., p.10.

XX, tras la Segunda Guerra del Golfo (1991), con televisión, informática, ordenadores e hiperrealidad como nuevas máquinas interactuantes. El conflicto, la guerra o la violencia eran un espectáculo; el drama monstruoso de Karl Kraus.

EL DIÁLOGO

Las ROE dialogan en dos planos:

- Primero: los enemigos dialogan entre sí cuando usan la fuerza. La mejor imagen es la de un juego de naipes, en el que cada jugador pone sobre el tapete una carta (una ROE) que obliga al otro jugador a poner a su vez otra (su ROE), hasta que uno vence en el envite final. "Hago la guerra, luego soy yo quien habla, y te hablo a ti, mi adversario; en la lucha tenemos la palabra".[32]
- Segundo: desde el punto de vista jerárquico, los actores que conducen una operación a nivel táctico se comunican con el operacional, que lo hace con el estratégico. La asignación de competencias para gestionar ROE depende de la estructura militar concernida, aplicándose según niveles de autoridad: el jefe de una brigada tiene unas ROE distintas al capitán de una compañía o jefe de un pelotón; cada escalón que aplique una ROE asignada a un nivel superior debe pedir permiso.

Diferenciaremos ahora el mando militar orgánico[33] del operacional,[34] centrado el primero en administrar recursos e instruir; y el segundo en ejecutar y combatir. Éste puede referirse al control del objetivo, dando libertad para lo demás, o abarcar aspectos concretos sobre la forma de alcanzarlo. Lo importante es su aplicación en operaciones y estructuras multinacionales, nos encontramos con "*task forces*" formadas por unidades de diversos países:

Un general norteamericano, con un estado mayor multinacional, puede mandar una división francesa con dos brigadas, italiana y española. Generalmente, este mando marcará objetivos y cada componente nacional coordinará y aplicará procedimientos propios para alcanzarlos. Hay tantas posibilidades de gestionar ROE como estructuras, concretándose antes del despliegue, mediante Acuerdos sobre el Estatuto de la Fuerza ("Statute of Force Agreement", SOFA) y en Planes y Órdenes de Operaciones.

32 : GLUCKSMANN, André, op. cit., p. 113.

33 : EJÉRCITO DE TIERRA. Doctrina de empleo de las fuerzas terrestres (PD1-001). Madrid: Ejército de Tierra, 2012, p. 5.5.

34 : Ibíd.

Durante la conducción de operaciones, una brigada puede verse en una situación que requiera aplicar una ROE concreta, cuya competencia esté reservada al jefe de la división de la que depende, el general de brigada no puede aplicar una ROE si carece de competencias, debiendo convencer a su superior de la necesidad de aplicarla, para recibir la oportuna autorización. Este diálogo se denomina "ROE game", conjunto de procedimientos establecidos para implementarlas. Necesita definir el conducto reglamentario o la cadena de mando, la línea de dependencia jerárquica de cada elemento de la estructura con superiores y subordinados. Impone también una limitación en la comunicación vertical: solamente pueden dialogar o comunicarse cada escalón (unidad militar) a través de ese canal. El "ROE game" usa formularios estandarizados, que fluyen en sentido ascendente y descendente, portando la información requerida. Se denominan "mensajes ROE", y son tres: "Request" (ROEREQ) o de solicitud; "Authorisation or Denial" (ROEAUTH), autorizando o denegando; y "Implementation or Cancellation" (ROEIMPL), de aplicación o cese de la implementación.

Si las ROE son un idioma, veremos cómo también existen palabras malditas, zonas de silencio, espacios vacíos; lo innombrable, que no puede colmarse con el mero discurso. Hemos visto cómo las modalidades del mando permiten que las unidades queden sometidas a jefes de distinta nacionalidad. A tenor de la política nacional sobre la fuerza, se pueden plantear restricciones unilaterales a las ROE, denominadas "caveats". Una unidad concreta estaría autorizada a actuar distintamente de otra, según su nacionalidad y su derecho de bandera. Pueden plantearse formal o informalmente dependiendo de varios factores:[35] intereses políticos, (cuanta más preponderancia de poder civil, más "caveats");[36] riesgos y amenazas; capacidades de las unidades concernidas y su contenido, cómo y cuándo. Estas restricciones se refieren generalmente al rechazo para un uso concreto de la fuerza,[37] pero los tipos posibles son diversos: interpretación de conceptos previos, medios empleados; limitaciones horarias,

35 : ALVA VILLAMÓN, Silvio Javier. El control político de un conflicto de baja intensidad a través de las reglas de enfrentamiento de la autoridad política legalmente constituida: caso frontera del Perú con Colombia. Tesis para el Título de Master en Defensa y Seguridad Hemisférica. Universidad del Salvador, Buenos Aires (Argentina) y Colegio Interamericano de Defensa, Washington DC, Estados Unidos de América, 16 de mayo de 2005, en http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/6E36866A85AE67FE052577B5007FEE7F/$FILE/tuco.pdf; y BROADSTONE, Herman C. Rules of Engagement in Military Operations Other Than War, From Beirut to Bosnia. MMS Thesis. Quantico: Marine Corps Command and Staff College (April 1996).

36 : AUERSWALD, David P.; y SAIDEMAN, Stephen M. NATO at War: Understanding the Challenges of Caveats in Afghanistan, 2009, en www.aco.nato.int.

37 : Documento OTAN AAP-6 (2007): "Caveat: In NATO operations, any limitation, restriction or constraint by a nation on its military forces or civilian elements under NATO command and control or otherwise available to NATO, that does not permit NATO commanders to deploy and employ these assets fully in line with the approved operation plan".

geográficas o logísticas[38]… Así, no operar en determinadas localidades; no abrir fuego a menos que se reciba fuego directo; no participar en determinadas operaciones; no retener prisioneros o detenidos más de X horas, no volar en determinada franja horaria, no realizar combates nocturnos o después de una nevada, no transportar personal local en helicóptero… Como es de suponer se han rechazado, porque las operaciones se diseñan a la carta, incluso bajo un paraguas común; y no hay potencia líder que consienta que se limite su poder, ni las inercias que produce su ejercicio. Se alega en su contra la descoordinación en la conducción, competencias, aumento del riesgo, etc., lo cual vulnera el principio de unidad de esfuerzos.[39]

LAS MÁQUINAS POLÍTICAS

Las ROE son también una política pública que gestiona la violencia.[40] Establecen la respuesta a una situación problemática;[41] son actividades de gobierno, dirigidas a influir sobre el comportamiento y la vida de otras personas. Suma distintos elementos: una acción colectiva intencional; una medida de control y determinación del curso que, efectivamente, debe actuar; por último, el resultado de decisiones e interacciones previas. Surgen como instrumento para gestionar la guerra, aislar un conflicto o prevenir la escalada de fuerza en un escenario, llevándonos a la gestión de riesgos militares.

Riesgo es la posibilidad de eventos dañinos, la concreción de un peligro o una amenaza con impacto en las operaciones.[42] Toda ROE depende de los objetivos perseguidos, del tipo de amenazas y riesgos, de la ideología del gobierno. Una postura ideológica concreta puede incidir en los aspectos técnicos de una operación a través de sus ROE. No es igual una ROE en Afganistán o en Malí.

38 : VV.AA. NATO Legal Deskbook. Bruselas: NATO, 2010, p. 261.

39 : PORTERO, Florentino, Presente y futuro de la OTAN. Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), Conferencia. Instituto Gutiérrez Mellado (30 de noviembre de 2006), en www.gees.org/articulo/3350/; y MICHAELS, Jim, "Nations limit use of NATO forces", USA Today, 28 de septiembre de 2006, en www.usatoday.com/news/world/2006-09-28-afghanistan-nato-caveats_x.htm.

40 : DROR, Yehezkel, y GARSON, David. El estudio de las políticas públicas. México: Editorial Miguel Angel Porrúa, 2000; y MORAN, Michael; REIN, Martin; y GOODIN, Robert E. The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, 2006.

41 : SALAZAR VARGAS, Carlos, La definición de política pública, *Bien Común*, nº 209, p. 47 y sis, en www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf.

42 : NATO RTO TR-IST-049, Improving Common Security Risk Analysis, septiembre de 2008, p. 2-2, en http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-IST-049///$$TR-IST-049-ALL.pdf.

Pues bien, las ROE tienen mucho de máquina, en el sentido dado a tal palabra por Deleuze y Guattari, más allá de los meros dispositivos tecnológicos.[43] Una máquina es poder singular de enunciación,[44] un ente con capacidad de definir la realidad y actuar sobre ella; el resultado de ensamblar componentes heterogéneos, sociales, tecnológicos, energéticos, morales, corporales, militares. La visión de las ROE como mecanismo y diálogo crea metáforas: si son máquinas, son también conjuntos de elementos cuya relación o engranaje permite aprovechar, dirigir, regular o transformar una energía necesaria para un trabajo, con un fin determinado: voluntad política concretada en acto violento; y el trabajo la operación militar. Según las propuestas contenidas en "El *antiedipo*: capitalismo y esquizofrenia", de Deleuze y Guattari, tenemos tres tipos de máquinas: "sociales" (los grupos), "deseantes" (los individuos) y "técnicas" o funcionales, que enlazan las anteriores. Las ROE pertenecen a estas últimas.

Las sociedades, según la máquina imperante, permiten una triple taxonomía. Reconocemos las "sociedades de soberanía" asentadas en el poder del príncipe, que manejaba máquinas simples, ballestas, palancas, relojes, barcos a vela, los primeros ejércitos dominados por la infantería. Luego aparecen las "sociedades disciplinarias", basadas en el dominio psicofísico, con escuelas, cuarteles, hospitales y cárceles como "topos" de la educación, la socialización y la enculturación. Finalmente advinieron las "sociedades de control", dominando la información, la velocidad, la aviación y la dromología.[45] Marinetti, en sus manifiestos futuristas, cantaba a la velocidad como emblema de la modernidad y la virilidad; y cómo los futuristas se vincularon a la guerra, la violencia, la aviación y el militarismo del siglo XX. La gestión de la información fue la llave del cambio de modelo. La "disciplinaria" devino en "sociedad de control", basada en la omni comprensión y la omni intervención de la información, la comprobación, la inspección, la tecnología híper rápida y la "infotech". Aparecen los ordenadores, los satélites, la cibernética, el GPS, sistemas de mando y control, drones, lo digital, Internet, la algocracia.[46] Las ROE son una parte más de este macrosistema.

La "sociedad disciplinaria", ducha en el dominio psicofísico, causó las guerras mundiales, deviniendo en "sociedad genocida" cuando precisamente tal dominio psicofísico, esa voluntad de poder, se convirtió en asunto eugenésico, en herramienta de ingeniería social para eliminar grupos humanos por decisiones políticas (los grandes genocidios del siglo XX), o bien mediante guerras casi universales. Se hizo pues necesario dominar la violencia para modificar las tendencias, domesticando el

43 : GUATTARI, Félix. Caosmosis. Buenos Aires: Ed. Manantial, 1996, p. 48.

44 : Ibíd.

45 : Estudio de la economía política de la velocidad. Destacan las aportaciones de Paul Virilio.

46 : Del inglés "algocracy", gobierno basado en el uso de algoritmos y ordenadores en la toma de decisiones. ANEESH, A., Global Labor: Algocratic Modes of Organization, *Sociological Theory*, nº 27 (vol. 4), 2009.

azar[47] y el uso de la estadística como herramienta política. Apareció así la "matemática de las decisiones", la Investigación Militar Operativa, que busca aprehender lo real enumerando y cruzando datos; adoptando medidas y dictando órdenes para su curso futuro. La estadística sería el control matematizado, la vigilancia expresada en cifras y esquemas; la ciencia de la persecución silenciosa mediante el "dato-sobre-el-hombre", materia prima con que se alimentan las burocracias de nuestro siglo. Nacidas y expandidas hace ya dos centurias, incluyeron entre sus engranajes a los ejércitos de masas, que adoptaron procesos de decisión de base estadística en el reclutamiento, la logística o el combate; incluso se intentó matematizar con las "leyes de Lanchester".[48] La vigilancia fue herramienta política de dominio panóptico, y las ROE uno de sus engranajes.

MAPA Y TERRITORIO

Las ROE son máquinas topológicas, dotadas de una tecnología que clausuran el espacio donde se aplica la fuerza, el "Campo de Agramante"; poseen naturaleza cartográfica. Basta leer las dictadas durante la Primera Guerra Mundial para aislar por mar a Gran Bretaña; o en la Guerra de las Malvinas por los británicos con el mismo fin; o el cierre de espacios aéreos en la antigua Yugoslavia, Iraq o Libia, creando zonas de combate específicas donde se permitía la violencia y se prohibía la libre entrada, so pena de hundimiento o derribo.

Son un sistema disciplinario, cuya base física (tierra, mar, aire, ciberespacio) es el soporte de la acción militar, el marco de su desarrollo. También escena de combates, representaciones y espectáculos. El público, las audiencias que saben de tales combates por los medios e Internet, se transforman en herramientas de influencia; consumen imágenes, discursos y legitimaciones. Dibujan un mapa concreto, un "Itinerario Antonino" o una "Tabula Peutingeriana" que ubica a las legiones frente a los bárbaros y qué pueden hacer para detenerlos.

Las ROE son mapa, pero no territorio. Para comprenderlo, partiremos de las propuestas de Alfred Korzybski, en su "Semántica General". Contiene la famosa cita "el mapa no es el territorio", conocida como "el axioma de Korzybski". Se cuenta que proviene de una anécdota del servicio militar del autor. En una marcha nocturna cayó en una zanja que no debía estar allí al no figurar en el papel; no se había enunciado ni verbalizado; una zanja que "no era" porque "no se mencionaba". El axioma significa

47 : HACKING, Ian. La domesticación del azar. Madrid: Gedisa Editorial, 2012.

48 LANCHESTER, Frederick William. Aircraft in Warfare: the Dawn of the Fourth Arm. Londres: Constable and Company Limited, 1916, en https://archive.org/details/aircraftinwarfaroolancrich.

que la realidad (lo real relatado) y lo real no son entes iguales. Aquí, las ROE se muestran como lenguaje y mapa de la violencia, no como violencia en sí. Tampoco sustituyen al acto de disparar, ni sirven para adivinar el futuro. Lo real no tiene porqué ajustarse a sus previsiones. Recordemos que son dispositivos escriturales que, con carga enunciativa y política, clausuran el "Campo de Agramante", la modalidad de lo posible heideggeriana, lo factible jurídica y políticamente. En plena indefinición y niebla del combate. Von Moltke afirmaba que ningún Plan de Operaciones sobrevivía a la primera colisión con el enemigo,[49] el ambiente operativo de una unidad en paz puede ser previsible, pero no en guerra.[50] En esta, todo es suposición, confusión, adivinación, Wellington afirmaba haber pasado su vida intentando averiguar qué había al otro lado de la colina.[51]

Las ROE son mapa, relato de un suceso que esperamos acontezca (y que determinaría la aplicación de una ROE u otra) no puede sustituir al suceso en sí, o el fracaso está asegurado. Si las ROE prevén reacciones respecto a actos irreales, si contradicen a la realidad, el actor confunde mapa con territorio, el lenguaje ROE será inexacto y la operación fracasará. Son ejemplos las ROE dictadas para la "Multinational Force" del Líbano en los ochenta, o UNPROFOR en los noventa, con los sucesos de Srebrenica como consecuencia. En estos supuestos, pueden ser incluso perjudiciales para las unidades concernidas.

ENSAMBLAJES MAQUÍNICOS Y "EFECTO Z"

Ya tenemos las máquinas, los constructos cuya adición produce la sociedad: vinculación, realidad global, ensamblaje maquínico. Tal unión es un asunto enunciativo, puesto que la emisión (enunciación) de órdenes es una de las principales actividades asignadas a algunas máquinas concretas, que llamaremos "decisorias" (en el caso de los ejércitos, los mandos, los comandantes, los responsables políticos, auxiliados por otras submáquinas de apoyo a la decisión, los estados mayores). Se incluyen en las estrategias de conocimiento/poder, entre las tecnologías del/sobre el cuerpo, de las muchas enunciadas por Foucault. Explican su teoría del control y dominio: el combate, el uso de la fuerza, la escalada de fuerza; disciplinan los espacios; armas, cuerpos, dolor, coraje, honor, muerte y responsabilidad.

49 : FM 6-0, Command and Control, Final Draft, August 2000, p. 1-14, en http://content.dcmsnet.org/Courses_ARMY/CAS3/Fd114-1/Lesson/fm6-0.pdf.

50 : RELLY, Michael S. The Rules of Engagement in the Conduct of Special Operations (Thesis). Monterey: Naval Postgraduate School, 1995, p. 35.

51 : HART, Liddell. Strategy. Nueva York: Praeger, 1968, p. 21.

¿Cómo nacen los dispositivos maquínicos? Hay una máquina militar que gobierna y dirige otras, al modo del sistema nervioso de un ser vivo. Acabamos de mencionar las **e**strategias de conocimiento/poder, nos movemos en ese ámbito para descubrir el sistema de mando y control ("Command and Control" o C^2). Las ROE se insertan en él, son uno de los engranajes, de los poderes de enunciación y transformación con que se dirigen y coordinan las unidades subordinadas en una operación.[52] Actúa sobre la esencia de los ejércitos, en su masa molar; y está formada por personal, equipos, medios de comunicación, instalaciones y procedimientos (ROE). Si el mando es la capacidad para dictar órdenes, la autoridad para hacerlas cumplir y la responsabilidad de su ejecución;[53] el control es comprobación; la dirección (determinación de objetivos y márgenes de maniobra), más que dominio de las acciones.[54] Si mandar es dominar, controlar es limitar, empresa a la que se dedica la máquina-ROE, coadyuvante al cálculo de necesidades, al uso de los medios, la integración de esfuerzos y corrección de las desviaciones observadas.

El C^2 un sistema neurológico, parecido al nervioso de un ser vivo complejo, cuya función es captar y procesar señales, coordinando órganos para lograr un interfaz eficaz con su medio ambiente. Es una máquina pensante y actuante, que exige un sistema de comunicaciones para que el jefe pueda saber qué sucede en el campo de batalla; un sistema sensorial que capte información y procedimientos estandarizados que equiparen todas las decisiones. Entre ellos se cuentan las ROE. Dentro del $C^{2,}$ hay otra máquina, el sistema ISTAR. En este ambiente, las ROE han llegado para quedarse. Como ha destacado Petraeus, no se debate su validez, sino cómo "implementar directivas que entreguen todo nuestro apoyo a los soldados en circunstancias reales de riesgo", haciendo "todo lo posible para que la población civil no resulte dañada".[55]

Si utilizamos la imagen de un transistor o circuito para explicar cómo funcionan las ROE, hablaremos del "efecto Z", la impedancia. Es la medida de oposición de un circuito a una corriente al aplicar un voltaje, idea que usaremos metafóricamente. Alude a la resistencia que ofrece la institución hacia las ROE. Abundan los ejemplos de jefes que las rechazan, porque supuestamente las restricciones que imponen constriñen

52 : EJÉRCITO DE TIERRA. Empleo de la Fuerza Terrestre (DO1-001). Madrid: Dirección de Servicios Técnicos del Ejército, 1996; y ALBERTS, David S.; y HAYES, Richard E. Understanding Command and Control, Command and Control Research Program, 2006, p. 32, en www.dodccrp.org.

53 : QUERO, Fernando, Mando y liderazgo, Revista Atenea, 25 de julio de 2013, en www.ateneadigital.es/revistaatenea/revista/articulos/GestionNoticias_14175_ESP.asp.

54 : ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz. La profesión militar: análisis jurídico tras la Ley 7/1999, de 18 de mayo, reguladora del personal de las Fuerzas Armadas., Madrid: INAP, 2000, p. 546.

55 : MARCHANT ROA, Gastón. Reglas de Enfrentamiento en Operaciones de Paz, Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (8 de julio de 2013), en http://cecopac.cl/reglas-de-enfrentamiento-en-operaciones-de-paz/.

los métodos más "eficaces", violentos y radicales de combatir.[56] El US. Army realizó un estudio sobre salud mental e impacto psicológico del combate. Sus conclusiones contienen opiniones contrarias a las ROE, que impedirían desarrollar la misión, poniendo en peligro a los combatientes.[57]

Sin unas ROE adecuadas, las unidades enfrentan dos peligros: responder a los ataques débilmente, con daños evitables; que no dominen su agresividad, lo que puede producir daños colaterales difíciles de asumir.[58] Una de las obsesiones militares actuales es reducirlos a porcentajes aceptables, a niveles políticos y de opinión pública,[59] sin saber muy bien cuáles son los niveles de aceptabilidad. El daño colateral es otro concepto posmoderno, una concreción de lo políticamente correcto, relacionado con las ROE.

DAÑOS COLATERALES Y NUEVO LEXICÓN POSMODERNO

Cuando las ROE no se aplican en la debida forma, cuando han sido mal diseñadas, cuando se confunden mapa y territorio, se daña a quienes no debemos, allá donde no queremos. Según el control del daño o el grado de eficacia en el dominio de la acción militar, se habla de daños directos y colaterales. Los primeros son inherentes a la acción; involuntarios los segundos, no se pueden evitar ni prever. Estamos ante unos márgenes de error admisibles, que aseguran un nuevo deslizamiento en la perspectiva,[60] del significante "daño" hacia significados menos agresivos para sus responsables.

Desde el primario, el mal funcionamiento de las ROE y muertes o daños a personas que no se buscaron, aunque fueron aceptados como irremediables, hacia otro nuevo en el que han desaparecido crueldad y muerte. Este último se refiere a una nueva concreción estocástica del riesgo, la muerte y sus consecuencias.

56 : SHAW P. M. Collateral Damage and the United States Air Force. Thesis, School of Advanced Aerospace Studies, Air University, 1997, p 51, en http://handle.dtic.mil/100.2/ADA391809.

57 : OFFICE OF THE SURGEON, MULTINATIONAL FORCE-IRAQ, OFFICE OF THE SURGEON GENERAL, UNITED STATES ARMY MEDICAL COMMAND. Mental Health Advisory Team (MHAT) IV, Final Report (17 November 2006), en http://i.a.cnn.net/cnn/2007/images/05/04/mhat.iv.report.pdf.

58 : Ibíd.

59 : Artículos 51 y 57 del Protocolo Adicional. Declaran ilegal el ataque planeado y ejecutado contra un objetivo militar cuando de las informaciones disponibles, en la fase de planeamiento y de conducción, sea de prever que causará daños entre la población y en bienes civiles, excesivos para la ventaja militar que se espera obtener del ataque.

60 : MILLER, Jacques Allan. El hueso de un análisis, Buenos Aires: Tres Haches, 1998, p. 55 y 56.

El binomio ROE/daños colaterales forma una estructura común de gestión de la violencia, como distintas variables de una ecuación que produjera, con su resolución, la victoria o la derrota, la aceptación de la acción y el juicio ético que la opinión pública hiciera de la operación. Desde Vietnam, la percepción de la legitimidad de una operación (éxito o fracaso) varía según los públicos consideran se han adoptado o no medidas para alcanzar los objetivos previstos con rapidez, eficacia y eficiencia, con un reducido número de víctimas. El humanitarismo de las acciones militares contemporáneas se basa no tanto en una cuestión ética previa -que sin duda existe-, sino en un nuevo discurso y en una aritmética de costes y resultados, que calcula aceptabilidades de daños y pérdidas de vidas y bienes materiales.[61]

Una ratio reducida es prueba de eficiencia en planificación y conducción, y de la posesión de una tecnología militar y unos conocimientos adecuados. "Violencia proporcional", "armamento inteligente", "humanismo militar", "sistemas de última generación". son expresiones que aluden a este nuevo discurso sobre el conflicto, en el que una tecnología panóptica debería asegurar un éxito asociado a un número reducido de víctimas y daños. Cuanto menos matemos, más civilizados somos. El nuevo discurso posmoderno se matiza verbalmente con otros hallazgos ideológicos/lingüísticos muy creativos, como los "bombardeo humanitario"[62] y "armamento quirúrgico". Su fin es representar estructuras, pensamientos y valores que permanecen ocultos a su concreción idiomática, de suma importancia porque se fabrican para la influencia en la opinión pública y el consumo de los medios de comunicación. Los valores/pensamientos subyacentes refieren la brutalidad de la guerra a una nueva concreción ética, compleja y paradójica.

El daño colateral es un concepto de doble uso: herramienta de control interno de eficacia y eficiencia militar, basada en la elección del arma utilizada ("weaponeering")[63]

61 : BROWN, John, Teoría del bombardeo humanitario (ensayo sobre algunos aspectos de la dominación neoliberal), *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 21 (julio de 2003).

62 : BROWN, John, op. cit. La expresión parece proceder de un artículo de Václav Havel, publicado en "*Le Monde*" el 29 de abril de 1999.

63 : Exigida por el Protocolo Adicional I (artículo 57, 2, a, ii.) según el cual las fuerzas atacantes deben tomar las precauciones posibles en sus acciones para evitar daños en la población y bienes civiles. El "weaponeering" no se reduce a elegir un arma o sistema de armas en concreto; supone una acción más compleja, es el proceso de estimación de la "cantidad de armas" precisas para lograr el nivel de daño deseado en el blanco elegido, teniéndose en cuenta su vulnerabilidad, naturaleza, efectos producidos, errores, disponibilidad de munición, letalidad, fiabilidad. Hablamos pues de efectividad. Gracias a las experiencias de las campañas de Iraq y Afganistán, las fuerzas armadas occidentales redefinen las bases para calcular daños producidos en un ataque, directos e indirectos, con las derivaciones resultantes. La iniciativa más seguida es la norteamericana, la "Colateral Damage Estimation". Las fuerzas armadas norteamericanas han publicado un documento que actualiza su doctrina desde el 11-S, incorpora progresos técnicos y conclusiones deducidas de las lecciones aprendidas en Libia y Afganistán. Cualquier estado mayor debe reducir sus expectativas de predecir con exactitud qué daños

y en la "Colateral Damage Estimation" (CDE),[64] técnica esencialmente estadística que permite elegir blancos según los efectos del ataque. En segundo lugar, se convierte en otra submáquina política, subordinada a la máquina-ROE. En cualquier caso, se concibe como una limitación del combate: aunque su mera posibilidad restringe el ámbito de lo factible en operaciones. Se produce,[65] especialmente como fratricidio,[66] porque la lucha no es un asunto matemático. El "combate de precisión"[67] (otro mentefacto posmoderno), que teóricamente debería limitar estos sucesos, no elimina el error humano ni la bruma de la guerra.

Entendido como submáquina política, matiza los efectos que el conocimiento de las bajas podría producir en la opinión pública, repercutiendo en el apoyo al gobierno, sus decisiones y futuras acciones militares. Es una herramienta usada por las autoridades para divulgar su discurso sobre las ROE, la violencia, los daños infligidos y sufridos; los excesos producidos, las violaciones de las normas sobre blancos, etc. Las extralimitaciones no serían crímenes de guerra, sino errores fortuitos, incontrolables; estadísticas asumibles de acuerdo con datos y modelos matemáticos de calidad y confianza en lo planeado. Basta tener en cuenta las decisiones del Tribunal de la Antigua Yugoslavia sobre el estándar de 200 metros en el caso del general Gotovina ("200 Metre Standard").[68] Esto nos deriva a procesos de ingeniería de la organización,

va a producir una acción, minimizando los colaterales. El documento se titula "CJCSI 3160.01ª, 12 October 2012, No-Strike and the Collateral Damage Estimation Methodology", disponible en http://info.publicintelligence.net/CJCS-CollateralDamage.pdf.

64 : Combina daños previstos, bajas probables y restricciones legales, resultando 5 posibles categorías de blancos. Resume en varias preguntas que deben ser planteadas antes del ataque: ¿se ha identificado el blanco como objetivo legal según el derecho de los conflictos armados y las ROE de la operación? ¿Existen en el área del ataque personas civiles, no combatientes, objetos civiles o consideraciones medioambientales que puedan verse afectados por la gama de efectos del arma seleccionada para batir el blanco? ¿Se pueden reducir o mitigar los daños, caso de batir el blanco con el arma y las ROE seleccionadas o se puede emplear otra con otras ROE menos agresivas, sin menoscabo del éxito de la operación?

65 : MALDONADO GARCÍA, E. Buscando la interoperabilidad: la identificación en combate en operaciones multinacionales. Escuela Superior de las FAS, Madrid, Monografía del Curso de Estado Mayor 2003-2004 (19 de abril de 2004), p. 6.

66 : REYNOLDS, J. D. Collateral damage on the 21st century battlefield: enemy exploitation of the law of armed conflict, and the struggle for a moral high ground, Air Force Law Review (Winter, 2005), en http://findarticles.com/p/articles/mi_m6007/is_56/ai_n14700122.

67 : Capacidad para localizar objetivos, actuar con los sistemas apropiados, lograr los efectos exigidos por las operaciones y evaluar resultados. Cf. Joint Vision 2020, Washington: US Government Printing Office, 2000, p. 20.

68 : Párrafo 1898 de la sentencia del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, de abril de 2011. Margen de error (aplicado en los bombardeos de Knin, Benkovac y Obrovac, Operación "Storm" en Croacia); cualquier proyectil de artillería que impactase dentro de un radio de 200 metros de un blanco predesignado, se consideraba ataque lícito; mientras que los impactos fuera se consideraban

a cadenas de producción y al éxito de la productividad, según el número de elementos fabricados sin defectos. El daño colateral es más asunto de ingenieros que de filósofos o moralistas: ante la productividad, consideraciones éticas o culpabilidad se licuan, porque este actuar no obedece a un orden ético, sino a un control de la eficacia, más propio de una factoría. Sustituimos a Aristóteles por Henry Ford. Si los errores y daños colaterales son escasos, podemos asumirlos. Respondemos de igual forma que ante las estadísticas de los accidentes de tráfico. También aquí hay un margen de admisibilidad o tolerancia; si es superado, podemos exigir medidas concretas al gobierno en la reparación, mantenimiento o rediseño de las carreteras.

La base de asumir el daño colateral, que es estadística, transforma la ética con lo aceptable, deducido de una matemática creada ad hoc, fundada en la recolección, análisis e interpretación de datos, que explica intencionalmente condiciones regulares para fenómenos aleatorios. Ahí no tiene cabida la ética. Todo acto no voluntario, propio del libre albedrío, no puede ser imputado al actor. Como tampoco aquellos que, escasos, sean una desviación del curso de los acontecimientos. Si de cada millón de motores fabricados por la factoría Ford uno funciona mal, se acepta sin mayores demandas; si de cada cien bombas lanzadas una no impacta donde debería y mata a alguien, la muerte se acepta, porque es un "accidente" que reduce los errores a un 1 % (una cifra) imputable a lo imponderable.

Para hacer imposible el juicio ético, basta con demostrar que el actor obró sometido a fuerzas externas, incontrolables e impredecibles, una suerte de "forza del destino" matematizada. Así eliminamos cualquier juicio, ético o penal, de ahí proviene el intento liberador que supone la justificación matemática de actos; la estadística (sus aceptabilidades) mata a la ética. Reflexiónese sobre los "desafíos éticos" de toda estadística, planteados por Seltzer.[69] La justificación mediante una esgrima de cifras, frente al "otro" o frente a las audiencias políticas, crea una imagen virtual; una hiperrealidad que libera a los gobiernos y actores concernidos de juicio, reprensión o castigo. Prueba

ilegales, por ser indiscriminados contra personas y bienes. Este "200 Metre Standard" no duró mucho tiempo, no se recoge en ninguna norma del derecho de los conflictos armados ni tratado artillero, ni los magistrados, justificaron las razones para determinar la legalidad de tal medida: ¿Por qué 200 metros y no 175, o 250? El tribunal no lo aclaró. Cf. UNITED NATIONS, "International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, Case No. IT-06-90-A, Date: 16 November 2012, Prosecutor v. Ante Gotovina, Mladen Markač", en www.icty.org/x/cases/gotovina/acjug/en/121116_judgement.pdf. Según su apartado 58: "the Appeals Chamber observes that the Trial Chamber did not explain the specific basis on which it arrived at a 200 metre margin of error as a reasonable interpretation of evidence on the record. The Trial Judgement contains no indication that any evidence considered by the Trial Chamber suggested a 200 metre margin of error".

69 : SELTZER, W. US Federal Statistics and Statistical Ethics: The role of the American Statistical Associations. Ethical Guidelines for Statistical Practice. Versión revisada y extendida presentada en el Seminario organizado por Methodology Section, Washington Statistical Society, New York (2001, febrero).

de ello es la aceptación de los daños colaterales según el principio "good intentions, bad results". Truman afirmó que el ataque atómico a Japón se debía a la cobardía japonesa y a la necesidad humanitaria de acortar la guerra;[70] cuando los portavoces de la OTAN reconocieron incidentes de este tipo en Kosovo (1999), lamentaron las consecuencias de sus acciones, pero subrayaron las buenas intenciones de la operación y el uso de la técnica más avanzada, puesta al servicio de la paz por la Alianza.[71] Al explicar las causas de un error que había causado daños colaterales en un ataque aéreo, se subrayó la buena fe del piloto, su actuación sometida a las ROE dictadas al respecto y la imposibilidad de eliminar totalmente el riesgo de estos "accidentes".[72] La alusión al hecho como "accidente" es ideológica y éticamente significativa.

La relación entre estadística, lenguaje e ideología es palpable. Palabras carentes de ambigüedad, "guerra", "combate", "muerte" se eliminan del lexicón posmoderno, sustituidos por términos como "conflicto", que puede suceder dentro de una empresa, en una comunidad de vecinos, entre barrios, bandas delincuenciales o entre naciones. La introducción del término "TIC".[73] En el lenguaje militar, resulta imposible hallar la palabra "muerte" en casi ningún manual, desapareciendo incluso de los procedimientos establecidos para la repatriación de "fallecidos" en zonas de operaciones. Por otra parte, la estética más externa y superficial del héroe-combatiente se copia y usurpa por otros sectores sociales, como los deportistas en sus spots publicitarios.

Es curioso el ejemplo de los futbolistas, que se presentan en televisión como gladiadores romanos, cruzados templarios o los 300 espartanos. Mientras, el soldado real, el que lucha y muere en el campo de batalla de Afganistán o Ucrania, desaparece en la niebla de la posmodernidad sin ningún honor o reconocimiento. Es un profesional que recibe una paga, como cualquier otro trabajador que, Si cae en combate, no merece de nosotros gran atención. Al fin y al cabo, él ha elegido su profesión voluntariamente, nadie le ha obligado a morir; no merecen especial reconocimiento. Ha pasado la época de las estatuas o lápidas conmemorativas, de los nombres en las calles, de los monumentos gloriosos. Elevando deportistas a la categoría de héroes se minusvalora la heroicidad militar clásica, que desaparece o deviene en cualidad anormal, casi patológica, imposible o risible. Así lo destaca Redeker

70 : POZO MARÍN, Alejandro. Las Guerras Globales. Un enfoque crítico a la supuesta novedad de las guerras contemporáneas y una revisión de los factores globales de los conflictos armados. Tesis doctoral, Universidad Jaime I, Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz, Departamento de Filosofía y Sociología, 2010, p. 363.

71 : LARSON, Eric V.; y SAVYCH, Bogdan. Misfortunes of War. Press and Public Reactions to Civilian Deaths in Wartime. Santa Mónica: RAND Corporation, 2006, en www.rand.org, p. 94.

72 : Ibíd., p. 96.

73 : "Troops in contact", combate contra insurgentes afganos.

en su obra "Le soldat impossible".[74] Estudió el fin del soldado clásico, su recambio por un funcionario armado, uniformado y titular de derechos laborales (vacaciones, asistencia social, guarderías, conciliación familiar, paro en caso de despido) asistido por sindicatos y asociaciones. Este fenómeno se inscribe en otro más amplio, columna vertebral posmoderna: el rechazo a la herencia. La posmodernidad propone e impone al soldado combatir por los derechos humanos, la democracia, lo humanitario, el sistema decimal, la Carta de Naciones Unidas; lo convierte en militante de una nueva emancipación global, concretada en los cascos azules y en el "peacekeeping", mientras la guerra se declara delictiva. "Le soldat impossible" aborda la desacralización de lo militar, su banalización. El ex Jefe del Estado Mayor de la Defensa de Francia, general Georgelin, pronunció un discurso (2009) ante los alumnos del Curso de Estado Mayor en el parisino Colegio Interarmas de la Defensa. Destacó que "la amenaza más grave para nuestros ejércitos es banalizar nuestra condición militar".[75]

La relación entre estadística, lenguaje e ideología nos lleva a la "corrección política", que crea su visión de lo real. El binomio ROE/daño colateral deconstruye las historias y referencias previas, fundando un nuevo modelo conceptual. Inaugura un paradigma militar basado en el control de la violencia sobre la acción y su relato. Además de transformaciones operacionales, supone un cambio en la ética de las armas. Entre otros, utiliza la "magia de las expresiones" o el "poder de la palabra". Nadie encontrará en ningún documento o manual militar actual la palabra "matar", el fin lógico para

74 : REDEKER, Robert, Le soldat impossible. Paris, Roux, 2014.

75 : Rechazo consciente o inconsciente de la ética militar clásica, que pasa por la entrega potencial de la vida en el compromiso inicial. Asociada al triunfo de una cultura pacifista, la fuerza aparece como recurso innecesario, inmoral, delictivo. Encontramos una sociedad egoísta, poco asociativa, no sacrificada, en la que "suceden" guerras "limpias", asociadas a cambios tecnológicos. Se perciben las capacidades militares como instrumento de precisión; al militar se le otorga un nuevo perfil, más académico y técnico, con rasgos guerreros desdibujados y otros novedosos, ingenieriles. El mando debe actuar como un arquitecto o ingeniero, respondiendo de sus actos, tasados en una "lex artis" semejante a la del médico. Si se producen bajas, el oficial se ve ante el juez como si se tratara de un arquitecto, dentista o cirujano estético que no ha hecho bien su trabajo por dejadez, falta de preparación, interés o negligencia. "El 18 de agosto de 2008 morían diez soldados franceses, y otros tantos resultaban heridos en una emboscada en Ouzbin, Afganistán. Un año más tarde, sus familiares denunciaban a los oficiales responsables «por poner deliberadamente en peligro la vida de otro». Estaban furiosos ante el silencio oficial a sus denuncias sobre errores de juicio o excesos de confianza. La acusación va aún más lejos, afirmando que «no hubo reconocimiento aéreo previo, con helicópteros o drones, si bien se sabía que el terreno estaba en manos de los talibanes». El denunciado no es pues el grupo talibán responsable de la muerte de los soldados, sino los oficiales al mando. La respuesta oficial del Estado Mayor de la Defensa no deja lugar a dudas: tal denuncia es inaceptable, al cuestionar el principio mismo de la guerra y la legitimidad de la acción militar. No se hace la guerra sin aceptar que pueda haber muertos". Cf. ARRAZOLA MARTÍNEZ, A. La banalización de la naturaleza militar de las Fuerzas Armadas, Escuela Superior de las FAS, Madrid, Monografía del Curso de Estado Mayor 2013-2014 (30 de abril de 2014); y DE BLAS POMBO, A. De la banalización de la condición militar. ¿Somos los militares realmente distintos?, Revista Ejército, nº 828 (2010).

el que se diseña la práctica totalidad de nuestras armas. A partir de términos con efecto placebo, simplificación conceptual y palabras anestésicas,[76] creamos una nueva realidad. Podríamos añadir el abuso de las siglas y del "officialesse"; una jerga técnico-administrativa trufada de acrónimos y expresiones inglesas pronunciadas según la fonética española, inventado por escritores que redactan discursos y declaraciones para gobernantes, políticos y burócratas.[77]

Así, encontramos expresiones que hacen creer en la existencia de cosas ("armamento inteligente") instaladas por la propaganda y su influencia, plasmadas en la mente de las audiencias; porque la palabra crea la realidad. Si extraemos el daño colateral del contexto técnico-militar, veremos que no es solo un error, o el fruto de un mal cálculo que provoca muertes y daños, una cifra estadística o un porcentaje, una desviación en un diagrama. Es algo más, es una de las llaves de la "creación de la aceptabilidad": las audiencias aceptan un hecho al repetirlo los medios.

En cuanto al valor de las "expresiones anestésicas", enumeremos los nombres de las operaciones militares recientes: la invasión de Panamá (1989) se denominó "Causa Justa"; la operación de Somalia (1992), "Restaurar la Esperanza"; Haití (1994), "Rescate de la Democracia". Como colofón, la operación "Libertad Duradera" tras el 11-S. Ningún daño colateral cometido en una misión con tal nombre podría ser más que un error aceptable. Pensemos en rótulos como "Desert Shield", "Enduring Freedom", "Valiant Guardians", Sea Angel". Estos nombres encarnaban la justicia de la causa: ¿cómo podrían ser culpables quienes actúan como "ángeles"? ¿Qué decir de los "guardianes valientes", cómo enjuiciarlos?

El nombre es parte de un discurso que equipara el relato a la acción, sustituyéndola. Aquí se incardina la "máquina binomio" ROE/daño colateral. En Estados Unidos, se ha demostrado una relación entre difusión de noticias sobre estos daños por los medios de comunicación, respecto a las campañas de Kosovo, Iraq o Afganistán, y aumento de manifestaciones antibélicas (contrarias a las políticas gubernamentales) que son, a la postre, síntomas de una disminución de su apoyo y legitimación.[78] Se prefiere las palabras, pues "pasar a la acción por lo general está mal visto: correspondería a un levantamiento brutal de la inhibición, y por tanto a un proceso psicótico".[79] La psicosis es la pérdida de contacto con la realidad, con el relato que confecciona el poder sobre lo real. Esto no puede consentirse, porque se enfrentarían individualidades con colectividades, "polis" contra "oikos". Sería la abdicación de la política frente al

76 : COLLINS, John, y GLOVER, Ross. Lenguaje colateral. Claves para justificar una guerra. Madrid: Páginas de Espuma, 2003.

77 : BIOY CASARES, Adolfo. Breve diccionario del argentino exquisito, en Obras Completas. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1999, p. 176.

78 : LARSON, Eric V.; y SAVYCH, Bogdan, op. cit., p. 20.

79 : BAUDRILLARD, Jean, op. cit., p. 16.

"yo", la neutralización del "nosotros" y de su discurso amigo/enemigo; gripado del motor del poder ejercido mediante el conflicto. La victoria del "yo solo" de Gálvez, la individualidad radical de la que solo ha sido apóstol en nuestro tiempo una casi herética y olvidada Ayn Rand.

CONCLUSIONES

Las ROE son órdenes que determinan el uso de la fuerza en una operación, y el instrumento para su ejercicio y control. Delimitan el "Campo de Agramante", metáfora que alude al ámbito del conflicto donde se mueven los militares en campaña, en medio del caos, la niebla y el fragor de la batalla; espacio o ámbito cuya naturaleza es física, psicológica, legal y ética; una suerte de ecosistema militar global.

- Las ROE se articulan en un sistema jerárquico según el "Arbor Porphyriana", responden a un esquema estructuralista, nominalista y categórico, dividido en "grupos" y "series". El sistema-ROE se compone de un conjunto de definiciones y efectos, los actores, los "conceptos previos" y los "mandatos", que trazan un mapa de posibles escenarios; y una serie de relaciones que especifican las diversas posibilidades de emplear la fuerza según situaciones concretas. Son una herramienta para gobernar un sistema, teniendo naturaleza algorítmica y cibernética.Las ROE son un idioma, definen qué cosa es el combate, el acto hostil, la amenaza, la propia fuerza, el enemigo. Son también un diálogo realizado en dos planos: los enemigos dialogan entre sí mediante la fuerza a través de las ROE. Desde el punto de vista de los distintos escalones jerárquicos en que se articula cada contendiente, estratégico, operacional y táctico, los actores se comunican mediante el "ROE game", conjunto de procedimientos establecidos en cada organización para implementar las ROE. Utiliza formularios estandarizados, que fluyen en sentido ascendente y descendente: "ROE Request" (ROEREQ); "ROE Authorisation or Denial" (ROEAUTH); y "ROE Implementation or Cancellation" (ROEIMPL).Las ROE son máquinas cartográficas, son mapa, pero no territorio, a tenor del "el axioma de Korzybski". Se muestran como lenguaje y mapa de la violencia, no como la violencia en sí, no predicen el futuro ni ordenan su curso.

- El binomio ROE/daños colaterales forma una estructura de gestión política de la violencia. Daño colateral es un concepto de doble uso, trascendiendo un control interno de eficacia y eficiencia militar, matiza los efectos que el conocimiento de las bajas podría producir en la opinión pública y actúa sobre el apoyo al gobierno, sus decisiones y futuras acciones militares. Es la llave que nos abre la "corrección política", creando su visión de lo real, su propio tótem y tabú. Tal binomio deconstruye las historias y referencias previas y funda un nuevo modelo conceptual. Inaugura un paradigma militar basado en el control de la violencia y en el relato de la acción. Además de transformaciones operacionales, hallamos un cambio en la ética de las armas, levantada sobre la "magia de las expresiones" y el "poder de la palabra".

BIBLIOGRAFÍA

ALBERTS, David S.; y HAYES, Richard E. Understanding Command and Control, Command and Control Research Program, 2006, en www.dodccrp.org.

ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz. La profesión militar: análisis jurídico tras la Ley 7/1999, de 18 de mayo, reguladora del personal de las Fuerzas Armadas., Madrid: INAP, 2000.

ALVA VILLAMÓN, Silvio Javier. El control político de un conflicto de baja intensidad a través de las reglas de enfrentamiento de la autoridad política legalmente constituida: caso frontera del Perú con Colombia. Tesis para el Título de Master en Defensa y Seguridad Hemisférica. Universidad del Salvador, Buenos Aires (Argentina) y Colegio Interamericano de Defensa, Washington DC, Estados Unidos de América, 16 de mayo de 2005, en http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/6E36866A85AE67FE052577B5007FEE7F/$FILE/tuco.pdf.

ANEESH, A., Global Labor: Algocratic Modes of Organization, *Sociological Theory*, nº 27 (vol. 4), 2009.

ARRAZOLA MARTÍNEZ, A., La banalización de la naturaleza militar de las Fuerzas Armadas, Escuela Superior de las FAS, Madrid, Monografía del Curso de Estado Mayor 2013-2014 (30 de abril de 2014).

AUERSWALD, David P.; y SAIDEMAN, Stephen M. NATO at War: Understanding the Challenges of Caveats in Afghanistan, 2009, en www.aco.nato.int.

AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. Entender la Guerra en el Siglo XXI. Madrid: Editorial Complutense y Ministerio de Defensa, 2011.

BAUDRILLARD, Jean. La Guerra del Golfo no ha tenido lugar. Barcelona: Anagrama, 1991.

BENNETT, D. A., y MACDONALD, A. F., Coalition Rules of Engagement, *Joint Forces Quarterly* (Summer, 1995).

BIOY CASARES, Adolfo. Breve diccionario del argentino exquisito, en Obras Completas. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1999.

BROADSTONE, Herman C. Rules of Engagement in Military Operations Other Than War, From Beirut to Bosnia. MMS Thesis. Quantico: Marine Corps Command and Staff College (April 1996).

BROWN, John, Teoría del bombardeo humanitario (ensayo sobre algunos aspectos de la dominación neoliberal), *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 21 (julio de 2003).

CENTER FOR LAW AND MILITARY OPERATIONS & JOINT FORCE JUDGE ADVOCATE, Operational Law Handbook 2002. Charlottesville: The Judge Advocate General´s Legal Center & School (US. Army), 2002.

CENTER FOR LAW AND MILITARY OPERATIONS & JOINT FORCE JUDGE ADVOCATE. Forged in the Fire - Legal Lessons Learned During Military Operations, 1994-2006. Charlottesville: The Judge Advocate General´s Legal Center & School (US Army), 2006.

COLLINS, John, y GLOVER, Ross. Lenguaje colateral. Claves para justificar una guerra. Madrid: Páginas de Espuma, 2003.

DE BLAS POMBO, A. De la banalización de la condición militar. ¿Somos los militares realmente distintos?, Revista Ejército, nº 828 (2010).

DELLA MIRANDOLA, Pico. De la dignidad del hombre. Madrid, Editora Nacional, 1884.

DROR, Yehezkel, y GARSON, David. El estudio de las políticas públicas. México: Editorial Miguel Angel Porrúa, 2000.

EJÉRCITO DE TIERRA. Doctrina de empleo de las fuerzas terrestres (PD1-001). Madrid: Ejército de Tierra, 2012.

EJÉRCITO DE TIERRA. Empleo de la Fuerza Terrestre (DO1-001). Madrid: Dirección de Servicios Técnicos del Ejército, 1996.

ESPOSITO, R. Confines de lo político. Nueve pensamientos sobre política. Madrid: Trotta, 1996.

FAUCONNIER, G. Mental spaces: Aspects of Meaning Construction in Natural Languages. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

GALLARDO PAÚLS, B. Conocimiento y Lenguaje. Valencia: Universidad de Valencia, 2005.

GLUCKSMANN, André. El discurso de la guerra, Barcelona: Editorial Anagrama, 1969.

GRANET, Marie-Béatrice y otros. L'environnement juridique des forces terrestres dans les operations extérieures. París: Ministère de la Défense, 2004.

GRINEVALD, J. La Biosphère: un concept holistique fundamental, en BASSAND, M., GALLAND, B.

JOYE, D., Tranformations techniques et Sociétés, Berna: 1992.

GUATTARI, Félix. Caosmosis. Buenos Aires: Ed. Manantial, 1996.

HACKING, Ian. La domesticación del azar. Madrid: Gedisa Editorial, 2012.

HART, Liddell. Strategy. Nueva York: Praeger, 1968.

HOEGE, H. H., ROE. also a Matter of Doctrine, *The Army Lawyer*, *Department of the Army Pamphlet,* 27-50-353 (June, 2002).

JOINT VISION 2020, Washington: US Government Printing Office, 2000.

KASON, Nancy M. Borges y la posmodernidad. Méjico: UNAM-El Ensayo Iberoamericano, 1994.

LANCHESTER, Frederick William. Aircraft in Warfare: the Dawn of the Fourth Arm. Londres: Constable and Company Limited, 1916, en https://archive.org/details/aircraftinwarfaroolancrich.

LARSON, Eric V.; y SAVYCH, Bogdan. Misfortunes of War. Press and Public Reactions to Civilian Deaths in Wartime. Santa Monica: RAND Corporation, 2006, en www.rand.org.

LORENZO PONCE DE LEÓN, Rodrigo. Las reglas de Enfrentamiento (ROE) como paradigma del Estado de Derecho en operaciones militares. Madrid: Ministerio de Defensa, 2012, en www.portalcultura.mde.es/Galerias/actividades/fichero/2012_PreDefQuerolyLombardero_Las_ROExs.pdf.

LYOTARD, J. F. La condición postmoderna. Madrid, Ediciones Cátedra, 1987.

MALDONADO GARCÍA, E. Buscando la interoperabilidad: la identificación en combate en operaciones multinacionales. Escuela Superior de las FAS, Madrid, Monografía del Curso de Estado Mayor 2003-2004 (19 de abril de 2004).

MARCHANT ROA, Gastón. Reglas de Enfrentamiento en Operaciones de Paz, Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (8 de julio de 2013), en http://cecopac.cl/reglas-de-enfrentamiento-en-operaciones-de-paz/.

MARTINS, Mark S., Rules of Engagement for Land Forces: A Matter of Training, Not Lawyering, *Military Law Review*, vol. nº 143 (Winter 1994).

MICHAELS, Jim, Nations limit use of NATO forces, *USA Today*, 28 de septiembre de 2006, en www.usatoday.com/news/world/2006-09-28-afghanistan-nato-caveats_x.htm.

MILLER, E.S. Interoperability of Rules of Engagement in Multinational Maritime Operations. Alexandria: Center for Naval Analysis, 2003.

MILLER, Jacques Allan. El Hueso de un análisis, Buenos Aires: Tres Haches, 1998.

MORAN, Michael; REIN, Martin; y GOODIN, Robert E. The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, 2006.

OFFICE OF THE SURGEON, MULTINATIONAL FORCE-IRAQ, OFFICE OF THE SURGEON GENERAL, UNITED STATES ARMY MEDICAL

COMMAND. Mental Health Advisory Team (MHAT) IV, Final Report (17 November 2006), en http://i.a.cnn.net/cnn/2007/images/05/04/mhat.iv.report.pdf.

PHILLIPS, Guy R. Rules of Engagement: A Primer, *The Army Lawyer*, *Department of the Army Pamphlet* 27-50-248 (July 1993), en www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/07-1993.pdf.

PIERINI, Jean Paul, Rules of Engagement, Status of forces agreements and Criminal Law: different approaches as to the legal base of the use of force in military operations and conflicts of jurisdiction in respect of foreign friendly fire. XVème Congrès International de Défense Sociale (Toledo, September 2007). Le Droit Pénal entre la guerre et la paix: Justice et cooperation pénale dans les interventions militaries internationales, en www.defensesociale.org/xvcongreso/informacion_fr.php.

PORTERO, Florentino, Presente y futuro de la OTAN. Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), Conferencia impartida en el Instituto Gutiérrez Mellado (30 de noviembre de 2006), en www.gees.org/articulo/3350/.

POZO MARÍN, Alejandro. Las Guerras Globales. Un enfoque crítico a la supuesta novedad de las guerras contemporáneas y una revisión de los factores globales de los conflictos armados. Tesis doctoral, Universidad Jaime I, Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz, Departamento de Filosofía y Sociología, 2010.

QUERO, Fernando, Mando y liderazgo, *Revista Atenea*, 25 de julio de 2013, en www.ateneadigital.es/revistaatenea/revista/articulos/GestionNoticias_14175_ESP.asp.

REDEKER, Robert. Le soldat impossible. Paris, Roux, 2014.

RELLY, Michael S. The Rules of Engagement in the Conduct of Special Operations (Thesis). Monterey: Naval Postgraduate School, 1995.

REYNOLDS, J. D., Collateral damage on the 21st century battlefield: enemy exploitation of the law of armed conflict, and the struggle for a moral high ground, *Air Force Law Review* (Winter, 2005), en http://findarticles.com/p/articles/mi_m6007/is_56/ai_n14700122.

SAGEN, Scott D, Rules of Engagement, *Security Studies,* vol. 1, nº 1 (Autumn 1991).

SALAZAR VARGAS, Carlos, La definición de política pública, *Bien Común*, nº 209, en www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf.

SARTRE, Jean Paul. ¿Qué es la literatura? Buenos Aires: Losada, 1957.

SELTZER, W. US Federal Statistics and Statistical Ethics: The role of the American Statistical Associations. Ethical Guidelines for Statistical Practice. Versión

revisada y extendida presentada en el Seminario organizado por Methodology Section, Washington Statistical Society, New York (2001, febrero).

SHAW P. M. Collateral Damage and the United States Air Force. Thesis, School of Advanced Aerospace Studies, Air University, 1997, en http://handle.dtic.mil/100.2/ADA391809.

SOLIS, Gary D. The law of armed conflict: international humanitarian law in war. Nueva York: Cambridge University Press, 2010.

VV.AA. Direitos Humanos e Globalização. Porto Alegre: EDIPUCRS-Pontificia Universidade Católica de Río Grande do Sur, 2010.

VV.AA. NATO Legal Deskbook. Bruselas: NATO, 2010.

WOMACK, S., Rules of Engagement in Multinational Operations, *Marine Corps Gazette* (February, 1996).

- Artículo recibido: 27 de noviembre de 2014.
- Artículo aceptado: 16 de abril de 2015.

REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE)

José María Santé Abal

Teniente Coronel del Ejército del Aire. Diplomado de Estado Mayor. Magister de Seguridad y Defensa de la Universidad Complutense de Madrid. Diploma de Estudios Avanzados en el área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la UNED-Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Doctorando en Paz y Seguridad Internacional de la UNED-Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Correo: jsanaba@oc.mde.es

CÓMO PREVENIR QUE LOS CONFLICTOS SOCIALES DERIVEN EN CONFLICTOS ARMADOS

Resumen

En el mundo académico hay voces que proclaman la imposibilidad de predecir los conflictos armados basándonos en el análisis polemológico de sus causas. Pero en todo conflicto armado, además de las causas, hallamos protagonistas y circunstancias que los rodean y que condicionan la evolución del conflicto. Este hecho nos lleva a pensar que la respuesta a la cuestión sobre la posibilidad de prevenir que un conflicto social evolucione hacia un conflicto armado podría dilucidarse estudiando esos protagonistas y sus circunstancias. A través de este artículo, mostraremos una vía de investigación que podría dar respuesta a la hipótesis planteada.

Palabras clave

Conflicto social, conflicto armado, violencia, prevención, historia de la guerra.

Abstract

There are voices within academia that deem it impossible to predict armed conflict on the basis of the polemological analysis of its causes. Yet, in any armed conflict, in addition to its causes, we see actors and circumstances that surround such conflict and that condition its evolution. This leads us to believe that the answer to the question about whether it is possible to prevent a social conflict from becoming an armed conflict could lie in the study of these actors and circumstances. This article will reveal an avenue for research that could provide a response to the proposed hypothesis.

KeyWords

Social conflict, armed conflict, violence, prevention, history of warfare.

CÓMO PREVENIR QUE LOS CONFLICTOS SOCIALES DERIVEN EN CONFLICTOS ARMADOS

INTRODUCCIÓN

El Análisis de la violencia y la guerra ha sido una constante en la filosofía, precursora de la sociología. La guerra es una preocupación filosófica del hombre, porque el impacto que puede tener un conflicto bélico en las vidas de los afectados puede ser radical.[1] La historia de la humanidad también se escribe con muy diversas posiciones o aproximaciones a los motivos por las que el hombre hace la guerra, esgrimidas por estrategas y filósofos, y más recientemente por sociólogos y politólogos.

Entre los clásicos, podemos recordar como para Creso, Rey de Lidia, la guerra es una insensatez que tiene, entre otros, el resultado de aumentar el número de padres que verán enterrar a sus hijos.[2] Horacio hace referencia a los vencedores, cuya alegría cuantifica en el llanto de las madres.[3] Independientemente del histórico debate sobre la posibilidad de prevenir el conflicto armado.[4] Admitiremos que la violencia no es deseable. Esa es la razón por la que el estudio de la guerra y la violencia es una constante en la Historia.

Los conflictos armados actuales tienden a proyectar sobre la población civil la violencia, tratando de producir un resultado favorable a los intereses de quienes la dirigen. La reciente Historia de la Guerra de Bosnia nos mostró un conflicto armado que no consistió exclusivamente en un enfrentamiento entre fuerzas convencionales; supuso, además, un ejercicio continuado de violencia sobre la población civil.[5] Esto se ha convertido en una constante en los conflictos de las últimas décadas.[6] Más que una preocupación histórica, el estudio de la guerra y la violencia debe ser, una urgencia.

1 FRAGA, Manuel, Guerra y Conflicto Social, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, p IX.

2 Apud FRAGA. Ibid. p 88-89.

3 QUINTO HORACIO FLACO. *Carmina*, Odas I, p 1 apud FRAGA ibid. p 89.

4 FREUND, Julien. Sociologie du Conflict, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1995, ISBN 84-7823-385-7, p 27.

5 KALDOR, Mary. New and Old Wars: Organized violence in Global Era, Barcelona, Tusquets, 2001 p.65-80.

6 STEPANOVA, Ekaterina, "Trends in armed conflicts" en SIPRI year Book 2008: *Armaments, Disarmament and International Security* New York, Oxford University Press, 2008 p 44-45.

Los análisis de la guerra y la violencia precisan enfoques transdisciplinares que nos alejen de trabajos especializados, ajenos a la realidad de un problema multidimensional. El término transdisciplinar es a la combinación de los medios propios de cada disciplina, con el objeto de estudiarla desde un prisma diferente. Es un concepto que se opone al de interdisciplinar, vinculado a la agrupación de estudios del mismo problema bajo otras perspectivas científicas.[7]

Sólo a través de la transdisciplinariedad puede llegarse más allá del punto donde se han quedado las diferentes ciencias sociales en su propio terreno de investigación.[8] El hecho de que no exista una causa única de la violencia hace que el problema del estudio del origen de los conflictos armados sea tan complejo que precise una aproximación transdisciplinar[9] evitando que en el proceso de investigación dejemos fuera elementos esenciales en el análisis.

En el mundo académico existen opiniones que desechan la posibilidad de predecir el conflicto armado en función de las causas que lo generan. Entre los sociólogos se ha extendido la opinión de que la violencia es innata a la sociedad. No por ello debemos dejarnos llevar hacia la fatalista conclusión de que es imposible fortalecer los mecanismos de prevención del conflicto armado.

La diferencia del hombre frente a los otros animales, su disposición a destruir a los de su propia especie, que nos ilustra el conocido tópico literario hobbesiano "*Homo homini lupus*", original del escritor y comediógrafo romano Plauto,[10] es por lo que no debemos nunca cejar en la lucha contra la violencia. La presencia de la violencia, acechándonos permanentemente, debe motivarnos a mantener siempre la guardia alta y continuar en la investigación que prevenga o, al menos, minimice sus efectos. El sufrimiento que se genera con cualquier conflicto armado es tan grande, que debe ser suficiente para motivarnos en la búsqueda permanente de formas de minimizar la violencia.

En el Derecho Internacional, existen disposiciones aplicables en la prevención de los conflictos armados, destacando la Carta de Naciones Unidas,[11] o el Acta Final

7 SENHAAS Dieter, "Contribución de la irenología: la transdisciplinariedad" en JOXE A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, París, Unesco, 1981 p 113-14.

8 Ibíd. p 113-16.

9 KLINEBERG Otto "Las causas de la violencia desde una perspectiva socio-psicológica" en JOXE A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, París, Unesco, 1981 p 136.

10 PLAUTO, T. Mario *Asinaria* Madrid, Gredos, 1992 ISBN 84-249-1496-1 p16.

11 NACIONES UNIDAS. Carta de las Naciones Unidas [En línea]. United Nations [New York] 26 junio 1945 [ref. de 03 febrero 2015]. Disponible en el web: http://www.un.org/es/documents/charter/index.shtml.

de Helsinki.[12] Las organizaciones surgidas de esos documentos, Naciones Unidas y OSCE, son ejemplos de la existencia de mecanismos, en la legislación internacional, diseñados para prevenir el conflicto armado. Hoy disponemos de las herramientas científicas que nos proporciona la Prospectiva para trabajar sobre cualquier sistema social, con el fin de condicionar su evolución hacia escenarios deseados.[13]

En todo conflicto armado existe un proceso evolutivo previo de construcción, conocido como la escalada del conflicto. La escalada confirma la existencia de riesgo de que el conflicto derive en conflicto armado. Lo que hoy es riesgo, mañana puede constituir peligro, pasado una amenaza para la Paz.[14]

Cuando existe riesgo, podemos decir que el conflicto en estudio debe constituir una preocupación para la seguridad, pero cuando ese riesgo se materializa en un peligro o amenaza para la Paz, la cuestión se transforma en un reto que fácilmente puede envolver actuaciones preventivas que requieran el uso de la violencia. Entonces, los conflictos constituyen un peligro o una amenaza para la seguridad, cuando se producen las actuaciones preventivas que envuelven medidas diplomáticas, económicas y, finalmente, de ejercicio de la fuerza.

Si existiese algún procedimiento que permita valorar la existencia de riesgo de evolución de un conflicto social en conflicto armado, dispondríamos de margen suficiente para poder emplear las herramientas que brinda el Derecho Internacional y la Prospectiva para modificar las condiciones que rodean a dicho conflicto, tratando siempre de evitar su posible evolución hacia la violencia.

La cuestión de la prevención del conflicto armado, como anticipábamos, no ha sido aún resuelta. El análisis que realizaremos a lo largo de este artículo estará dedicado concretamente al proceso evolutivo de aquellos conflictos sociales que derivan en armados. A lo largo del artículo, trataremos de mostrar, desde una perspectiva transdisciplinar, una vía de investigación presumiblemente aplicable en la búsqueda de respuestas a la cuestión sobre la posibilidad de la prevención.

12 Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. *Acta Final de Helsinki* [En línea] OSCE [Helsinki] 1 agosto 1975 [ref. de 03 febrero 2015]. Disponible en el web http://www.osce.org/es/mc/39506?download=true.

13 BAS, Enric. *Prospectiva. Como usar el pensamiento sobre el futuro*. Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1999, edic. de 2002, p. 56-59.

14 BALLESTEROS, Miguel A. "Las estrategias de Seguridad y Defensa" en BALLESTEROS, Miguel A. et al *Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI* Madrid, Ministerio de Defensa, 2004, ISBN 84-9781-087-2 pp. 17-18.

UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CONFLICTO

La definición del conflicto no es materia en la que se haya llegado a un acuerdo extenso entre los investigadores.[15] Antes de comenzar parece conveniente, considerando ese desacuerdo, definir qué debemos entender por conflicto, y por añadidura, conflicto social y conflicto armado.

En este proceso de definición, aunque utilizaremos conceptos desarrollados por autores e investigadores bien conocidos, huiremos del planteamiento de sus teorías y sus definiciones, puesto que tampoco es objetivo de este artículo realizar una exposición o análisis de las mismas.

En términos generales, los investigadores admiten que en todo conflicto existe una oposición. Esta se puede producir en múltiples facetas de la vida.[16] La oposición es algo que también existe en la competición. En la competición, los objetivos de las partes son mutuamente incompatibles[17] o divergentes,[18] circunstancia generalmente asociada a su escasez.[19] De esa incompatibilidad de objetivos surge la oposición.

La agresividad es una característica innata del ser humano[20] que se manifiesta en mayor medida en los competidores que obtienen los mejores resultados.[21] Agresividad es la tendencia a actuar o a responder agresivamente,[22] es decir, de forma violenta.[23]

15 FREUND. Opus cit, p 58. Véase también BOTTOMORE, T. B. "Sociological Theory and the Study of Social conflict", en MCKENNEY, J. C. y TIRYAKIAN, E. A. *Theoretical Sociology* Nueva York, Appleton Century, 1979, p 138 reimpreso en BOTTOMORE, T. B., *La sociología como crítica social*, Barcelona, Península, 1976 apud GINER, Salvador. *Sociología*, Barcelona, Ediciones Península, 1979, ISBN: 84-297-0924-X, p187.

16 GINER. Salvador, opus cit. p 64-65.

17 MITCHELL, Christopher Roger. *The Structure of International Conflict*. Nueva York, St Martin's Press, 1981 p 17.

18 ROSS, Marc Howard. *La Cultura del Conflicto*, New Haven, Yale University Press, 1995. Traducción de José Real Gutiérrez, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica SA, 1995. ISBN 84-493-0166-1. p 38.

19 MAC IVER R. M. y PAGE C.H. *Sociología* 3ª Edic. Madrid, Tecnos, 1966 p 69. Véase también GINER Salvador, opus cit. p 65.

20 FREUND. Opus cit, p 114-17. Según este autor, los sociólogos no han llegado alcanzado la unanimidad en lo que se refiere a determinar si se trata de un comportamiento instintivo o no.

21 Ibíd. p 121.

22 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua*. 23ª edic. [En línea]. RAE [Madrid] 2014. [ref. de 10 de marzo de 2015] Disponible en el web: http://lema.rae.es/drae/?val=agresividad.

23 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua.* 23ª edic. [En línea] RAE. [Madrid]

La agresividad no es conflictiva en sí misma, pero es lo que nos impulsa a la agresión, al empleo de la violencia, si las condiciones que nos rodean lo favorecen.[24] La agresión es una respuesta que se caracteriza por el ejercicio de la fuerza con la intención de causar un daño a las personas o a los bienes,[25] mientras que por violencia podemos entender el ejercicio de la fuerza física con el fin de hacer daño, causar perjuicio o coartar por la fuerza la libertad personal.[26] La agresividad contiene, por tanto, una carga de hostilidad, es decir: contiene "intención de perjudicar al otro".[27]

Así pues, la hostilidad es el elemento de la agresividad que impulsa a la agresión cuando las condiciones favorecen a ello. Cuando, durante la competición, aparece la hostilidad, la competición pasa a ser conflicto.[28]

Como decíamos, esa hostilidad, ese deseo de perjudicar al otro, es lo que puede conducir al empleo de la violencia en el esfuerzo por romper la voluntad del otro durante el desarrollo del conflicto.[29] La violencia es, por lo tanto, una consecuencia de la hostilidad.

Por añadidura, cuando las partes llenan de carga emocional sus posturas, estas ya no pueden ser vistas como triviales por aquellas.[30] La trascendencia se convierte en la característica de esas posturas y, a partir de ese momento, pasan a ser en valores irreductibles. El hecho de que un valor o conjunto de valores se reafirme como irreductible frente a otros valores, por constituirse en principios, adviene el antagonismo. Si los antagonismos entran en juego, la hostilidad adquiere la característica irreductible propia de los mismos.[31] Podemos afirmar que la presencia de carga emocional en el conflicto hace de la hostilidad en un factor imposible de eliminar.

Un curioso ejemplo nos lo muestran muchos hinchas de futbol cuando muestran su agrado por las desgracias del equipo tradicionalmente rival, aunque estas desgracias no beneficien a su propio equipo. Esta actitud es contradictoria con el concepto de competición, pues en la competición lo que se desea es medirse al rival, no quitárselo

2014. [ref. de 10 de marzo de 2015] Disponible en el web: http://lema.rae.es/drae/?val=agresivo.

24 FREUND. Opus cit, p 121.

25 DELGADO, José M.R. "The neurological basis of violence", International social science journal, vol XXXIII, 1971. P 27-35 apud KLINEBERG Opus cit. p 123.

26 MACKENZIE W. J .M. "Power, violence, decision" Penguin, 1975, p 39 apud KHAN Opus cit. p 191.

27 FREUND. Opus cit. p 121.

28 Ibid. p 121.

29 Ibid. p 10.

30 ROSS. Opus cit. p 102.

31 FREUND. Opus cit, p 124-25.

de en medio de cualquier forma. Un buen competidor lo que desea es enfrentarse a los mejores para medirse con ellos. Cuando se le pregunta a alguno de esos hinchas por las razones de esa actitud, tan ajena a los valores éticos que le han inculcado, la respuesta es siempre la misma: "Un auténtico hincha de este equipo siempre se alegra de las desgracias de su eterno rival, sin importar la naturaleza de estas".

Además de la hostilidad, otra característica que diferencia la competición del conflicto es la ausencia de respeto por las reglas que rigen la primera.[32] El hecho de que el fin último, tanto de la competición como del conflicto, sea imponer la voluntad de uno sobre otro, implica la escalada.[33] Una de las consecuencias de la escalada es el riesgo de soslayar las reglas de la competición.

Cuando las partes mantienen el compromiso de ajustarse a las reglas, o la disuasión producida por el temor al castigo que supone traspasarlas produce el mismo efecto, la escalada queda enmarcada dentro del afán por la superación. En cambio, cuando traspasa los límites establecidos por las reglas de enfrentamiento, la competición se transforma en conflicto.

La presencia de la hostilidad en el conflicto, combinada con la escalada, tiene como consecuencia el traspaso de los umbrales de la violencia. El problema es, que una vez traspasados los umbrales de la violencia, hostilidad y escalada se conjugan actuando como un catalizador de la violencia, al exhortar a unos y otros a incrementar las consecuencias negativas para la otra parte.

Adicionalmente, parece oportuno puntualizar la diferencia que existe entre crisis y conflicto. Ambos términos son utilizados de forma indistinta por los medios de comunicación, en muchos casos con poco acierto.

Crisis no es equivalente a conflicto ni viceversa: Crisis implica la presencia de un tercero, mientras que el conflicto tiende a ser bipolar. Cuando el tercero en una crisis tiende a diluirse en favor de la bipolaridad, el resultado es el conflicto.[34] La irrupción de un tercero en el conflicto que no toma partido por ninguna de las partes puede, por lo tanto, desarticular el conflicto. Por eso es tan importante la figura del mediador, y precisamente por eso es tan importante que la imagen del mediador no pueda vincularse a la parcialidad.

Como afirmábamos más arriba, hostilidad, transcendencia y escalada se conjugan para convertir la competición en conflicto, y posteriormente en conflicto violento. Así pues, podríamos definir el conflicto como "***la oposición de dos partes (bipolaridad) en la consecución de un objetivo mutuamente excluyente, más allá de reglas de***

32 GINER. Opus cit. p 65.

33 FREUND. Opus cit. p 165.

34 Ibid. p 272.

competición y con la presencia de hostilidad, en cuyo desarrollo podría llegarse al empleo de la violencia y en cuya escalada podría llegar hasta las últimas consecuencias".

Tampoco existe sobre el concepto de conflicto social una teoría general que nos permita ceñirnos a una definición comúnmente aceptada.[35] Por ello, una vez definido el concepto de conflicto a efectos de este artículo, pasamos a definir qué debemos entender por conflicto social cada vez que encontremos este término. Para hacerlo, simplemente procederemos a delimitar la aplicación del concepto de conflicto que dábamos en el párrafo anterior:

Así pues, conflicto social es ***"aquel en el que las partes en oposición son grupos de personas que cohabitan en espacio y tiempo en una región del planeta definida por la delimitación territorial de un Estado".***

Nos abstenemos, en esta definición, de indicar los motivos del conflicto, a diferencia de otras definiciones aportadas por autores como Coser[36] o Giner,[37] desechamos el empleo de términos como liza[38] o contienda,[39] también empleadas en otras definiciones, que podrían aplicarse igualmente a la competición. Apelamos a la definición anteriormente aportada sobre el conflicto.

En la delimitación del conflicto social en el espacio nos remitimos al recurso artificial de las delimitaciones territoriales de los Estados. Este recurso nos permite descartar casos en los que el conflicto social enfrenta a un mismo grupo frente a otros en diferentes Estados, tal y como sucede en el caso de los Kurdos.[40] La razón de esta decisión es que el conflicto social del grupo identificado no es el mismo en cada uno de los Estados en que está presente, aunque el grupo trate de presentarlo como un único conflicto en su discurso. Simplemente la existencia de sistemas estatales organizados bajo códigos legales diferentes y de comunidades diferentes a las que teóricamente el grupo se enfrenta en cada Estado, sientan unas condiciones que inducen a pensar que nos hallaríamos ante conflictos sociales diferentes.

35 GINER Salvador, opus cit. p 196.

36 COSER Lewis A. *The Function of social conflict*, Glencoe: Free Press, 1956, p 8 apud GINER Salvador opus cit, p 65.

37 GINER Salvador Opus cit. p 65.

38 Ibíd. p 65.

39 MAC IVER R. M. y PAGE C.H. Opus cit. p 65.

40 ZORRILLA José Antonio, "Los Kurdos" en Madrid, *Documento de Opinión* del IEEE 52/2014 [En línea] Instituto Español de Estudios Estratégicos [Madrid] 12 mayo 2014. [ref. de 22 marzo 2015] Disponible en el web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO52-2014_Kurdos_ULtimo_JAZorrilla.pdf .p 2.

Solo a efectos de este artículo, deberemos entender por conflicto armado ***"aquel conflicto social en el que alguno de los grupos enfrentados, organizado de forma consciente y atendiendo a un plan, lleva a cabo acciones mediante el empleo de armas, contra el grupo opositor o contra sectores de la población que identifica como pertenecientes al mismo, con el fin de alcanzar el objeto del que surge la oposición"***.

En esta definición de conflicto armado cabe la aportada clásica de Guerra de Clausewitz, como un acto de fuerza para imponer la voluntad de un grupo a otro, a través del desgaste del segundo y en cuyo ejercicio puede ser que no se contemplen límites.[41] O la definición de Baquer como relación entre grupos de hombres marcada por el uso intencionado de la violencia o la dialéctica de voluntades hostiles.[42]

De la misma forma, la definición de Guerra que aporta Giner[43] tiene cabida en nuestra definición sobre conflicto armado. Durante el transcurso del conflicto armado, escalada y hostilidad pueden conjugarse hasta llegar al deseo de destrucción o de subyugación del grupo opositor y al derramamiento de sangre.

Pero, aunque debamos admitir que la guerra entra dentro del espectro del conflicto armado con nuestra definición, no pretendemos establecer ninguna delimitación conceptual.[44] El propósito de este artículo es investigar sobre el proceso de transición del conflicto social hacia el conflicto armado cuando esto sucede, sin establecer distinciones entre el tipo de conflicto armado, y ciñéndonos a las definiciones aportadas.

Por otro lado, es preciso mencionar que la Guerra es un fenómeno que no puede derivar sólo del conflicto social. Las guerras como consecuencia del enfrentamiento de Estados, aunque puedan estar vinculadas a causas relacionadas con la existencia de conflictos sociales en el seno de alguno de los Estados en oposición, no tienen cabida en nuestro concepto de conflicto armado puesto que tampoco lo tienen en nuestro concepto de conflicto social en el que establecíamos que ámbito geográfico del mismo quedaba delimitado por las fronteras de un Estado.

41 CLAUSEWITZ, Carl von. *On War*. HOWARD, Michael. (Trad.) y PARET Peter (Trad.) Princeton (New Jersey) Princeton University Press, 1976, ISBN 0-691-05657-9, edic. de 1985 ISBN 0-691-01854-5 p 75-77.

42 BAQUER, Miguel A. ¿A qué denominamos guerra? Madrid, Ministerio de Defensa, 2001, ISBN 84-7823-854-9, p 13-14.

43 GINER Salvador, Opus cit, p 197.

44 Véase como ejemplo de delimitación del concepto de guerra la mención a la definición del SIPRI (Instituto de Investigación para la Paz de la Universidad de Estocolmo) que se hace en ORTIZ, Román D. "Las nuevas guerras civiles" en CUETO, Carlos de y JORDÁN, Javier. (Coords.) *Introducción a los estudios de Seguridad y Defensa*, Granada, Comares, 2001, ISBN 84-8444-278-0, p 36.

Así pues, podríamos decir que la Guerra es un fenómeno que puede derivar del conflicto social y que cuando lo hace, entra dentro del espectro del conflicto armado tal y como lo hemos definido de cara a este artículo.

Para terminar, conviene matizar que con esta definición de conflicto armado se pretende mantener el fenómeno del terrorismo fuera del concepto definido, puesto que una característica fundamental del terrorismo es que los ataques no se realizan contra el grupo opositor, sino contra la organización social a nivel estatal, mediante ataques contra aquellos que los terroristas identifican con dicho sistema.[45]

En origen, el terrorismo es conflicto, conforme a nuestra definición. Pero, por el contrario, no podemos considerarlo conflicto social, según nuestra propia definición, porque supone la oposición de un grupo a un sistema, y no a otro grupo social. En su narrativa discursiva, el terrorista va seleccionando los grupos objeto de sus ataques que mejor se ajusten, coyunturalmente, a las necesidades de ese discurso, con el fin de crear efectos sobre la población de la que pretende su apoyo frente al sistema.[46] El hecho de que el terrorismo se materialice en ataques de un grupo social contra otro nos induce a pensar que realmente consiste en dos grupos en oposición, cuando en realidad es un grupo frente a un sistema de organización social.

Delimitado así el problema, este artículo centrará sus análisis en el proceso de evolución del conflicto social hacia el conflicto armado en aquellos casos en los que así sucede.

EL DEBATE SOBRE LA PREDICCIÓN DEL CONFLICTO ARMADO

Es un hecho que cuando analizamos un conflicto social que tiene riesgo de derivar en conflicto armado, percibimos condiciones que nos hacen concluir cómo puede ser la evolución de ese conflicto, casi desde una perspectiva determinista; de forma natural, tendemos a emplear el razonamiento para, basándonos en experiencias anteriores, predecir lo que va a ocurrir.[47] Pero, por otro lado, desde la polemología se nos advierte de la imposibilidad de prevenir la Guerra basándonos en las causas que se encuentran en su origen.[48]

45 LÁZARO, José. "Los mecanismos de la violencia: Diálogos con Enrique Baca Valdomero" en AZNAR Federico et al, *La Guerra contra la Violencia*, Madrid, Triacastela, 2014, ISBN 978-84-95840-87-5 p 64-65.

46 Ibíd. p 65-66.

47 BAS Enric, Opus cit. p 40-44.

48 AZNAR, Federico. Las nuevas guerras. Validez de la polemología para el análisis de los conflictos del siglo XXI. Tesis doctoral. Madrid. Facultad de Ciencias políticas y Sociología de la Universidad

En las próximas líneas trataremos de explicar el porqué de estos dos hechos con el fin de concluir si existe espacio para la anticipación prospectivista[49] de conflictos armados como consecuencia de conflictos sociales.

El estudio de numerosos conflictos armados que podríamos calificar de derivados de conflictos sociales (Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Palestina, Guerra Civil Española, Darfur, Ruanda, Somalia…) corrobora la existencia de una recurrencia de circunstancias previas al conflicto, tales como la existencia de discursos populistas basados en el argumento de la diferencia entre grupos sociales, la escasez de recursos económicos, bajos niveles de educación, incapacidad por parte del estado de ejercer el monopolio de la violencia, pérdida o ausencia de la legitimidad del estado, altos niveles de crimen organizado, influencias exteriores, inclinación de determinadas culturas al empleo de la violencia como recurso en la resolución de disputas, etc.

El conflicto surge de manera aleatoria. Las causas que un día lo provocaron pueden no hacerlo en otras circunstancias, por ello no es posible saber a priori qué causas van a producir un conflicto[50] aunque sí podemos estudiar causas que en el pasado estuvieron detrás de un conflicto. Es lo que Weber denomina la imputación causal.[51] No sabemos si una causa común producirá un conflicto determinado, pero dado un conflicto, podemos estudiarlo con el fin de intentar imputarle una o varias causas.

En cualquier caso, los conflictos obedecen a una pluralidad causal, que dificulta enormemente el estudio de sus orígenes. Además, como nos indica Clausewitz, algunas de sus causas pueden permanecer ocultas.[52]

Gastón Bouthoul, por su parte, nos habla de causas presumidas queriendo significar la imprecisión de cualquier estudio a este respecto.[53] La combinación de esa pluralidad de precedentes presumidas, con las circunstancias hace muy difícil prever como van a continuar los acontecimientos, o remediar sobre el terreno una situación conflictiva. Por esto es imposible establecer un patrón sobre la evolución de un conflicto social basado solamente en el conocimiento de sus causas.

La sociedad es un sistema complejo, en el que no es fácil descubrir las causas de una acción. Es mejor encontrar cuales son los mecanismos de acción desde el conocimiento

Complutense de Madrid. 2009 p 58.

49 BAS Enric, Opus cit. p 40-44.

50 FREUND Opus cit. p 107.

51 WEBER, Max. *Essais sur la théorie de la science*. Paris, Plon, 1965 p163 apud FREUND. Ibíd. p 107-8.

52 CLAUSEWITZ, Carl von. *De la Guerra*.TII p 553 apud AZNAR Federico, Opus cit. p 138-39.

53 BOUTHOUL, Gaston. *Traité de Pólemologie*. París, Payot, 1970 8ª parte apud FREUND Opus cit. p 109.

del sistema.[54] A través del estudio de cada sociedad, es posible descubrir los mecanismos particulares de funcionamiento de la misma. El conocimiento de dichos mecanismos permite influir en su funcionamiento con el fin de producir efectos que conduzcan hacia escenarios deseados, como nos propone la prospectiva. El principio de la acción-reacción, propio del Pensamiento Cartesiano, es demasiado simple para que, aplicado sobre las causas visibles de un conflicto, nos permita predecir el futuro.

Ningún conflicto es igual a otro.[55] Todo conflicto está rodeado de sus propias circunstancias, que son irrepetibles y que contribuyen a hacer cada uno igualmente irrepetible.[56] Las causas están en el origen del conflicto, pero su evolución depende precisamente de ellas.[57]

Galtung distingue entre dos teorías básicas sobre el origen de la violencia. Por un lado, la teoría del "condicionamiento" sobre el origen de la violencia, sostiene que son las circunstancias las que condicionan el comportamiento del individuo. Por otro, la teoría del "disparador" sostiene que las circunstancias actúan como catalizador de una tendencia innata del ser humano.[58] Independientemente del mayor o menor acierto de cada una de ellas, Que ambas le otorgan un valor fundamental en la evolución hacia el comportamiento violento a las circunstancias que concurren en el individuo.

Un estudio realizado a finales de los años sesenta sobre la violencia en Estados Unidos concluye que la naturaleza nos da únicamente la capacidad para la violencia; de las circunstancias sociales depende que ejerzamos efectivamente esa capacidad, y la forma de ejercerla.[59]

La impredictibilidad del conflicto está relacionada con la actuación de los personajes que intervienen.[60] Sin duda, la irrepetibilidad del individuo y su combinación con las circunstancias que rodean al conflicto lo hacen impredecible.

54 LABORIT, Henry. "Mecanismos biológicos y sociológicos de la agresividad" en JOXE A. (coord.), La Violence et ses Causes, París, Unesco, 1981 p 47.

55 FREUND. Opus cit. p 157.

56 AZNAR, Federico, Opus cit. p 138.

57 FREUND. Opus cit. p 166.

58 GALTUNG, Johan, "Tipologías de la violencia" en JOXE A. (coord.), La Violence et ses Causes, París, Unesco, 1981. p 104.

59 *Violence in America. Report to the National Commission on the Causes and prevention of Violence*, Nueva York, Signet Books, 1969 apud KLINEBERG Opus cit. p 126. Se trata del informe final de la Comisión Nacional para las causas y la prevención de la violencia, que el presidente norteamericano Lyndon B. Johnson estableció tras los asesinatos de Martin Luther King y Robert Kenedy.

60 SHUPILOV, V.P. "La violencia desde el punto de vista de la criminología: Problemas metodológicos" en JOXE A. (coord.). *La Violence et ses Causes*, París, Unesco, 1981 p 166.

Pero, aunque debamos admitir que ningún conflicto es igual a otro, parece también obvio que existe espacio para la previsión, como prueba que el éxito del desencadenamiento de un conflicto esté relacionado con la elección del mejor momento para hacerlo.[61] Esa necesidad de elegir correctamente el mejor momento para desencadenar el conflicto, entendiendo desencadenamiento como la estimulación de un conflicto social latente, surge de la presencia o ausencia de esas circunstancias que condicionan su evolución.

La impredictibilidad del conflicto hace del trabajo investigador del sociólogo una tarea realmente compleja. Freund admite que la capacidad de la sociología para prevenir el conflicto armado es rebasada en ciertos aspectos.[62] La capacidad de la sociología frente a esta cuestión no es absoluta, permitiendo sólo una cierta aproximación, que puede ser más o menos precisa, en otras palabras: al trabajar sobre la posibilidad de que un conflicto evolucione en conflicto armado, debemos tener siempre presente términos como "posible" y "probable" y alejarnos de conceptos absolutos.

Admitiendo que la evolución del conflicto es impredecible, obviamente debe existir espacio para poder anticipar la mayor o menor probabilidad de evolución de un conflicto social hacia la violencia, en función de los protagonistas y circunstancias concurrentes.

VIOLENCIA Y ORGANIZACIÓN SOCIAL

La violencia es intrínseca a toda sociedad. Se la puede reprimir, no suprimir.[63] Precisamente por ello, desde la antigüedad se desarrollan esfuerzos para tratar de regular la violencia de todo conflicto. En el plano de la política interior, se plasman en las Cartas Constitucionales y los marcos jurídicos de los estados modernos que Max Weber identifica como la transferencia a los poderes del Estado del monopolio de la violencia. Pero también se desarrollan en el plano de la política exterior, con el establecimiento de importantes convenios internacionales que regulan el uso de la fuerza, que tradicionalmente conocemos como Legislación Internacional.[64]

La postura Hobbesiana sobre la seguridad de la comunidad como el fin de la política sitúa a esta última como garante de la seguridad. Costumbres, normas, leyes, convenios, acuerdos de diferentes niveles. Reflejan cómo regula la sociedad la vida humana para

61 FREUND. Opus cit. p 158.

62 Ibíd. p 24.

63 ARISTÓTELES. *Politique*, V, 1301 b-7-10 apud FREUND Ibíd. p 34.

64 FREUND. Opus cit. p 69.

evitar el recurso a la violencia, circunscrita como patrimonio de instituciones, las cuales también se encuentran bajo unos mecanismos de control.[65]

Durante el siglo XIX, aparecen las teorías sobre el monopolio de la violencia en manos del Estado. Para Marx, el estado ejerce este monopolio oprimiendo al pueblo en favor de una clase dirigente. Según Weber, la violencia es un medio que solamente el Estado debe emplear, manteniendo en todo momento el "monopolio legítimo de la violencia".[66]

En el modelo de Estado weberiano, la Constitución es la regla máxima, que regula el empleo de la fuerza por parte del gobierno a través de las instituciones.[67] En las próximas líneas trataremos de analizar las razones que sustentan esta organización estatal y la cesión del monopolio de la violencia al Estado.

El proceso a través del cual el hombre decide asociarse es complejo; responde, en términos generales a la observación de las ventajas de la vida en sociedad frente al individuo aislado. La capacidad asociativa e imaginativa, exclusiva del ser humano, establece una diferencia con el resto de animales.

Esa capacidad asociativa del hombre le permite establecer reglas para poder repetir situaciones de bienestar, algo que el resto de animales sólo pueden hacer de forma instintiva o extremadamente simple. Este mecanismo es el que estimula al hombre a organizar las reglas de su sociedad. De la misma forma, el ser humano es capaz de establecer reglas que le permiten alejarse de las situaciones potencialmente peligrosas.

La situación utópica en la que el hombre consigue organizarse en sociedad, estableciendo unas normas que alejan el ejercicio de la violencia de la práctica de cualquier actividad, Freund la denomina Estado agonal. Se trata de un modelo de organización estatal donde todo conflicto ha sido sustituido por competición. En el Estado agonal la rivalidad siempre está presente, siendo en ocasiones conflictiva; pero las normas excluyen el recurso a la violencia. Incluso la intención hostil es excluida de las normas. Quien no se ajusta a éstas, será castigado (penalizaciones) e incluso apartado de la sociedad (cárcel).[68]

La organización política de las sociedades modernas ha dado lugar a dos modelos de cesión al Estado de ese monopolio de la violencia, que identificamos con la democracia

65 Apud FREUND. Ibíd. p 90-94.

66 WEBER, Max. "Politics as a vocation" en GERTH, H.H. y MILLS, C. Wright. *From Max Weber*: Essays in sociology. Londres. 1967 p 78 y WEBER, Max. The theory of social and economic organization. Nueva York 1966 p 407 apud KHAN Rasheeduddin, "La violencia y el desarrollo económico y social " en JOXE A. (coord.), La Violence et ses Causes, París, Unesco, 1981 p 192.

67 Apud FREUND. Opus cit. p 90-94.

68 Ibid. p 72-74.

y la Autocracia. En realidad, en el segundo, no existe una cesión del monopolio, sino que un grupo social, normalmente bajo el liderazgo de un individuo, se hace con el monopolio del ejercicio de la violencia y la emplea para garantizar su propio orden.

Una diferencia fundamental entre ambos sistemas de organización social es que la Autocracia excluye la competición de la organización Estatal, con el fin de garantizar el orden que previene la violencia generalizada. En la actualidad, podríamos decir que la forma de organización social más próxima al Estado agonal es el Estado Democrático.[69]

Los sistemas democráticos que promueven la competición han traído sociedades que se desarrollan mucho más rápido que aquellas en las que, en favor de un orden que previene la violencia generalizada, se instauran sistemas políticos totalitarios que no favorecen la competencia.

Podemos decir que, cuando en el mismo espacio coinciden personas que aspiran a las mismas condiciones de bienestar o ausencia de peligro, se produce la competición. Cuando no existen unas reglas para ejercer esa competición, encontrarnos conflicto. En el estado agonal, la presencia de esas reglas de enfrentamiento está garantizada.

Como consecuencia de esta competición, surge la organización jerárquica. En la sociedad industrial, los técnicos y los burócratas ocupan los puestos más importantes dentro de la jerarquía social que en épocas anteriores correspondían a otras actividades. Es la acción del Estado la que garantiza esa jerarquía, a través de las reglas que establece para la competición. Pero cuando la acción del Estado se debilita y el monopolio del empleo de la fuerza deja de estar en manos del Estado, otros, sin atenerse a las reglas de la competición, tengan la oportunidad de acceder a los puestos superiores de esta jerarquía.[70]

En ese proceso competitivo desregulado, se harán con los puestos más altos de la jerarquía los que sometan al resto del grupo mediante la violencia. En ese momento, todo el ordenamiento social es soslayado, quedando el grupo social a merced de los más belicosos. El vencedor ocupará los puestos superiores de la jerarquía, imponiendo su orden.

Así pues, la cesión del monopolio de la violencia al Estado es la herramienta que emplea toda sociedad democrática para protegerse frente al ejercicio de la violencia. Pero esto no significa, como veremos, que la violencia desaparezca en las sociedades democráticas.

69 Ibid. p 74.

70 LABORIT. Opus Cit. p 50-63.

VIOLENCIA EFECTIVA O DIRECTA Y VIOLENCIA VIRTUAL O ESTRUCTURAL

Aunque la perspectiva de la "no violencia" es respetable, no es coherente pretender la erradicación absoluta de la violencia en una coyuntura de violencia difusa y se manifiesta de formas diversas. La violencia no sólo existe cuando la vemos, sino que existe en multitud de aspectos y circunstancias de la relación humana.[71]

El término violencia que empleábamos al definir conflicto lo definimos como el ejercicio de la fuerza física con el fin de hacer daño, causar perjuicio o coartar por la fuerza la libertad personal.

Freund aporta una definición de violencia mucho más compleja que vamos reproducir puesto que nos ayudará a comprender el posterior debate sobre los límites de la violencia:

"La violencia consiste en una relación entre poderes, no simplemente entre fuerzas que se desarrolla entre varios individuos o grupos humanos de dimensión variable, que renuncian a otras maneras de mantener relaciones entre ellos para forzar directa o indirectamente al otro a actuar contra su voluntad y ejecute los designios de una voluntad extraña bajo las amenazas de la intimidación, de medios agresivos o represivos, capaces de atentar contra la integridad física o moral del otro, contra sus bienes materiales o contra sus ideas más preciadas, que se arriesga a la aniquilación física en caso de resistencia supuesta, deliberada o persistente."[72]

Freund reconoce la existencia de dos tipos de violencia[73]:

- Directa o de actuación, que es la que se ejerce durante una agresión, desde la amenaza hasta la violencia física, con o sin armas;
- Indirecta o de situación, la que no se manifiesta de forma abierta, tiene un carácter insidioso y difuso. Esta clase de violencia puede presentarse en un rango muy amplio. en su manifestación más aguda corresponde a sistemas de organización social opresivos (autocracias), y en su rango más bajo, algunos autores como Galtung, la llevan hasta la manipulación.[74]

71 DOMENACH, Jean-Marie. "La Violencia" en JOXE A. (coord.) *La Violence et ses Causes.* París, Unesco, 1981, ISBN 92-3-301809-1, p 39.

72 FREUND. Opus cit. p 84.

73 Ibid. p 85 - 86.

74 Ibid. p 88.

Galtung parte de una clasificación en cuatro tipos de violencia que le llevan a reconocer el binomio freundiano:

1. Violencia clásica, física o psicológica. Atenta directamente contra las condiciones psicofísicas de otro ser humano.
2. Pobreza. Atenta contra las necesidades básicas del ser humano.
3. Represión. Atenta contra los derechos humanos.
4. Alienación. Afecta a las necesidades superiores del ser humano, las que van asociadas a su condición de ser racional.

Las tres últimas constituyen lo que Galtung denomina la violencia estructural, que carece de autor material identificable y que no es evidente.[75]

Como podemos observar Freund y Galtung coinciden en la existencia de una clasificación en dos grupos: Violencia directa y violencia indirecta o estructural. Con el fin de simplificar, las denominaremos directa e indirecta.

A pesar de coincidir en plantear dos grupos diferenciados, Freund matiza claramente el concepto de Galtung de violencia indirecta, aduciendo que la laxitud del segundo en la definición de los límites de la violencia indirecta destruye el significado de la violencia. Para Galtung si hay "condiciones de existencia diferenciales" ya hay violencia. El problema es que en todas las relaciones sociales están presentes esas condiciones diferenciales de existencia. Freund argumenta que si todo es violencia, nada es violencia porque no puede distinguirse con claridad.[76]

Según Freund, para que exista violencia debe haber intención de "forzar" al oponente a aceptar una voluntad ajena, directa o indirectamente.

Una vez definido el concepto de violencia indirecta, volvemos a la definición de conflicto, basándonos en la idea de violencia.

Nos referíamos a la violencia diciendo que el conflicto sucedía más allá de reglas de competición, con hostilidad palpable; que en su desarrollo podía recurrirse a la violencia. La violencia indirecta puede existir dentro de las mismas normas que regulan la organización social. Ello sitúa a la violencia indirecta fuera del conflicto, pero vinculada a la organización en sociedad. Este análisis coincide con la afirmación de Freund sobre la violencia indirecta en el sentido de que se trata de una violencia sin conflicto.[77]

75 GALTUNG. Opus cit. p. 98-99.

76 FREUND. Opus cit. p 87-91.

77 Ibíd. p 86.

La violencia directa e indirecta está muy relacionada.[78] Algunos autores como Senhaas[79] y Mertens[80] sostienen que la violencia social y política directa puede ser la única salida de un grupo social frente a la violencia indirecta que la sociedad ejerce sobre los individuos.

El propio sistema social es capaz de engendrar violencia desde la misma represión de ésta[81] en su pretensión de extirparla.[82] El caso de las operaciones en Libia contra el régimen de Gadafi, lanzadas para proteger a la población civil,[83] es un ejemplo de como un intento de eliminar la violencia de la ecuación de las protestas enmarcadas en la "Primavera Árabe", ha redundado en un estado de guerra civil[84] y en el descontrol del armamento en una zona del planeta, el Sahel, donde la acción del estado brilla por su ausencia.[85]

No es posible regular todas las relaciones sociales, y que las sociedades, debido a los avances tecnológicos, económicos y sociales, se encuentran en continua evolución, lo cual da lugar a que las normas queden obsoletas, incapaces de regular la realidad social. Esto genera situaciones de violencia indirecta. Una vez que esta se instala, llamará, tarde o temprano, a la violencia directa.

Es preciso mantener una constante evolución de la organización social que garantice la transición hacia fórmulas que, aunque no lleguen a satisfacer las necesidades de todos los grupos sociales, al menos garantice que se tienen en consideración.

78 GALTUNG. Opus cit. p 100-01.

79 SENHAAS. Opus cit. p 111.

80 MERTENS, Pierre. "Violencia institucional, violencia democrática y represión" en JOXE, A. (coord.), *La Violence et ses Causes.* París. Unesco, 1981. ISBN 92-3-301809-1 p 260.

81 POKLIEWSKI-KOZIEL, Krzystof. "Estudio de la violencia desde la perspectiva de la defensa social" en JOXE, A. (coord.) *La Violence et ses Causes.* París. Unesco, 1981 p 172-182.

82 DOMENACH. Opus cit. p 43.

83 NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. *Resolución 1973.* [En línea] United Nations [New York] 17 marzo 2011 [ref. de 10 febrero 2015]. Disponible en el web: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011). p 3.

84 MESA, Beatriz. "Libia, el nuevo narcoterrorismo" *Documento de Opinión del IEEE* 120/2013 [En línea] Instituto Español de Estudios Estratégicos [Madrid] 10 diciembre 2014. [ref. de 05 febrero 2015] Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO120-2013_DerivaLibiaExtremismo_BeatrizMesa.pdf. p 2.

85 FUENTE, Ignacio. "La amenaza híbrida: Yihadismo y crimen organizado en el Sahel" *Documento de Análisis del IEEE 57/2014* [En línea] Instituto Español de Estudios Estratégicos [Madrid] 03 diciembre 2014 [ref. de 03 febrero 2015]. Disponible en: http://www.ieee.es/contenido/noticias/2014/12/DIEEEA57-2014.html. p 11-12.

Alrededor de la relación entre evolución social y conflicto existe un debate que trata de determinar si los cambios en la organización social son la razón de la violencia, o si por el contrario, la violencia es la razón de dichos cambios. Según Lewis Coser, la violencia sirve a la sociedad para que avancen los conflictos sociales enquistados cuando la parte dominante, la que ostenta el monopolio de la violencia, no quiere aceptar el cambio.[86] Hannah Arendt y R. plantean sostienen la relación entre violencia y cambio social,[87] mientras que otros autores, como los estructural-funcionalistas Lucian Pye,[88] Edward Shils[89] y Clifford Geertz[90] sostienen que son los cambios sociales los que causan la violencia debido a la sensación de inseguridad atribuible a ese cambio.

Es posible que ambas posturas sean ciertas, y que las circunstancias determinen su orden en cada conflicto. La violencia indirecta requiere pues alteraciones, replicadas por otras en una sucesión que llevan a otras manifestaciones de violencia indirecta.

Independientemente de este debate sobre qué sucede antes, parece evidente es que conflicto y cambio social están íntimamente relacionados. Sea el conflicto el medio por el que se producen los cambios sociales, o bien una consecuencia del cambio social,[91] el conflicto permite enfrentarse a las nuevas situaciones generadas por la evolución de la sociedad o a aquellos problemas no afrontados hasta el momento por diferentes razones,[92] cuando no existen reglas de competición, implicando de esta forma el recurso a la violencia directa. Cuando el conflicto es mantenido dentro de unos rangos aceptables hay evolución; y cuando se sobrepasan, produce revolución y lleva asociada la violencia directa.[93]

Aunque no debamos aceptar el empleo de la violencia directa para resolver un conflicto, puesto que estaríamos admitiendo que el fin justifica los medios, es preciso

86 Apud BIENEN, Henry. *Violence and social change*. Chicago, 1968 p 21 apud KHAN Opus cit. p 202-03.

87 ARENDT, Hannah. *On violence* Nueva York, 1970 y DAHRENDORF, R. *Class and class conflict in industrial society* Stanford, 1959 apud KHAN. Opus cit. 205.

88 PYE, Lucian. *Guerrilla comunism and Malaya.* Princeton 1956; *Politics, personality and national building: Burma´s search for identity.* New Haven, 1962; *Aspects of political development.* Boston 1966; y PYE, Lucian y VERBA, Sidney. *Political culture and political development.* Princeton 1965 apud KHAN Opus cit. p 206.

89 SHILS, Edward. *Torments of secrecy* Glencoe 1956 p 111; *Political development in the new states* Nueva York 1962 apud KHAN. Opus cit. p 206.

90 GEETZ, Clifford. (dir.) *Old societies and new states: the quest for modernity in Asia and Africa.* Nueva York, 1963 apud KHAN. Opus cit. p 206.

91 FRAGA IRIBARNE. Opus cit. p 21.

92 FREUND. Opus cit. p 77.

93 FRAGA IRIBARNE. Opus cit. p 21.

admitir que a lo largo de la historia, se hayan producido casos en los que la violencia directa haya sido una de las pocas alternativas creíbles frente a la violencia estructural de un sistema sin mecanismos que le permitieran evolucionar. El debate sobre la legitimidad de la violencia directa como medio para derrotar a la violencia indirecta tiene una larga tradición.[94]

Es la violencia la solución que precisa menos ingenio y la que más miseria trae para muchos, ajenos a las reivindicaciones del cambio, ni con el diseño social que lo impide. Para teóricos de la revolución violenta como Lenin, Mao y Debray, la distancia más corta entre dos puntos, en determinadas circunstancias, puede ser la violencia organizada.[95] Estas teorías se sustentan sobre el argumento del beneficio del grupo frente al individuo, aunque normalmente omiten que se trata de lo que unos pocos consideran en beneficio del grupo frente a la desgracia de un número mucho mayor de individuos. Se trata pues de una forma moderna de despotismo ilustrado.

Es preciso admitir que la violencia estructural puede forzar al individuo a tomar acciones, en colaboración con otros, para generar cambios sociales que alivien esa presión; pero la historia brinda múltiples ejemplos de movimientos no violentos que han sido capaces de alcanzar sus objetivos frente a la violencia estructural. Gandhi, Luther King, el sindicato polaco Solidaridad, la Revolución de los Claveles en Portugal, la lucha contra el Apartheid, o la Transición española.

Como seres humanos, lo que nos diferencia del resto de los animales es nuestra capacidad racional. El camino de la razón es lento. Requiere estudio, inteligencia, el sacrificio personal frente al sacrificio de los demás.

Si la violencia forma parte de la condición social del ser humano, la inteligencia también es nuestra. Traicionar a ésta es traicionar nuestra condición humana. Justificar la violencia directa como única salida frente a la violencia estructural no ser más que una forma de justificar un discurso destinado a conseguir el sacrificio de los demás en pos de unas metas que difieren del verdadero interés del grupo.

Aunque no exista justificación para la violencia directa, excepto en el supuesto de defensa propia, ni para el consentimiento de la violencia estructural, no es realista aspirar a un mundo caracterizado por la ausencia de violencia. Eso sería una utopía. Porque la violencia siempre estará presente, es preciso trabajar sin descanso para domeñarla en cualquiera de sus formas.

94 MERTENS. Opus cit. 241-42.

95 BIENEN. Opus cit. p 46 apud KHAN. Opus cit. p 205.

EL PAPEL DE LA FRUSTRACIÓN EN EL CONFLICTO SOCIAL

El derecho forma parte de la realidad del conflicto. Toda reivindicación no es más que la reclamación de lo que se ve un derecho, podemos considerar el derecho como fuente de conflicto.[96] El Estado agonal no puede regularlo todo. La necesidad de modificarlo siempre está presente, bien por incompleto, bien porque la evolución económico-social da lugar a ello o, simplemente, porque contradiga al derecho natural.[97]

Cuando el cuerpo legal no dispone de mecanismos que permitan el cambio, es cuando no se deja otra escapatoria que el conflicto como forma de modificar aquello que se considera una injusticia. El derecho no puede ser visto como la solución a la violencia, sino que actúa como un limitador,[98] quizás un mecanismo de prevención, que permite la presencia del conflicto controlando los riesgos de evolución hacia la violencia.

Debemos admitir la posibilidad de que existan sociedades cuyos mecanismos de reforma puedan ser insuficientes para canalizar posibles aspiraciones de la población. Pero aquí no cabe simplificar el problema diferenciando entre sistemas democráticos y sistemas autocráticos. Vivir en un sistema autocrático no significa que la única vía de evolución sea la violencia, ni que, tratándose incluso de un sistema democrático esté garantizado el rechazo de la vía de la violencia. La Historia de España del siglo XX es un ejemplo de ello, con la evolución desde el sistema democrático de la II República hasta la Guerra Civil, o con la transición pacífica del sistema autárquico de la dictadura franquista a un sistema democrático.

La Historia demuestra, a través de múltiples ejemplos que no son los sistemas sociales en sí mismos los que han garantizado las vías alternativas, sino que las personas y las circunstancias tuvieron un papel fundamental en la elección del camino y en el éxito de esa decisión.[99]

Admitiendo que existen otras alternativas a la violencia directa para derrotar la violencia estructural, nos preguntamos qué puede dar lugar a que la elección del grupo sea una u otra. Para intentar contestar a esta pregunta comenzaremos nuestra observación en el punto en el que el conflicto comienza su evolución.

96 FREUND. Opus cit. p 278.

97 Ibid. p 286.

98 Ibid. p 279-80.

99 ROBERTS, Adam. "Introduction" en ROBERTS, A. y GARTON, ASH T. (edit.). *Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present*. Oxford University Press, 2009. New York. ISBN 978-0-19-955201-6 p 20-24.

Uno de los principales argumentos presentados por muchos investigadores sobre el origen de la violencia es ligándola a un estado de frustración generalizado del grupo. Según Graham-Gurr, la frustración es la razón fundamental del comportamiento violento de grupos sociales en Estados Unidos.[100]

La frustración es un factor que, junto a otros, puede desatar un comportamiento violento. La frustración relativa, la surgida de una comparación, es muy potente, tanto desde el punto de vista de la comparación con otros, como con la situación anterior de uno mismo.[101]

La teoría sobre el origen de la violencia de John Dollard conocida como teoría de la frustración-cólera-agresión, sostiene que la causa fundamental de la violencia es la cólera producida por la frustración.[102]

La teoría de la privación relativa de T.R. Gurr sostiene que la violencia tiene su origen en la percepción del hombre de la discrepancia entre sus esperanzas y sus posibilidades en dos planos: Lo que el individuo se cree acreedor en justicia y lo que se cree que con sus medios puede alcanzar.

Cuando el hombre se enfrenta a la realidad y percibe que no podrá alcanzar lo que cree le corresponde, se produce el descontento. En términos sociales, el descontento generalizado, es canalizado políticamente y luego usado para proyectar la violencia en favor de los objetivos políticos.[103]

La teoría de la curva de J. Davis sostiene que la violencia surge en depresiones producidas tras largos periodos de expansión que han alimentado esperanzas de crecimiento continuado, y no durante largos periodos de privación. Es la comparación entre expectativas y resultados reales el factor que está realmente en el origen de la violencia.[104]

La teoría del cambio social y la frustración sistemática de Feierabend y Nesvold sostiene que la frustración sistemática se encuentra en el origen de la violencia. Puede

100 GRAHAM, H.D. y GURR, T.F. (dir.) *The History of violence in America. Report to the National Commission on the causes and prevention of violence.* Bantam Books, 1969 apud HALLORAN, James D. "Los medios de comunicación social: ¿Síntomas o causas?" en JOXE, A. (coord.) *La Violence et ses Causes.* París. Unesco, 1981 p 142

101 KLINEBERG. Opus cit. p 129-31.

102 DOLLARD John *Frustration and aggression* New Haven, 1939 p 21 apud KHAN Opus cit. p 194.

103 GURR, Tomas Robert. *Why men rebel.* Princeton. Princeton University Press, 1970 p 13 apud KHAN Opus cit. p 194-95.

104 DAVIES, James C. "Toward a theory of revolution". *American sociological review, nº 27*, febrero 1962 p 5-19 apud KHAN. Opus cit. p 195.

producirse por muchos motivos, pero se puede agrupar en: Frustraciones por la diferencia entre aspiraciones y logros, frustraciones por las estimaciones, frustraciones por las incertidumbres, y frustraciones por aspiraciones y previsiones contradictorias.[105]

Las tres últimas teorías están basadas en la primera. Podemos apreciar un aspecto en común: La frustración causada por la deprivación relativa como principal factor desencadenante de episodios de violencia social. Los estudios realizados sobre este aspecto de la psicología social demuestran que existe una clara vinculación entre la génesis del descontento social y el sentimiento de deprivación relativa.[106]

La hostilidad que caracteriza al conflicto suele estar asociada a pérdidas graves en el curso de la competición. En esas pérdidas está el origen de los sentimientos de frustración[107] vinculados al conflicto. En los sociales, la depravación relativa juega un papel fundamental como origen de la frustración.

105 GRAHAM, H.D. y GURR, T.F. (dir.) Opus cit. p 635-38 apud. KHAN Opus cit. p 194-97.

106 BROWN Rupert "Relaciones Intergrupales" en HEWSTONE M. et al. (Dir. Y Coord.) *Introducción a la Psicología social. Una perspectiva europea*. 3ª edic. Barcelona, Ariel, 1992, ISBN 84-344-0855-4, p 392.

107 ROSS Opus cit. p 242.

CONCLUSIONES

Citábamos cómo numerosos movimientos sociales han alcanzado con éxito sus objetivos reformadores, sin necesidad de recurrir a la violencia directa. También hemos señalado cómo la violencia directa organizada puede ser el camino más rápido. Las circunstancias en torno al conflicto social dictan la mayor efectividad de las acciones.

La violencia directa acarrea penurias que pueden alcanzar a buena parte del grupo. Partiendo de que la elección del camino de la violencia directa pudiera ser un proceso consciente,[108] en la evaluación de las opciones deberían ponderarse las posibilidades de éxito frente a las consecuencias negativas. El resultado de esa ponderación tendría que llevar al grupo a creer que las ventajas superarían a los inconvenientes. Surge la pregunta de si es posible, y cómo, influir en esa evaluación.

Aparentemente, sí es posible influir en este proceso de evaluación y decisión del grupo. Una mayor o menor percepción sobre las pérdidas sufridas en la competición con otro grupo puede agudizar el estado de frustración. Las percepciones entran en el ámbito de lo subjetivo y por lo tanto están sometidas a la influencia del entorno.

La percepción de las posibilidades de éxito y el imaginario de futuro tras el conflicto, así como la valoración de la situación en del grupo, son todas ellas subjetivas. Esto hace que el proceso de decisión sea dependiente de cualquier elemento que influya o motive al grupo, ya sean individuos o circunstancias. Esta posibilidad de influir en el proceso de decisión grupal habilita a circunstancias y protagonistas para poder determinar la evolución de un conflicto, tal y como habíamos indicado en el debate sobre la posibilidad de la prevención del conflicto armado.

A través del conocimiento de los condicionantes capaces de influir en los procesos de motivación del grupo, probablemente podamos encontrar la razón por la cual los grupos sociales optan por la vía de la violencia directa.

Igualmente, frente a esa capacidad de influir de individuos y circunstancias, es posible que existan mecanismos capaces de controlar el grado de influencia en la toma de decisiones. Estudio dichos mecanismos hallaremos probablemente la respuesta a la cuestión sobre la posibilidad de prevenir la evolución de conflictos sociales en conflictos armados.

108 BOUTHOUL, Gaston. Traité de Polémologie. Madrid. Servicio Publicaciones del EME, 1984, ISBN 84-500-9615-4 p 68.

BIBLIOGRAFÍA

AZNAR, Federico. *Las nuevas guerras. Validez de la polemología para el análisis de los conflictos del siglo XXI.* Tesis doctoral. Madrid. Facultad de Ciencias políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. 2009.

BALLESTEROS, Miguel A. "Las estrategias de Seguridad y Defensa" en BALLESTEROS, Miguel A. et al *Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI* Madrid, Ministerio de Defensa, 2004. ISBN 84-9781-087-2.

BAQUER, Miguel A. ¿A qué denominamos guerra? Madrid, Ministerio de Defensa, 2001. ISBN 84-7823-854-9.

BAS, Enric. *Prospectiva. Como usar el pensamiento sobre el futuro.* Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1999, edic. de 2002. ISBN: 84-344-4257-4.

BOUTHOUL, Gaston. Traité de Polemologie, Madrid, Servicio Publicaciones del EME, 1984. ISBN 84-500-9615-4.

BROWN, Rupert. "Relaciones Intergrupales" en HEWSTONE, M. et al. (Dir. y Coord.) *Introducción a la Psicología social. Una perspectiva europea.* 3ª edic. Barcelona. Ariel, 1992. ISBN 84-344-0855-4.

DOMENACH, Jean-Marie. "La Violencia" en JOXE, A. (coord.) *La Violence et ses Causes.* París. Unesco, 1981. ISBN 92-3-301809-1.

FRAGA IRIBARNE, Manuel. Guerra y Conflicto Social, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962.

FREUND, Julien. *Sociologie du Conflict*, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1995. ISBN 84-7823-385-7.

FUENTE, Ignacio. "La amenaza híbrida: Yihadismo y crimen organizado en el Sahel" Documento de Análisis del IEEE 57/2014. [En línea] Instituto Español de Estudios Estratégicos [Madrid] 03 diciembre 2014 [ref. de 03 febrero 2015] Disponible en la web: http://www.ieee.es/contenido/noticias/2014/12/DIEEEA57-2014.html.

GALTUNG, Johan. "Tipologías de la violencia" en JOXE, A. (coord.) *La Violence et ses Causes.* París. Unesco, 1981. ISBN 92-3-301809-1.

GINER, Salvador. *Sociología*, Barcelona, Ediciones Península, 1979. ISBN: 84-297-0924-X.

HALLORAN, James D. "Los medios de comunicación social: ¿Síntomas o causas?" en JOXE, A. (coord.) *La Violence et ses Causes.* París. Unesco, 1981. ISBN 92-3-301809-1.

KALDOR, Mary. New and Old Wars: Organized violence in Global Era. Barcelona. Tusquets, 2001.

KHAN, Rasheeduddin. "La violencia y el desarrollo económico y social" en JOXE, A. (coord.) *La Violence et ses Causes.* París. Unesco, 1981. ISBN 92-3-301809-1.

KLINEBERG, Otto. "Las causas de la violencia desde una perspectiva socio-psicológica" en JOXE, A. (coord.) *La Violence et ses Causes.* París. Unesco, 1981. ISBN 92-3-301809-1.

LABORIT, Henry. "Mecanismos biológicos y sociológicos de la agresividad" en JOXE, A. (coord.) La Violence et ses Causes. París. Unesco, 1981. ISBN 92-3-301809-1.

LÁZARO, José. "Los mecanismos de la violencia: Diálogos con Enrique Baca Valdomero" en AZNAR, Federico. et al, *La Guerra contra la Violencia,* Madrid, Triacastela, 2014. ISBN 978-84-95840-87-5.

MAC IVER, R. M. y PAGE, C.H. *Sociología 3ª Edic.* Madrid, Tecnos, 1966.

MERTENS, Pierre. "Violencia institucional, violencia democrática y represión" en JOXE A. (coord.) La Violence et ses Causes. París. Unesco, 1981. ISBN 92-3-301809-1.

MESA, Beatriz. "Libia, el nuevo narcoterrorismo" Documento de Opinión del IEEE 120/2013. [En línea] Instituto Español de Estudios Estratégicos [Madrid] 10 diciembre 2014. [ref. de 05 febrero 2015] Disponible en el web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO120-2013_DerivaLibiaExtremismo_BeatrizMesa.pdf.

MITCHELL, Christopher Roger. *The Structure of International Conflict.* Nueva York, St Martin's Press, 1981.

NACIONES UNIDAS. Carta de las Naciones Unidas [En línea]. United Nations [New York] 26 junio 1945. [ref. de 03 febrero 2015] Disponible en el web: http://www.un.org/es/documents/charter/index.shtml.

NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad, Resolución 1973 [En línea] United Nations [New York] 17 marzo 2011. [ref. de 10 febrero 2015] Disponible en la web: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011).

Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa Acta Final de Helsinki [En línea] OSCE [Helsinki] 1 agosto 1975. [ref. de 03 febrero 2015] Disponible en la web: http://www.osce.org/es/mc/39506?download=true.

ORTIZ, Román D. "Las nuevas guerras civiles" en CUETO, Carlos de y JORDÁN, Javier. (Coords.) *Introducción a los estudios de Seguridad y Defensa*, Granada, Comares, 2001. ISBN 84-8444-278-0.

PLAUTO, T. Mario. *Asinaria.* Madrid, Gredos, 1992. ISBN 84-249-1496-1.

POKLIEWSKI-KOZIEL, Krzystof. "Estudio de la violencia desde la perspectiva de la defensa social" en JOXE A. (coord.) *La Violence et ses Causes*, París, Unesco, 1981. ISBN 92-3-301809-1.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua 23ª edic.* [En línea] RAE [Madrid] 2014.

ROBERTS, Adam. "Introduction" en ROBERTS, A. y GARTON, ASH, T. (edit.), *Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present.* Oxford University Press, 2009, New York. ISBN 978-0-19-955201-6.

ROSS, Marc Howard. *La Cultura del Conflicto*, Yale University Press, 1995. New Haven. Traducción de José Real Gutiérrez, Ediciones Paidós Ibérica SA, 1995, Barcelona. ISBN 84-493-0166-1.

SENHAAS, Dieter. "Contribución de la irenología: la transdisciplinariedad" en JOXE, A. (coord.) *La Violence et ses Causes, París*, Unesco, 1981. ISBN 92-3-301809-1.

SHUPILOV, V.P. "La violencia desde el punto de vista de la criminología: problemas metodológicos" en JOXE A. (coord.) *La Violence et ses Causes*, París, Unesco, 1981. ISBN 92-3-301809-1.

STEPANOVA, Ekaterina. "Trends in armed conflicts" en *SIPRI year Book 2008: Armaments, Disarmament and International Security.*. New York, Oxford University Press, 2008.

ZORRILLA, José Antonio. "Los Kurdos" en Madrid. Documento de Opinión del IEEE 52/2014. [En línea] Instituto Español de Estudios Estratégicos [Madrid] 12 mayo 2014. [ref. de 22 marzo 2015] Disponible en la web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO52-2014_Kurdos_ULtimo_JAZorrilla.pdf.

- Artículo recibido: 16 de febrero de 2015.
- Artículo aceptado: 27 de abril de 2015.

REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE)

Juan Ignacio Castien Maestro
Profesor, Departamento de Psicología Social de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM.

Correo: jicastien@hotmail.com

MODERNIZACIÓN Y REGRESIÓN EN AFGANISTÁN. UN ENSAYO DE INTERPRETACIÓN

Resumen

La historia reciente de Afganistán es una modernización truncada. Pero la regresión actual, en su modernización previa, puede contemplarse como una más de esas regresiones que se han alternado con períodos de genuina modernización. Los fundamentos de esta peculiar alternancia parecen residir en la precariedad de sus instituciones modernas, en contraste con la solidez de sus formas de organización tradicionales y también tribales. Estas formas de organización tradicionales han dificultado el avance de la modernización y se han fortalecido cuando esta faceta ha quedado bloqueada.

Palabras clave

Afganistán, tribus, Islam, modernización, clientelismo.

Abstract

*The history of Afghanistan in the last decades is a truncated modernisation. However, the actual regression in its previous process of modernisation can be seen as one of those regressions combined with periods of genuine modernisation. The foundations of this peculiar alternation seems to lie in the insecurity of its modern institutions in contrast with the strength of its traditional and largely tribal forms of organisation. These have generally complicated the progress of modernisation and have been strengthened whenever that progress has been blocked.*KeyWords.

KeyWords

Afghanistan, tribes, Islam, modernisation, clientelism.

MODERNIZACIÓN Y REGRESIÓN EN AFGANISTÁN. UN ENSAYO DE INTERPRETACIÓN

UNA MODERNIZACIÓN TRUNCADA

La historia más reciente de Afganistán es, sin duda, dramática. Pero la actual postración del país no justifica ningún fatalismo histórico, que ve en el tribalismo, las rivalidades interétnicas, el oscurantismo religioso y las condiciones orográficas una antigua confabulación en contra del progreso del pueblo afgano. Esta difundida concepción esencialista desdeña un pasado con momentos de gran esplendor, así como los notorios progresos experimentados con anterioridad a la invasión soviética. Lo ocurrido en las últimas décadas no sería tanto una mera prolongación de un retraso secular como la historia de una *modernización truncada*. La historia afgana en los dos últimos siglos se presenta como una curiosa alternancia entre modernizaciones y regresiones, entre períodos de conformación de una sociedad más compleja, diversificada e integrada y otros de retroceso parcial hacia unas estructuras sociales más simples y hacia una menor cohesión interna.

Esta oscilación tan peculiar no ha exhibido una naturaleza rigurosamente circular. Se ha asemejado más bien a una espiral lentamente ascendente. A pesar de todos los retrocesos padecidos, Afganistán se ha ido modernizando. Esta combinación de avances y retrocesos ha sido el resultado de un balance inestable entre tendencias contrapuestas. Nuestro objetivo es entender esta dinámica en sus líneas generales, desentrañando los principales factores que la han activado. Hemos procedido al estudio bibliográfico de los distintos períodos de la historia afgana, trazando una panorámica global. Una panorámica semejante ha de poseer un carácter sumamente abstracto. Nuestro propósito era determinar ciertas pautas y no describir ciertos acontecimientos en detalle. Nos hemos interesado más por la sociología histórica que por la historia en su acepción más descriptiva.

PRELUDIO. LA SOCIEDAD AFGANA TRADICIONAL

Hace más de un milenio que los territorios del moderno Afganistán forman parte de la civilización islámica clásica. Esta civilización quedó conformada por la expansión del Islam durante la Edad Media, fundamentalmente a través de la conquista militar. Un conjunto de sociedades conectadas por vía terrestre, cuya cultura está vertebrada por la ideología islámica. Quizá el rasgo más destacado de esta civilización sea el

intenso contraste entre la aridez y la impenetrabilidad de ciertas áreas, (montañas y desiertos), y la fertilidad y accesibilidad de otras.

Esta división geográfica ha fundamentado históricamente una marcada oposición entre sistemas sociales. Si en unos lugares predominaban un nomadismo y una agricultura de subsistencia, encuadrados casi siempre en sistemas tribales y relativamente igualitarios, en los otros imperaban en cambio una agricultura más productiva, una sofisticada vida urbana, una elaborada organización estatal y unas marcadas jerarquías sociales. Las relaciones entre ambos sistemas eran muy complejas. A menudo, los pobladores de las áreas tribales saqueaban y conquistaban las ciudades y sus campos, actuando como freno para su desarrollo. Pero en otros suministraban mercados para sus productos y valiosos contingentes militares, dada la mejor preparación bélica de las poblaciones tribales. A veces estas fuerzas mercenarias se hacían con el poder y fundando nuevas dinastías.

Las regiones tribales constituían un espacio que conectaba a las distintas áreas urbanizadas y estatalizadas. Disfrutaban de un provechoso comercio a larga distancia, que reportaba excedentes, vitales para el sostenimiento de las estructuras urbanas y estatales, al igual que podía ocurrir con el botín de las expediciones militares. En este comercio intervenían también con frecuencia las poblaciones tribales, como salteadores, protectores o caravaneros.[1]

El eje de esta organización tribal estaba constituido por la filiación patrilineal. Los miembros de un mismo linaje por vía paterna habían de colaborar y ser solidarios, en el trabajo o en la guerra. La unidad de linaje era además con gran frecuencia una unidad corporativa. Estos vínculos por filiación se articulaban, asimismo, con los basados en las alianzas matrimoniales, pudiendo establecerse lazos cooperativos con los patrilinajes de esposas y madres.

Empero, la correspondencia entre las unidades de linaje y las cooperativas realmente existentes no era absoluta. A veces no se cooperaba con los parientes. Podía interesar colaborar con gentes con quienes no se mantenían vínculos de alianza ni de filiación. En casos semejantes, lo más habitual era manipular las genealogías con el fin de ajustarlas a las situaciones sobre el terreno, así como integrar a los extraños mediante matrimonios concertados.

Por otra parte, las unidades de linaje podían diferir en *amplitud* y *densidad interna*. Podían ser más o menos amplias, integrando a individuos más o menos distantes en cuanto a sus vínculos patrilineales, en función de la mayor o menor lejanía de sus antepasados comunes. Este criterio permite distinguir entre unidades de menor

1 Amin, S.: *El desarrollo desigual*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1986. Pp. 27-39; Castien Maestro, J.: "El difícil camino hacia la modernización", Murcia, *Sociología Histórica. Revista de investigación acerca de la dimensión histórica de los fenómenos sociales*, Nº 1, 2013. pp. 169-171.

amplitud genealógica, (clanes) y otras más extensas (tribus), integradas por un mayor número de personas. Generalmente, la mayor amplitud de una unidad de linaje implica, en contrapartida, una menor densidad social. En otras palabras, esta unidad de linaje más extensa no se correspondería tan claramente con una única unidad cooperativa de carácter económico y militar. Así, estas grandes unidades tendían a ser mucho menos relevantes en la vida cotidiana. Posiblemente la identidad sólo se activase bajo determinadas circunstancias, como una campaña militar, manteniendo el resto del tiempo una existencia más bien virtual.[2]

El mundo tribal presentaba un fuerte igualitarismo, derivado de su escasez material y de las obligaciones hacia los más débiles, que impedían concentraciones importantes de riqueza y poder. No obstante, ciertos linajes podían disponer de más y mejores tierras, o haberse enriquecido comerciando o guerreando.

Ello podía permitirles imponerse relativamente sobre otros grupos menos afortunados. Se establecía así una jerarquía entre linajes. Algunos individuos sobresalían por su carisma, capacidades guerreras o generosidad. Estos individuos podían construir un liderazgo informal y convertir a sus parientes en sus seguidores, para repartir, por ejemplo, el botín de sus incursiones guerreras, y reclutar a través de una hábil política de alianzas matrimoniales. El líder se recreaba así en relaciones clientelistas.

Sin embargo, este liderazgo seguía siendo débil y precario. Los clientes podían cansarse de un caudillo demasiado autoritario y exigente y su liderazgo se encontraba sometido también al eventual desafío de posibles rivales. La situación cambiaba cuando se disponía de mayores riquezas, gracias a mayores rendimientos agrícolas o ganaderos, a la guerra o al comercio. Los líderes podrán establecer entonces vínculos clientelistas más sustanciosos. Las diferencias sociales no sólo se volvían mucho más amplias, sino que adquirían además un carácter más duradero o hereditario.

Las instituciones tradicionales, como las asambleas de parientes, perdían igualmente mucho de su sello democrático, derivando en un coto cerrado, donde los notables manejaban a su antojo a unas clientelas cuyo papel se reducía a brindarles apoyo frente a algún competidor. El sistema en su conjunto tomaba un carácter "semifeudal" y aparecía lo que podemos denominar una aristocracia tribal.

Todo ello repercutía en el sistema de linajes. Probablemente, se establecía una clara jerarquía entre linajes, justificada por la desigual valoración de sus distintos antepasados epónimos. Un último resultado de todo este proceso de jerarquización estribaba en la densificación de la tribu, es decir: en el incremento de las relaciones sociales relevantes dentro de la unidad de linaje de mayor amplitud.

2 Tapper, R. (ed): *Tribe and State in Iran and Afghanistan*, Londres y Nueva York, Routledge, 2011.

La existencia de un caudillaje más estable facilitaba la movilización del conjunto de la tribu, que, en consecuencia, ganaba en estabilidad, gracias a las aristocracias tribales que la activaban para servicio de sus intereses.[3]

Todo este proceso de jerarquización podía desarrollarse más fácilmente cuando el sistema tribal no se encontraba aislado, sino en interacción con otros sistemas sociales más complejos y ricos, como solía suceder precisamente en el mundo islámico clásico. Gracias a su contacto con las áreas más urbanizadas y estatalizadas, podían recabarse variados excedentes (comercio, tributos, saqueos), capaces de alimentar este proceso de diferenciación interna. Se daba una doble paradoja: por una parte, el contacto con un sistema social no tribal lo tornaba más tribal, mientras, este sistema tribal reforzado se erigía en un obstáculo para la consolidación de las áreas urbanas y estatales y por tanto en una de las razones clave del bloqueo en su desarrollo experimentado por el mundo islámico clásico.

A esta primera paradoja se añadía otra más profunda. El sistema tribal era un espacio privilegiado para desarrollar relaciones clientelistas que podían desembocar en el dominio de una aristocracia guerrera, cuyo triunfo significaba el fin de su igualitarismo originario. El sistema tribal constituiría así una especie de andamiaje para el surgimiento del Estado. Con el paso del tiempo, empero, acabó estorbando todo el proceso. Los vínculos tribales continuaban poseyendo una naturaleza parcialmente igualitaria y las instituciones tribales tradicionales conservaban algo de su originario carácter democrático. El establecimiento de una jerarquía "feudal" pura resultaba obstaculizado por los restos del igualitarismo tribal, limitando la estatalización plena de las áreas tribales, que se mantenían en una suerte de estado híbrido.

De someter las áreas urbanas y estatalizadas a las tribales, las aristocracias tribales hubieran quedado plenamente integradas en el sistema estatal, destribalizándose y feudalizándose progresivamente. Rara vez los Estados han tenido esa capacidad, limitándose más bien a "encapsular" las áreas tribales, evitando el enfrentamiento directo. Sí han fomentado en cambio su diferenciación y jerarquización interna, al fortalecer sus aristocracias con la encomienda de ciertas funciones administrativas, subvencionando a cambio de su colaboración. En contrapartida, se tribalizaban también las áreas más urbanas y estatalizadas. Las dinastías gobernantes solían ser de origen tribal y trataban de conservar los vínculos con su comunidad primigenia. Gran parte del personal administrativo y militar procedía de las tribus.

Como resultado, las relaciones basadas en una combinación de parentesco y clientelismo operaban también desde el aparato estatal; este se convertía en campo de batalla entre linajes rivales. Evidentemente, era difícil racionalizar una administración

3 Gregorian, V.: *The Emergence of Modern Afghanistan. Politics of Reform and Modernization 1880-1946*, Standfor University Press, 1969. Pp. 39-43; Rubin, B.: *The Fragmentation of Afghanistan*, Yale University Press, 2002: pp. 22-32.

de estas características, que añadía un nuevo factor de bloqueo frente a cualquier eventual modernización.[4] Este modelo general puede ayudarnos a entender la sociedad afgana tradicional y, sobre todo, por qué su modernización ha resultado históricamente tan compleja.

Casi todo el territorio afgano podría ser ubicado sin vacilar dentro de las áreas tribales y de difícil acceso. Afganistán es una tierra muy montañosa, lo que favorece el tribalismo y dificulta el desarrollo de un Estado fuerte. A este primer rasgo se añade su condición de tierra de frontera. Al igual que ocurre en otras regiones del mundo islámico clásico, ha sido también un espacio que se extendía entre regiones más desarrolladas, urbanizadas y estatalizadas, como los mundos iranio e indio. El territorio afgano se constituyó en terreno de tránsito entre distintos espacios civilizatorios y distintos imperios.

Tanto en términos comercio, con la célebre ruta de la seda que recorría el norte del país, como en lo relativo a las expediciones militares. Esta condición fronteriza tuvo efectos muy ambivalentes. Fue la fuente de un notable enriquecimiento económico y proporcionó los recursos necesarios para que floreciera una brillante vida cultural en ciudades como Herat, Kabul y Mazar Esh-Sherif, así como para el desarrollo de Estados con base en esta región, (Gaznawíes y Guríes). Pero condenó también al país a periódicas devastaciones y generó una diversidad étnica muy difícil de manejar. El modo extremo en que aquí se presentaba esa combinación entre tribalismo y dependencia del comercio a distancia, tan propia del mundo islámico clásico, determinó también en el caso afgano una especial vulnerabilidad ante los cambios en el trazado de las rutas comerciales.

Esto fue lo que sucedió con el advenimiento de la era de los descubrimientos. Los mercaderes europeos lograron desviar hacia las costas del Océano Índico gran parte del comercio caravanero que discurría por el interior de Asia. La ruta de la seda entró entonces en una progresiva decadencia, perjudicando la vida urbana de toda Asia Central. La conquista británica de la India acentuó este deterioro. A este primer golpe se añadió un segundo revés.

El triunfo de la dinastía shíi de los Safavíes en Persia dividió en dos al mundo sunní, aislando al Asia Central de los grandes centros culturales y económicos del Próximo Oriente, redundando en la decadencia de las áreas urbanizadas. El resultado final fue la regresión de ciertas regiones hacia una economía de subsistencia y una organización de corte más tribal. Esta regresión no dejaba de ser un claro indicador de la precariedad de la que adolecían las formas más complejas desde las que se retrocedía. (Gregorian, 1969: 10-24)

4 Castien Maestro, op. Cit. pp. 162-171.

EL SURGIMIENTO DEL ESTADO AFGANO

El primer Estado afgano surgió con la entronización en 1747 de Ahmed Shah, caudillo del clan Sadozay de la confederación tribal Durrani, puede considerarse el punto de partida de una continuidad institucional que ha llegado hasta nuestros días. No era éste, por supuesto, el primer Estado que aparecía en territorio afgano, pero sí fue el primer Estado consolidado dominado por la etnia pashtún, hegemónica desde entonces en Afganistán. El hecho resultaba novedoso, dado que las anteriores experiencias estatales de larga duración se habían conformado en torno a linajes de origen turco. Este cambio resulta posible gracias a dos circunstancias favorables, asociadas a la condición fronteriza y tribal de estas tierras. La primera fue la debilidad momentánea de los dos imperios vecinos, el persa y el mogol, que se habían repartido el control del país desde el siglo XVI.

Esta nueva situación dejó un vacío de poder, colmado por la aristocracia pashtún. La segunda nos remite a algunas ventajas específicas con las que contaban los pashtún. Ésta poseía una sólida y elaborada organización tribal, que permitía movilizar grandes masas de combatientes. Aunque hasta entonces habían sido un pueblo sin Estado dentro de sus propios dominios, disponían de una dilatada experiencia previa de estatalidad en el exterior. Desde la Edad Media sus guerreros habían sido reclutados por varios conquistadores de la India: (Guríes en el siglo XII y Timuríes en el XIV). Una vez afincados en territorio indio, se independizaron en algunos casos, fundando sus propias dinastías locales.[5]

A esta experiencia previa se añadía el proceso de jerarquización interna que experimentó parte de su población, de acuerdo al modelo general, al interactuar con el Estado Safaví. En el curso de este proceso eclosionaron ciertos linajes aristocráticos dentro de la confederación Abdalí (más tarde Durrani). Por el contrario, en las montañas de lo que hoy constituye el cinturón tribal pakistaní se conservaron en mucha mayor medida las anteriores estructuras de carácter igualitario.[6]

El nuevo Imperio Durrani poseía ciertamente una estructura institucional muy laxa. En su núcleo, una coalición de clanes aristocráticos Durrani, liderados por sus respectivos caudillos y agrupados en torno al clan reinante. Esta coalición tribal se mantenía unida gracias a un complejo sistema de equilibrios, en virtud del cual se repartían escrupulosamente los distintos cargos de poder. Tales equilibrios eran gestionados a través de la *Loya Jirga*, la Gran Asamblea, un desarrollo de las tradicionales *jirga*, celebradas a escala más reducida. Pero el principal garante del funcionamiento del sistema era el soberano, vértice de todo un sistema de distribución de sanciones y

5 Caroe, O.: *The Pathans. 550 B.C. - A.D. 1957*, Londres, Mac Millan & Co LTD, 1958. pp. 117-150.

6 Rubin, op. Cit. P. 29.

recompensas. Una tercera característica importante de este nuevo Estado venía dada por su estrecha articulación con las estructuras tribales y la identidad étnica pashtún. Evidentemente, éste no era un Estado nacional.

Pero sí detentaba, al igual que otros Estados tradicionales, una base étnica. Los pashtún eran aquí la etnia hegemónica. Los pashtún gozaban de una serie de privilegios (exenciones tributarias) que, recaían con gran dureza sobre las otras etnias. La vinculación entre este Estado y una etnia en particular, que extraía amplios privilegios de su existencia, propiciaba un mayor compromiso por parte de sus integrantes con los avatares de su destino. El que esta vinculación se estableciese precisamente con los pashtún resultaba muy beneficiosa para el Estado, por cuanto ellos habían desarrollado una identidad étnica muy marcada desde hacía varios siglos. Esta identidad étnica reposaba sobre dos fundamentos.

Uno era el estilo de vida. El pashtún debía regirse por un exigente código de conducta, el *pashtunwalli*, acorde con el modo de vida tribal, que ensalzaban el coraje, el sentido de la independencia personal, la solidaridad con los parientes y el respeto a unas normas muy estrictas acerca del pudor sexual, especialmente el femenino, como sostén fundamental del sistema patriarcal y, más allá, de un sistema tribal basado en el linaje patrilineal. El segundo fundamento de la identidad pashtún venía dado por la vinculación genealógica con el antepasado legendario de todos los pashtún, Qais Abdur-Rachid. A través de su pertenencia a una serie de unidades de linaje cada vez más amplias e inclusivas, todo pashtún quedaba incluido dentro de un único pueblo y vinculado a todos los pashtún.[7]

El sistema tribal acababa posibilitando la eclosión de una identidad global como pueblo. No fomentaba únicamente el particularismo y el fraccionalismo, sino también la unidad y la integración. Existía, en última instancia, una clara contradicción entre esta identidad global pashtún y las identidades más parciales de tribu y de clan, lo cual significó a largo plazo un lastre para una mayor integración y modernización social. Pero este problema aún no se planteaba en aquel tiempo. Por el momento, el sistema tribal operaba como eficaz andamiaje para la identidad étnica, aunque más tarde pudiera convertirse en un impedimento para un mayor desarrollo de la misma. Otro tanto ha ocurrido a la larga con este vínculo privilegiado entre el Estado afgano y la identidad pashtún, al fomentar entre el resto de la población un fuerte sentimiento de agravio comparativo.

La conformación de una identidad nacional afgana más inclusiva, que no privilegie a ninguna etnia en particular, continúa siendo dos siglos después, una de las grandes tareas pendientes del país.

7 Caroe, op. Cit. pp. 3-24.

Este primer Estado afgano era un auténtico Estado predador. Como otros muchos de la región, su fin fundamental era la guerra; más concretamente, el saqueo más aún conforme el tráfico comercial y la economía en su conjunto habían decaído. En la situación de debilidad de los Imperios persa y mogol, el nuevo Imperio Durrani logró en un primer momento adentrarse en la India, obtener suculentos botines y extenderse hasta el Punjab, cuya población no pashtún fue sometida a una pesada carga tributaria. El mismo destino corría la población urbana, principalmente las minorías no musulmanas, como judíos, hindúes y cristianos armenios, especializados en el comercio y el préstamo.

Esta extorsión fiscal no difería de la aplicada desde antiguo por otros muchos gobernantes, dentro y fuera del mundo islámico. Implicaba cebarse con un sector débil y relativamente rico de la población, cuya riqueza, en forma parcialmente monetaria, resultaba además más fácil de recaudar. Así se compensaban además las exenciones a la población tribal pashtún. Posteriormente, esta política constreñiría el desarrollo urbano y comercial y empobrecería al país. También privó a los soberanos de un conveniente punto de apoyo frente al mundo tribal, con vistas a un eventual proceso de centralización política.

Pero el mayor obstáculo para este proceso centralizador era el fortalecimiento progresivo de una parte de los grupos tribales, y de sus aristocracias, con el botín recabado en las campañas guerreras, las exenciones de impuestos y las concesiones de tierras, a cambio de su colaboración en el terreno militar.[8] El Imperio Durrani era pues un Estado frágil, como pronto habría de quedar de manifiesto. Tras la muerte de Timur Shah (1793), el hijo del fundador, estalló entre sus hijos una cruenta lucha por el trono. La guerra civil, que se prolongó a lo largo de tres décadas, arrasó el país y tuvo otros efectos. El primero de ellos fue la ruptura del frágil equilibrio entre los clanes Durrani, sobre el cual se había asentado el sistema.

El clan de los Mohammedzay se sublevó contra el de los Sadozay y acabó instaurando, en 1826, una nueva dinastía, bajo la égida de otro líder singularmente dotado, Dost Mohamed Jan. El segundo efecto estribó en las graves pérdidas territoriales. El emergente Estado de los Sij se hizo con el control de numerosos territorios poblados por pashtún y con el rico Punjab. Fue éste un golpe particularmente duro, que privó a la nueva Monarquía de una fuente clave de recursos. En tercer lugar, en el transcurso de todos estos desordenes, las tribus se fortalecieron, gracias al pillaje y la apropiación de nuevas tierras. El país experimentó una nueva regresión hacia una organización más primitiva y tribal.[9]

8 Gregorian, op. Cit. pp. 47-48 y 61-67; Kakar, H. K.: *Government and Society in Afganistán: The Reigh of Amir 'Abd al-Rahman Khan,* Austin, University of Texas Press, 1979. pp. 73-91.

9 Duprée, *L.: Afghanistan,* Karachi, Oxford Pakistan Paperbacks, 1997. pp. 343-401; Gregorian; op. Cit. pp. 49-51.

El nuevo Estado Mohammedzay era pobre y anárquico. Se encontraba además sometido al creciente acoso de dos imperios en expansión, el ruso y el británico. Hubiera podido disgregarse o acabar conquistado por cualquiera de estas dos potencias europeas. Pero no fue así, en parte, gracias a su sólida base tribal pashtún y, en parte, debido al papel que adquirió como Estado tapón entre ambos imperios. Pero esta posición intermedia también tuvo un elevado coste. Junto a los sucesivos despojos territoriales a manos de sus poderosos vecinos, Afganistán soportó dos invasiones británicas: 1838-1842 y 1879-1880. Ambas fueron derrotadas, pero ocasionaron cuantiosos daños.

La resistencia fue protagonizada fundamentalmente de las tribus; mientras, el ejército regular, que comenzaba a organizarse en aquellos momentos, resultó ineficaz y, junto con una gran parte de la administración, quedó destruido por la guerra y los desórdenes. Fue una nueva regresión. Un segundo efecto regresivo consistió en la fuerte hostilidad hacia los europeos infieles y el rechazo hacia todo lo relacionado con ellos. Se reactivaron y potenciaron así una serie de esquemas ideológicos ya presentes, fruto de siglos de vecindad conflictiva con hindúes y sij. Este sentimiento xenófobo vino a reforzar esa versión conservadora del sunnismo, caracterizada por una orientación decididamente hostil hacia el cambio social, que predominaba en todo el mundo sunní desde la Edad Media (Gregorian, 1969: 16-17).

Semejante combinación de xenofobia y conservadurismo, fomentada por los dignatarios religiosos, constituye desde entonces una notable barrera para la modernización del país. Los sucesivos gobernantes afganos han tenido que buscar siempre algún equilibrio entre las necesarias políticas de reforma y la conveniencia de no malquistarse en exceso con los amplios segmentos de la población de ideología más conservadora. En un plano más general, la identidad musulmana, y ante todo sunní, se convirtió en un elemento clave de la identidad afgana en formación. La obligación de resistir al infiel se convirtió en la clave de la incipiente propaganda estatal, que hacía de la debida fraternidad de los musulmanes el fundamento de una concomitante solidaridad entre compatriotas y de una obligada fidelidad hacia un Estado musulmán amenazado.[10]

En esta misma línea, los soberanos afganos hicieron progresivamente uso del título califal de Emir de los Creyentes, *Amir-el-Mouminin*. En ello contrastaban con sus antecesores Sadozay, que habían optado por el más secular de Shah.[11] Este recurso a la poderosa identidad musulmana contribuyó positivamente al refuerzo de la identidad nacional en construcción y, en última instancia, a la modernización del país. También ayudó a deslindar esta identidad protonacional de la identidad étnica pashtún. Sin embargo, su vinculación con una versión muy conservadora del Islam actuaba claramente contra cualquier afán modernista. Lo mismo sucedía con su conexión con

10 Rubin, op. Cit. pp. 45-47.

11 Gregorian, op. Cit. pp. 77-78.

el sunnismo, que convertía a la población shií, en torno al 15% del total, no sólo en herética, sino también en menos nacional, e incluso en una potencial quinta columna al servicio de la vecina Persia.

LAS EXPERIENCIAS DE MODERNIZACIÓN SELECTIVA Y SUS LÍMITES

Pero la respuesta de los gobernantes Mohammedzay ante el avance europeo presentó una segunda vertiente. Procedieron a una *modernización selectiva*, es decir, a la adquisición de aquellas innovaciones occidentales más adecuadas para reforzar su poder, velando por su compatibilidad con ese sunnismo conservador al que tan fuertemente se adherían. Tanto Dost Mohammed Jan, como su hijo y sucesor Sher Alí Jan, realizaron algunos avances. Sus reformas se centraron en formar unidades militares modernas, provistas de armamento e instructores europeos, aunque los resultados fueron bastante mediocres. También se introdujeron reformas administrativas y se sentaron los cimientos de un sistema postal nacional y de una organización ministerial.[12]

Estos pequeños avances quedaron arruinados por la segunda guerra anglo-afgana, con lo cual el nuevo Emir, Abdurrahman Jan (1880-1901) hubo de comenzar casi desde cero. El eje fundamental de su política consistió en el refuerzo del ejército regular, a fin de salvaguardar la independencia nacional. Para ello amplió la política de contratación de instructores extranjeros y la importación de armas, estableciendo incluso factorías para fabricarlas dentro del propio país. Se construyeron también cuarteles y se introdujo todo un sistema de logística para abastecer a estas tropas.[13] Las condiciones de vida de los nuevos soldados eran pésimas, la disciplina draconiana y las deserciones muy frecuentes. Es dudoso que un ejército semejante hubiese podido afrontar otra invasión europea. Sin embargo, resultó extraordinariamente efectivo para doblegar las numerosas rebeliones internas, tornándose instrumento de primer orden al servicio del proyecto centralizador del Monarca.

En esta misma línea, se creó también una fuerza policial y se edificaron cárceles en las ciudades. La criminalidad, previamente muy elevada, disminuyó de manera drástica, pero el precio a pagar estribó en un auténtico régimen de terror, en donde las ejecuciones, los encarcelamientos y las torturas devinieron moneda corriente.[14] Las

12 Gregorian, op. Cit. pp. 73-73 y 85-90.

13 Abdu ar-Rahman, K.: *The Life of Abdur Rahman, Amir of Afghanistan. Volume 2*, Adamat Media Corporation, 2005: pp. 14-60: Kakar, op. cit. pp. 192-200.

14 Gregorian, op. Cit. pp. 132-134 y 139-141; Kakar, op. Cit. pp. 36-40 y 93-114; Rubin, op. Cit. pp. 148-152.

similitudes con otras experiencias de modernización despótica, (Pedro I el Grande y Mehmet Alí) resultan patentes. En todos estos casos, un Estado represivo coartó y desarticuló a la sociedad, ganando independencia, reforzando su querencia arbitraria frente a cualquier eventual racionalización administrativa. Todo ello se tradujo en un verdadero sabotaje desde dentro contra el propio proyecto modernizador.

Otro eje de esta política fue la estatalización del clero islámico. Los bienes de los que vivía, los *awqaf*, fueron nacionalizados y quedó reducido a un cuerpo de asalariados al servicio del Estado, a semejanza de lo sucedido en otros Estados musulmanes. Pese a perder parte de su anterior autonomía, este clero disfrutaba de mayor apoyo estatal, en compensación por esta expropiación. El proceso de centralización, de sometimiento de las tribus al Estado, implicaba la aplicación del derecho islámico allí donde previamente imperaba el consuetudinario, lo cual beneficiaba también claramente al estamento religioso.[15] De este modo, la modernización del país se asoció con una islamización aún más profunda. De hecho, empezó a fraguarse un discurso oficial que apuntaba hacia la necesaria convergencia entre ambos procesos. La defensa de Afganistán frente a la amenaza del infiel requería de su modernización, luego ésta tenía lugar a mayor gloria del Islam.[16]

El Monarca era el Emir de los Creyentes, como tal había sido designado por Dios y quien desafiase su poder, le estaría desobedeciendo, lo que le convertiría en un auténtico apóstata. La anterior política de pactos con la aristocracia tribal debía ser reemplazada por un régimen mucho más autocrático. Los particularismos locales y tribales eran asimilados igualmente a la *fitna*, a esa disensión interna tan odiosa para el pensamiento musulmán tradicional.[17] El recurso al Islam brindaba una mayor legitimidad a la buscada centralización administrativa. Los paralelismos con el proceder del viejo absolutismo europeo saltan a la vista.

Esta estrategia de modernización venía lastrada por una dramática falta de recursos económicos. El país era pobre y había perdido antiguas ganancias, derivadas de las campañas militares, el comercio y los tributos del Punjab. En esta tesitura, hubo de recurrir a los subsidios de la India Británica, interesada en sostener a Afganistán como Estado tapón frente a la expansión rusa. El recurso a tales ayudas no dejaba de resultar incómodo, por cuanto se trataba de un vecino hostil, que había invadido dos veces el país. Esta actitud amistosa disonaba con el discurso fuertemente agresivo respecto a todos los infieles promovido de puertas para dentro.

En cualquier caso, aquellos subsidios fueron claves para edificar el nuevo Estado afgano y de su ejército. El Estado afgano pasó a ser rentista, situación que se ha

15 Gregorian, op. cit. pp. 133-136; Kakar, op. cit. pp. 50-53.

16 Abdu ar-Rahman, op. Cit. pp. 14-17 y 79-81.

17 Gregorian, op. Cit. pp. 130-132.

mantenido en cierta forma hasta hoy.[18] Esta condición de Estado rentista generaba efectos ambivalentes sobre el proceso de modernización emprendido. De una parte beneficiosos, por cuanto proporcionaba al aparato estatal y a sus dirigentes una elevada autonomía con respecto a la sociedad, situación que facilitaba sobremanera la labor de enfrentarse y dominar a los grupos más hostiles al proceso de modernización. Este aislamiento de la sociedad entrañaba una menor integración. Esta situación no dejaba de constituir (gran paradoja) una cierta prolongación de esa otra más antigua, en la que unos Estados débiles y precarios, apoyados en las rentas del comercio a larga distancia, coexistían con un mundo tribal un tanto independiente (Castien Maestro, 2013: 169-170).

Estas mismas contradicciones se manifestaron en otras actuaciones del "Emir de Hierro". A la hora de cobrar impuestos se recurrió a todo tipo de arbitrariedades y una política arancelaria extremadamente dura dificultó las relaciones comerciales con el exterior y el desarrollo de una burguesía autóctona.[19]

El sucesor de Abdurrahman, Habibullah Jan (1901-1919), prosiguió con la misma política interior y exterior. El mero hecho de que sucediera pacíficamente a su padre sin que se desencadenase una guerra civil entre hermanos y sin que numerosos señores locales aprovechasen la ocasión para sublevarse y ampliar su poder, constituía una clara muestra de la solidez institucional alcanzada durante el reinado de su padre. Habibullah consagró sus esfuerzos a potenciar el desarrollo industrial y la instalación de los primeros centros educativos modernos, provistos de profesores extranjeros, donde se formarían los hijos de la aristocracia tribal y de los notables urbanos, llamados a integrar la nueva élite administrativa.

Estas medidas se combinaron con una clara mitigación de la coerción estatal. Se disolvió la policía secreta y se inició la construcción de un sistema legal menos punitivo. Un segundo aspecto remarcable de este reinado fue la incipiente expansión del reformismo islámico, de la mano de la notable personalidad de Mahmud Tarzi.[20] Esta propagación, bastante tardía, revestía una gran trascendencia, por cuanto proporcionaba una ideología capaz en principio de combinar lo que Cliffors Geertz (1987: 203-218) denominaba el *esencialismo* y el *epocalismo*, la coherencia con la propia tradición cultural y la acomodación a las necesidades de una sociedad moderna.

La nueva ideología se difundió entre un sector de la élite gubernamental y una parte de la minoría urbana y culta, aún muy reducida. Pero no tuvo eco entre la inmensa mayoría de la población tribal y campesina; chocaba también con las concepciones del estamento clerical.

18 Gregorian, op. Cit. pp. 130-132.

19 Kakar, op. Cit. pp. 201-227.

20 Duprée, op. cit. pp. 430-440; Gregorian, op. Cit. pp. 161-205.

Tras la muerte de Habibullah y el ascenso al trono de un nuevo monarca, Amanullah Jan (1919-1929), yerno de Mahmud Tarzi, y líder del ala más reformista del grupo dirigente, el reformismo islámico tuvo su gran oportunidad. Amanullah rompió con la estrategia de modernización selectiva y moderada de sus dos predecesores y optó por una política más ambiciosa.

Se aceleró la industrialización y se realizaron grandes esfuerzos en el ámbito educativo y en la construcción de infraestructuras. También se adoptaron dos conjuntos de medidas que ocasionaron un fatal choque frontal con los sectores más conservadores de la sociedad, en especial con el clero. En primer lugar, se trató de ampliar la independencia de los sistemas judicial y educativo con respecto al clero. La segunda línea de reformas apuntaba hacia la erosión del sistema patriarcal imperante.

De este modo, se intensificaron algunas medidas promulgadas por su abuelo, como la obligatoriedad del consentimiento de la novia para el matrimonio y la limitación de los gastos de las bodas y del pago debido a la familia de la esposa. Se añadieron ahora nuevas medidas. La poligamia fue oficialmente desaconsejada. El Rey era monógamo, algo totalmente novedoso en aquel tiempo, y se obligó a serlo también a los empleados del Estado. Se propició igualmente que las mujeres abandonasen el burqa y la Reina y otras mujeres del entorno real aparecieron públicamente a rostro descubierto. Estas medidas respondían a un ideal democrático y modernista, del que uno de sus componentes es la igualdad entre sexos. Pero este ataque al sistema patriarcal también suponía desarticular el sistema tribal y, por tanto, enfrentarse al más importante lastre para la modernización del país.

De este modo, los matrimonios convenidos constituían un medio privilegiado para establecer alianzas entre linajes, los elevados precios de la novia y los gastos de boda reforzaban las diferencias de jerarquía, y tales gastos desempeñaban además un claro papel como exhibiciones de poder y riqueza, algo de suma importancia en un sistema clientelista.[21]

Al tiempo que promovía todas estas reformas, y suscitaba una enorme oposición, el proyecto modernizador de Amanullah adolecía de varias carencias, siendo la principal la debilidad de su ejército, sin el cual resultaría imposible vencer la resistencia de unas tribus "pacificadas" por sus antecesores, pero nunca sometidas realmente. Amanullah, al contrario que sus predecesores, no se esforzó demasiado en reforzar sus fuerzas armadas. Introdujo una serie de reformas tendentes a modernizarlas, que, a fin de cuentas, las debilitaron. De este modo, se instauró un reclutamiento por sorteo que privaba a los jefes locales de su anterior papel en la selección de los reclutas.

21 Duprée, op. Cit. pp. 441-457; Gregorian, op. Cit. pp. 227-274; Poullada, l.: *Reform and Rebellion in Afghanistan, 1919-1929. King Amanullah's Failure to Modernize a Tribal Society*, Nueva York, Cornell University Press 1973.

Este hecho generó un fuerte resentimiento social, con la privación así de un canal de influencia sobre las autoridades. Se trataba de una reacción normal ante una política de centralización administrativa que atentaba contra los "cuerpos intermedios" tradicionales. Se sumó una intensa presión fiscal que acrecentó aún más este malestar. Esta presión fiscal intensificada resultaba explicable, debido a la carencia de recursos del Estado y a los nuevos gastos exigidos por la modernización, que también tenía algo de ostentación superficial, centrada como estaba en la instalación de grandes fábricas y en la construcción de bellos edificios, que no beneficiaban a la mayoría de la población, aunque se viera obligaba a financiarlos. Todo ello desembocó finalmente en una rebelión tribal pashtún que rápidamente se generalizó, con el apoyo entusiasta de la mayoría del clero, desembocando en el derrocamiento y exilio del soberano reformista.

Las tribus y el clero salieron reforzados de este choque, en un nuevo proceso de regresión social, que significó el fin de todas las reformas y el caos y el saqueo durante varios meses. La modernización acelerada de Amanullah había quebrado parte de los vínculos de patronazgo tradicionales que ligaban al Monarca con los líderes tribales y el conjunto de la población; sin acertar a reemplazarlos por otros de tipo moderno. El resultado fue un vacío político. El Rey quedó suspendido en el aire y acabó cayendo.[22]

Tras ese período de desórdenes, llegó al poder el primo de Amanullah, Nadir Jan, al que luego sucedería su hijo Zahir Shah. Durante todo este período, que se extendió hasta 1973, los gobernantes volvieron a la senda de la modernización prudente y moderada, renunciando a la estrategia más radical de Amanullah, a fin de no sufrir su mismo destino. Se practicó una política extremadamente conciliadora con el clero islámico. Se le dejó el control del sistema judicial y se regresó inicialmente a la normativa tradicional respecto a la mujer. Al mismo tiempo, se prosiguió con el desarrollismo económico y con la construcción de un Estado moderno. Se introdujo incluso una democracia liberal limitada, con un Parlamento elegido por votación popular e investido de poderes restringidos, aunque los partidos políticos no estaban autorizados.[23]

Pese a tanta moderación, la modernización fue agudizando progresivamente diversas contradicciones sociales. La más importante fue la existente entre la pequeña minoría urbana y acomodada, que empezó a desarrollarse en torno a las actividades del Estado y la más tradicionalista mayoría rural y, en gran parte, también tribal. En el seno de esta minoría modernista empezaron a emerger mujeres con un estilo de vida más liberado, que estudiaban y trabajaban y aparecía públicamente desveladas, lo cual resultaba absolutamente innovador. Esta minoría urbana experimentaba un profundo descontento ante el retraso del país. También lo experimentaba ante la

22 Gregorian, op. Cit. pp. 266-274; Poullada, op. Cit. pp. 143-213; Rubin, op. Cit. pp. 54-58.

23 Duprée, op. cit. pp. 458-666; Gregorian, op. cit. pp. 293-398; Rubin op. Cit. pp. 54-80.

propia naturaleza del Estado, cuya cúspide continuaba copada en un alto grado por la aristocracia Durrani y su clientela más próxima. Todo ello empujó a una parte de esta capa urbana hacia la militancia en movimientos de izquierda o islamistas, que se mostraron muy activos en la universidad y en los centros de enseñanza secundaria, pero sin lograr atraer a la gran masa de la población[24]. No en vano, la debilidad del Estado determinaba también la de esta minoría, tan dependiente de sus instituciones.

Como señala Rubin, el Estado rentista genera también revolucionarios rentistas. De ahí su escaso conocimiento real de su propia sociedad y su concomitante inclinación por las soluciones simplistas y mesiánicas.[25] A este primer problema se añadían vínculos escasos con otros sectores sociales. Su capacidad para actuar como una vanguardia modernizadora, capaz de articular una amplia coalición de fuerzas en torno suyo era escasa. El campesinado continuaba bajo el control de los notables rurales, como demostraron las sucesivas elecciones parlamentarias. Una gran parte se hallaba conformada por pequeños propietarios. La concentración de la propiedad agraria era relativamente baja y el potentado local era además alguien con quien a menudo se mantenían estrechos vínculos clientelistas o de parentesco.[26] Nada de esto favorecía una eventual movilización campesina al margen de sus líderes tradicionales.

LA RADICALIZACIÓN DE LA MODERNIZACIÓN Y SU FRACASO. DE DAUD A NAJIBULLAH

En 1973, Mohammed Daud, primo del Rey y antiguo Primer Ministro, encabezó un golpe de Estado y proclamó una República de la que él mismo se convirtió en Presidente. El nuevo régimen podría ser definido como un autoritarismo modernista. La anterior democracia limitada fue abolida y le sucedió una dura represión contra los oponentes políticos, especialmente los islamistas. Se buscaba abandonar la senda de la modernización moderada y avanzar más rápido, concentrando el poder en la minoría modernista y acallando a la gran masa conservadora. En esta línea, se decretó la reforma agraria, se promovió la emancipación de la mujer y una mayor secularización del Estado y se ampliaron las relaciones de cooperación con la URSS, a fin de recabar los fondos necesarios para financiar la modernización económica. En cierto modo, se retomaba la antigua estrategia de Amanullah. No obstante, este proyecto se enfrentaba a ciertos obstáculos. Su base social no era muy amplia y tampoco disponía de muchos

24 Étienne, G.: *Imprevisible Afganistán*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2002 pp. 43-46; Requena, P.: *Afganistán*, Madrid, Editorial Síntesis, 2011. pp. 52-56; Roy, O. *Islam and resistance in Afghanistan*, Cambridge Middle East Library, 2001: pp. 69-83.

25 Op. Cit. Pp. 75-105.

26 Étienne, op. cit. pp. 53-57; Kakar, op. cit. pp. 115-131; Rubin, op. Cit. pp. 32-37.

cuadros propios. Su núcleo estaba en la clase alta vinculados por lazos de parentesco e intercambios de favores. En tales condiciones, fue necesario establecer una alianza táctica con el Partido Democrático del Pueblo de Afganistán (PDPA), de ideología prosoviética. Era un partido pequeño, pero bien implantado entre la minoría urbana, que, durante la etapa de democracia liberal, había conseguido algunos diputados. Contaba además con numerosos seguidores entre los oficiales de rango medio. De ahí que su concurso resultase fundamental para organizar el golpe de Estado. El partido se encontraba dividido en dos facciones, llamadas igual que sus respectivos órganos de prensa. La facción *Jalq*, "Pueblo", era más radical, abogaba por la toma revolucionaria del poder y la aplicación inmediata de reformas en profundidad. La facción *Parcham*, "Bandera", se pronunciaba por la participación en un amplio frente de fuerzas progresistas, más inclinada a apoyar a Daud.

Desde su punto de vista, la alianza con los comunistas prosoviéticos resultaba sumamente incómoda. Después de todo, al igual que sus más íntimos colaboradores, era un rico aristócrata. En estas condiciones, no resulta sorprendente que rompiera con el PDPA, lo hostigara y tratara de distanciarse de la Unión Soviética. El enfrentamiento se volvió inevitable y desembocó, en 1978, en un levantamiento militar saldado con la muerte del propio Daud y de cientos de sus colaboradores y familiares.

El nuevo gobierno quedó mayoritariamente integrado por miembros de la facción *Jalq*, que marginaron progresivamente a los parchamis. Su política estribó en una radicalización de las reformas anteriores, unida a la decisión de imponerlas a sangre y fuego. Se intensificaron las medidas antipatriarcales, prohibiéndose los matrimonios arreglados y el "precio de la novia", y se promulgó una reforma agraria basada en la expropiación a los terratenientes y la redistribución de tierras, al tiempo que se cancelaban las deudas contraídas por los campesinos con los usureros rurales. En paralelo, se desencadenó una ola de terror contra aristócratas, ulemas, líderes de las cofradías sufíes, opositores políticos y, en general, todos aquellos miembros de la minoría urbana no afines al nuevo régimen, como profesores, militares y funcionarios. Las víctimas se contaron por decenas de miles.

El objetivo del gobierno jalqi consistiría en ampliar sus escasos apoyos mediante una rápida serie de reformas avanzadas, que movilizasen a una población pasiva. Se trataba pues de construir una base social desde arriba. El terror masivo debía aplastar la resistencia a estas medidas y neutralizar a sus adversarios. Contando con la ayuda soviética, el Estado debía realizar además cuantiosas inversiones en infraestructuras, educación y sanidad, que mejorasen las condiciones de vida de la mayoría de la población y se atrajesen también sus simpatías. Pero justamente se produjo el resultado contrario y, pasado un año, la rebelión se había extendido por casi todo el país, dejando cercado al gobierno en las grandes ciudades, mientras las deserciones diezmaban al ejército.

Esta rebelión masiva respondió a varias causas. En primer lugar, la mayoría de la población vivió las reformas como una inaceptable intromisión del Estado en contra de la autonomía tradicional de las comunidades locales. Estas reformas fueron

percibidas como un atentado contra el modo de vida tradicional, sin que quedara claro su reemplazo. La lucha contra los matrimonios concertados y el pago de los precios de la novia desarticulaban todo el sistema de alianzas familiares. Los usureros eran eliminados, pero no se implantó un buen sistema de créditos bancarios. Los potentados locales eran desplazados, pero nadie se hacía cargo de sus labores de mediación con las autoridades o de arbitraje en los conflictos internos. Se distribuían tierras, pero no se mejoraba el acceso al riego.

Las campañas de educación eran recibidas como una imposición externa, que restaba tiempo de trabajo sin aportar beneficios inmediatos. El drama de Amanullah se repetía ahora a una escala todavía mayor. Al tiempo, todo era achacado a un gobierno cuya ideología se oponía al Islam, el componente fundamental de la identidad colectiva.[27] El fracaso del *Jalq* fue, así, el de unos revolucionarios aislados de la población, que, al contrario de sus camaradas de China o Vietnam, por ejemplo, carecían de un mínimo arraigo entre la mayoría campesina.

La ironía final de este episodio consistió en que el gobierno jalqi, buscando una movilización del campesinado, la lograría finalmente, si bien se volvió en su contra. No hubo una movilización progresista, pero sí una conservadora. A un intento de reforma radical le respondió una reacción igualmente radical. Como en la rebelión contra Amanullah y como en las dos guerras anglo-afganas, la población se movilizó frente a lo que percibió como un ataque contra sus costumbres más arraigadas. Aquí, el campesinado trascendió su habitual orientación hacia los problemas cotidianos más locales, para movilizarse en un sentido defensivo, casi siempre, bajo la dirección de sus dirigentes tradicionales. Esta movilización defensiva resultaba más fácil que la revolucionaria. Actuaba al servicio de un orden ya conocido, desde unos parámetros ideológicos familiares y dentro de unos marcos sociales ya disponibles, como los vínculos tribales, étnicos y religiosos.

No había pues que innovar demasiado. La rebelión en sí misma presentaba efectos ambivalentes en relación al proceso modernizador. En cuanto movilización masiva que desbordaba el localismo habitual, podía favorecer ulteriormente una mayor integración social. Al mismo tiempo, esta movilización provenía de los marcos tradicionales y bajo la dirección de dos sectores muy conservadores, como los potentados locales y el clero islámico. El Estado desapareció en muchos lugares, siendo sustituido por rudimentarias administraciones dirigidas por estos personajes tradicionales. El clero vio potenciada su influencia social. De un lado la rebelión se legitimaba, al recurrir a un Islam conservador.

El clero, como representante de esta ideología, veía reforzado su rol social. Del otro, el estamento clerical se mostró a menudo más combativo que los viejos notables,

27 Etienne, op. cit. pp. 61-63; Requena, op. cit. pp. 62-67; Roy, op. Cit. pp. 84-97; Rubin, op. Cit. pp. 111-122.

acostumbrados a pactar con las autoridades. En muchas ocasiones, solo los clérigos podían unir a grupos diferentes, una vez que la movilización superaba el nivel estrictamente local. De resultas, la rebelión adquirió un fuerte carácter clerical, aparte de islámico.[28] Este rasgo sobresaliente de la rebelión facilitó su convergencia con los movimientos islamistas, que previamente habían sido urbanos, con una implantación escasa en el conjunto del país. Pero ahora el terreno les resultaba favorable. Su ideario, aunque distinto del Islam conservador, mantenía una clara continuidad con este, al contrario de lo que ocurría con el marxismo soviético del PDPA.

Asimismo, su contribución era extraordinariamente útil para la rebelión, al disponer de cuadros urbanos e instruidos. Eran capaces además de superar el carácter defensivo del movimiento y dotarlo de un proyecto general: la construcción de una sociedad genuinamente islámica. Además, el generoso apoyo saudí y pakistaní, favoreció que el movimiento insurreccional fuera rápidamente hegemonizado por las organizaciones islamistas.[29]

Ante una rebelión masiva, que amenazaba con derribar un régimen aliado e instaurar en sus fronteras otro de carácter islamista, susceptible además de desestabilizar las repúblicas centroasiáticas soviéticas, la respuesta soviética fue una huida hacia adelante. En 1979 envió su ejército, salvando al régimen del PDPA de una inminente derrota. Fue derrocada la facción *Jalq, alzándose* la más moderada del *Parcham al poder*. Buscó así corregir el extremismo anterior y ganarse a una parte de la población. Disminuyó algo la represión política, se moderó la reforma agraria y se adoptó una actitud más conciliadora hacia el Islam, realizándose masivas inversiones para promover el desarrollo del país. De haber sido aprobadas en sus inicios, esta política hubiera podido recabar más apoyos. Pero ahora llegaba tras una experiencia traumática de radicalización y terror masivo, desde un gobierno impuesto tras una invasión extranjera.

En consecuencia, la invasión radicalizó aún más la rebelión e intensificó los apoyos exteriores, haciendo de Afganistán un peón en la pugna entre ambos bloques. El agotamiento de una Unión Soviética al borde de la desintegración y la formidable capacidad combativa demostrada por los muyahidin impulsaron a las direcciones soviética y afgana hacia otro retroceso. El nuevo líder afgano, Mohammed Najibullah, apadrinado por Gorbachov, puso en marcha un proceso de transformación desde dentro del régimen, a semejanza del que entonces llevaban a cabo otros regímenes de corte soviético, desde Hungría hasta Angola.

El PDPA renunció al marxismo-leninismo, transformándose en un partido nacionalista, progresista y, por supuesto, musulmán, aunque reformista. Cambió igualmente su nombre por Partido de la Patria. Se adoptó el pluripartidismo, se

28 Roy op. Cit. pp. 98-109 y 150-153; Rubin, op. Cit. pp. 184-195.

29 Requena, op. cit. op. cit.72-80; Roy, op. Cit. pp. 127-138; Rubin, op. Cit. pp. 179-225.

ampliaron las libertades públicas, se renunció al objetivo de construir el socialismo, se reintrodujo la economía de mercado y se abogó por una política de reconciliación nacional. En cierto modo, se estaba volviendo a los tiempos de Daud, al que el propio PDPA había dado muerte unos años antes. El objetivo de esta política consistía en atraerse a una parte de los rebeldes, en especial, a los menos influidos por el islamismo. Un régimen con un perfil ideológico menos marcado podría hacerse más aceptable para muchos de ellos. Igualmente se pretendía aparecer ante la población y las potencias occidentales como alternativa moderada frente al fundamentalismo de numerosos insurgentes. Esta transformación interna se completó con una política de cooptación de diferentes líderes locales, incluidos algunos muyahidin.

Se les subvencionó generosamente, se les agrupó en milicias y se les encomendaron tareas de seguridad. La nueva estrategia cosechó un notable éxito y permitió sobrevivir al régimen tras la retirada soviética de 1989. Sólo sucumbió en 1992. Tras la caída de la URSS, dejó de recibir suministros. Pero esta política también tuvo su coste. Significó en gran medida un regreso a los viejos pactos clientelistas entre un gobierno central débil y unas fuerzas locales motivadas ante todo por sus propios intereses. Cuando Najibullah dejó de subvencionarlas, estas milicias se cambiaron de bando. Hasta el final, el régimen siguió contando con una escasa base social y dependiendo por completo del exterior. Con tales condicionantes, una reconversión, como la protagonizada con éxito por los antiguos partidos únicos de Angola o Mozambique, tenía muchos menos visos de triunfar.

APOGEO Y RETROCESO PARCIAL DE LA REGRESIÓN SOCIAL. DE LOS MUYAHIDIN A KARZAY

Con el derrumbe del régimen, la regresión social se acentuó. Afganistán quedó a merced de facciones armadas que se combatieron durante años, expoliando a la población.[30] El aparato estatal colapsó y sus antiguos miembros se repartieron entre las distintas facciones, en función sobre todo de sus identidades étnicas y tribales. Las razones de este fatal desenlace fueron muy diversas. La larga y destructiva guerra había fracturado el país en diversos territorios en manos de líderes locales. Las élites urbanas y modernistas estaban diezmadas y los sectores más conservadores del país se habían reforzado.

La guerra también había vuelto todavía más rentista y dependiente del exterior al Estado afgano, siendo más vulnerable a la posterior pérdida de suministros. Este mismo carácter rentista afectó también a los muyahidin, que también dependían fuertemente

30 Requena, op. cit. pp. 100-107; Zaeef, a.s.: *My Life with the Taliban*, Nueva York, Columbia University Press, 2010: pp. 57-65.

de sus financiadores extranjeros. Tal dependencia favoreció un doble clientelismo: de las organizaciones armadas respecto a sus patrones exteriores, y de una gran parte de la población y de las unidades locales de combatientes respecto a tales organizaciones.[31] El clientelismo se había visto potenciado a gran escala; pero igualmente los vínculos étnicos y tribales que la articulaban. Estos vínculos ayudaban a conformar coaliciones sociales más amplias, capaces de trascender los estrechos límites locales, y en ese aspecto jugaban un claro papel integrador.

Sin embargo, al mismo tiempo, potenciaban también identidades fragmentarias, que dificultaban una integración de carácter más global.[32] Se trataría pues de una reactivación en otro nivel, en ese mismo proceso contradictorio, tan presente en la sociedad tradicional. En este proceso general de "*etnicización*", hubo también un mayor protagonismo de las colectividades no pashtún y no Durrani, a las que su participación en la guerra contra el régimen prosoviético les otorgó más poder, más organización y una identidad colectiva más definida.[33] Pese a todo, se dio una clara reversión del proceso iniciado con la creación del primer Estado Durrani. Aunque podamos valorar positivamente estos cambios, como superación de una discriminación secular, en el corto plazo no dejan de implicar, sin embargo, la quiebra de un orden previo, con la inestabilidad subsiguiente.

Los factores centrífugos eran muy poderosos, ciertamente, si bien otros los compensaban. Por lo tanto, resulta razonable achacar parte de la responsabilidad del predominio final de las tendencias disgregadoras a las organizaciones islamistas que lideraron el movimiento de resistencia. En principio, el Islam tenía una función integradora, y estas organizaciones poseían cierta capacidad para encuadrar a la población, basada en la pertenencia a una organización relativamente estructurada y en la lealtad a un programa explícito que trascendía los vínculos tradicionales. La ideología islamista podía llevar también impresa una impronta modernista. Mantenía una clara vinculación con el Islam conservador tradicional y sus dignatarios, salvo en el caso de la minoría wahabí, pero al mismo tiempo abogaba por la creación de un Estado de tipo moderno, con parlamento, división de poderes y administraciones públicas independientes, con la concomitante incorporación de ciertos elementos importados de Occidente.

Este islamismo parece susceptible de promover un cierto proceso de modernización, básicamente compatible con la cultura tradicional del país y con las aspiraciones sociales, conciliando esencialismo y epocalismo. Esta fue la esperanza que abrigaron algunos lúcidos analistas, como Olivier Roy. Hoy está claro que no fue así. Las razones residen principalmente en las limitaciones del islamismo en general y en las propias

31 Rubin, op. Cit. pp. 196-203.

32 Castien Maestro, op. Cit. pp. 174-185.

33 Etienne, op. cit. 110; Roy, op. Cit. pp. 223-225.

del islamismo afgano. En cuanto al primero, consiste en una combinación inestable entre modernismo islámico y fundamentalismo, entendido este como versión simplificada del Islam, con rasgos totalitarios y agresivos. En estas condiciones, no debe sorprendernos la habitual ausencia de programas de actuación precisos y su reemplazo por consignas bastante simplistas en pro de la justicia social y, sobre todo, del puritanismo en las costumbres, concebido como el gran remedio para todos los males sociales.[34]

El islamismo afgano enlazaba claramente con el fuerte conservadurismo religioso del país y se hallaba muy influenciado por las versiones más radicales de la esa ideología, como la forjada por Said Qutb. Carecía de un proyecto social y político claro y realista. Estas carencias parecen haber contribuido decisivamente a incapacitar al islamismo afgano para superar el tradicional fraccionalismo del país, así como a promover su absorción final en este mismo marco fraccional; dividiéndose en una serie de banderías parcialmente dependientes de afinidades étnicas y tribales.

En este contexto debe circunscribirse el éxito fulgurante del movimiento talibán a partir de 1994. Este movimiento acentuaba ciertos rasgos presentes en una parte de los muyahidin, de los cuales emergía. Así ocurría, en particular, con su fundamentalismo y puritanismo extremos. Aun siendo en sí minoritarios, no eran marginales en modo alguno, pudiendo arrastrar a muchas personas en principio más moderadas. No en vano, el origen del movimiento talibán se remonta a grupos de combatientes integrados dentro de algunos frentes muyahidín, agrupados en torno a maestros religiosos, anteponiendo la obligación de la yihad a cualquier otro objetivo político, personal, tribal o étnico. Se comportaban de un modo particularmente piadoso y se esforzaban por mejorar su formación religiosa.[35]

Este recurso al Islam como vínculo social prioritario era favorecido por distintos factores circunstanciales. Evidentemente, la guerra contra un régimen tenido por ateo lo potenciaba. La guerra propició también la mezcla de gentes, de combatientes de distintas adscripciones, a los que tan sólo unía su condición de musulmanes. También en muchos casos se produjo un profundo desarraigo. Las familias eran dispersadas y la gente se agrupaba como podía en los campos de refugiados. Numerosos huérfanos eran criados y recogidos en las madrasas. Pero no sólo se acentuaba el protagonismo del Islam en general, sino el de un Islam fuertemente conservador, dado el escaso arraigo del modernismo musulmán entre el conjunto de la población afgana.

Este modernismo podía ser asociado ahora a esas minorías urbanas, algo colaboracionistas con el régimen prosoviético, a las que muchos, obviamente, detestaban. Frente a los matices del reformismo, una ideología simple y dura podía

34 Castien Maestro, op. Cit. pp. 179-180.

35 Zaeef, op. Cit. pp. 21-46.

resultar en extremo atractiva en un contexto catastrófico como el que se vivía. La imposición de sus mandatos proporcionaba incluso una fácil salida para un sadismo alimentado por las frustraciones propias de una existencia penosa. Que este sadismo represivo se dirigiera prioritariamente contra las mujeres tampoco tenía nada de casual. Los varones encontraban en la dominación de la mujer, avalada tradicionalmente, pero ahora extremada, una relativa compensación psicológica para su debilitada autoestima. Del mismo modo, la promiscuidad en los campos de refugiados, donde se aglomeraban millares de desconocidos, obligaba a extremar las restricciones sobre la conducta femenina, a fin de preservar el honor familiar.[36]

Merece destacarse, sin embargo, que el extremo rigorismo talibán acabó resultando contraproducente, en relación con cualquier objetivo integrador. Exacerbó la división con respecto a los shíies, las minorías más modernistas y quienes vivían un Islam más tradicional y menos exigente. Este rigorismo extremo propició asimismo una alianza estratégica con Al Qaeda que acabó resultando letal para su régimen.

Un segundo aspecto del movimiento talibán en el que se percibe esta acentuación de ciertos rasgos ya presentes entre muchos muyahidin estriba en su organización interna extremadamente laxa. Los talibán nunca se constituyeron como un movimiento con estatutos y una militancia definida. Operaban, por el contrario, mediante relaciones informales, mediante las que se conformaba su núcleo inicial, compuesto por pashtún meridionales, veteranos de la resistencia y antiguos alumnos de madrasas. A este núcleo duro se le fueron adhiriendo nuevos integrantes, ligados también por vínculos informales. Algunos eran líderes locales, con sus propias clientelas. De este modo, el núcleo inicial, el más comprometido e ideologizado, parece haber operado como una especie de eje alrededor del cual se iban agrupando distintas secciones, constituidas en parte como coaliciones clientelistas en torno a algún dirigente local, que, en muchos casos, se había sumado al movimiento por mera conveniencia temporal.

Por ello, los vínculos personales, a menudo clientelistas, y los establecidos sobre la base del parentesco y la etnia, seguían jugando un papel estructural fundamental (Étienne, 2002: 93-95; Rashid, 2001: 149-162; Requena, 2011: 122-125; Zaeef, 2010). El movimiento funcionaba, en consecuencia, de un modo no muy diferente al de las antiguas organizaciones de muyahidin. Semejante modelo ostentaba sus ventajas y sus inconvenientes. Resultaba ciertamente plástico y flexible y permitía al bando ganador incorporar con rapidez nuevos integrantes, sin exigirles tampoco demasiado. Éste fue sin duda uno de los fundamentos del rápido triunfo talibán.

Sin embargo, algunas carencias se mostraban bien presentes. Lo que se unía con tanta facilidad podía disgregarse con igual facilidad, si al movimiento en su conjunto le iban mal las cosas. Después de todo, estaba reutilizando las viejas formas de

36 Rashid, R.: *Los Talibán. El Islam, el petróleo y el nuevo "Gran Juego" en Asia Central*, Barcelona, Ediciones Península, 2001. pp. 163-180; Requena, op. Cit. pp. 120-122.

organización tribal y clientelista. Siendo el resultado de una regresión social extrema, carecía de planes y de cuadros técnicos para manejar una sociedad moderna. En tales circunstancias, no nos tendría que sorprender el hecho de que, aparte de lograr una cierta pacificación del país, aunque al precio de una terrible represión, su actuación general adoleciese de una extrema inoperancia.

El nuevo régimen instaurado por la intervención extranjera en 2001 se ha distinguido, a grandes rasgos, por un claro afán por romper con esta deriva regresiva de los muyahidin y los talibán y por el regreso a una estrategia de modernización moderada, en línea con la de la antigua Monarquía. No en vano, se halla encabezado por un vástago de la aristocracia Durrani. Pero, como sus predecesores, ha prolongado y acentuado la tradicional dependencia del exterior. Su presupuesto es alimentado por agencias internacionales, su administración ha sido en parte gestionada por extranjeros y lo mismo ha ocurrido con su seguridad, basada en unas fuerzas expedicionarias que ahora se retiran, sin que exista la certeza de que la policía y el ejército afganos vayan a ser capaces de mantener la situación bajo control.

Los recientes acontecimientos de Iraq alimentan aún más esta desconfianza. Sin duda, se han producido algunos progresos importantes con respecto a la situación anterior. Se ha instaurado formalmente un sistema de democracia representativa. Se celebran elecciones y existen distintas formaciones políticas, así como una pluralidad de periódicos y de ONG. Algunas zonas se han desarrollado económicamente, con progresos muy palpables en la escolarización, la sanidad y la emancipación de la mujer (Requena, 2011: 175-222). Sin embargo, el lado sombrío es también imponente. Ante todo, se ha seguido desarrollando en gran escala el sistema mafioso nacido de la disgregación del país en los ochenta y noventa.

Uno de los grandes problemas con los que se topó tradicionalmente la modernización afgana fue la ausencia de unas exportaciones lo suficientemente rentables como para financiarla. Curiosamente, el nuevo Afganistán está superando en parte esta antigua carencia mediante su inmersión en una economía exportadora de productos ilícitos, como la heroína y las armas de contrabando. Esta peculiar forma de inserción en una economía global acarrea importantes consecuencias prácticas.

En primer lugar, no pueden beneficiar tanto al Estado. Las autoridades deben combatirlas, o, al menos, aparentar hacerlo. No las pueden convertir en monopolios estatales, ni gravarlas con impuestos formales. En segundo lugar, por su propio carácter ilegal, conllevan una escasez artificial de proveedores que encarece el producto, deparando una fuerte renta monopolística. Una minoría, integrada en gran medida por antiguos dirigentes de las facciones político-militares, se enriquece así de un modo espectacular. Los beneficios obtenidos son en gran parte invertidos en bienes de prestigio, como símbolos de poder, y en reclutar nuevos seguidores.

Las coaliciones clientelistas resultantes se infiltran en la administración estatal y la ponen a su servicio. También acaparan y desvían los fondos internacionales en

su provecho, desnaturalizando el sistema de democracia representativa, que queda reducido a otro escenario más para la pugna entre facciones enfrentadas. Con todo ello, intensifican los efectos típicos del clientelismo. Desorganizan las jerarquías administrativas formales y meritocráticas, en lo que concierne a su funcionamiento y a su selección de personal, y hacen otro tanto con los criterios de productividad en la generación de bienes y servicios (Castien Maestro, 2013: 182-183). Estos efectos antimodernizadores están presentes en cualquier lugar donde las organizaciones mafiosas son poderosas, desde Italia hasta Rusia. Pero sus efectos son mucho más nocivos allí donde el Estado y las instituciones de la sociedad civil son extremadamente frágiles.

En este sentido, el caso de Afganistán es paradigmático. La desarticulación interna de la sociedad afgana ha permitido que este comercio haya adquirido su actual pujanza. Pero una vez asentado, sus efectos corrosivos se han disparado. Los potentados locales disponen ahora de un armamento y de unas fuentes de ingresos, gracias al comercio de drogas y a las ayudas exteriores, con los que nunca hubieran podido soñar los viejos caudillos tribales.

En definitiva, el localismo y las tendencias centrífugas se han fortalecido. Así lo demuestra el fenómeno de los señores de la guerra, una versión moderna y extrema del antiguo clientelismo militar que se apoya en vínculos tribales y de parentesco; pero que en parte lo hace también en estructuras modernas, como ejércitos, partidos políticos y burocracias administrativas (Rashid, 2009: 162-187 y 407-433; Requena, 2011: 197-198, 212-216, 232-237 y 255-257). Estamos una suerte de fusión muy dañina entre elementos tradicionales y modernos. En un contexto semejante, no debería sorprendernos que los talibán estén ganando nuevos apoyos y haciéndose con el control de numerosos territorios. Una vez más, la precariedad de la modernización favorece un proceso de regresión social.

La historia de la modernización afgana se asemeja a una suerte de recurrente trabajo de Sísifo, donde se alternan progresos y regresiones. Cada vez que se ha intentado un progreso demasiado precipitado, ha ocurrido luego una regresión más intensa. El sistema tradicional, más o menos transformado, se ha fortalecido con las crisis provocadas por intervenciones extranjeras o por los desequilibrios achacables a la modernización. El país ha acabado progresando, pero lo ha hecho a un ritmo mucho más lento que la mayoría de su entorno, viéndose relegado en términos comparativos. Este retraso, junto con su atractiva posición estratégica, ha favorecido su reiterada supeditación a intereses foráneos que han desarticulado aún más el país, en provecho de sus tendencias centrífugas.

En tales condiciones, el futuro del pueblo afgano resulta bastante incierto a medio plazo. Determinar con más precisión posibles escenarios futuros es, sin embargo, una tarea que rebasa los objetivos específicos que nos hemos marcado en este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABD AL-RAHMAN KHAN. *The Life of Abdur Rahman, Amir of Afghanistan. Volume 2*, Adamat Media Corporation, 2005.

AMIN, Samir. *El desarrollo desigual*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1986.

CAROE, Olaf, *The Pathans. 550 B.C.-A.D. 1957*, Londres, Mac Millan & Co LTD, 1958.

CASTIEN MAESTRO, Juan Ignacio. "El difícil camino hacia la modernización", Murcia, *Sociología Histórica. Revista de investigación acerca de la dimensión histórica de los fenómenos sociales*, Nº 1, 2013.

DUPRÉE, Louis. *Afghanistan*, Karachi, Oxford Pakistan Paperbacks, 1997.

ETIENNE, Gilbert. *Imprevisible Afganistán*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2002.

GEERTZ, Clifford. *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa, 1987.

GREGORIAN, Vartan. *The Emergence of Modern Afghanistan. Politics of Reform and Modernization 1880-1946*, Standfor University Press, 1969.

KAKAR, Hasan Kawrun. *Government and Society in Afganistán: The Reigh of Amir 'Abd al-Rahman Khan,* Austin, University of Texas Press, 1979.

POULLADA, Leon B. *Reform and Rebellion in Afghanistan, 1919-1929. King Amanullah's Failure to Modernize a Tribal Society*, Nueva York, Cornell University Press 1973.

REQUENA, Pilar. *Afganistán*, Madrid, Editorial Síntesis, 2011.

RASHID, Ahmed. *Los Talibán. El Islam, el petróleo y el nuevo "Gran Juego" en Asia Central*, Barcelona, Ediciones Península, 2001.

RASHID, Ahmed. *Descenso al caos. E.E.U.U. y el fracaso de la construcción nacional en Pakistán, Afganistán y Asia Central*, Barcelona, Ediciones Península, 2009.

ROY, Olivier, *Islam and resistance in Afghanistan*, Cambridge Middle East Library, 2001.

RUBIN, Barnett R. *The Fragmentation of Afghanistan*, Yale University Press, 2002.

TAPPER, Richard. "Introduction", en TAPPER, Richard (Ed.), *Tribe and State in Iran and Afghanistan*, Londres y Nueva York, Routledge Library Editions, 2011.

ZAEEF, Abdul Salam. *My Life with the Taliban*, Nueva York, Columbia University Press, 2010.

- Artículo recibido: 14 de mayo de 2014.
- Artículo aceptado: 16 de octubre de 2014.

Georgina Higueras
Periodista especializada en Asia y autora, entre otros, de: "China: la venganza del dragón".

Correo: g.higueras@hotmail.com

ESPAÑA - CHINA, DIEZ AÑOS DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

Resumen

España, que en 1973 estableció relaciones diplomáticas con la República Popular China, jugó un papel menor en los primeros años de apertura casi incondicional de China hacia Occidente. Tras la crisis de Tiananmen y de las sanciones impuestas por Occidente, en 1989, incluido el embargo de armas aún vigente, el apoyo mostrado por Madrid a la continuidad de la reforma económica y a la política de apertura al exterior emprendidas por Deng Xiaoping en 1978, cambió sustancialmente la percepción china de España. Pekín valoró mucho su comprensión. Desde entonces la consideró "el mejor amigo de China en Europa" y 15 años después elevó las relaciones bilaterales a la categoría de Asociación Estratégica Integral. El objetivo de este artículo es analizar las razones del establecimiento de la asociación y las aspiraciones de los dos países.

Palabras clave

China; España; Unión Europea; embargo de armas; Tiananmen; política exterior china.

Abstract

Spain plays a minor role on the first few years of Chinese almost unconditional openness towards the West, though it established diplomatic relations with the People's Republic of China in 1973. After the Tiananmen crisis and the sanctions imposed by the West in 1989, including the arms embargo that is still in force, the support that Madrid shows for the continuity of the economic reforms and the external opening policy launched by Deng Xiaoping in 1978, significantly changes the Chinese perception of Spain. Peking valued very much its understanding. From then it was considered "the best friend of China in Europe" and 15 years later Peking up-graded the bilateral relations to the level of Comprehensive Strategic Partnership. The subject of this article is to analyse the reasons for this cooperation and the aspirations of both countries.

KeyWords

China; Spain; European Union; arms embargo; Tiananmen; Chinese Foreign Policy; diplomatic relations.

ESPAÑA - CHINA, DIEZ AÑOS DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

INTRODUCCIÓN

China estableció su primera asociación estratégica en 1993, en pleno aislamiento internacional, para primar las relaciones con un país, Brasil, con el que no mantenía diferencias, el comercio crecía y no le había impuesto sanciones. Mi objetivo con este trabajo es analizar que entendía China por "socio estratégico", qué razones la llevaron a elevar el nivel de ciertas relaciones bilaterales y a que aspiraba Pekín, en noviembre de 2005, invitando a España a ingresar en lo que era entonces un club selecto, y que actualmente ha quedado en cierta medida devaluado por la proliferación de socios del último lustro, que le ha privado de su carácter exclusivo, pero China lo sigue utilizando para mejorar su imagen en el exterior y proteger sus intereses.

Tras una referencia a la irrupción de China en el escenario internacional, ocurrida al consolidarse la apertura al exterior impulsada Deng Xiaoping desde diciembre de 1978, y una breve mención a los principios de la política exterior de la República Popular China (RPCh). Abordo el objeto de estudio centrándome en los empeños de Pekín por levantar el embargo de armas y de transferencia de alta tecnología que le impuso Occidente tras la matanza de Tiananmen, en 1989.

España, con unos intercambios económicos y financieros mínimos, jugó un papel menor en los primeros años de apertura casi incondicional de China hacia Occidente. Pero en noviembre de 1990, con China sumida en el aislamiento forzoso que le impuso Occidente, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, se convirtió en la primera autoridad occidental que visitó Pekín.

El Gobierno español quiso mostrar así su apoyo al proceso de reformas emprendido por Deng y a la continuidad de la política de apertura al exterior. Este espaldarazo diplomático fue muy valorado por Pekín que, a partir de ese momento, vio en Madrid a uno de sus más estrechos amigos. España había sembrado las bases para la Asociación Estratégica Integral que, quince años después, le ofrecería el entonces presidente Hu Jintao.

EL CONCEPTO ESTRATÉGICO

Para comprender las distintas percepciones de las asociaciones estratégicas es imprescindible analizar el significado que se concede al término "estratégico". Según el diccionario chino, estrategia se traduce por *zhanlue*(战略), que está compuesta por dos caracteres: *zhan* (战), que se refiere a la guerra (*zhanzheng* 战争), y *lue* (略), que significa plan. Es decir, "el plan o dirección general de la guerra". En Europa, sin embargo, es una palabra derivada de la latina *strategia*, que procede de dos términos griegos: *stratos* (ejército) y *agein* (conductor, guía), por lo que el significado primario de estrategia es el "arte de dirigir las operaciones militares". Para Wankun Zhang, ambas acepciones tienen que ver con la táctica, pero mientras en Occidente destaca el uso o la amenaza del uso de la fuerza, en China, *zhanlue* resalta la visión general y el largo plazo que requiere la preparación del combate.[1] Las diferentes expectativas que generó la Asociación Estratégica Integral en China y en España están enraizadas, según la autora, con estas distintas interpretaciones del concepto de estrategia.

Al estudiar las asociaciones estratégicas, destaca el hecho de que China estableciera la primera con Brasil país emergente, con el que no tenía conflictos, que no le había impuesto sanciones y con el que crecía el comercio bilateral-, una vez finalizada la Guerra Fría y cuatro años después de la matanza de Tiananmen. El Gobierno chino relató después los objetivos de estas asociaciones: "Mantener una atmósfera internacional pacífica para los proyectos de modernización china, optimizar el diálogo entre China y las potencias mundiales, impulsar la agenda multipolar, instrumentar una diplomacia económica más abierta y atractiva para la inversión extranjera directa y mejorar la imagen de China en el exterior".[2]

El distintivo no supuso un cambio en las relaciones entre Pekín y Brasilia. Quedó como un gesto en una coyuntura política en la que, a nivel externo, China se empeñaba en romper el aislamiento, mientras las reformas, a nivel interno, obtenían un fuerte impulso con el "viaje al sur" que Deng Xiaoping realizó en la primavera de 1992.[3]

1 ZHANG, Wankun Franklin: "Chinas's Foreign Relations Strategies under Mao and Deng: A sistematic comparative analisys" en OVIEDO, Eduardo Daniel "China: Visión y práctica de sus llamadas 'relaciones estratégicas'", México: Estudios de Asia y África, vol XLI, núm. 3, (septiembre-diciembre, 2006), pp. 385-404, (Disponible en, http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/2684/2006%20Oviedo%20Relaciones%20Estrat%C3%A9gicas.pdf?sequence=1).

2 ROCHA PINO, Manuel de Jesús: "China en transformación: la doctrina del desarrollo pacífico", Foro Internacional, vol. XLVI, núm. 4, (octubre-diciembre 2006) pp. 693-719.

3 La página oficial China.org considera el 'viaje al sur' la "espina dorsal" de la Teoría de Deng Xiaoping sobre el 'socialismo con características chinas', según la cual "la planificación y las fuerzas del mercado no son la diferencia esencial entre capitalismo y socialismo". (Disponible en, http://www.china.org.cn/china/CPC_90_anniversary/2011-04/19/content_22392494.htm).

En 1996, China retomó el apelativo "estratégico" para primar las relaciones con su gran vecino del norte, Rusia, y buscar una solución negociada a los diferendos fronterizos de los 3.650 kilómetros de línea divisoria. Además, Pekín y Moscú compartían la visión de que era necesaria una mayor distribución del poder en la escena internacional, pero el Gobierno chino hizo hincapié en que la nueva "asociación estratégica de coordinación" y cooperación chino-rusa no implicaba una alianza y no estaba dirigida contra un tercer país. La rapidez con que desarrolló esta asociación revela que China fundó su club estratégico con la mira puesta en Rusia y EEUU. "China deseaba mantener relaciones amistosas y estables con las potencias globales mientras se formaba el nuevo orden internacional".[4] Al año siguiente, el presidente Jiang Zemin se comprometió con su homólogo norteamericano, Bill Clinton, a impulsar la cooperación y a construir una asociación estratégica bilateral. La llegada a la Casa Blanca de George Bush lo impidió y nunca llegó a establecerse.

China iba definiendo su papel en el mundo y transformando en estratégicas sus relaciones con determinados países, bien por razones económicas, geoestratégicas, de seguridad, recursos naturales, energía o por una combinación de todas. A principios del siglo XXI estableció una veintena de asociaciones estratégicas, de las que seis eran europeas, incluida España. En 2004, el entonces primer ministro Wen Jiabao explicó en Bruselas lo que significaba para China la Asociación Estratégica Integral establecida con la Unión Europea en 2003. Dijo Wen:

'Integral' se refiere a una cooperación global, en amplios aspectos y en múltiples planos entre las dos partes, que abarque los campos económico y científico-tecnológico y los relativos a la política y cultura,; y que sea además tanto bilateral como multilateral, bien sea en el nivel oficial o en el no gubernamental. Por 'estratégica' se entiende una cooperación entre las dos partes con una visión de conjunto, de larga duración y estable, que esté al margen de la diferencia de ideologías y sistemas sociales y que no se deje interferir por un mero asunto ocurrido en cierto momento. 'Asociación' quiere decir una cooperación que se rija por la igualdad, beneficio mutuo y ganancia común y que, sobre la base de respeto y confianza recíprocos, busque un terreno común en los puntos principales y reserve las diferencias en los secundarios, esforzándose por aumentar los intereses comunes de las dos partes.[5]

En los últimos años, China ha decidido abrir el club a otra treintena de socios de características muy heterogéneas y de muy distinto peso. Esta variedad es lo que impide comprender qué espera de ellos. Por otra parte, estrechos colaboradores de

4 FENG Zhongping y HUANG Jing: "China strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world", FRIDE, Junio 2014, (Disponible en, http://www.fride.org/download/WP8_China_strategic_partnership_diplomacy.pdf).

5 WEN Jiabao: 'Desarrollar con empeño la asociación estratégica integral entre China y UE', discurso pronunciado por el primer ministro durante el simposio de inversión y comercio China-UE, celebrado en Bruselas, con motivo de la gira europea de Wen. *Diario del Pueblo*, 8 de mayo de 2004. (Disponible en http://spanish.peopledaily.com.cn/31620/2483424.html).

Pekín como Corea del Norte o Nepal *solo* son "países amigos",[6] lo que frente a ellos hace al club parecer irrelevante. Hasta ahora los socios son 48 Estados y tres organizaciones internacionales: la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) y la Unión Africana (UA).

PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHINA

Las líneas conductoras de la política exterior de la RPCh son básicamente las mismas desde su fundación y se insertan en el objetivo último de la consolidación del Estado chino. Esto se sustenta en tres principios: 1) el mantenimiento en el poder del PCCh. 2) la defensa de la integridad territorial, que con la fórmula 'un país, dos sistemas' facilitó la recuperación de Hong Kong y Macao en 1997 y 1999. Este principio incluye la política de 'una sola China', que considera Taiwán una parte inalienable del territorio a cuya reunificación aspira, rechaza cualquier apoyo a los movimientos secesionistas de Xinjiang y Tíbet e impide el reconocimiento del Dalai Lama y del gobierno tibetano en el exilio. 3) La búsqueda del prestigio y la buena imagen internacional.

Finalizada la guerra de los Balcanes, y con un crecimiento anual del PIB del 10%, Pekín temía que el poder ilimitado de EEUU amenazara sus intereses, incluida la reunificación con Taiwan y su ascenso como superpotencia, lo que explica "la incondicional apuesta de China por la multipolaridad".[7] Además, la política exterior, una de las áreas más centralizadas y menos transparentes, se había visto afectada por la descentralización, la apertura al exterior y la falta de un líder carismático y con la autoridad de Mao o Deng. Emergían también nuevos actores, "como la industria de defensa, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y las autoridades provinciales, que hasta entonces habían jugado un papel menor en la toma de decisiones de la diplomacia".[8] Se reforzó de este modo la percepción de la seguridad nacional en términos de su crecimiento económico.

El ministro de Exteriores Qian Qichen presentó ante la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1997, las cuatro líneas básicas del nuevo concepto chino seguridad y diplomacia para la posguerra fría:

1. *Los sistemas de seguridad basados en las alianzas militares o la carrera armamentista se habían vuelto insuficientes para conservar la paz.*

6 FENG Zhongping y HUANG Jing: "China strategic…" pp. 8.

7 BRITTINGHAM, Michael A.: "China's contested rise: Sino-U.S. relations" en GUO Sujian y HUA Shiping (edit) *New Dimension of Chinese Foreign Policy*, Lexington Books, 2007, pp. 100.

8 LU Ning: *The Dynamics of Foreing Policy Decisionmaking in China*, USA, Westview Press, 1997, Second Edition, pp. 3-5.

2. *Las relaciones entre los Estados debían basarse en los cinco principios de la coexistencia pacífica: respeto a la soberanía y a la integridad territorial, no agresión, no interferencia en los asuntos internos del otro, igualdad y beneficio mutuo y coexistencia pacífica.*
3. *La economía internacional debía convertirse en una base para la seguridad regional y global, en el marco del beneficio mutuo y las prácticas entre iguales.*
4. *Todos los países deberían crear mecanismos de consulta y cooperación en el área de la seguridad, e incrementar el entendimiento y la confianza mutuos con el fin de resolver sus conflictos de manera pacífica.*[9]

Partiendo de que "la vulnerabilidad a las amenazas es el hilo conductor de la política exterior china", Nathan y Scobell se refieren a los enemigos de China y sostienen que el Imperio del Centro aborda su seguridad en círculos concéntricos. En el segundo se encuentran sus fronteras y 22 actores, incluido Estados Unidos, cuya "presencia representa el mayor reto individualizado a la seguridad de China".[10]

LA CRISIS DE TIANANMEN

La apertura al exterior y la entrada de IDE en China expuso al país a fuertes presiones de los inversores extranjeros que exigían garantías a sus inversiones. Los avances en la modernización de China suponían más imbricación con los mercados internacionales. La *vieja guardia* comunista percibió como una amenaza algunas de las concesiones hechas a los extranjeros. Una de las más difíciles fue realizada en 1986 para entrar en el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, en sus siglas en inglés), cuyos directivos no querían echar a Taiwán. Pekín tuvo que aceptar la presencia de la "isla rebelde" bajo el nombre oficial de "China, Taipei". La decisión fue, sin duda, apropiada ya que el ADB resultó fundamental para impulsar el desarrollo de la RPCh, su segundo mayor prestatario, con 29.760 millones de dólares recibidos en créditos hasta abril de 2014.[11]

9 ROCHA PINO, Manuel de Jesús: "China en…" pp. 695 y 696.

10 NATHAN, Andrew J. y SCOBELL, Andrew: *China's search for security*, Nueva York, Columbia University Press, 2012, pp. 3 a 5. Los autores señalan que la presencia de EEUU planea en la vecindad de China con el cuartel general del Mando del Pacífico en Honolulu; la gigante base militar de Guam -isla situada a 9.000 kilómetros del territorio continental estadounidense y sólo a 3.000 del chino; el dominio naval en los mares del Sur y el Este de China; las relaciones de defensa de distinta intensidad con países de la periferia china, como Japón, Corea del Sur, Filipinas, Vietnam, Tailandia, India, Pakistán, Afganistán y Kirguizistán, además de Taiwán, y la influencia económica y política por toda la región asiática… La periferia inmediata de China tiene una buena razón para reclamar ser el entorno geopolítico más difícil del mundo para una superpotencia.

11 Ver estadísticas de BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (ADB), fundado en 1966 y con sede

Sin embargo, la profunda escisión que los cambios provocaban en el liderazgo chino afloró con consecuencias desastrosas durante las manifestaciones de Tiananmen. Uno de los aspectos a tener en cuenta al analizar la desmesurada violencia utilizada fue el miedo del PCCh a perder el control de la situación y, en consecuencia, el poder. Miedo a que la desobediencia de altos mandos militares a la orden de aplastar la protesta desatara un enfrentamiento entre distintas unidades del EPL.[12] Miedo a que las divisiones en la cúpula desgarraran el partido, pusieran en jaque al Estado y desataran el caos. Los neoconservadores temían que los liberales sustituyesen la revolución comunista por la consumista, les consideraban dispuestos a "destruir por completo el orden establecido".[13]

"La matanza de Tiananmen, que sigue sin investigarse, marcó un antes y un después en las relaciones entre el partido único y la población"[14] a nivel interno, y a nivel externo, entre China y Occidente. Pekín consideró que las sanciones pretendían frenar su crecimiento y que limitaban su capacidad para dotarse de energía y recursos naturales. "Estados Unidos utilizó sus derechos de voto dominantes en el Banco Mundial y en el ADB para bloquear durante varios años la mayoría de los créditos a China, y Japón pospuso algunos de los suyos".[15] China volvió a sentirse incomprendida, humillada y vapuleada por Occidente, pero durante su aislamiento, Pekín tomó nota detallada de la actuación de los países, incluida la "actitud comprensiva" de España.

Al final de aquel desastroso 1989, Deng dejó la presidencia de la Comisión Militar Central, cargo desde el que ejercía un poder casi omnímodo. Antes de abandonarlo redactó sus últimas instrucciones al PCCh y a Jiang Zeming, su sucesor. Con prosa concisa y utilizando el estilo poético clásico, Deng escribió su testamento político en 24 caracteres, con una explicación adicional de 12 caracteres reservada a la cúpula comunista. Los 24 caracteres definían la política Exterior y de Defensa que debería seguir China:

---

en Filipinas. El ADB sostiene que China, después de tres décadas de un significativo crecimiento, se ha convertido en un "país de ingresos medios altos". (Disponible en, http://www.adb.org/publications/peoples-republic-china-fact-sheet).

12 Con motivo del 25º de Tiananmen *The New York Times* hizo público, el 3 de junio de 2014, el rechazo del teniente general Xu Qinxian, comandante del 38º Grupo del Ejército a entrar en Pekín para aplastar las protestas, así como otras evidencias de la división del EPL recogidas en documentos militares chinos sacados del país, verificada la autenticidad y adquiridos por la Biblioteca de la Universidad de Princeton (EEUU). (Disponible en, http://www.nytimes.com/2014/06/03/world/asia/tiananmen-square-25-years-later-details-emerge-of-armys-chaos.html).

13 MCGREGOR, Richard: *El Partido Los secretos de los líderes chinos*, Madrid: Turner, 2011, pp. 68.

14 HIGUERAS, Georgina: "Disidencia y derechos humanos en China", revista del IEEE, núm. 3, (mayo 2014), pp. 181-198. (Disponible en http://publicaciones.defensa.gob.es/pprevistas/e2c2a26b-fb63-65ab-9bdd-ff0000451707/index.html#/182/).

15 NATHAN, Andrew J. y SCOBELL, Andrew: China's. pp. 250.

Observemos atentamente; aseguremos nuestro puesto; enfrentémonos a las cuestiones; disimulemos nuestra capacidad y aguardemos la oportunidad; intentemos pasar desapercibidos, y no reivindiquemos nunca el liderazgo.

Seguía la explicación de 12 caracteres:

Las tropas enemigas están al pie de la muralla. Son más fuertes que nosotros. Tendremos que situarnos básicamente a la defensiva.[16]

Deng no especificó quienes eran los enemigos. Se limitó a pedir a sus sucesores prudencia y esfuerzo para concentrarse en el desarrollo interior, porque no había llegado el momento de proyectar la fuerza hacia afuera.

ESPAÑA, "EL MEJOR AMIGO DE CHINA EN EUROPA"

La coincidencia del proceso chino de reforma y apertura con la transición política española y la democratización de su diplomacia había originado en Madrid una corriente de simpatía hacia el gigante asiático, que nació en el espectacular recibimiento dispensado al rey Juan Carlos, el primer monarca que visitaba la RPCh. Las relaciones bilaterales se desarrollaban en un marco nuevo para cada uno de los dos países y esto facilitó que España - que vivió en los estertores de la dictadura un nuevo episodio de aislamiento internacional - tuviera una postura más comprensiva hacia el empeño de los progresistas chinos de continuar después de Tiananmen con la reforma económica y la apertura al exterior.

España, miembro de la Unión Europea desde 1986, era la presidenta de turno del consejo en ese primer semestre de 1989. De ahí que se decidiese en la cumbre celebrada en Madrid, a finales de junio, castigar a China con una serie de sanciones similares a las impuestas por EEUU. Incluían a) la interrupción de la cooperación militar por todos los Estados miembros de la Comunidad y un embargo en el comercio de armas; b) la suspensión de los contactos bilaterales a nivel ministerial; c) posponer tanto por la Comunidad como por los Estados miembros nuevos proyectos de cooperación; d) la reducción de los programas de cooperación cultural, científica y técnica, y e) la prolongación por los Estados miembros de los visados a los estudiantes chinos que lo desearan.[17]

16 DENG Xiaoping en KISSINGER, Henry: *China*, Barcelona, Random House Mondadori, 2012, pp. 452

17 Declaration on China of the European Council, 26-27 June 1989. (Disponible en http://www.european-council.europa.eu/media/848998/1989_june_-_madrid__eng_.pdf).

Unos cambios en la legislación china de Derechos Humanos permitieron a la UE, en octubre de 1990, levantar las sanciones con excepción del embargo de armas y de transferencia de tecnología de doble uso civil y militar. Madrid quiso ejemplificar el fin del castigo de aislamiento con la visita a Pekín de su ministro de Exteriores. Al mes siguiente, Fernández Ordóñez se convirtió en el primer alto funcionario occidental que se reunía con las autoridades chinas. Cinco años después, el rey Juan Carlos sería el primer jefe de Estado europeo desde el fatídico 4 de junio de 1989, en viajar a China.

Eugenio Bregolat, tres veces embajador en la RPCh, asegura que escuchó cientos de veces a los funcionarios chinos repetir la frase de que "España es el mejor amigo de China en Europa". Bregolat apoya su afirmación en las *Memorias* de Qian Qichen, ministro de Exteriores entre 1988 y 1998. Dice Qian:

En el oleaje general contra China en aquella época, España fue el país que no se dejó llevar por la corriente y mostró su comprensión hacia la situación de ese país, sin dejar en ningún momento de ejecutar el convenio de crédito y los proyectos de cooperación económica suscritos entre Estados, y tomando medidas activas para reanudar sus intercambios políticos.[18]

"España se situó en el mapa de China" con la decisión de González de enviar al jefe de su diplomacia, declara Bregolat en una entrevista a la autora del trabajo. "Entendimos", añade, "que Deng Xiaoping estaba muy acosado por los conservadores, que le echaban en cara que Occidente, a cambio del apoyo a la reforma económica (mercados, capitales, tecnología, aceptación de estudiantes chinos en sus universidades, etc.) exigía el establecimiento de una democracia liberal en China; que pedían precisamente los estudiantes en la Plaza); es decir: poner fin al socialismo. Y se imponía, más allá de la efervescencia mediática, ayudar a Deng".[19]

España contó también en China con una figura tremendamente popular, Juan Antonio Samaranch, quien en 1980, siendo vicepresidente del Comité Olímpico Internacional (COI), orquestó la fórmula Taiwán-China, que permitió a la RPCh volver al COI y dar alas a su deporte. En 2001, cuando Samaranch anunció en Moscú

18 BREGOLAT, Eugenio: "Las relaciones bilaterales hispano-chinas: pasado, presente y futuro", Breve epílogo en Xulio RÍOS (coord.): *Las relaciones hispano-chinas Historia y Futuro*, Madrid: Catarata, 2013, pp. 217 y 218.

19 BREGOLAT, Eugenio: Entrevista realizada por correo electrónico el 23 de junio de 2014. El embajador no clarifica si China invitó a España o fue España quien pidió a China entrar en el club estratégico, aunque afirma: "Desde nuestro punto de vista entiendo que la relación con China debiera ser estratégica por la importancia que China tiene y tendrá en el futuro. Creo que la formulación de hace unos años era correcta: España debe añadir a las tres dimensiones históricas de su política exterior (europea, que ya está a medio camino entre lo exterior y lo interior, iberoamericana y mediterránea) una cuarta: Asia-Pacífico. Esto viene dictado por la realidad económica y geopolítica. No entenderlo es vivir en el siglo pasado. Pero la realidad es que España, como sociedad y como país, tiene (con todas las excepciones que se quiera) un gran déficit en su comprensión de China, de como China está cambiando el mundo en que vivimos".

que Pekín había sido elegida sede de los Juegos Olímpicos de 2008, nadie dudó de su fuerte respaldo. La gratitud es tal que, en 2013, se abrió en Tianjin un museo dedicado a Samaranch.[20]

Felipe González visitó China en 1985, y ya entonces se declaró impresionado por su "desarrollo espectacular" y por el pragmatismo de Deng, quien le dijo la famosa frase de "no importa que el gato sea blanco o negro, lo que importa es que cace ratones". Empeñado "en diseñar y ejecutar una política exterior que tuviera como objetivo convertir España en una potencia media",[21] González estaba convencido de que España podía hacer de puente y "coordinar los intereses" de Pekín en América Latina. Así lo puso de manifiesto su portavoz y ministro de Cultura, Javier Solana.[22]

González ofreció el conocimiento español a su homólogo Zhao Ziyang, que preparaba su primera gira latinoamericana. Aunque el término "triangulación" no se adoptó hasta el Plan Marco Asia Pacífico 2000-2002,[23] González reconoció en 2010, que desde 1985 defendió las posibilidades de España como puente entre Iberoamérica y otras regiones del mundo.

La triangulación, sin embargo, no produjo resultados concretos. "Tras la visita de González, sí que pensábamos que España tenía mucho que enseñarnos y que podíamos entrar de su mano en América Latina. Pero muy pronto, antes de que empezara el nuevo siglo, habíamos desarrollado unas relaciones profundas y fructíferas con muchos países latinoamericanos y dejamos de valorar la triangulación".[24]

En plena carrera de España por convertirse en la octava economía del mundo y China en la sexta -ahora China es la segunda y España la 12ª-, las relaciones económicas bilaterales en números absolutos se empequeñecieron. En 1985, España tenía el 1,3%, su máximo histórico, de la cuota del mercado chino; en 2005, se había reducido al 0,32%. La inversión española tampoco hizo gala del auge de ambas economías, fue el 0,18% de toda la inversión exterior española en el año 2004.

20 Disponible en http://www.sport.es/es/noticias/mas-deportes/abren-china-museo-juan-antonio-samaranch-2369116.#

21 HERRERA FELIGRESAS, Andrés: "Las relaciones diplomáticas entre España y China" en Xulio RÍOS (Coord), *Las relaciones hispano-chinas Historia y Futuro*, Madrid: Catarata, 2013, pp. 63.

22 BAYÓN, Félix: "Felipe González afirma que con su visita pretende incrementar las inversiones japonesas en España", *El País*, 11/09/1985.

23 Plan Marco Asia Pacífico 2000-2002, (Disponible en, http://www.casaasia.es/pdf/home_plan_asia_pacifico.pdf).

24 Declaraciones de fuentes diplomáticas chinas en Pekín a la autora en marzo de 2013.

Además, al aumentar las importaciones españolas de productos chinos, hasta el 5% de la cuota del mercado español, se produjo un desequilibrio en la balanza comercial, con una tasa de cobertura de solo el 12,8%.[25]

Los datos nos muestran unas relaciones económicas insignificantes. Los esfuerzos que realizó el Gobierno español, si bien erráticos, por abrir nuevos mercados en China chocaron con una clase empresarial poco preparada, la competencia conocedora y bien asentada de otros países y la ignorancia por ambas partes de las capacidades del otro. No fueron por tanto razones de índole económica las que llevaron a China a designar España socio estratégico. La decisión hay que estudiarla en clave geoestratégica, por el peso político que en aquellos años tenía Madrid, sobre todo en la UE, con Javier Solana como Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común.

EL EMBARGO DE LA DISCORDIA

El Gobierno chino, en respuesta a las sanciones internacionales y a la fuerte presión de los Estados y las ONG, publicó en 1991 su primer libro blanco sobre los Derechos Humanos en China,[26] que priorizaba la subsistencia y el desarrollo económico para disfrutar en plenitud de los derechos humanos. El diálogo de China al respecto con sus socios occidentales mejoró, aunque la UE se mantuvo unida en las presiones hasta que en 1997 Francia lideró un grupo, que incluyó a Alemania, Italia y España, que se opuso a seguir presentando en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas una resolución copatrocinada con EEUU criticando a China. Jacques Chirac fue acusado de rendirse a los intereses comerciales, pero el presidente francés prosiguió con su política. En marzo de 1998, la UE acordó: "Ni propondrá, ni endorsará, ni como organización ni por ninguno de sus miembros de forma individualizada una resolución que critique a China"[27] en la Comisión de Derechos Humanos.

Francia logró imponerse en cuanto a la necesidad de mantener un diálogo sobre el respeto a los derechos humanos y no la "farsa" de una resolución inválida por falta de votos suficientes. A China le restaba por librar otra gran batalla para borrar las

25 BREGOLAT, Eugenio: La segunda revolución china, Barcelona, Ediciones Destino, 2007, pp. 369 a 413.

26 HIGUERAS, Georgina: "Disidencia y …"

27 WONG Reuben: "An anatomy of European and American perspectives on China in the International system" en Roland VOGT (edit) *Europe and China Strategic partners or rivals?*, Hong Kong University Press, 2012 pp. 108.

huellas de Tiananmen de sus relaciones bilaterales: levantar el embargo de armas; batalla en la que sigue enfrascada. Pekín no ha cejado en su empeño por lograr que la UE ponga fin al embargo decretado en 1989, una aspiración siempre frustrada por la oposición frontal de EEUU, temeroso de que sus socios europeos den un salto cualitativo en sus relaciones con China al quitar el principal obstáculo que presentan. Según el embajador en España, Zhu Bangzao, el embargo es fruto de la guerra fría y "China exige su levantamiento con el objetivo de deshacer la discriminación política y defender el derecho de igualdad".[28]

Francia y Alemania fueron las primeras, en diciembre de 2003, en presentar una propuesta oficial al Consejo Europeo para levantar el embargo. Aunque con las reticencias de algunos miembros, el Consejo aceptó debatirla. Italia y España la apoyaron. Según Chirac, la prohibición de vender armas y transferir tecnología de doble uso a China se había quedado obsoleta y "no se correspondía con la realidad política del mundo contemporáneo". Cinco meses más tarde, se sumaron Reino Unido, Finlandia y Holanda, a pesar de que la presión y las críticas de Washington se habían disparado desde principios de año. Dinamarca y Suecia encabezaban el bando de los reacios.[29]

Bruselas trató de calmar los ánimos de Estados Unidos, asegurando que el levantamiento del embargo era un acto simbólico, que se trataba más bien de un "gesto político" con el que la UE no pretendía cambiar el equilibrio estratégico de Asia Oriental,[30] toda vez que las ventas de armas y tecnología de doble uso están sujetas desde 1998 al llamado Código de Conducta de la Unión Europea en Materia de Exportación de Armas. Este restringe "el flujo de armas a partir de la Unión hacia países donde no se respetan los derechos humanos, hacia regiones donde reina la inestabilidad y hacia agresores militares".[31]

Los votos en contra de los Parlamentos de Alemania, de la UE y la condena casi unánime de la Cámara de Representantes de EEUU (411 a 3), el 2 de febrero de 2005, que consideraba que el levantamiento del embargo de armas desestabilizaría el estrecho

28 ZHU Bangzao: Entrevista realizada por correo electrónico el 03/09/2014. El embajador chino en España hasta diciembre de 2014 consideró que las relaciones bilaterales son fluidas en comunicación y colaboración en temas internacionales. Destacó que "España es el octavo socio comercial de China en la UE. En 2013, el volumen del comercio bilateral alcanzó 24.910 millones de dólares, con un aumento del 1,4% en comparación con el año anterior. Las exportaciones de China a España sumaron 18.930 millones, con un aumento del 3,8% y las importaciones de China desde España fueron 5.980 millones de dólares, con un descenso del 5,5%".

29 CASARINI, Nicola: "The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership". European Union Institute for Security Studies, octubre 2006. pp. 30.

30 *Ibid.*, pp.32.

31 PARLAMENTO EUROPEO: Resolución sobre un Código de Conducta europeo para las exportaciones de armas. Diario oficial C 034 de 02/02/1998, pp. 0163.

de Taiwán y pondría en riesgo a la VII Flota norteamericana,[32] contrarrestaron la campaña diplomática china, que se había emprendido para poner fin a lo que considera una humillación. Por su parte, Pekín creyó que podría celebrar el 30º aniversario del establecimiento de relaciones con la UE -el 16 de septiembre de 1975- sin el estigma del embargo, para lo que reactivó su durmiente club estratégico y abrió de par en par las puertas de este a la UE en 2003; a Francia, Alemania, Italia y Reino Unido en 2004, y a España y Portugal en noviembre de 2005 durante la visita del presidente Hu Jintao. Para entonces, la presión de EE UU ya había dejado a China sin *regalo de cumpleaños*, pero Pekín no alteró la invitación a Madrid y Lisboa.

Enrique Barón, uno de los primeros miembros del Gobierno de González en visitar China, sostiene que lo que Pekín buscaba al nombrar a España socio estratégico global era "conseguir el estatuto de economía de mercado en la OMC y el levantamiento del embargo al comercio de armas por parte de la UE"[33].

El acercamiento hispano-chino facilitó que Madrid intentase, durante su presidencia de la UE, durante el primer semestre de 2010, volver a incorporar en la agenda el embargo de la discordia. Pese a la enorme presión de Washington, España mantuvo que lo llevaría al Consejo Europeo. Godement insinuó en febrero de 2010 que la razón por la que Barack Obama no asistiría a la cumbre EEUU-UE, que debía celebrarse en mayo, era que el ministro de Exteriores Miguel Ángel Moratinos estaba tratando de plantear el fin del embargo de armas en la agenda de la posterior cumbre europea. Según Godement, el intento de Moratinos reflejaba "las prioridades de China".[34] España lo intentó hasta tres días antes del conclave, cuando se hizo evidente que Estados Unidos había vuelto a ganar la batalla sembrando la división, el recelo y el enfrentamiento entre los miembros de la UE.

El embargo se ha convertido casi en un pulso entre Washington y China. Para Pekín, que se abastece de armas en Rusia, Ucrania o Israel, "es más una cuestión de vergüenza, e incluso de enfado con la UE y sus Estados miembros por ver cómo recibe la misma consideración que Myanmar, Sudán y Zimbabue",[35] países con embargos de armas de Bruselas. El pulso se percibe con gran nitidez en los cables del Departamento de

32 CASARINI, Nicola: "The evolution of…", pp. 31 a 35.

33 BARÓN, Enrique: Entrevista realizada por correo electrónico el 11 de julio de 2014. Sobre las presiones de EEUU, el exministro y expresidente del Parlamento Europeo declaró que "hay una preocupación creciente por la carrera de armamentos en el Lejano Oriente y por el papel de China como potencia regional, sin que exista en cambio un marco regional de seguridad y defensa".

34 GODEMENT, François: "Again, de China arms embargo issue", European Council on Foreign Relations, 03/02/2010.

35 LI Wang: "From Client Status to Strategic Partnership: China's changing perceptions of Europe" en VOGT, Roland: *Europe & China Strategic Partners or Rivals?* Hong Kong University Press, 2012, pp. 81-93.

Estado recopilados por Wikileaks. Son de especial interés los referidos a la movilización por Washington de las embajadas europeas para impedir que España, durante su presidencia de la UE, incluyera en la agenda el levantamiento del embargo. Así, el cable número 249230, del 17 de febrero de 2010, reza:

Requerimos a todas las embajadas para que reiteren a los Gobiernos de la UE que Estados Unidos mantiene su firme oposición a cualquier levantamiento del embargo… Levantarlo no está justificado, ni por razones de derechos humanos ni por seguridad… Refiéranse al informe anual del Departamento de Defensa sobre el poder militar del EPL, que revela el aumento de las capacidades de las fuerzas militares chinas. El levantamiento del embargo tendría serias consecuencias para la seguridad y la estabilidad de la región del Pacífico.[36]

Entre los cables de Wikileaks publicados por El País, destaca también el identificado como 32784, de 17 de mayo de 2005, que revela que el entonces ministro de Defensa español, José Bono, utilizó un discurso para "anunciar su oposición personal al levantamiento del embargo de armas a China" y que después del acto le dijo en privado al encargado de negocios de la Embajada estadounidense en Madrid, que "hizo la declaración para cumplir con la solicitud del secretario [de Defensa, Donald] Rumsfeld". Bono pidió al diplomático que hiciera saber a Rumsfeld que "había cumplido".[37]

Empresarios de la industria de Defensa española ven en el levantamiento del embargo de armas a China la manifestación de una "cuestión política", ya que la mayoría de las empresas de seguridad y defensa de la UE no podrían beneficiarse porque su tecnología depende en gran medida de la colaboración con empresas estadounidenses, y no pueden vender sin permiso de ellas, ni renunciar al rico mercado norteamericano. Las que no sufren esas restricciones, se las arreglan, incluso con el embargo, para incrementar sus ventas a China, según se deduce de la comparación de los informes anuales del Código de Conducta Europeo sobre exportación de armas, que desde 2002, mencionan los países o regiones a los que van destinadas y con los que se firman los contratos, informes en los que aparecen como el destino de diversas partidas China (continental), Hong Kong (China) y Macao (China).[38]

36 WIKILEAKS: Varios periódicos europeos, incluido *El País*, y el norteamericano *The New York Times* tuvieron acceso a los más de 250.000 cables del Departamento de Estado de EEUU que había obtenido la página digital Wikileaks, y que revelan episodios inéditos de la diplomacia estadounidense en todos los puntos del planeta, sobre todo en los más conflictivos, y que desnudan la política exterior norteamericana. (Disponible en http://elpais.com/elpais/2010/12/14/actualidad/1292318240_850215.html).

37 DOCUMENTACIÓN PROVISTA POR WIKILEAKS, Embajada de EEUU en Madrid, "Cable sobre la reunión del Consejo Estados Unidos-España", El País, 07/12/2010.

38 SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) relaciona todos los informes anuales de la UE sobre comercio de armas. (Disponible en http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/EU_reports).

CONCLUSIONES

China puso en marcha las asociaciones estratégicas en un momento de sumo aislamiento internacional. El club estratégico se orientó hacia la mejora de su imagen en un mundo cambiante. Los objetivos de estas asociaciones no estaban muy definidos, aunque buscaban la internacionalización de la economía china y la modernización del país, además de garantizar la paz y la estabilidad necesarias para impulsar su desarrollo.

El Gobierno chino elevó el nivel de sus relaciones bilaterales para favorecer así un nuevo orden mundial y, en un principio, acercarse más Rusia y Estados Unidos, si bien con Washington, no logró establecer una asociación estratégica propiamente dicha. Ya en el siglo XXI, en pleno auge económico y con una posición internacional más cómoda, la tradicional diplomacia reactiva china avanzó hacia la proactividad, con acciones concretas como la orientada a levantar el embargo de armas de la UE. Los países europeos más favorables al fin del embargo se convirtieron también en socios estratégicos.

El caso de España fue paradigmático. Considerado "el mejor amigo de China en Europa", pero con unas débiles relaciones económicas que no estuvieron a la altura de los cambios que se producían en ambos países, Pekín elevó las relaciones con Madrid al nivel de sus socios más importantes. España, empeñada en el espejismo de la triangulación, lo vio como una nueva oportunidad para que sus empresas. China, sin embargo, apostó por la dimensión geoestratégica con la que pretendía ampliar en Bruselas su coro de voces amigas. Su prioridad era sumar apoyos para levantar el embargo y España, durante su presidencia de la UE en 2010, lo defendió hasta que le fue imposible soportar la presión contraria de Estados Unidos.

Diez años después del establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre China y España, los dos países se muestran satisfechos con el desarrollo experimentado por las relaciones bilaterales en este tiempo, si bien las aspiraciones de uno y otro -el fin del embargo y la triangulación- no han sido aún satisfechas.

Fuentes primarias

Entrevista por correo electrónico con el embajador de China en España ZHU Bangzao, 03/09/2014.

Entrevista por correo electrónico con el exministro socialista y expresidente del Parlamento Europeo Enrique BARÓN, 11/07/2014.

Entrevista por correo electrónico con el exembajador de España en China Eugenio BREGOLAT, 23/06/2014.

BIBLIOGRAFÍA

BREGOLAT, Eugenio: *La segunda revolución china,* Barcelona, Destino, 2007.

CASARINI, Nicola: "The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership", European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper nº 64, (octubre 2006).

CHEN, Xiyu, "From Political Alliance in China's Conception to Comprehensive Partnership in Building: The Relations between China and the European Community, European Union". Tesis doctoral, Universidad de Tubinga, 2003, pp 40-52 (Disponible en https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/47266/pdf/Gesamt_Dissertation_2.pdf?sequence=1).

FANJUL, Enrique: *Revolución en la revolución China, del maoísmo a la era de la reforma*, Madrid: Alianza Editorial, 1994.

FENG, Zhongping y HUANG, Jing, "China's strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world", European Strategic Partnerships Observatory, Working paper 8, Junio de 2014, (Disponible en http://www.fride.org/descarga/WP8_China_strategic_partnership_diplomacy.pdf).

GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio : "Análisis de la Estrategia China de Seguridad", IEEE, Noviembre 2011, (Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA28-2011AnalisisEstrategiaChinaSeguridadIJGS.pdf consultado el 23/09/2014).

GODEMENT, François: "Again, the China arms embargo issue", European Council on Foreign Relations, 03/02/2010, (Disponible en, http://www.ecfr.eu/content/entry/commentary_once_again_the_china_arms_embargo_issue_godement).

GUO Sujian y HUA Shiping (edit) New Dimension of Chinese Foreign Policy, Lexington Books, 2007.

HERRERA FELIGRESAS, Andrés: "España y China: del reconocimiento diplomático a la Asociación Estratégica Integral (1973-2005)", Tesis doctoral, Universidad Pública de Navarra, 16/07/2014.

HIGUERAS, Georgina: *China La venganza del dragón,* Barcelona, Península, 2003.

KISSINGER, Henry, *China,* Barcelona: Random House Mondadori, 2012.

LAMPTON, David M.: *The three faces of Chineses Power: Might, Money and Minds,* University of California Press, 2008.

LANTEIGNE, Marc: *Chinese Foreign Policy An introduction,* Routledge, 2013. (2ª ed.)

LU Ning: *The Dynamics of Foreign Policy decision making in China,* Westview Press, 1997. (2ª Ed.)

MCGREGOR, Richard: *El Partido Los secretos de los líderes chinos*, Madrid: Turner, 2011.

MONCADA, Mariola, "Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular China": Documentos CIDOB, Asia 27. (mayo 2011)

NATHAN, Andrew J. y SCOBELL, Andrew: China's search for security, Nueva York: Columbia University Press, 2012.

OTERO ROTH, Jaime: "La nueva diplomacia cultural china", Real Instituto Elcano, ARI nº 103/2007. (02/10/2007)

OVIEDO, Eduardo D., "China: visión y práctica de sus llamadas `relaciones estratégicas´" en Estudios de Asia y África, vol. XLI, núm. 3, El Colegio de México, septiembre-diciembre, 2006, pp. 385-404.

POU SERRADELL, Víctor: "Relaciones Unión Europea-China", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 63, pp. 101-139.

RÍOS, Xulio (coord.): *Las relaciones hispano-chinas Historia y futuro,* Madrid, Catarata, 2013.

ROCHA PINO, Manuel de Jesús, "China en transformación: la doctrina del desarrollo pacífico", Foro Internacional, vol. XLVI, núm. 4, (octubre-diciembre 2006) pp. 693-719 (Disponible en, http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59918604).

SAMBAUGH, D., SANDSCHNEIDER, E., ZHOU Hong (eds.): *China-Europe relations Perceptions, policies and prospects.* Routledge, 2008.

SUTTER, Robert G: *Chinese Foreign Relations Power and policy since Cold War,* Rowman & Littlefield Publichers, 2012. (3ª Ed.)

VOGT, Roland (ed): *Europe and China Strategic Partners or rivals?* Hong Kong University Press, 2012.

WIKILEAKS: Departamento de Estado de EEUU, "Cable sobre la oposición de EEUU a que España levante el embargo de armas a China", *El País*, 14/12/2010.

WIKILEAKS: "Cable sobre la disconformidad de la UE con España por sus conversaciones con China", *El País* 14/12/2010.

WIKILEAKS: "Cable sobre la reunión del Consejo EEUU-España", *El País* , 07/12/2010.

WIKILEAKS: "Cable enviado por la secretaria de Estado, Hillary Clinton, a la Embajada en Pekín y otras legaciones", *El País* 27/12/2014.

- Artículo recibido: 22 de diciembre de 2014.
- Artículo aceptado: 27 de mayo de 2015.

Jessica Cohen Villaverde y José María Blanco Navarro
Analistas de inteligencia

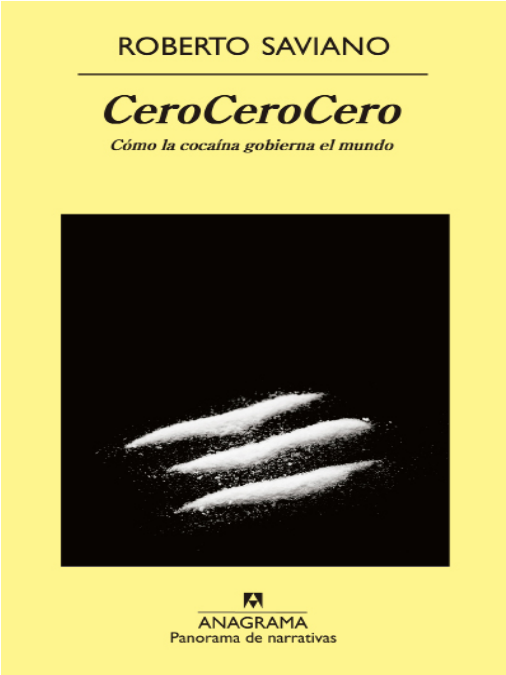
RESEÑA

DEL LIBRO: CEROCEROCERO. CÓMO LA COCAÍNA GOBIERNA EL MUNDO

Autor: Roberto Saviano.

Editorial: Barcelona: Anagrama, 2014

ISBN: 978-84-339-7883-7. (496 páginas)



"*Escribir sobre la cocaína es como consumirla. Cada vez quieres más matices, más información, y las que encuentras son suculentas, ya no puedes prescindir de ellas. Eres addicted*" (Saviano)

Roberto Saviano, periodista italiano nacido en Nápoles en 1979, saltó a la actualidad a raíz de la publicación de "Gomorra" en el año 2006, en la que describe la actividad de la Camorra. Desde entonces vive acompañado por guardaespaldas y miembros de los carabinieri día y noche.

En su nueva obra de investigación, "CeroCeroCero", aborda el tráfico de cocaína en el mundo, en un estilo periodístico en el que se entremezclan historias cotidianas y no tan cotidianas, y que hace remover las entrañas del lector, aún en el caso en que esté familiarizado con la materia. Así sucede, a título de ejemplo, con la descripción de la brutal tortura y posterior asesinato de Enrique "Kiki" Camarena, agente de la DEA infiltrado en el Cartel de Guadalajara. Una historia ya relatada en la imprescindible novela "El poder del perro" de Dan Winslow, que Saviano vuelve a destacar como una representación de la violencia más extrema e irracional, superando todo lo imaginable. Pero una historia no ajena a otras interpretaciones, no narradas en la obra, como la que a finales de 2013 involucra a la CIA en el citado asesinato, tras descubrir Kiki los vínculos que Washington tenía con Caro Quintero, capo del cartel, como vía para financiar la contrarrevolución nicaragüense.

Saviano hace referencias a algunos de los momentos más relevantes en la historia del crimen organizado, como la presunta reunión celebrada en 1989 en Acapulco, dirigida por Félix Gallardo "El Padrino", en la que se establecieron acuerdos sobre cómo repartir el negocio de entonces entre los distintos cárteles. En esa cita aparecen referenciados personajes trágicamente famosos en los últimos años: Guzmán Lorea, más conocido como "El Chapo", que recibió zonas de Baja California y Sonora, y que crearía el poderoso cártel de Sinaloa; Rafael Aguilar, asumiendo la región de Juárez hasta Nuevo Laredo, de la que se harían cargo posteriormente Armando y Vicente Carrillo Fuentes, el conocido cártel de Juárez; o los hermanos Arellano Félix, que harían lo propio con el cártel de Tijuana.

Este reparto no tardó en despertar las ansias de control de los diferentes cárteles, lo que llevó a una cruenta guerra que prosigue en la actualidad. A esa historia también pertenece otro de los episodios más relatados, el asesinato del cardenal Posadas Ocampo, a quien miembros del cártel de Tijuana confundieron con el Chapo Guzmán, en un espectacular tiroteo en el aeropuerto de Guadalajara en mayo de 1993, aunque algunas teorías señalan que no se trató de una acción fortuita, y que el cardenal estaba al tanto de las actividades de Salinas de Gortari. O la primera acción que puede considerarse como un acto de narcoterrorismo, la bomba en una plaza en Morelia (Michoacán) en 2008, que causa 8 muertos y 100 heridos, enmarcada en la guerra entre la Familia Michoacana y los Zetas.

Un hecho subyace en toda la obra, la producción de droga ya no es lo importante. Repartir, suministrar, organizar, controlar y actuar en represalia cuando haya que hacerlo. Esta innovadora idea de negocio introducida por El Chapo, es la que ha catapultado a los cárteles mexicanos a los puestos más altos del control del tráfico internacional, llegando a ser su mayor exponente. Con este punto de partida en el país azteca, centro de mando actual del tráfico de cocaína, Saviano se embarca en un viaje que lleva al lector a lugares como Colombia, Italia, España, Nigeria o Rusia. Dotado de enorme crudeza describe desde los efectos de la cocaína, los entornos y medios de acción de los grupos de crimen organizado y escenifica un recorrido por los principales focos del problema en el mundo.

Las citas a España, lejos de ser anecdóticas, se repiten en varias ocasiones a lo largo del texto, situando así, a nuestro país como actor fundamental en el negocio. España es el hogar de los capos. No solo se pone de manifiesto la sobradamente conocida ventaja geográfica que representa la península, sino la importancia que ha adquirido como centro de lavado -de dinero- y residencia.

Al viaje en el que se sumerge el lector no le faltan detalladas descripciones sobre la configuración del negocio del tráfico de cocaína, abordado desde múltiples perspectivas; los efectos que causa en múltiples ámbitos, desde su misma producción y posterior tratamiento, llegando para continuar con el análisis de la existencia de un culto y una cultura orientada a la cocaína. Por otra parte, se exponen las principales formas de actuación de las mafias, el nacimiento de alguno de los más relevantes cárteles, la disponibilidad de recursos que les permite a estas organizaciones delictivas disponer incluso de submarinos, o enviar aviones cargados de cocaína al Sahel, el entrenamiento de "mulas" en Curazao, la elaboración de maletas con fibra de vidrio y cocaína, o la dificultad para la detección de la cocaína líquida.

No en vano disponen para esta actividad del asesoramiento en nómina de analistas o "doctor travel" que estudian vacíos legislativos, debilidades policiales, vías y rutas de transporte, estimaciones de pérdidas por incautaciones y marañas financieras y tecnológicas tendentes a ocultar la actividad y blanquear sus beneficios.

La aportación de Saviano no queda ahí, sin embargo; en su investigación se aventura a dar un paso más allá, cuando pone de relieve las vinculaciones con el sistema financiero y cómo los cárteles han ayudado a los bancos durante la crisis, aportando liquidez, y la existencia de lo que se denomina narcocapitalismo. Una ayuda inicialmente muy ventajosa para la banca norteamericana, pero que en la actualidad ha encontrado el perfecto cobijo que le brinda una banca europea carente de mecanismos de actuación que operen en contra de esta permeabilidad respecto al dinero procedente del blanqueo.

Se trata por tanto de una obra necesaria, que pone nombres, lugares e historias a lo que habitualmente nos llega apenas en formato de balances o datos, especialmente a través de organizaciones como UNODC (la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen). Un texto de gran interés para investigadores policiales, especialistas

en crimen organizado, y para todos aquellos que pretendan entender qué sucede; no solo en países como México o Colombia en la actualidad, sino en la configuración del panorama internacional.

Desde el punto de vista vinculado al análisis de inteligencia debemos señalar la complejidad de la tarea a la que se enfrentan los cuerpos policiales, mucho mayor, por ejemplo, de lo que sucede en las medidas que se aplican en la lucha contra el terrorismo. En el caso que nos ocupa se trata de actividades ciertamente opacas, que se hayan envueltas en procelosos procesos de ingeniería financiera y tecnológica que, por ende, exigen una gran especialización, que gozan de capital suficiente; y que, en ocasiones, son dirigidas y apoyadas por elementos muy cercanos a los poderes institucionales, con las trabas a la investigación que esta complicidad puede acarrear.

La lucha contra el tráfico de drogas, en tanto una de las actividades en las que más se pone de manifiesto el crimen organizado transnacional, es una batalla que podemos decir se está perdiendo actualmente. El Director de UNODC ha resaltado los mínimos cambios que se han producido en el fenómeno en los últimos años, mientras que varios países ponían de manifiesto el fracaso en una reunión que tuvo lugar en Viena en marzo de este mismo año. John Collins, coordinador de proyecto de política internacional sobre drogas de la London School of Economics (LSE), destaca que "la estrategia actual ha sido desastrosa. No ha logrado sus objetivos principales, y ha provocado en cambio muchas consecuencias negativas y efectos contraproducentes. Continuar por esta línea no está por tanto justificado", en un informe suscrito por cuatro Premios Nobel de Economía, y por relevantes personalidades como Nick Clegg, Javier Solana, o George Shultz.

¿Hay alguna fórmula para dar la vuelta a la situación? Se trabaja en la implantación de sistemas de alerta temprana, se mejoran recursos y formación; pero, aún con todo, no se logra que la actividad criminal decaiga. Una amenaza absolutamente resiliente y adaptativa. Una amenaza global que no enfrenta la contrapartida de acciones preventivas que vayan más allá del ámbito regional.

Finalmente, la conclusión de Saviano merece ser considerada en lo que vale. Cuando una medida falla, lo lógico es buscar otras alternativas. Cada vez surgen más voces favorables a la legalización. ¿Sería una solución? ¿En qué condiciones? El debate está pues servido.

Enrique Gallud Jardiel
Doctor en Filología Hispánica, profesor universitario, escritor y ensayista.

RESEÑA

DEL LIBRO: UCRANIA FRENTE A PUTIN

Autor: José Miguel Vila.

Editorial: ViveLibro Ediciones, Madrid, 2014.

ISBN: 9788416317530. (148 páginas)



Las opiniones que, a lo largo de sus frecuentes columnas periodísticas o de sus participaciones en debates vierte el destacado periodista y escritor José Miguel Vila, resultan siempre de gran interés y extraordinariamente sugestivas. Reflejan aspectos muy relevantes de cómo va evolucionando nuestro mundo y nuestro momento presente.

En su nuevo libro, *Ucrania frente a Putin*, recientemente aparecido, vuelve a acertar como ya lo hiciera con anterioridad en sus otros estudios: *Con otra mirada* (2003), *Mujeres del mundo* (2005), *Prostitución: vidas quebradas* (2008), *Dios, ahora* (2010) y *Modas infames* (2013).

Como puede deducirse de estos títulos a los que ha dedicado su certera atención, José Miguel, al igual que en otros tiempos Publio Terencio Africano, nada humano le es ajeno. Y es por ello que se decide a glosar y desglosar el drama que la población de Ucrania está viviendo en estos últimos años. La experiencia política y social que acumula el autor de la obra que reseñamos le sitúan en una posición idónea para poder teorizar respecto a uno de los acontecimientos más destacados de los que hemos vivido en época reciente, cuya gravedad han menospreciado los medios de comunicación de Occidente, en su eterno afán de lograr la variedad; como si el eje y propósito de su actividad no fuera la verdad, sino meramente la búsqueda de un superficial entretenimiento.

El autor es muy consciente de lo que quiere expresar y, por supuesto, también de cómo ha de ponerlo en negro sobre blanco. Para hallar el eco que sus reflexiones merecen. A la densidad temática de la obra, une la elegancia expresiva, así como un destacable acierto estético. Por todo se interesa y, con su prosa lúcida y profunda, nos obliga a los demás a interesarnos también por el tema que aborda en sus páginas. En esta ocasión nos proporciona una visión ilustrativa y precisa de los acontecimientos en Ucrania, que en 2014 ha vivido un año crucial, tras revueltas, dimisiones, elecciones, invasiones, accidentes y todo tipo de tensiones políticas.

El libro nos ofrece, en primer lugar, las raíces del conflicto: la cuestión de la identidad de ucranianos y rusos y sus manifiestamente incómodas relaciones de vecindad. Nos pone en antecedentes de la situación en Ukrajina (el nombre oficial del país), tras su proclamación como estado independiente, en el año 1991. Fue entonces cuando Kiev se separó oficialmente de una Unión Soviética que se encontraba en pleno proceso de desintegración. José Miguel Vila describe todos los acontecimientos más relevantes en la etapa de formación del nuevo Estado ucraniano: desde la deriva del presidente Yanukóvich, proclive a buscar el cobijo de Moscú, o la revolución estudiantil del Euromaidán, hasta los días en los que se desató el conflicto que aún afecta al país. Analiza la posición que ha adoptado el gobierno de Vladimir Putin para con sus vecinos, además de analizar la actitud mostrada por quien representa el papel de tercer actor en este conflicto: la Unión Europea.

Nuestro autor se detiene en el eterno problema de Crimea y en el riesgo que comporta una guerra prolongada en el tiempo indefinidamente. Por otra parte, pondera con acierto el momento actual, al tiempo que se aventura a evaluar cuales son las posibilidades de cada uno de los escenarios que nos podemos plantear para el corto y medio plazo. Lo hace con una precisión impecable y una claridad que resulta muy de agradecer por parte de los que no somos especialistas en la situación política de esa región de Europa, tan convulsa y atractiva a un tiempo.

Los capítulos que estructuran el libro son los pertinentes. Cada uno de ellos se presenta dividido en dos partes: una primera que incluye la descripción de los acontecimientos, con información dilatada y profunda, y una segunda en la que se debate sobre las reflexiones que tales hechos suscitan. Tras los datos vienen las ideas, en secciones separadas.

El ensayo cuenta con diversas opiniones de expertos de los ámbitos militar y jurídico; pero —lo que es con mucho más interesante— incluye también una variedad de testimonios de ciudadanos ucranianos que nos dan a conocer de manera nada ambigua el *ethos* de ese pueblo. Vila no se queda en un minucioso análisis erudito de la información sobre el conflicto, sino que nos traslada directamente hacia el sentir de aquellos a los que el conflicto afecta de una manera más directa.

También tiene cabida en el libro la relación de cuánto, y en qué medida, los medios de comunicación han tratado este conflicto. Se mencionan los artículos de opinión más destacados, las entrevistas más esclarecedoras, y se indican además las diversas reacciones que se produjeron tras el conocimiento de cada uno de los distintos episodios por los que ha atravesado el proceso de enfrentamiento entre Kiev y Moscú.

Incluso en una publicación de adscripción académica como es esta revista, permítasenos subrayar que nos encontramos ante una obra digna por entero de elogio y que cumple a la perfección la función para la cual fue elaborada. Por doquiera que se abra el libro, su lectura se convierte en un imperativo. Animamos al lector a que se sumerja en sus casi 150 páginas y a que, como nosotros, extraiga los conocimientos que encierra sobre el conflicto ucraniano.

Jorge Mestre
Analista en Relaciones Internacionales y Asesor en el Consejo de Europa.

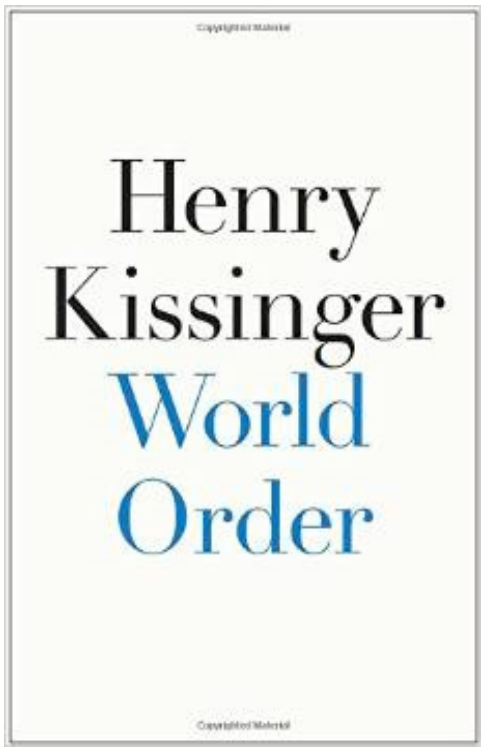
RESEÑA

DEL LIBRO: WORLD ORDER

Autor: Henry Kissinger.

Editorial: Nueva York, The Penguin Press, 2014.

ISBN: 1594206147 (420 páginas)



Decía Kenneth Waltz que construir una teoría de las relaciones internacionales basada en elementos históricos entraña riesgos. Pero la pregunta parece obvia. ¿Es la historia algo progresivo, lineal y direccional, como la describió Fukuyama (1996) o como Kissinger sugiere en su último libro, "World Order" (Orden Mundial), una sucesión de elementos ya conocidos que vuelven a reproducirse?

Kissinger subraya en "World Order" que el sistema nacido tras Westfalia (1648) definió el marco de un orden internacional que se basó en la figura del estado, y así ha permanecido hasta la actualidad. El Congreso de Viena de 1814 es nuevamente exaltado por el autor porque las grandes potencias se coordinaron para preservar un orden estable. Aunque no conviene obviar que el Congreso de Viena también convirtió al zar Alejandro I en árbitro de asuntos europeos, circunstancia que le permitió anexionarse buena parte de territorio de la actual Polonia.

Entre lo que hemos encontrado más destacable recorriendo las páginas de este libro, señalamos que sus palabras actúan como un gran zoom que ofrece una panorámica de las tendencias y hechos históricos más relevantes, para enfocarse luego en una serie de pequeños detalles y anécdotas que ilustran sus planteamientos.

La anarquía, que parecía superada en las relaciones entre los estados tras el final de la guerra fría, y que anunciaba un nuevo estadio en la cooperación interestatal, ha adquirido mayor protagonismo en el sistema internacional; fomentando la perspectiva realista de las Relaciones Internacionales que, hace 25 años, atravesaba una fase de cierto declive.

El propio Kissinger, a sus 92 años, observa perspicazmente señales en la actualidad que nos conducen hacia un hobessiano estado de naturaleza, en Siria o en Irak, donde no hay otras reglas que las impuestas por el más fuerte.

Las relaciones entre los estados son más conflictivas de lo que lo eran una década atrás; pero, al mismo tiempo, los actores estatales muestran más debilidades que antaño, y también más incapaces para poder controlar los movimientos de descontento popular, de fragmentación cultural, la escasez de recursos, la degradación del medio ambiente. Por su parte, Estados Unidos tampoco ofrece ya la voluntad o capacidad de tranquilizar a los aliados y disuadir a los adversarios. El "Orden Mundial" parece cada vez más una quimera.

A mi juicio, todo esto es consecuencia directa de una multipolaridad desequilibrada que se va abriendo paso en el sistema internacional. En otros momentos la multipolaridad se sustentaba por el equilibrio de poderes; pero en la actualidad ese mismo equilibrio se torna más frágil, debido principalmente a la aparición en escena de potencias regionales, cuya política exterior puede adscribirse a posiciones revisionistas.

Tomemos como ejemplos los casos ruso o chino. Desde hace más de diez años, el país que tenía visos de provocar un choque frontal con Estados Unidos era China, debido a su progresión como "gran potencia". Sin embargo, las relaciones entre Pekín

y Washington se han caracterizado por la defensa de los intereses nacionales respectivos, pero sin llegar a ningún enfrentamiento. Todo lo contrario de lo que sucede con Rusia, un estado al que se suponía que con el colapso soviético y con su apertura, parecía predestinada a abrazar el modelo liberal occidental.

El paraíso kantiano de la Unión Europea devolvió la estabilidad y convivencia pacífica a sus partes integrantes; pero fuera de ella, el mundo se parece más al de finales del siglo XIX que al que los liberales, como Fukuyama, Doyle, Keohane o Nye creyeron encaminarse.

Hoy en día, no existe un criterio de la UE respecto a Rusia más allá de las sanciones impuestas por la crisis ucraniana. Si a finales del siglo XIX eran Francia y Rusia quienes trataban de detener el ascenso imparable de Alemania, ahora son Francia y Alemania quienes tratan de contener a Rusia; sobrepasando incluso el marco que brinda la propia UE.

Pero a pesar de las sanciones, EE UU y Europa necesitan a Rusia para avanzar en cuestiones básicas. Esto es especialmente cierto en lo que respecta a Siria, donde su propuesta de confiscar las armas químicas sigue manteniendo al presidente Bashar al-Asad, un aliado del Kremlin, en el poder, o en las negociaciones sobre el programa nuclear de Irán.

Con la volatilidad del mundo actual, escribe, resulta crucial que EE UU siga participando en el escenario mundial como "equilibrador" en regiones como Oriente Medio y Asia, sobre todo en un momento en el que Europa parece estar mirando más hacia su interior que hacia el resto del mundo.

Asistimos pues a un período en el que los estados se resitúan como principales actores unitarios de la política internacional, donde la anarquía del propio sistema y la maximización de la seguridad figuran como principales fuerzas que definen el comportamiento de las grandes potencias. Kissinger concluye afirmando que le gustaría vivir en un mundo más estable, más "vienés", ya que el "orden mundial" en la actualidad no es un orden, ni puede considerarse mundial.

Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)
MINISDEF-CESEDEN

RECENSIÓN

DEL LIBRO: ENERGÍA Y GEOESTRATEGIA 2015

Autores: Claudio Aranzadi, Antonio Colino, Vicente López-Ibor Mayor, Carlos Sallé, Fco. J. Ruiz, y Fco. J. Berenguer.

Editorial: Madrid, Ministerio de Defensa: Instituto Español de Estudios Estratégicos; Comité Español del Consejo Mundial de la Energía; Club Español de la Energía, 2015

NIPO: 083-15-080-X (edición papel) (255 páginas)

ISBN: 978-84-9091-053-5 (edición papel). Depósito Legal: M-5257-2015

Fecha de edición: marzo 2015. Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa.
http://publicaciones.defensa.gob.es/

NIPO: 083-15-081-5 (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9091-054-2 (edición libro-e)



La publicación de la obra *Energía y Geoestrategia* en 2014 supuso el inicio de la colaboración entre el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y el Comité Español del Consejo Mundial de la Energía (CECME). La excelente acogida de ese primer volumen animó a mantener esta fructífera cooperación para años futuros, convirtiendo *Energía y Geoestrategia* en una publicación anual en la que, con carácter periódico, se analiza la compleja realidad geopolítica del contexto energético global.

Los acontecimientos que la sociedad ha presenciado a lo largo del pasado año han confirmado la idea que subyacía en el germen de dicha colaboración: energía y geoestrategia son dos conceptos que se encontrarán siempre interrelacionados. Esta conexión es uno de los vectores fundamentales para entender e interpretar el mundo en la actualidad. Muchas de las ideas que los autores presentaron en la anterior edición no solamente siguen vigentes, sino que se han visto confirmadas en el actual escenario de las relaciones internacionales. De hecho, a fecha de la redacción de estas páginas, muchos de los conflictos originados en 2014 siguen abiertos, como es el caso de la crisis de Ucrania, que ha puesto de manifiesto fragilidades en la seguridad de suministro de la Unión Europea. La nueva Comisión, bajo el liderazgo de Jean Claude Juncker, está inmersa en un proceso de reformulación de la política energética europea que dará lugar a la llamada *Energy Union*. El objetivo de esta iniciativa es contrarrestar esa fragilidad y, a su vez, afrontar temas tan relevantes como la consecución del mercado interior de la energía o alcanzar un acuerdo sobre cambio climático en la Conferencia de Paris de 2015. Rusia, por su parte, y como consecuencia de las sanciones internacionales y de los precios del crudo, se encuentra en un momento delicado en el que seguramente ponderará las posibles ventajas de una reorientación de su política energética hacia Asia.

En un entorno de precios bajos del petróleo y ante la relativa pasividad de Arabia Saudí, muchos de los países productores se encuentran en una situación difícil, donde incluso la llamada «revolución energética» de Estados Unidos, basada en los recursos no convencionales, se ve afectada. Esto no hace más que confirmar la recíproca relación entre geoestrategia y energía, pues, es en este caso, una variación considerable del precio de mercado del petróleo es previsible que tenga consecuencias geoestratégicas de calado.

Asuntos como estos, y otros muchos de gran relevancia, conforman el nuevo volumen de esta colección que nos ocupa: *Energía y Geoestrategia 2015*. Una vez más, la experta coordinación de Claudio Aranzadi, exministro de Industria y Energía y exdirector del Instituto Nacional de Industria, inscribe las aportaciones de 2015 en un patrón de continuidad con los temas ya abordados en 2014 para convertir esta publicación en referente nacional e internacional sobre el asunto. Cuestiones ya tratadas en la publicación *Energía y Geoestrategia 2014*, como son la seguridad energética, los hidrocarburos no convencionales o el papel de China en el escenario energético global, continúan gravitando sobre el contexto geopolítico de nuestros días.

Para la publicación de 2015 se han seleccionado tres trabajos centrados en una localización territorial: Oriente Medio (F. J. Berenguer), Rusia (F. J. Ruiz) y el Ártico (V. López Ibor) y dos de carácter transversal: sobre la energía nuclear (A. Colino) y la universalización del suministro eléctrico (C. Sallé). Las cuestiones examinadas en la actual publicación revelan que, a lo largo del año transcurrido, hemos asistido a una variada serie de acontecimientos de enorme transcendencia en la configuración del mapa geoestratégico global de la energía, lo que exige, seguramente ampliar la perspectiva desde la que enfocar los significativos cambios registrados.

Dado el dinamismo de la escena geopolítica, resulta imposible abordar todos los aspectos que la actualidad ofrece. Sin embargo y dado su carácter periódico, cabe esperar que las sucesivas ediciones aborden los restantes temas de interés, así como aquellos que vayan surgiendo en el futuro en el entorno de la geoestrategia de la energía.

La filosofía que inspiró la colaboración entre el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y el Comité Español del Consejo Mundial de la Energía (CECME) no es otra que contemplar el panorama energético internacional desde una óptica multidisciplinar y ofrecer al público interesado una obra como esta, donde se conjugue el análisis y la experiencia de los autores participantes con un sólido conocimiento de los aspectos especializados en este ámbito: tecnología, mercado, fuentes de energía, impacto social, la energía como factor geopolítico o la gestión geoestratégica de este conjunto de factores.

REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

NORMAS PARA LOS AUTORES DE ARTÍCULOS

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) que forma parte del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), con sede en el Paseo de la Castellana, 61. Madrid - 28071.

Esta revista es una publicación electrónica, con periodicidad semestral y en versión español e inglés.

Esta revista se edita en Madrid y está disponible en formato pdf., en la página web del IEEE: http://revista.ieee.es, en versión PDF.

1. Periodicidad de la revista

- Los dos números anuales de la revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos se publicarán durante los meses de junio y diciembre.

2. Contenido de la revista

- El contenido de la revista está compuesto por artículos originales e inéditos de carácter científico, con aportaciones novedosas en el campo de investigación de la Seguridad y Defensa, así como recensiones de obras relevantes y noticias sobre seminarios, novedades editoriales y otros acontecimientos de importancia.
- Los trabajos publicados abordan aspectos concernientes a la paz y seguridad, y estarán sometidos a un proceso de doble revisión, en el que se garantiza el anonimato.

- Junto a la versión en español, el IEEE publicará una traducción íntegra de cada número al idioma inglés.

3. Plazo para la recepción de originales

- El proceso de revisión no excederá de ocho semanas, una vez se haya comunicado a los autores que los originales han sido recibidos en la cuenta de correo electrónico habilitada al efecto.
- En ese periodo, los expertos darán a conocer al consejo de redacción, por escrito, su valoración y las recomendaciones que, en su caso, realizan a los autores para la mejora del artículo.
- Por su parte, el consejo de redacción acusará recibo de los originales en un plazo de siete días hábiles desde su recepción, e informará a los autores de la fecha en la que remitirá el dictamen motivado.
- Una vez devuelto el artículo con las correcciones y sugerencias que se consideren oportunas, el autor dispondrá de veinte días para enviar la versión definitiva al consejo de redacción. La aprobación del artículo por parte del consejo de redacción implica que la revisión de los autores, previa a la publicación del trabajo, debe limitarse a la corrección de errores, sin que esté permitido realizar modificaciones del contenido.

4. Criterios para la selección de artículos

- Entre los artículos recibidos se seleccionará aquellos que cumplan estrictamente las normas para los autores y que destaquen por su originalidad, relevancia, interés científico y actualidad.

5. Sistema de evaluación

- Los artículos serán sometidos a una evaluación por pares, que determinará la originalidad, el rigor de la investigación y la validez científica de su contenido; y además, una revisión por parte del consejo de redacción, que remitirá un dictamen motivado a los autores sobre su decisión de aprobar, publicar previa revisión o rechazar los artículos presentados. En dicho dictamen, se incorporarán

las sugerencias o correcciones remitidas por los expertos que han participado en el proceso de revisión por pares.

6. Instrucciones a los autores

- Los artículos serán enviados a la cuenta de correo habilitada al efecto por el Instituto Español de Estudios Estratégicos: revistaieee@oc.mde.es.
- La extensión recomendada para los trabajos presentados se sitúa entre las 6.000 y las 12.000 palabras. Las recensiones no superarán las 2.000 palabras, mientras que las notas bibliográficas se ajustarán a una extensión de 1.000 palabras.
- Los originales estarán escritos en español o en inglés. (los traducirá el IEEE)
- El texto incluirá un resumen del contenido, de unas 150 palabras y una relación de las palabras clave del documento, ambos en español y en inglés.
- Cada página irá numerada, en su margen inferior derecho.
- La estructura del texto será la siguiente:

  - Título.
  - Nombre del autor o autores, en Letra Arial diez puntos.
  - Filiación institucional y profesional de los autores y dirección de correo electrónico de los autores, señaladas a pie de página con un asterisco.
  - Apartados principales, numerados, en letras versales y negritas.
  - Apartados de segundo nivel, numerados, en minúscula y cursiva.
  - Subapartados de tercer nivel, numerados, en minúscula.
  - Se recomienda utilizar la jerarquía numérica 1. 1.1. 1.1.1.

- Los trabajos originales se enviarán en un único archivo Word, y se adjuntará, en documento pdf, el *currículum vítae* de los autores y un currículum resumido, de unas 150 palabras.
- En el cuerpo del mensaje, constará la categoría profesional de los autores, la institución a la que pertenecen, y la siguiente información personal: dirección postal, correo electrónico, número de teléfono y DNI.
- Se incluirá también en el cuerpo del mensaje una breve referencia (tres o cuatro líneas) a la originalidad y relevancia científica de las tesis expuestas en el artículo.

- Al final del texto, se incluirá una relación de la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente.

7. Normas tipográficas

Las normas de estilo de la Revista del IEEE se ajustan a lo estipulado por la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa.

- Los autores deberán ajustarse a las normas ortográficas de la Real Academia Española, en su edición de 2010.
- Los originales estarán escritos en letra Arial, de 12 puntos, con un interlineado de 1,5.
- El texto irá justificado, con tres centímetros de margen en el encabezamiento de la página y a la izquierda, y 1,5 centímetros al pie y a la derecha.
- No se presionará retorno para separar los párrafos, y se evitarán las tabulaciones.
- Cuando se quiera resaltar alguna palabra o frase, se utilizarán las comillas o la cursiva.
- No aparecerán palabras o frases subrayadas, ni se insertarán incrustaciones de cuadros de texto.
- Las citas textuales con una extensión superior a las cuatro líneas irán entrecomilladas y separadas con una línea en blanco al principio y al final del texto citado.
- Se recomienda el uso de las comillas angulares, reservando las inglesas o simples para entrecomillar un fragmento dentro del texto citado.
- Si en los párrafos citados hay alguna incorrección, se indicará mediante la expresión sic, en cursiva y entre corchetes.
- Si se omiten palabras o frases del texto citado, se señalará con puntos suspensivos, entre corchetes.
- Si se desea destacar un fragmento del texto citado, se pondrá en letra cursiva, y se añadirá una nota al pie, del modo siguiente: (*) La cursiva es del autor.
- Las notas al pie se insertarán con la función correspondiente de Microsoft Word, e irán numeradas. Aparecerán en letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo y justificadas. Deberán ajustarse al siguiente formato: SAMANIEGO, Pedro. El cultivo de árboles en la Patagonia, Barcelona: Pomaire, 1999, p. 25.

- Al final de cada trabajo, se incluirá la bibliografía utilizada en el mismo. Irá en página aparte, precedida del título bibliografía, en minúsculas y negrita, y escrita como sigue: APELLIDOS (en su caso institución que publica, revista, etc), nombre, Título del libro en cursiva, Lugar, Editorial, Año.
- Las imágenes irán numeradas en cifras arábigas, y las tablas en romanas. Asimismo, se incluirá una breve descripción de las tablas.
- Junto a la versión en español, se publicará una traducción íntegra de cada número al idioma inglés.

8. Repositorio y Base de Datos

- La Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos se encuentra incluida en el Catálogo de Latindex y en los repositorios Dialnet y Dulcinea, (Directorio "of open access journal").

05

Nº 5 JUNE 2015

JOURNAL OF THE SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

SUMMARY

Miguel Ángel Ballesteros Martín
-PRESENTATION

Fernando Delage
-THE ASIAN STRATEGY OF XI JINPING

José Díaz Toribio
-MOVING THROUGH A EUROPEAN DEFENCE LANDSCAPE OF BLURRED OUTLINES: SPANISH DEFENCE AND THE DEVELOPMENT OF A COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY

Alejandra Álvarez Suárez
-THE COLLAPSE OF ORDER. A MATTER OF EXASPERATION OR INSTRUMENTALIZATION? A HISTORIC RETROSPECTIVE ABOUT CONFESSIONAL DRIFT IN THE SYRIAN CONFLICT

Javier Del Valle Melendo
-WATER AS A STRATEGIC RESOURCE: INTERNATIONAL COOPERATION IN SHARED BASINS AND GEOWATER

Samuel Nájera Bailón
-SPACIAL ANALYSIS OF VIDEO SURVEILLANCE AS A TACTICAL RESPONSE TO TERRORISM AND ORGANISED CRIME TRENDS: CASE STUDY OF MADRID

Casimiro José Sanjuan Martínez
-SOUTHERN LIBANO: A KEY AREA FOR SECURITY AND STABILITY

José Miguel Alía Plana
-RULES OF ENGAGEMENT AND GOVERNANCE OF AGRAMANTE'S CAMP

José María Santé Abal
-HOW TO PREVENT SOCIAL CONFLICTS FROM BECOMING ARMED CONFLICTS

Juan Ignacio Castien Maestro
-MODERNISATION AND REGRESSION IN AFGHANISTAN. AN INTERPRETIVE ESSAY

Georgina Higueras
- SPAIN - CHINA, TEN YEARS OF STRATEGIC PARTNERSHIP

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

SPANISH OFFICIAL PUBLICATIONS CATALOGUE
http://publicacionesoficiales.boe.es/

LINK TO THE ELECTRONIC JOURNAL ON THE WEB SISS

http://revista.ieee.es/index.php/ieee/issue/archive

NIPO (e-book edition): 083-15-199-9
NIPO (print on demand): 083-15-198-3
ISSN-e: 2255-3479



MINISTERIO DE DEFENSA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Index

SUMMARY 331

INDEX 333

Miguel Ángel Ballesteros Martín
PRESENTATION 335

Fernando Delage
THE ASIAN STRATEGY OF XI JINPING 337

José Díaz Toribio
MOVING THROUGH A EUROPEAN DEFENCE LANDSCAPE OF BLURRED OUTLINES: SPANISH DEFENCE AND THE DEVELOPMENT OF A COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY 371

Alejandra Álvarez Suárez
THE COLLAPSE OF ORDER. A MATTER OF EXASPERATION OR INSTRUMENTALIZATION? A HISTORIC RETROSPECTIVE ABOUT CONFESSIONAL DRIFT IN THE SYRIAN CONFLICT. 397

Javier Del Valle Melendo
WATER AS A STRATEGIC RESOURCE: INTERNATIONAL COOPERATION IN SHARED BASINS AND GEOWATER 419

Samuel Nájera Bailón
SPACIAL ANALYSIS OF VIDEO SURVEILLANCE AS A TACTICAL RESPONSE TO TERRORISM AND ORGANISED CRIME TRENDS: CASE STUDY OF MADRID 471

Casimiro José Sanjuan Martínez
SOUTHERN LIBANO: A KEY AREA FOR SECURITY AND STABILITY ...497

José Miguel Alía Plana
RULES OF ENGAGEMENT AND GOVERNANCE OF AGRAMANTE'S CAMP 513

José María Santé Abal
HOW TO PREVENT SOCIAL CONFLICTS FROM BECOMING ARMED CONFLICTS 543

Juan Ignacio Castien Maestro
MODERNISATION AND REGRESSION IN AFGHANISTAN. AN INTERPRETIVE ESSAY 571

Georgina Higueras
SPAIN-CHINA, TEN YEARS OF STRATEGIC PARTNERSHIP 599

REVIEWS

Jessica Cohen Villaverde y José María Blanco Navarro
BOOK REVIEW: CERO CERO CERO. COCAINE, POWDER OF HAPPINESS 617

Enrique Gallud Jardiel
BOOK REVIEW: UKRAINE: FROM INDEPENDENCE TO CONFLICT WITH MOSCOW 621

Jorge Mestre
BOOK REVIEW: WORLD ORDER 625

Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)
REVIEW OF THE PERIODICAL: ENERGY AND GEOSTRATEGY 2015 ...629

Miguel Ángel Ballesteros Martín
Spanish Institute for Strategic Studies Director.

INTRODUCTION

Continuing to focus on international security, this, the fifth issue of the IEEE Journal, features ten research articles that address topics such as international relations, world politics, the environment and safety in the European Union and on our own streets.

Fernando Delage looks at President Xi Jinping's strategy and the ambitious economic reforms and transformation of Chinese diplomacy. The various integration initiatives that Beijing is undertaking are aimed at the reorganisation of the regional order and the defence of China's sovereignty.

In the second article, Jose Díaz Toribio explores in depth the implications and challenges for Spanish defence in a European defence landscape of blurred outlines. The author suggests a number of ways in which Spain can meet the challenges of the Common Security and Defence Policy.

In the following article, Alejandra Álvarez Suárez looks at how the Syrian conflict has led to the collapse of an order that cannot be understood without first examining the country's recent history.

Javier del Valle Melendo looks at the difficulties of managing river basins when administrative and natural boundaries do not coincide. Conflicts over water have become a major issue and "geowater" may become a powerful mechanism for international collaboration and cooperation.

One tactical approach to terrorism and organised crime is video surveillance. This is the topic addressed by Samuel Nájera Bailón in chapter 5, who chose Madrid city centre as the laboratory in which to analyse the pros and cons of urban video surveillance systems.

In chapter 6, Casimiro Sanjuan Martínez looks at incidents on the Israeli-Lebanese border, south of the Litani River, and how the different setbacks in the region regularly set off international alarm bells. Stability in Lebanon has been strengthened following

the recent UN resolutions and the crucial role played by the UN peacekeeping troops at the border.

Chapter 7 of the issue features an article by Miguel Alía Plana, who conducts an interesting analysis of the rules of engagement (ROE) in circumstances in which the use of force is authorised. The rules provide ample scope for discussion, seeing that they not only encompass physical and psychological aspects, but also legal and ethical ones.

In his article, Jose María Santé Abal proposes ways of preventing a social conflict from escalating into an armed one. He explores the important role of the protagonists and their circumstances in managing crises effectively.

Chapter nine takes us to Afghanistan, courtesy of researcher Juan Ignacio Castién Maestro, who analyses how this Asian country alternates between modernisation and regression, and the weight of tribal and traditional organisation in the tortuous journey towards modernisation.

Finally, Georgina Higueras analyses the strategic partnership between Spain and China. She looks at ten years of relations between the two countries from an economic and political perspective before going on to analyse the reasons underlying the strategic partnership and the aspirations of the two nations.

We do hope that this issue of the journal, which is published punctual as ever and in two languages - Spanish and English - will be of growing interest to the scientific community.

JOURNAL OF THE SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

Fernando Delage
Doctor in Political Science.

E-mail: fernandodelage@yahoo.es

THE ASIAN STRATEGY OF XI JINPING

Abstract

An ambitious programme of economic reforms and anti-corruption measures has been undertaken by President Xi Jinping, along with a large-scale transformation of Chinese diplomacy. His foreign policy doctrine highlights the defence of sovereignty interests and the development of the country's military capacities, with Asia currently constituting its essential strategic priority. This is reflected in various regional integration initiatives linking security and economic development, whereby Beijing is proactively pushing for a rearrangement of regional order, redefining Asia as a geopolitical space with important repercussions for global equilibrium.

KeyWords

China, Asia, Asian integration, Silk Road, Xi Jinping.

THE ASIAN STRATEGY OF XI JINPING

INTRODUCTION

From a realistic perspective, it was foreseeable that the rise of China would alter the Asian security structure, prompting a strategic readjustment on behalf of its neighbouring States, the development of their military capacities and the reinforcement of their relations with the United States.[1] Added to the concern over its rapid increase of power is the perception of alarm in the region, arising from China's coercive diplomacy of recent years. Since Xi Jinping's accession to power as Secretary General of the Communist Party, at the 18th Congress (November 2012), China has adopted a more assertive stance in relation to its interests of sovereignty, while a succession of declarations and initiatives reflect a decisive fresh impetus in its regional strategy.

Chinese activism in relation to its territorial claims in South and East China seas between 2009 and 2010, maintaining its support for Korea's North despite repeated provocations by Pyongyang in this period and several military incidents on the border with India, contrasted with the pragmatism that characterized its foreign policy since the early 1990s. Despite staying officially the discourse of "peaceful development", the change of behavior from Beijing forced to consider their possible causes. The most recent actions of a China that already does not hide his ambition to become a great military, diplomatic and economic power, seem to confirm this turn.

The sea and air incursions on the Senkaku/Diaoyu islands in the East China Sea -whose sovereignty is disputed between Beijing and Tokyo- increased following the Japanese purchase of three islands, in September 2012. In November 2013, China unilaterally declared an air defence identification zone covering the archipelago that overlapped with Japanese air space and partially overlapping with that of South Korea and Taiwan.[2] In a context of change in relative positions of power, and of confrontation between two historically opposing perceptions of their respective roles in Asia, Sino-

1 ROY, Denny. *Return of the Dragon: Rising China and Regional Security*, New York: Columbia University Press, 2013; LUTTWAK, Edward N. The Rise of China vs. the Logic of Strategy, Cambridge: Belknap Press, 2012.

2 "Announcement of the Aircraft Identification Rules for the East China Sea Air Defense Identification Zone of the P.R.C.", Xinhua, 23 November 2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-11/23/c_132911634.htm (last consultation 12-1-2015).

Japanese relations have deteriorated considerably.[3] In the South China Sea, on the other hand, the People's Republic of China (PRC) has clashed with the Philippines; in 2012, it took control of Scarborough Shoal and increased pressure on other coral reefs. A similar situation arose with Vietnam, in whose exclusive economic zone it set up an oil-drilling platform in May 2014, which it removed two months later.[4]

Beijing describes its actions as a defensive response to those challenging the "unquestionable" Chinese sovereignty and who are prepared to follow the United States guidelines".[5] Without getting into an evaluation of the discrepancy between the legal criteria employed by Japan, the Philippines and Vietnam, and the historic arguments given by Beijing, it is difficult to refrain from concluding that the objective is to broaden its sphere of influence in Asia, redefining the status quo in its favour.[6] Tokyo, Manila and Hanoi will not cede in the defence of their maritime sovereignty, bringing about possible new tensions between the PRC and these States and also between Beijing and Washington. Following these claims, rivalry with the United States is resolved under the definition of the future regional order.[7]

3 INTERNATIONAL CRISIS GROUP. "Old Scores and New Grudges: Evolving Sino-Japanese Tensions", Asia Report, no. 258, 24 July 2014, http://www.crisisgroup.org/in/regions/asia/north-east-asia/china/258-old-scores-and-new-grudges-evolving-sino-japanese-tensions.aspx (last consultation 12-1-2015); YAHUDA, Michael. *Sino-Japanese Relations After the Cold War: Two Tigers Sharing a Mountain*, New York: Routledge, 2014.

4 HAYTON, Bill. *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*, New Haven: Yale University Press, 2014; RAINE, Sarah y LE MIÊRE, Christian. Regional disorder: *The South China Sea Disputes*, Adelphi Paper nos. 436-437, London: Routledge for the IISS, 2013.

5 The official news agency, Xinhua, accused John Kerry of "exaggerating maritime tensions in the region", adding that "Washington is further emboldening countries like the Philippines and Vietnam to take a hard-line stance against China, raising suspicion over the real intention of the United States and make an amicable solution more difficult to reach.": "U.S. proposal on South China Sea unconstructive", Xinhua, 10 August 2014, http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2014-08/10/c_133546087.htm (last consultation 12-1-2015). See also ZHAI Kun. "On the Chessboard of the South China Sea", *China-US Focus*, 11 August 2014, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/on-the-chessboard-of-the-south-china-sea/ (last consultation 12-1-2015).

6 SCHREER, Benjamin. "Playing the long game: the demise of China's 'strategic ambiguity' in the South China Sea", The Strategist, 20 August 2014, http://www.aspistrategist.org.au/playing-the-long-game-the-demise-of-chinas-strategic-ambiguity-in-the-south-china-sea/ (last consultation 12-1-2015); FRAVEL, M. Taylor. "China's Islands Strategy: 'Redefine the Status Quo' ", *The Diplomat*, 1 November 2012, http://thediplomat.com/2012/11/chinas-island-strategy-redefine-the-status-quo/ (last consultation 12-1-2015).

7 HADDICK, Robert. *Fire on the Water: China, America, and the Future of the Pacific*. Annapolis: Naval Institute Press, 2014; DYER, Geoff. *The contest of the century: The New Era of Competition with China*, New York: Knopf, 2014; SHAMBAUGH, David, ed. *Tangled titans: The United States and China*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2013; WHITE, Hugh. T*he China choice: Why America should share power,* Collingwood: Black Inc, 2012; FRIEDBERG, Aaron. *A contest for supremacy: China, America, and the struggle for mastery in Asia*, New York: Norton, 2011.

Chinese interest in assuring peace and stability in the surrounding area is a necessary condition for its economic development and maintaining the Communist Party in power. We must ask ourselves why Beijing would risk generating distrust in the neighbouring States, propitiating the creation of a coalition of "*counterbalance*", a situation it attempted to avoid through its Asian strategy formulated from 1997 onwards[8].

Concern in Asia at China's behaviour was reflected in a series of movements contrary to the interests of Beijing in the long term: changes in Japanese security policy; the strategic association of Japan with India and Australia (and that of these latter two); the growing unity of the ASEAN bloc with regard to the PRC; the proliferation of bilateral security agreements between intermediary powers and the reinforcement of the role of the United States, whose protection is desired by numerous States in the region.

In spite of such *hedging* in the face of its rise, China not only maintains the rhetoric of good relations with its neighbours,[9] but it has set in train a diplomatic strategy that includes an ambitious agenda for economic cooperation, the development of connectivity infrastructures and even a regional collective security scheme. In November 2014, on the occasion of the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) summit in Beijing, China hit a more pragmatic note and renewed dialogue with Japan, Vietnam and the Philippines, signing up to various bilateral agreements with the United States.[10] The desire to reduce the tension of the two previous years could explain such conciliatory rhetoric, centred on friendship and shared interests with its neighbours.[11] Notwithstanding, neither Beijing appears to have abandoned its objectives -to reconfigure its immediate environment and assure core interests-, nor has regional concern over Chinese capabilities and intentions disappeared.

Closer examination of Chinese foreign policy over the past two years reveals how its periphery has been prioritised, becoming the axis of a new strategic focus which, while still maintaining a degree of continuity, represents a departure from the

8 DELAGE, Fernando. *La República Popular China y la reconfiguración del orden asiático* (1997-2005), Madrid: Universidad Complutense E-Prints, 2013, http://eprints.ucm.es/24641/1/T35175.pdf

9 "Xi Jinping: China to Further Friendly Relations with Neighboring Countries", *Xinhua*, 26 October 2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-10/26/c_125601680.htm (last consultation 12-1-2015).

10 COSSA, Ralph y GLOSSERMAN, Brad. "A tale of two tales: competing narratives in the Asia Pacific", PacNet no. 84, Pacific Forum CSIS, 1 December 2014, http://csis.org/files/publication/Pac1484.pdf (last consultation 4-12-2014).

11 MITCHELL, Tom y PILLING, David. "Xi Jinping tones down foreign policy rhetoric", Financial Times, 1 December 2014, http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b95a3730-792f-11e4-a57d-00144feabdc0.html#axzz3Kjlh8FZe. (last consultation 2-12-2014).

diplomatic principles formulated at the beginning of the nineties by Deng Xiaoping. The consolidation of Chinese influence in Asia is considered crucial to its rise as a major power, becoming inseparable from the national rejuvenation drive promoted by Xi Jinping under the slogan "Chinese Dream".

The causes and implications of this shift constitute the focus of this article. As we find ourselves merely in the first stage of this administration -Xi will not abandon power until the 20th Party Congress, in 2022- we are not attempting to anticipate the evolution of Chinese foreign policy, but to construct an analytical framework identifying Beijing's preferences by examining: (1) the Chinese perception of its surrounding environment and capabilities; (2) the diplomatic doctrine articulated by the government during this period; and (3) the principal initiatives to execute its strategy. Given the relevance of the PRC in the transformation of Asian order, in turn a determining factor in the international system for the middle of the century, an analysis of Xi Jinping's regional strategy provides some key clues to the sources of Chinese behaviour and, consequently, to the effects of its rise as a major power.

CHINESE PERCEPTION OF THE REGIONAL ENVIRONMENT

The conceptual framework of Chinese foreign policy stems from the perception of a "new situation" in its security environment.[12] In the words of the latest White Defence Paper, the regional landscape "is undergoing profound changes", which means that China "faces multiple and complicated security threats and challenges".[13]

In 2013, in a detailed description of the innovations in Chinese diplomacy the State Councillor, Yang Jiechi, referred to the cause as "a keen appreciation of the evolving global environment and trends of development at home", in light of "new conditions and new tasks" facing the country.[14] President Xi Jinping would again mention the "major changes" in Asia and the "extremely complicated security situation" as the reasons

12 BRADLEY, David. "A 'New Situation': China's Evolving Assessment of its Security Environment", *China Brief*, vol. 14, no. 15, 31 July 2014, p. 8, http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews[tt_news]=42690&tx_ttnews[backPid]=758&no_cache=1#.VAhPbVfkSSo (last consultation 9-9-2014).

13 INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL. "The Diversified Employment of China's Armed Forces", Beijing, 16 April 2013, http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7181425.htm (last consultation 12-1-2015).

14 Published in the Communist party flagship magazine, *Qiushi*, 16 August 2013. English version published on the Foreign Ministry website: YANG Jiechi. "Innovations in China's Diplomatic Theory and Practice under New Conditions", http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceie/eng/gdxw/t1067861.htm (last consultation 12.--2015).

that have led China to elevate political and economic relations with neighbouring States to a new level.[15]

Examining the documents available, we detected two factors that define that "new situation": the reorientation of the United States towards Asia and increased tensions in its periphery, including the North Korean nuclear problem and, in particular, the disputes in the East and South China Seas.

With the announcement by Washington in 2011 of its "pivot" doctrine (later dubbed "rebalance"), China perceived a change in the American strategy. From a predominantly economic and diplomatic approach adopted by President Obama in an initial phase, this represented a shift to a focus more centred on security issues, underlining a determination to maintain its preeminent position in the region.[16] Alongside reinforced bilateral alliances and military presence on the ground, it was proposed that the security agenda be incorporated into the East Asia Summit, a process which the United States formally signed up to in 2010.[17] Even the economic chapter gave rise to misgivings in Beijing: the Trans-Pacific Partnership, TPP -promoting the integration of trade and investments between Washington and the Asian States- was drawn up in terms that suggested the containment of Beijing, adopting the Pacific "pivot" in response to its growing influence in the neighbouring environment.

The latest White Defence Paper explicitly describes the pressure that the United States represents for Chinese security interests: "Some country has strengthened

15 "Xi Jinping Delivers Important Speech at Diplomatic Work Forum", *Xinhua*, 25 October 2013, http://www.sourcejuice.com/1536477/2013/10/26/Jinping-diplomatic-work-surrounding-important-speech-forum/ (last consultation 12.1.15); XI Jinping. "New Asian Security Concept for New Progress in Security Cooperation: Remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA) Summit", Shanghai, 21 May 2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1159951.shtml (last consultation 12-1-2015).

16 CLINTON, Hillary. "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, no. 189 (November 2011), pp. 56-63, http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/ (last consultation 12-1-2015); OFFICE OF THE WHITE HOUSE PRESS SECRETARY. "Remarks by President Obama to the Australian Parliament", Canberra, 17 November 2011, http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament (last consultation 12-1-2015). Three years later Obama reiterated the same policy in even more explicit terms: "Remarks by President Obama at the University of Queensland", Brisbane, 15 November 2014, http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/15/remarks-president-obama-university-queensland (last consultation 17-11-2014).

17 In presenting the new strategic defence guidelines, Obama underlined the priority of Asia ahead of Europe and the Middle East: DEPARTMENT OF DEFENSE. "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense", January 2012, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf (last consultation 12-1-2015). The Defence Secretary reaffirmed military commitment to the region, concentrating more than half of its naval capacity: "Remarks by Secretary Panetta at the Shangri-La Dialogue in Singapore", Singapore, 2 June 2012, http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5049 (last consultation 12-1-2015).

its Asia-Pacific military alliances, expanded its military presence in the region, and frequently makes the situation there tenser".[18] Xi spoke in similar terms, indicating the cause for the deterioration of the environment to be the predominance of a "Cold War mentality" and of "zero-sum games", referring to the defensive alliances as a cause for concern. "To beef up and entrench a military alliance targeted at a third party", he indicated in May 2014, "is not conducive to maintaining common security".[19] Here he was referring to Washington's Asian strategy, which numerous Chinese analysts look upon as an implicitly limiting the PRC's freedom for manoeuvre.[20]

Beijing insists that both countries can work together for regional stability. Despite an intense economic interdependence and diversified bilateral cooperation, the competitive factor is increasingly evident, aggravating mutual distrust.[21] China faces the challenge of readjusting its strategy towards the United States -the only country that can obstruct its progress- by attempting to weaken its position in Asia, but avoiding direct confrontation.

Maritime disputes represent another concern for Beijing. According to the White Defence Paper, "some neighbouring countries are taking actions that complicate the situation (…), and Japan is making trouble over the issue of the Diaoyu Islands".[22] All in all, it is recognised that these controversies have deteriorated relations at regional level, necessitating a redefinition of periphery policy.[23]

18 INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL. "The Diversified Employment of China's Armed Forces".

19 XI Jinping. "New Asian Security Concept for New Progress in Security Cooperation: Remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA) Summit".

20 XIANG Lanxin. "The Sino-American security dilemma in Asia: a Chinese Perspective", in CSCAP, *Regional Security Outlook 2015*, December 2014, pp. 11-14, http://www.cscap.org/index.php?page=cscap-regional-security-outlook-2 (last consultation 12-1-2015).

21 LIEBERTHAL, Kenneth y WANG Jisi. "Addressing U.S.-China Strategic Distrust", Washington: John L. Thornton China Center at Brookings, Monograph Series no. 4 (March 2012), http://www.brookings.edu/~/media/research/files/papers/2012/3/30%20us%20china%20lieberthal/0330_china_lieberthal.pdf (last consultation 12-1-2015); HART, Melanie, ed. "Exploring the Frontiers of U.S.-China Strategic Cooperation: Visions for Asia-Pacific Security Architecture". -Washington: Center for American Progress, November 2014, https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2014/11/ChinaReport-Security-FINAL.pdf (last consultation 14-11-2014).

22 INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL. "The Diversified Employment of China's Armed Forces".

23 SWAINE, Michael D. "Chinese Views and Commentary on Periphery Diplomacy", *China Leadership Monitor*, no. 44 (Summer 2014), p. 8, http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm44ms.pdf (last consultation 12-1-2015).

Tensions lead directly to Washington, as it is considered that its alliances propitiate antagonism from countries with territorial differences to Beijing.[24]

From a Chinese perspective, the United States is the key to clashes with its Southeast Asian neighbours, and the principal factor complicating its Japanese strategy, aside from the traditional obstacle that it represents for the reunification of Taiwan. The moderate stance of previous governments did not improve external circumstances, nor did it prevent the Obama administration from turning its attention towards the East, neither did it temper the tense climate with Japan, the Philippines or Vietnam. In view of the debatable efficacy of this stance attributable to Chinese interests and on the basis of this new evaluation of its surrounding environment, Beijing appears to have come to the conclusion that it had to proactively reconfigure this external situation. It was no longer a question of choice, but a strategic imperative, whereby President Xi urged his senior officials to "be creative and show greater initiative in achieving diplomatic work towards surrounding countries".[25]

This "activism" is feasible if one has the necessary resources. For the first time, Beijing has the capacity to exercise control over its periphery, a factor that permits it to act on existing risks; while at the same time it is legitimised by nationalist public opinion. A rising China -in the view of many citizens, army officers, political leaders and academic experts- ought not to fear using its power in the defence of its national interests.[26]

The most obvious manifestation of these new capabilities is in the economic arena: in 2010, Chinese GDP was ahead of Japan, thus transforming the Asian hierarchy of the last hundred years and moving into second position in the world ranking, just one place behind the United States. The global financial crisis contributed to China's upturn in comparison with western economies weighed down by serious structural problems. Growth in defence expenses has similarly promoted China's considerable belief in its possibilities. In 2008, its military budget was the second largest in the world, as can be observed from the rapid modernisation of its forces; particularly in its air, naval and missile capabilities. While for decades US dominance in Asia

24 HEATH, Timothy R. "China and the U.S. Alliance System", *The Diplomat*, 11 June 2014, http://thediplomat.com/2014/06/china-and-the-u-s-alliance-system/ (last consultation 12-1-2015).

25 YAN Xuetong. "From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement", *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 7, no. 2 (Summer 2014), pp. 156 y 166, http://www.imir.tsinghua.edu.cn/publish/iis/7236/20120308004022054904369/2013-9.pdf (last consultation 9-9-2014). See also, *CHEN Xulong.* "Xi Jinping Opens A New Era of China's Periphery Diplomacy", China-US Focus, 9 November 2013, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/xin-jinping-opens-a-new-era-of-chinas-periphery-diplomacy/ (last consultation 12-1-2015).

26 ZHAO Suisheng. "Foreign Policy Implications of Chinese Nationalism Revisited: The Strident Turn", *Journal of Contemporary China*, vol. 22, no. 82 (2013), pp. 535-553, http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10670564.2013.766379#.VDjqoL5VvIM (last consultation 12-1-2015).

depended on its capacity to project power, Beijing, with new military resources and an asymmetric strategy, can significantly constrain Washington's access and moreover increase the cost of its activities.

Although the security environment still remains "complicated", Beijing maintains a considerable degree of optimism regarding its possibilities. Like his predecessors, Xi also expects a "period of strategic opportunity" favourable to its interests, at least until 2020.[27] In November 2014, it identified five long term trends in international relations: the growing trend towards a multipolar world; continued economic globalisation; a global context oriented towards peace and development; a drive for reform in the international system; and growing prosperity in the surrounding region. In spite of uncertainties, "Our biggest opportunity -he argued- lies in China's steady development and growth in its strength. On the other hand, we should be mindful of various risks and challenges and skilfully defuse potential crises and turn them into opportunities for China's development".[28] The aspiration to avail of these circumstances provides an explanation for the most recent diplomatic expressions.

XI JINPING'S DIPLOMATIC DOCTRINE

The perception of a new strategic situation must be accompanied by a readjustment of diplomatic discourse, a task that has been personally assumed by Xi, who has established new institutions to that effect, under his direct supervision, such as the National Security Commission. Moreover, he has formulated the concepts and initiatives that we shall examine next.

The "Chinese Dream". The slogan pledges progress in "the great renewal of the nation"; a priority which he defined as the main task of the government in his first speech as Secretary General of the Communist Party.[29] This is no mere rhetorical declaration,

27 The precept, described by Jiang Zemin in 2002, and revalidated in 2007 by Hu Jintao, was again taken up at the XVIII Congress in 2012. See "China's strategic opportunity period has not ended", *People's Daily*, 31 July 2012, http://english.peopledaily.com.cn/90883/7893886.html (last consultation 12-1-2015).

28 "Xi eyes more enabling int'l environment for China's peaceful development", *Xinhua*, 30 November 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/30/c_133822694.htm (last consultation 2-12-2014).

29 "Xi Pledges 'Great Renewal of Chinese Nation'", Xinhua, 29 November 2012, http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-11/29/c_132008231.htm (last consultation 12-1-2015). Xi reiterated the same message in his first speech as President of the People's Republic of China following his election by the National Assembly in March 2013: " 'Chinese dream' is Xi's vision", *China Daily*, 18 March 2013, http://english.sina.com/china/p/2013/0317/572332.html (last consultation 12-1-2015).

but a commitment to certain concrete successes, linked to two special dates: it is expected that by 2021 -centenary of the foundation of the Chinese Communist Party- that Chinese society will be "moderately prosperous": the per capita income of the year 2000 should have quadrupled; while, in 2049 -centenary of the foundation of the People's Republic- the construction of "a modern, rich and powerful Socialist country will have completed".

It is these basic objectives underpinning the legitimacy of the Party which establish a time-frame for the central direction of Chinese diplomacy. Achieving this inevitably requires stable relations with the countries in its periphery.[30] While not explicitly stated, Beijing' international ambitions are also well-known. In 2021, the Chinese GDP will probably have surpassed that of the United States as the largest world economy, close to the Communist Party's 20th Congress, which will mark the handover from Xi and his team to the sixth generation of leaders. It is also expected that in 2049, the Chinese defence budget will have surpassed that of the US, thus situating it as the world's greatest military power.[31] Implicit in the "Chinese Dream" is a major effort to reduce the power differential with Washington.[32]

"Core interests". These were defined on 28th January 2013 by the Politburo on peaceful development as the guiding principle of diplomacy.[33] At that forum, Xi made it clear that adopting this doctrine responded to a strategic decision that would be preserved: "we shall never give up legitimate rights, or sacrifice national interests".[34] "No country should presume that we will engage in trade that will place our core interests at

30 YANG Yiechi. "Innovations in China's Diplomatic Theory and Practice under New Conditions". Similar terms used by the Foreign Minister: "Embark on a New Journey of China's Diplomacy: Address by Foreign Minister Wang Yi at the Symposium 'New Starting Point, New Thinking and New Practice 2013: China and the World' ", Beijing, 16 December 2013, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/wjbz_663308/2461_663310/t1109943.shtml (last consultation 12-1-2015).

31 RUDD, Kevin. "China's Impact on Regional and Global Order", Alastair Buchan Memorial Lecture, IISS, London, 16 December 2013, www.iiss.org/in/events/events/archive/2013-5126/december-c771/rudd-buchan-083c (last consultation 12-1-2015).

32 YAN Xuetong. "From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement", p. 64.

33 The doctrine of "peaceful ascent", presented in the year 2003, was formally assumed in 2005, called "peaceful development": INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL. "China's peaceful development road", 22 December 2005, http://english.peopledaily.com.cn/200512/22/eng20051222_230059.html (last consultation 12-1-2015). On the strategic logic of the concept and its evolution, see DELAGE, Fernando. *La República Popular China y la reconfiguración del orden asiático* (1997-2005), pp. 168-175.

34 "Xi vows no surrender on 'legitimate rights, core interests' ", *China Daily*, 30 January 2013, http://www.chinadaily.com.cn/china/2013-01/30/content_16185761.htm (last consultation 12-1-2015). See also ANDERLINI, Jamil. "Xi strikes strident tone on foreign policy", *Financial Times*, 29 January 2013, http://www.ft.com/intl/cms/s/0/13f6b08a-6a21-11e2-a7d2-00144feab49a.html?siteedition=intl#axzz3H3DKNKVp (last consultation 12-1-2015).

risk or that we will swallow the 'bitter fruit' of harming our sovereignty, security or development interests". Never before had it been stated so categorically that the peaceful development of China would not come about at the expense of its national interests. If traditionally those interests were understood to refer to Taiwan, Tibet and Xinjiang, the President's generic description "sovereignty, security and development" includes its maritime rights and interests, as was determined some months later.

China, major military power. Along with the realisation of the "Chinese Dream" and a firmer position on national interests, another official priority is the development of military capabilities. In December 2012, during his first official visit outside Beijing, in the Military Region of Guangzhou, Xi delivered the following message to the People's Liberation Army (PLA): "To achieve the great rejuvenation of the Chinese nation, we must steadfastly champion a unified goal of a rich country and powerful military"; adding that the military "must be able to fight and be able to win".[35] While Deng Xiaoping and his successors in government pinpointed economic modernisation as key to the rise of China, Xi's declaration represents a marked change in simultaneously pursuing the status of a great military power.

The leadership has paid special attention to the maritime dimension, given its situation, for various reasons: the territorial claims already mentioned, its role in economic development (access to natural resources and the need to protect maritime, trade and energy routes); and the strategic imperative of reducing US pressure in the periphery. Chinese naval capabilities, strengthened since 2007, have been given a recent boost. The 18th CCP Congress (November 2012), indicated that China must "safeguard its maritime rights and interests and become a major power".[36]

This objective is therefore essential to the national security strategy, as was confirmed in 2013 at a study session of the Politburo. In his intervention Xi said that China would: "use peaceful means and negotiations to settle disputes and strive to safeguard peace and stability", but, he added, "in no way will the country abandon its legitimate rights and interests, nor will it give up its core national interests".[37] These principles give conceptual coverage to Chinese maritime activities of recent months, while at the same time they reflect a qualitative leap in its identity as a major continental and maritime power; which moreover reflects the perception of security along its

35 See ZHANG Baohui. "Xi Jinping, 'Pragmatic' Offensive Realism and China's Rise", *Global Asia,* vol. 9, no. 2 (Summer 2014), p. 74, http://www.globalasia.org/article/xi-jinping-%E2%80%98pragmatic%E2%80%99-offensive-realism-and-china%E2%80%99s-rise/ (last consultation 12-1-2015).

36 "Full Text of Hu Jintao's Report at 18th Party Congress", *Xinhua*, 17 November 2012, http://news.xinhuanet.com/english/bilingual/2012-11/18/c_131982275_12.htm (last consultation 12-1-2015).

37 "Xi advocates efforts to boost China's maritime power", *Xinhua*, 31 July 2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-07/31/c_132591246.htm (last consultation 12-1-2015).

terrestrial frontiers -formally delineated except for India and Bhutan- but vulnerable in its maritime periphery. [38]

"New relations between great powers". Another of the Chinese government's diplomatic innovations is the proposal to develop a "new type of relationship between the major powers", aimed at avoiding conflicts traditionally associated with hegemonic transitions and exploring alternatives for managing its differences with the United States.[39] Anticipated by Xi, during a visit to Washington as Vice-president, in February 2012, this idea was one of the topics of an informal meeting with Obama. Chinese expectations can be summed up in three principles: no confrontation, mutual respect and win-win cooperation.[40]

Although these are aspirations shared by both parties, the problem lies in articulating these "new relations".[41] In the terms put forward by Beijing, the United States should respect Chinese interests, by accepting its claims of sovereignty in the East and South China Seas or by ceasing the sale of arms to Taiwan. For its part, Washington denounces Chinese unilateral, coercive actions, demanding it to behave like a "responsible major power". China's search for recognition of equality of status would limit the United States' presence and role in the region, relegating its allies (Japan). One cannot expect Washington to recognise a Chinese sphere of influence

38 On China's maritime strategy, see YOSHIHARA Toshi and HOLMES, James, R. *Red Star over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy,* Annapolis: Naval Institute Press, 2010, pp. 14-43; y NEWMYER DEAL, Jacqueline. "China's Approach to Strategy and Long-Term Competition", in MAHNKEN, Thomas G., ed. *Competitive Strategies for the 21st Century: Theory, History, and Practice*, Stanford: Stanford Security Studies, 2012, pp. 147-167.

39 PENG Guangqian. "Can China and the US Transcend Thucydides' Trap?" *China-US Focus*, 9 January 2014, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/can-china-and-the-us-transcend-thucydides-trap/ (last consultation 15-1-2015).

40 WANG Yi. "Toward a New Model of Major-Country Relations between China and the United States", The Brookings Institution, Washington, 20 September 2013, http://www.brookings.edu/~/media/Events/2013/9/20%20us%20china%20foreign%20minister%20wang%20yi/wang%20yi%20english%20prepared%20remarks.pdf (last consultation 15-1-2015). In the following bilateral Beijing summit, China specified six priorities in the development of the concept: mutual respect, cooperation in all aspects, management of disputes, collaboration in the Asia-Pacific and joint actions on global challenges: "China marks six priorities for new-type of major-country relations with US", *Xinhua*, 12 November 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/12/c_133785087.htm (last consultation 13-11-2014).

41 The US response was cautious. In the words of the National Security Advisor "we seek to operationalize a new model of major power relations. (…),managing inevitable competition while forging deeper cooperation on issues where our interests converge in Asia and beyond"; "American Future in Asia", Remarks as Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice at Georgetown University, Washington, 20 November 2013, http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice (last consultation 15-1-2015).

in Asia of such characteristics;[42] the proposal, however, reveals the Chinese capacity for diplomatic initiative, handing over to the United States the responsibility -albeit rhetorical- of avoiding confrontation.

Periphery Diplomacy. At the end of 2013, the CCP held a conference to determine the strategic objectives and basic principles of Chinese diplomacy in Asia for subsequent decades.

Xi made a direct link between periphery diplomacy and the realisation of the "Chinese Dream". He urged his country and his neighbours to strive to develop "even better political relations, even more solid economic links, even more far-reaching security cooperation and even closer people-to-people ties". To this end, he added, neighbouring countries must be treated "as friends and partners, making them feel secure and helping in their development", creating a web of common interests: "only through the greater integration of the interests of China and its neighbours can they mutually benefit from their development.[43]

By reiterating the need to be "proactive in the promotion of periphery diplomacy", one can draw the conclusion that China wants to integrate its neighbours under the umbrella of its leadership, countering the "pivot" of the United States; turning the dream of "a community of common destiny" into reality in Asia, through a pan-Asian regional security plan, deepening the integration and interconnectivity of the Asian economies.

The "*New Concept of Asian Security*". This was formulated in May 2014 in Shanghai, at the Fourth summit of the Conference on Interaction and Confidence-Building measures in Asia (CICA). Xi Jinping underpinned the need to adopt a common security perspective with its neighbours: "We need to innovate our security concept, establish a new regional security cooperation architecture and work together to build a shared road for the security of Asia that is win-win to all". He denounced the strengthening of defensive alliances and all attempts to dominate regional security or interfere with the interests of other countries: "it is up to the people of Asia to manage Asian issues, resolve their problems and defend their security". In order to do this, he underlined, it is of utmost importance to make progress in economic development and in regional

42 TIEZZI, Shannon. "NSA Susan Rice in China: Rethinking 'New Type Great Power Relations'", *The Diplomat*, 10 September 2014, http://thediplomat.com/2014/09/nsa-susan-rice-in-china-rethinking-new-type-great-power-relations/ (last consultation 15-1-2015).

43 XI Jinping. "Let the Sense of Community of Common Destiny Take Deep Root in Neighbouring Countries", Remarks at a Conference on the Diplomatic Work with Neighbouring Countries, Beijing, 25 October 2013, http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t1093870.shtml (last consultation 13-11-2014). See also GLASER, Bonnie and PAL, Deep. "China's Periphery Diplomacy Initiative: Implications for China Neighbors and the United States", *China-US Focus,* 7 November 2013, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/chinas-periphery-diplomacy-initiative-implications-for-china-neighbors-and-the-united-states/ (last consultation 15-1-2015).

integration, given the close relationship between growth and security.[44] Referring to CICA as the most representative regional security forum, he proposed strengthening its role as a security dialogue and cooperation platform and, on that basis, exploring the establishment of a regional security cooperation architecture.[45] On officially presiding over the Conference until 2016, he proposed that China's leadership would implement these proposals, despite the difficulties in achieving them.[46]



CICA Member States. Source: The Diplomat.

Perhaps more relevant than the proposal of a "New Concept of Asian Security" -in reality an evolution of the 1997 Chinese "New Concept of Asian Security"-,[47] is

44 XI Jinping. "New Asian Security Concept for New Progress in Security Cooperation: Remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA) Summit".

45 CICA (www.s-cica.org), currently made up of 24 members, first emerged in 1992 at the initiative of Kazakhstan and held its first summit in 2002.

46 Besides its heterogeneity of cultures and disparity of interests, the group excludes Australia, New Zealand and Singapore, while Japan, Indonesia, Malaysia, the Philippines and the United States only have observer status. It is noticeable that almost all those absent from the group are maritime countries, apart from being allies or partners of the United States, while if we mark the participating countries on a map (as above), CICA represents almost the entirety of non-Western Eurasia, thus broadening its role as the central core in this space of the Shanghai Cooperation Organization (SCO), reinforced by the forthcoming incorporation of India, Pakistan and Iran as fully-fledged members Xi Jinping himself announced his desire to strengthen the SCO and its coordination with CICA: "Xi Jinping Attends SCO Summit in Dushanbe and Delivers Important Speech Stressing Gathering People's Will and Power and Coordinating Sincerely to Push SCO to a New Level", 12 September 2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1191482.shtml (last consultation 11-12-2014). Map coinciding with the proposals for economic integration put forward by Beijing.

47 On the Chinese "New Security Concept", see DELAGE, Fernando. *La República Popular China*

the fact that never before had a Chinese leader publicly described the United States' system of alliances as contrary to long-term security in the region. Xi's message in Shanghai could be interpreted as a challenge to the Asian security order of recent decades, by defining it as incompatible with Chinese strategic interests.[48] The concept would thus represent an attempt to build a pan-Asian structure favouring Chinese preferences that would minimise the influence of the United States.

The confirmation that all these elements belong to the same strategy was made clear in a speech delivered by Xi Jinping in November 2014. In the second Communist Party work conference on foreign policy, he summed up the concepts put forward by official doctrine during the previous two years replacing the instructions given by Deng Xiaoping twenty years earlier. While still insisting on the continuity of Chinese foreign activity, the "low profile" recommended by Deng has been formally substituted by a proactive approach that will facilitate the achievement of these major objectives: "peaceful development and national rejuvenation, the defence of the interests of China's sovereignty, security and development, striving for an international environment more favourable to peaceful development, and maintaining and sustaining an important period of strategic opportunity".[49]

Xi expressed his satisfaction at the successes notched up since the 18th Congress (November 2012) and put forward the proposal for a new model of relations between major powers and periphery diplomacy. Nevertheless, in an implicit recognition of the damage caused by maritime tensions, he declared that China must make greater efforts in getting its message across.

But perhaps the most relevant aspect of this doctrine is the fact that Asia, more than the United States, is the central focus, with a clearly defined leaning towards the formation of a web of connectivity: "we must promote diplomacy towards neighbouring countries, shaping a community of common destiny, maintaining the principles of friendship, sincerity, mutual benefit and inclusion in the management of neighbourly diplomacy, promoting friendship and association with our neighbours, fostering a friendly, secure and prosperous environment, and fomenting cooperation". These principles are manifested in the mechanism of incentives which Beijing came up with in order to align its interests with the periphery.

and la reconfiguración del orden asiático (1997-2005), pp. 145-152.

48 HEATH, Timothy. "China and the U.S. Alliance System".

49 "Xi eyes more enabling int'l environment for China's peaceful development". See also CHEN Dingding. "Xi Jinping's Evolution of Chinese Grand Strategy", *The Diplomat,* 2 December 2014, http://thediplomat.com/2014/12/xi-jinpings-evolution-of-chinese-grand-strategy/ (last consultation 5-12-2014); PERLEZ, Jane. "Leader Asserts China's Growing Importance on Global Stage", *New York Times*, 1 December 2014, http://www.nytimes.com/2014/12/01/world/asia/leader-asserts-chinas-growing-role-on-global-stage.html (last consultation 5-12-2014).

SUBREGIONAL INTEGRATION

If in the terrain of security China is attempting to create a pan-Asian architecture placing it at the centre of the region, its periphery has been the object of a series of proposals that, despite their apparently economic nature, reveal Beijing's strategic intentions. From a Chinese perspective, there is a clear link between prosperity and security. In November 2014, Xi again focused on the objective of deepening connectivity between China and the neighbouring economies. On the one hand, he referred to the need "to accelerate the connectivity of its infrastructures"; on the other hand, he again stressed the advisability of setting up "free trade zones to broaden cooperation in exchanges and investments, and build a new economic model of regional integration".[50]

Three big projects define this strategy: the "the Silk Road Belt", (Central Asia); the "Maritime Silk Road for the 21st Century", that would link China with Southeast Asia and the Indian Ocean ; and the economic belt that would link up with Bangladesh, China, India and Myanmar (BCIM), drawing China closer to southern Asia. In support of the three initiatives, Beijing has created a regional bank for the development of infrastructures, proposing a financial scheme for greater cooperation and the implementation of various free trade agreements. The goal is to consolidate this "community of shared destiny". As we can observe, the various Asian sub regions add together strategically in a two-way direction: continental (crossing Eurasia); and maritime (connecting the Pacific and the Indian Oceans).[51]

50 XI Jinping. "Let the Sense of Community of Common Destiny Take Deep Root in Neighbouring Countries".

51 According to the above map published by Xinhua in May 2014 (http://www.xinhuanet.com/world/newsilkway/index.htm), the Silk Road Economic Belt would start out in Xian (central China) reaching central Asia and northern Iran, continuing across Iraq, Syria and Turkey towards Europa. It would pass through Bulgaria, Rumania, the Czech Republic and Germany heading towards Rotterdam and turning towards Italy where it would join up with the Maritime Silk Route in Venice. This second route would leave Quanzhou (Fujian province) towards the Malacca Strait and the Indian Ocean, crossing the Horn of Africa before turning towards the Red Sea and the Mediterranean.



The two Silk Routes. Source: *Xinhua*.

"The Silk Road Belt". In September 2013, Xi visited Turkmenistan, Kazakhstan, Uzbekistan and Kirgizstan. Besides signing various agreements and energy contracts, in Astana he described his strategic vision in relation to Central Asia. Referring to the ever closer relationship between the PRC and the Central Asian States -reflected in bilateral pacts and in the SCO- he proposed the construction of an economic belt along the former Silk Road, hinging on four elements:

The construction of infrastructures (road communications would be improved and a new transport network would be developed, including a railway line to Europe linking up with the Trans-Siberian line);

The elimination of trade and investment barriers;

A flexible regime of currency exchange (with less use of the dollar);

And cultural rapprochement, with the proposal of a programme of scholarships for civil servants, teachers and students.[52]

Beijing's interest in recovering the Silk Road is highly significant. Besides recalling its historic role in the region, the offer of its economic integration with the central Asian republics represents an interesting growth perspective. This route offers Beijing the resources necessary to guarantee its energy security, cooperation in the fight to combat radical groups and the economic development of the western provinces (Xinjiang and

52 "Xi proposes a 'new Silk Road' with Central Asia", *China Daily*, 9 September 2013, http://usa.chinadaily.com.cn/china/2013-09/08/content_16952304.htm (last consultation 16.1.15). In the meeting of SCO Prime Ministers (Tashkent), Li Keqiang detailed China's proposal: "Chinese premier makes 6-point proposal on SCO cooperation", *People's Daily,* 30 November 2013, http://english.peopledaily.com.cn/90883/8470817.html (last consultation 16-1-2015).

Tibet), in addition to new markets for its exports. China is also responding to the circumstances of its maritime environment.

In the face of the US "pivot" and the reinforcement of its capabilities in the Pacific following withdrawal from Afghanistan, it could mitigate that pressure -the same could happen with Japan- by extending its projection towards central Asia. Thus it would avoid being caught in a zero-sum game with the United States in eastern Asia. It could expand its interests in a new axis that would allow it to rebalance its own geopolitical position,[53] thus gaining a space free from US pre-eminence, with the subsequent reinforcement of its influence as a major Eurasian power.[54] Meanwhile, Russia would be obliged to react so as not to end up being excluded from these interconnected networks. In this context it signed two historic energy agreements with Beijing in May and November 2014 (without prejudicing rapprochement with China over the Ukrainian crisis).[55]

On the "Maritime Silk Route". Some incidents led to Beijing attempting to neutralise the perception of a Chinese threat and expand its influence in Southeast Asia. In the month following Xi's Central Asian tour, ASEAN countries attracted the attention of the Chinese leaders: the president visited Malaysia and Indonesia, while the Prime Minister, Li Keqiang, travelled to Brunei, Thailand and Vietnam. Emulating its previous suggestion to the republics of central Asia, with a similar message of integration Xi and Li proposed the construction of a "Maritime Silk Route" across the South China Sea.

Addressing the Indonesian parliament, -a first by a foreign leader- after reiterating the Chinese objective to create a "community with ASEAN", Xi described three major factors: macroeconomic coordination, financial cooperation and the establishment of an Asian Infrastructure Investment Bank, (AIIB).[56] The central focus of this new bank was to be to finance connectivity between the member States and between the region and China by means of an integrated system of transport by road and rail connecting the PRC with Vietnam, Laos, Cambodia, Thailand, as far as Malaysia and Singapore.

53 See WANG Jisi. " 'Marching Westwards': The Rebalancing of China's Geostrategy", *International and Strategic Studies Report,* Center for International and Strategic Studies, Beijing University, no. 73, 7 October 2012.

54 On China and Central Asia, see LARUELLE, Marlène and PEYROUSE, Sébastien. *The Chinese Question in Central Asia: Domestic Order, Social Change, and the Chinese Factor*, New York: Columbia University Press, 2012; and KARRAR, Hasan H. *The New Silk Road Diplomacy: China's Central Asian Foreign Policy since the Cold War*, Vancouver: University of British Columbia Press, 2009.

55 MARANTIDOU, Virgina and COSSA, Ralph A. "China and Russia's Great Game in Central Asia", *The National Interest*, 1 October 2014, http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/china-russias-great-game-central-asia-11385 (last consultation 16-1-2015).

56 "Speech by Chinese President Xi Jinping to Indonesian Parliament", Jakarta, 2 October 2013, http://www.asean-china-center.org/english/2013-10/03/c_133062675.htm (last consultation 16-1-2015).

The development of infrastructures is key to these states making a qualitative leap in growth. The Asian Development Bank (ADB) estimates that it requires some 60 billion dollars per year over the next decade. Providing half of the initial capital (50 billion dollars), Xi presided over the inauguration of the bank in Beijing, in October 2014, with representatives from some 20 Asian states from Asia and the Middle East and unveiled China's intention to lead the institution, a move that could undercut the influence in the region of the World Bank and the Asian Development Bank, which are dominated by the United States and Japan.[57]

The relevance that China concedes to Southeast Asia has been confirmed by other similar initiatives. Ranging from security to cultural exchanges, two proposals reinforced the Maritime Silk Road project. On the one hand, a treaty of Good-Neighbourliness, Friendship and Cooperation, and the negotiation of "an improved version" of the Free Trade Agreement between both parties (concluded in 2002). China is already ASEAN's largest trade partner, and it in turn is China's third largest trade partner, with two-way trade, which in 2012 surpassed 400 billion dollars (six times greater than a decade previously), and investments of 100 billion dollars in 2013, four times the figures registered 10 years earlier. Li set the objective for two-way trade at a billion dollars in 2020, an amount that will far exceed trade exchange levels between ASEAN and the United States.[58] Li reaffirmed his commitment to complete negotiations in 2015 with the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), reflecting his ambition to play a central role in deepening economic integration in Asia, watering down initiatives like the TPP and consequently diminishing US influence.[59] At the East Asian Summit, held in Myanmar, Li reiterated his message of integration, offering an additional 20 billion dollars in loans for the development of infrastructures.[60]

The diplomatic offensive thus attempted to correct frictions triggered by Beijing's actions in the South China Sea; but also to offset the impact of Washington's Asian

57 FENG, Bree. "Deal Set on China-Led Infrastructure Bank", *New York Times*, 24 October 2014, http://www.nytimes.com/2014/10/25/world/asia/china-signs-agreement-with-20-other-nations-to-establish-international-development-bank.html?_r=0 (last consultation 16-1-2015).

58 "Remarks by H.E. Li Keqiang Premier of the State Council of the People's Republic of China At the 16th ASEAN-China Summit", Bandar Seri Begawan, 9 October 2013, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/lkqzlcxdyldrxlhy_665684/t1089853.shtml (last consultation 16-1-2015). See also NGUYEN, Phuong. "China's Charm Offensive Signals a New Strategic Era in Southeast Asia", Center for Strategic and International Studies, 17 October 2013, http://csis.org/publication/chinas-charm-offensive-signals-new-strategic-era-southeast-asia (last consultation 16-1-2015).

59 Negotiations on RCEP, inaugurated in August 2012, include the 10 ASEAN Member States and the six partners with which they have a free trade agreement: Australia, China, South Korea, India, Japan and New Zealand. In May 2013, they decided to close the agreement before 2016.

60 WEBB, Simon and MOONEY, Paul. "China offers ASEAN friendship, loans as South China Sea tension bubbles", Reuters, 13 November 2014, http://www.reuters.com/article/2014/11/13/us-myanmar-asean-china-idUSKCN0IX0W920141113 (last consultation 16-1-2015).

tour, revealing China's growing confidence in its capacity to fall back on economic instruments in formulating its policy towards ASEAN, offering initiatives of benefit to its members; which do not appear sufficient to neutralise the existing strategic distrust of Beijing, while economic integration perspectives are restricted by Southeast Asia's fear of being dominated by its neighbour, given the existing asymmetry of size.[61] Despite these reservations, again we are made aware of China's proactive attitude and the strategic nature of its proposals, as is confirmed by Beijing's invitation to India and Sri Lanka to join the Maritime Silk Road, aimed at uniting the Pacific and Indian Oceans.[62] The security of the maritime routes in both spaces is a priority for China, whose growing naval extension overlaps with India's claims.[63] By inviting New Delhi to participate, China is making clear to what extent India is part of its intention to integrate the maritime periphery.

The economic belt "Bangladesh-China-India-Myanmar" (BCIM). This is the third big initiative launched. Devised over a decade ago, it was officially assumed in 2013, following a meeting of the Prime Ministers of China and India.[64] Here too long-term objectives converge in the development of intermodal transport networks, access to energy resources, trade and investment promotion, educational and cultural programmes. As its main driving force for this trans-frontier project, China settled on Kunming, on the border with Tibet and Myanmar, as the regional platform for strengthening its economic relations with southern Asia.

The subcontinent is one of the least integrated zones on the planet and presents a level of development substantially below that of its eastern neighbours. These new networks, therefore, would provide a kick-start for growth in the region.[65] Similarly

61 KAUSIKAN, Bilahari. "ASEAN-China Relations: Building a Common Destiny?" *The American Interest,* 23 September 2014, http://www.the-american-interest.com/articles/2014/09/23/asean-china-relations-building-a-common-destiny/ (last consultation 16-1-2015). See asimismo STOREY, Ian. *Southeast Asia and the rise of China: The search for security.* Londres: Routledge, 2011.

62 PANDA, Ankit. "China Invites India to the 'Maritime Silk Road'", *The Diplomat*, 15 febrero 2014, http://thediplomat.com/2014/02/china-invites-india-to-the-maritime-silk-road/ (last consultation 16-1-2015); BREWSTER, David. "Sri Lanka tilts to first", *East Asia Forum*, 26 November 2014, http://www.eastasiaforum.org/2014/11/26/sri-lanka-tilts-to-beijing/ (last consultation 16-1-2015)

63 MOHAN, C. Raja. *Samudra Manthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2012.

64 In December 2013, representantes los cuatro países mantuvieron in Kunming (capital Yunnan), the primeras discusiones oficiales sobre the proyecto: un corredor económico Kunming a Kolkata, llegando hasta Mandalay (Myanmar) and Dhaka and Chittagong (Bangladesh): "BCIM corridor gets push after first official-level talks in China", *The Hindu*, 21 December 2013, http://www.thehindu.com/news/international/world/bcim-corridor-gets-push-after-first-officiallevel-talks-in-china/article5483848.ece (last consultation 16-1-2015).

65 SAHOO, Pravakar and BHUNIA, Abhirup, "BCIM Corridor a game changer for South Asian trade", *East Asia Forum*, 18 July 2014, http://www.eastasiaforum.org/2014/07/18/bcim-corridor-a-

the project is crucial for China in terms of economic strategy. Integration is essential for the development of its southern provinces, the poorest in the country. Aside from facilitating their connectivity with continental Southeast Asia and South Asia, -avoiding having to cross the Strait of Malacca and the South China Sea routes- they would have an additional access to the Indian Ocean, apart from that afforded by Pakistan, a country with which China expects to establish a new economic belt as an extension of BCIM, in which Afghanistan could be included.

In addition to representing a platform for the development of cooperation with India, the reduction of transport costs would multiply trade between the two giants. At the same time, it would facilitate energy security and Beijing is in a position to provide incentives that would generate interest from New Delhi in improving bilateral relations in spite of its growing maritime rivalries, a further reason for its recent support for India's formal admission to the SCO.[66] Nevertheless, as is the case in Southeast Asia, the countries of the subcontinent also have their reservations regarding Beijing's intentions, desiring to maintain independence of action and criteria.

As host of the APEC summit (2014), Xi took advantage of his role to maintain the thrust of these initiatives, insisting on China' central role in the stability and prosperity of the region. In addition to the launch of AIIB, he announced the creation of a Silk Road Fund, with a purse of 40 billion dollars in credits to finance the twin projects.[67] On the other hand, Beijing linked its connectivity initiatives to another, no less ambitious project: a Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP. China managed to bring about the approval of the 21 APEC members (including the United States) for the proposal, representing a "historic step".[68] Initially put forward in 2004, the initiative was interpreted as Beijing's response to the TPP (led by Washington in which the PRC is not a participant), and an aggregation between the latter and the RCEP (with the absence of the United States); but the Chinese plan integrates both spaces.[69]

game-changer-for-south-asian-trade/ (last consultation 16-1-2015).

66 BHADRAKUMAR, M.K. "Modi leads India to the Silk Road", *Rediff News*, 7 August 2014, http://www.rediff.com/news/column/modi-leads-india-to-the-silk-road/20140807.htm (last consultation 16-1-2015).

67 "China pledges 40 bln USD for Silk Road Fund", *Xinhua*, 8 November 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/08/c_133774993.htm (last consultation 16-1-2015).

68 "Xi: APEC economies decide to launch FTAAP process", *China Daily,* 11 November 2014, http://www.chinadaily.com.cn/world/2014apec/2014-11/11/content_18899067.htm (last consultation 16.1.15); "Xi Jinping unveils China's plan for Asia-Pacific free-trade pact", *South China Morning Post*, 11 November 2014, http://www.scmp.com/news/china/article/1637765/xi-jinping-unveils-chinas-plan-asia-pacific-wide-free-trade-pact (last consultation 16.1.15).

69 SOLÍS, Mireya. "China flexes its muscles at APEC with the revival of FTAAP", *East Asia Forum*, 23 November 2014, http://www.eastasiaforum.org/2014/11/23/china-flexes-its-muscles-at-apec-with-the-revival-of-ftaap/ (last consultation 16.1.15).

Investment in infrastructures, proposals to boost economic integration —apart from FTAAP, during the summit Beijing signed APEC bilateral free trade agreements with South Korea and Australia— delivered with vigorous diplomacy, these proposals single out the Chinese leadership as central to regional order. Similar to the message delivered at home, Xi referred to achieving "the Asia-Pacific Dream", a future of shared progress, development and prosperity with its neighbouring States that maximises Chinese options while reducing the United States' margins for manoeuvre.[70]

CONCLUSIONS

The concepts and initiatives formulated by the Chinese government in relation to its Asian diplomacy in the first two years of its mandate reveal a clear strategic direction, in relation to which certain conclusions can be reached.

Although the 18th Communist Party Congress reiterated in November 2012 that economic development is the central task, continuity of this objective -defined by the current administration as the "Chinese Dream"- is not incompatible with its pursuit through a new diplomatic focus. The transformation of the external environment -especially the "pivot" of the United States- has pushed Xi Jinping into replacing the passive diplomacy of previous governments with another that rejects the status quo. The insistence of this administration in defence of its "core interests" is perhaps the overriding perceptible change in Beijing's foreign policy.

China has shown that it is prepared to resort to coercive measures to apply pressure on those States that dispute its claims of sovereignty, in an attempt to gradually gain greater de facto control over the terrain, without in any instance provoking military confrontation.

In this way, Asia has become the priority objective of Chinese diplomacy. China's growing economic connectivity in relation to the fastest-growing region in the world and its concern over the evolution of regional security has prompted Beijing to foment

70 "Chinese president proposes Asia-Pacific dream", Xinhua, 9 November 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/09/c_133775812.htm (last consultation 16.1.15). See also DENYER, Simon. "China promotes 'Asia-Pacific dream' to counter U.S. 'pivot' ", *Washington Post,* 11 November 2014, http://www.washingtonpost.com/world/chinas-promotes-asia-pacific-dream-to-counter-us-pivot/2014/11/11/1d9e05a4-1e8e-4026-ad5a-5919f8c0de8a_story.html (last consultation 16.1.15); and WANG Xiangwei. "Towards a new order, Xi Jinping touts Asia-Pacific dream", *South China Morning Post*, 17 November 2014, http://www.scmp.com/news/china/article/1641627/towards-new-order-xi-jinping-touts-asia-pacific-dream (last consultation 16.1.15).

relations with the States of its periphery. While its focus abroad has been concentrated on Asia since the nineties, it currently extends in all directions, and also includes Central and South Asia.

In spite of its capabilities, China cannot realise its objectives if it faces continued opposition from its neighbours. Its principal challenge is therefore to devise a strategy, which, apart from allowing it to progress in achieving its core interests, pursues a positive long-term relationship with the surrounding nations. Xi Jinping's response has consisted in looking for convergence between the interests of the periphery and the rise of China. For Beijing to gain credibility it needs to reduce regional concerns over its intentions. In response it has come up with the proposal to create a new security architecture, based on cooperation. To the same end of presenting itself as a responsible major power, Beijing's message to the Asian States is that they can benefit from Chinese growth, with the development of a web of integration networks.

Together with a firmer stance on territorial claims, this is another core element of its new Asian strategy. With proposals for three economic corridors (the Silk Road with Central Asia, the Maritime Silk Route with Southeast Asia and the Indian Ocean, and BCIM, with Bangladesh, India, Myanmar -with the extension of the bilateral corridor with Pakistan- in southern Asia), Beijing aspires to promoting connectivity with these three sub regions, creating the basis for a more integrated Asia, with China at the centre.[71] This structure of economic and security incentives would strengthen dependence on the PRC, making difficult any future confrontation with Beijing.[72] China would thus regain the leadership position that it held in Asia towards the middle of the 19th century, establishing a new regional hierarchy in which its status would be recognised by the neighbouring countries.

Thirdly, this strategy incorporates the ambition to build a regional order incompatible with a preeminent position for the United States. The Chinese government has no

71 In the case of northeastern Asia, although it would appear that China intends to minimise Japan's role in the region, the Korean peninsula also forms part of its strategy of integration, as was explicitly stated in July 2014: "President Xi Jinping Delivers an Important Speech in ROK's Seoul National University, Stressing that China Will Always Be a Country that Maintains Peace, Promotes Cooperation and is Modest to Learn from Others, and that China Will Create the Future of China-ROK Cooperation and Accomplish Asia's Revitalization and Prosperity Together with ROK", Seoul, 4 July 2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpzxdhgjxgsfw/t1172436.shtml (last consultation 16-1-2015). See also HAN Sukhee. "China's Charm Offensive to Korea: A New Approach to Extend the Strategic Buffer", *The Asan Forum*, 13 June 2014, http://www.theasanforum.org/chinas-charm-offensive-to-korea-a-new-approach-to-extend-the-strategic-buffer/ (last consultation 16-1-2015).

72 GLASER, Bonnie and PAL, Deep. "Is China's Charm Offensive Dead?", *China Brief*, vol. XIV, no. 15, 31 July 2014, p. 12, http://www.jamestown.org/regions/chinaasiapacific/single/?tx_ttnews[tt_news]=42691&tx_ttnews[backPid]=663&cHash=21bdb777141a8e186c39f423fdaa4ec2#.VFNhL2eeuSo (last consultation 16-1-2015).

intention of directly challenging Washington —a geopolitical division of Asia would seriously prejudice its interests. However, it does wish to reduce strategic pressure from the United States and minimise its influence. In order to mitigate its vulnerability and to give itself greater room for manoeuvre, China deems it necessary to extend its security perimeter, consolidating its continental position in Eurasia and exercise a greater control over its maritime periphery, thus hindering US possibilities of intervention from the East China Sea, the South China Sea or the Yellow Sea (the space delimited by what Beijing calls "the first chain of islands"). Simultaneously, the PRC could indirectly undermine the American position, by attempting to weaken the basic alliances of its regional predominance. If in Japan or in the countries of South East Asia the perception were to gain ground that the United States would not use force against China in defence of its interests, they would be obliged to reconsider their strategic options and perhaps have no other alternative but to adapt to the influence of Beijing.[73] By defining the United States' system of alliances as a relic of the Cold War that needs to be replaced by a new Pan-Asian architecture, and by putting to the test US willingness to defend the territorial claims of its allies, China has revealed a clear determination to modify the rules of interaction in Asia.

It does not appear altogether clear that the PRC can achieve its objectives. Its economic development continues to depend on an open global system that requires a relationship of cooperation with the major powers; while the management of the contradictory forces driving its ambitions (regional stability and greater influence) demands a balance that may be difficult to maintain. By focusing greater attention on the construction of its regional identity, Beijing has turned its efforts towards the integration and connectivity of its periphery, attending to important priorities of the Asian States. But that will not be enough to dispel the doubts these latter may have regarding China's intentions. All are faced with the same dilemma: how to benefit economically from China without being dragged into its political sphere. Its increased defence costs, the proliferation of bilateral security agreements and the formation of embryonic coalitions are the response to such concerns, revealing the ongoing rearrangement of regional order conditioning China's freedom of action.[74] Beijing's apparent impatience to get on with modifying the status quo could damage its own interests.

The incompatibility of Chinese ambitions with the American desire to maintain its position in Asia renders inevitable a growing geopolitical rivalry between the two powers. The stability of the region and the future of the international system will

73 WHITE, Hugh. "Explaining China's behaviour in the East and South China Seas", *The Interpreter*, 22 mayo 2014, http://www.lowyinterpreter.org/post/2014/05/22/Explaining-Chinas-behaviour-in-the-East-and-South-China-Seas.aspx?COLLCC=2012608783& (last consultation 16.--2015).

74 See GOH, Evelyn. *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*, New York: Oxford University Press, 2013.

depend on how Washington and Beijing manage the terms of their coexistence over the coming decade.

BIBLIOGRAPHY

ANDERLINI, Jamil. "Xi strikes strident tone on foreign policy", *Financial Times*, 29 January 2013, http://www.ft.com/intl/cms/s/0/13f6b08a-6a21-11e2-a7d2-00144feab49a.html?siteedition=intl#axzz3H3DKNKVp.

"Announcement of the Aircraft Identification Rules for the East China Sea Air Defense Identification Zone of the P.R.C.", *Xinhua*, 23 November 2013, http://news.xinhuanet.com/english/Chinese/2013-11/23/c_132911634.htm.

"BCIM corridor gets push after first official-level talks in China", *The Hindu*, 21 December 2013, http://www.thehindu.com/news/international/world/bcim-corridor-gets-push-after-first-officiallevel-talks-in-Chinese/article5483848.ece.

BHADRAKUMAR, M.K. "Modi leads India to the Silk Road", *Rediff News*, 7 August 2014, http://www.rediff.com/news/column/modi-leads-india-to-the-silk-road/20140807.htm.

BRADLEY, David. "A 'New Situation': China's Evolving Assessment of its Security Environment", *China Brief*, vol. 14, no. 15 (31 July 2014), http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews[tt_news]=42690&tx_ttnews[backPid]=758&no_cache=1#.VAhPbVfkSSo.

BREWSTER, David. "Sri Lanka tilts to Beijing", *East Asia Forum*, 26 November 2014, http://www.eastasiaforum.org/2014/11/26/sri-lanka-tilts-to-beijing/.

CHEN Xulong. "Xi Jinping Opens A New Era of China's Periphery Diplomacy", *China-US Focus*, 9 November 2013, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/xin-jinping-opens-a-new-era-of-Chinese-periphery-diplomacy/.

"China's strategic opportunity period has not ended", *People's Daily*, 31 July 2012, http://english.peopledaily.com.cn/90883/7893886.html.

"China marks six priorities for new-type of major-country relations with US", *Xinhua*, 12 November 2014, http://news.xinhuanet.com/english/Chinese/2014-11/12/c_133785087.htm.

"'Chinese dream' is Xi's vision", *China Daily*, 18 March 2013, http://english.sina.com/Chinese/p/2013/0317/572332.html.

"China pledges 40 bln USD for Silk Road Fund", *Xinhua*, 8 November 2014, http://news.xinhuanet.com/english/Chinese/2014-11/08/c_133774993.htm.

"Chinese premier makes 6-point proposal on SCO cooperation", *People's Daily*, 30 November 2013, http://english.peopledaily.com.cn/90883/8470817.html.

"Chinese president proposes Asia-Pacific dream", *Xinhua*, 9 November 2014, http://news.xinhuanet.com/english/Chinese/2014-11/09/c_133775812.htm.

CLINTON, Hillary. "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, no. 189 (November 2011), pp. 56-63, http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/.

COSSA, Ralph and GLOSSERMAN, Brad. "A tale of two tales: competing narratives in the Asia Pacific", *PacNet* no. 84, Pacific Forum CSIS, 1 December 2014, http://csis.org/files/publication/Pac1484.pdf.

DELAGE, Fernando. *The People's Republic China and the reconfiguration del order Asian (1997-2005)*, Madrid: Universidad Complutense AND-Prints, 2013, http://eprints.ucm.is/24641/1/T35175.pdf.

DENYER, Simon. "China promotes 'Asia-Pacific dream' to counter U.S. 'pivot' ", *Washington Post*, 11 November 2014, http://www.washingtonpost.com/world/Chinese-promotes-asia-pacific-dream-to-counter-us-pivot/2014/11/11/1d9e05a4-1e8e-4026-ad5a-5919f8c0de8a_story.html.

DEPARTMENT OF DEFENSE. "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense", January 2012, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

"Remarks by Secretary Panetta at the Shangri-The Dialogue in Singapore", Singapore, 2 June 2012, http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5049.

DYER, Geoff. *The contest of the century: The New Era of Competition with China*, New York: Knopf, 2014.

FENG, Bree. "Deal Set on China-Led Infrastructure Bank", *New York Times*, 24 October 2014, http://www.nytimes.com/2014/10/25/world/asia/Chinese-signs-agreement-with-20-other-nations-to-establish-international-development-bank.html?_r=0.

FRAVEL, M. Taylor. "China's Islands Strategy: 'Redefine the Status Quo' ", *The Diplomat*, 1 November 2012, http://thediplomat.com/2012/11/Chinese-island-strategy-redefine-the-status-quo/.

FRIEDBERG, Aaron. *A contest for supremacy: China, America, and the struggle for mastery in Asia*, New York: Norton, 2011.

"Full Text of Hu Jintao's Report at 18th Party Congress", *Xinhua*, 17 November 2012, http://news.xinhuanet.com/english/bilingual/2012-11/18/c_131982275_12.htm.

GLASER, Bonnie and PAL, Deep. "Is China's Charm Offensive Dead?" *China Brief*, vol. XIV, no.. 15, 31 July 2014, http://www.jamestown.org/regions/chinaasiapacific/single/?tx_ttnews[tt_news]=42691&tx_ttnews[backPid]=663&cHash=21bdb777141a8e186c39f423fdaa4ec2#.VFNhL2eeuSo.

"China's Periphery Diplomacy Initiative: Implications for China Neighbors and the United States", *China-US Focus*, 7 November 2013, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/Chinese-periphery-diplomacy-initiative-implications-for-Chinese-neighbors-and-the-united-states/.

GOH, Evelyn. *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*, New York: Oxford University Press, 2013.

HADDICK, Robert. *Fire on the Water: China, America, and the Future of the Pacific*. Annapolis: Naval Institute Press, 2014.

HAN Sukhee. "China's Charm Offensive to Korea: A New Approach to Extend the Strategic Buffer", *The Asan Forum*, 13 June 2014, http://www.theasanforum.org/Chinese-charm-offensive-to-korea-a-new-approach-to-extend-the-strategic-buffer/.

HAROLD, Scott W. and SCOBELL, Andrew. "An assertive China? Insights from interviews", *Asian Security*, vol. 9, no. 2 (Summer 2013), pp. 111-131.

HART, Melanie, ed. "Exploring the Frontiers of U.S.-China Strategic Cooperation: Visions for Asia-Pacific Security Architecture". Washington: Center for American Progress, November 2014, https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2014/11/ChinaReport-Security-FINAL.pdf.

HAYTON, Bill. *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*, New Haven: Yale University Press, 2014.

HE Kai and FENG Huiyun. "Debating China's assertiveness: Taking China's power and interests seriously", *International Politics*, vol. 49, no. 5 (2012), pp. 633–644.

HEATH, Timothy R. "China and the U.S. Alliance System", *The Diplomat*, 11 June 2014, http://thediplomat.com/2014/06/Chinese-and-the-u-s-alliance-system/.

INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL. "The Diversified Employment of China's Armed Forces", Beijing, 16 April 2013, http://www.Chinese.org.cn/government/whitepaper/node_7181425.htm.

"China's peaceful development", Beijing, 6 September 2011, http://www.gov.cn/english/official/2011-09/06/content_1941354.htm.

"China's peaceful development road", 22 December 2005, http://english.peopledaily.com.cn/200512/22/eng20051222_230059.html.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. "Old Scores and New Grudges: Evolving Sino-Japanese Tensions", *Asia Report*, no. 258, 24 July 2014, http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/Chinese/258-old-scores-and-new-grudges-evolving-sino-japanese-tensions.aspx.

JOHNSTON, Alastair Iain. "How new and assertive is China's new assertiveness?" *International Security*, vol. 37, no.. 4 (Primavera 2013), pp. 7-48,

http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/IS3704_pp007-048.pdf.

KARRAR, Hasan H. *The New Silk Road Diplomacy: China's Central Asian Foreign Policy since the Cold War*, Vancouver: University of British Columbia Press, 2009.

KAUSIKAN, Bilahari. "ASEAN-China Relations: Building a Common Destiny?" *The American Interest*, 23 September 2014, http://www.the-american-interest.com/articles/2014/09/23/asean-Chinese-relations-building-a-common-destiny/.

LARUELLE, Marlène and PEYROUSE, Sébastien. *The Chinese Question in Central Asia: Domestic Order, Social Change, and the Chinese Factor*, New York: Columbia University Press, 2012.

LI Keqiang. "Remarks by H.AND. Li Keqiang Premier of the State Council of the People's Republic of China At the 16th ASEAN-China Summit", Bandar Seri Begawan, 9 October 2013, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/lkqzlcxdyldrxlhy_665684/t1089853.shtml.

LIEBERTHAL, Kenneth and WANG Jisi. "Addressing U.S.-China Strategic Distrust", Washington: John L. Thornton China Center at Brookings, Monograph Series no. 4 (March 2012), http://www.brookings.edu/~/media/research/files/papers/2012/3/30%20us%20china%20lieberthal/0330_Chinese_lieberthal.pdf.

LUTTWAK, Edward N. *The Rise of China vs. the Logic of Strategy*, Cambridge: Belknap Press, 2012.

MARANTIDOU, Virgina and COSSA, Ralph A. "China and Russia's Great Game in Central Asia", *The National Interest*, 1 October 2014, http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/Chinese-russias-great-game-central-asia-11385.

MITCHELL, Tom and PILLING, David. "Xi Jinping tones down foreign policy rhetoric", *Financial Times*, 1 December 2014, http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b95a3730-792f-11e4-a57d-00144feabdc0.html#axzz3Kjlh8FZe.

MOHAN, C. Raja. *Samudra Manthan: Sino-Indian rivalry in the Indo-Pacific*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2012.

NEWMYER DEAL, Jacqueline. "China's Approach to Strategy and Long-Term Competition", in MAHNKEN, Thomas G., ed. *Competitive Strategies for the 21st Century: Theory, History, and Practice,* Stanford: Stanford Security Studies, 2012, pp. 147-167.

NGUYEN, Phuong. "China's Charm Offensive Signals a New Strategic Era in Southeast Asia", Washington: Center for Strategic and International Studies, 17 October 2013, http://csis.org/publication/Chinese-charm-offensive-signals-new-strategic-era-southeast-asia.

OFFICE OF THE WHITE HOUSE PRESS SECRETARY. "Remarks by President Obama at the University of Queensland", Brisbane, 15 November 2014, http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/15/remarks-president-obama-university-queensland.

"Remarks by President Obama to the Australian Parliament", Canberra, 17 November 2011, http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament.

PANDA, Ankit. "China Invites India to the 'Maritime Silk Road'", *The Diplomat*, 15 February 2014, http://thediplomat.com/2014/02/Chinese-invites-india-to-the-maritime-silk-road/.

PENG Guangqian. "Can China and the US Transcend Thucydides' Trap?" *China-US Focus*, 9 January 2014, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/can-Chinese-and-the-us-transcend-thucydides-trap/.

"President Xi Jinping Delivers an Important Speech in ROK's Seoul National University, Stressing that China Will Always Be a Country that Maintains Peace, Promotes Cooperation and is Modest to Learn from Others, and that China Will Create the Future of China-ROK Cooperation and Accomplish Asia's Revitalization and Prosperity Together with ROK", Seoul, 4 July 2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpzxdhgjxgsfw/t1172436.shtml.

RAINE, Sarah and LE MIÊRE, Christian. *Regional disorder: The South China Sea Disputes*, Adelphi Paper nos. 436-437, London: Routledge for the IISS, 2013.

RICE, Susan AND. "American Future in Asia", Remarks as Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan AND. Rice at Georgetown University, Washington, 20 November 2013, http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-and-rice.

ROY, Denny. *Return of the Dragon: Rising China and Regional Security*, New York: Columbia University Press, 2013.

RUDD, Kevin. "China's Impact on Regional and Global Order", Alastair Buchan Memorial Lecture, IISS, London, 16 December 2013, www.iiss.org/en/events/events/archive/2013-5126/december-c771/rudd-buchan-083c.

SAHOO, Pravakar and BHUNIA, Abhirup, "BCIM Corridor a game changer for South Asian trade", *East Asia Forum*, 18 July 2014, http://www.eastasiaforum.org/2014/07/18/bcim-corridor-a-game-changer-for-south-asian-trade/.

SCHREER, Benjamin. "Playing the long game: the demise of China's 'strategic ambiguity' in the South China Sea", *The Strategist*, 20 August 2014, http://www.aspistrategist.org.au/playing-the-long-game-the-demise-of-Chinese-strategic-ambiguity-in-the-south-Chinese-sea/.

SHAMBAUGH, David, ed. *Tangled titans: The United States and China*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2013.

"Speech by Chinese President Xi Jinping to Indonesian Parliament", Jakarta, 2 October 2013, http://www.asean-Chinese-center.org/english/2013-10/03/c_133062675.htm.

STOREY, Ian. *Southeast Asia and the rise of China: The search for security.* London: Routledge, 2011.

SOLÍS, Mireya. "China flexes its muscles at APEC with the revival of FTAAP", *East Asia Forum*, 23 November 2014, http://www.eastasiaforum.org/2014/11/23/Chinese-flexes-its-muscles-at-apec-with-the-revival-of-ftaap/.

SWAINE, Michael D. "Chinese Views and Commentary on Periphery Diplomacy", *China Leadership Monitor*, no. 44 (Summer 2014), http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm44ms.pdf.

TIEZZI, Shannon. "NSA Susan Rice in China: Rethinking 'New Type Great Power Relations'", *The Diplomat*, 10 September 2014, http://thediplomat.com/2014/09/nsa-susan-rice-in-Chinese-rethinking-new-type-great-power-relations/.

"U.S. proposal on South China Sea unconstructive", *Xinhua*, 10 August 2014, http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2014-08/10/c_133546087.htm.

WANG Jisi. " 'Marching Westwards': The Rebalancing of China's Geostrategy", *International and Strategic Studies Report*, Center for International and Strategic Studies, Peking University, no. 73, 7 October 2012.

WANG Yi. "Toward a New Model of Major-Country Relations between China and the United States", Speech at The Brookings Institution, Washington, 20 September 2013, http://www.brookings.edu/~/media/Events/2013/9/20%20us%20china%20foreign%20minister%20wang%20yi/wang%20yi%20english%20prepared%20remarks.pdf.

"Embark on a New Journey of China's Diplomacy", Address by Foreign Minister Wang Yi at the Symposium "New Starting Point, New Thinking and New Practice 2013: China and the World", Beijing, 16 December 2013, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/wjbz_663308/2461_663310/t1109943.shtml.

WANG Xiangwei. "Towards a new order, Xi Jinping touts Asia-Pacific dream", *South China Morning Post*, 17 November 2014, http://www.scmp.com/news/Chinese/article/1641627/towards-new-order-xi-jinping-touts-asia-pacific-dream.

WEBB, Simon and MOONEY, Paul. "China offers ASEAN friendship, loans as South China Sea tension bubbles", *Reuters*, 13 November 2014, http://www.reuters.com/article/2014/11/13/us-myanmar-asean-Chinese-idUSKCN0IX0W920141113.

WHITE, Hugh. "Explaining China's behaviour in the East and South China Seas", *The Interpreter*, 22 May 2014, http://www.lowyinterpreter.org/post/2014/05/22/Explaining-Chinas-behaviour-in-the-East-and-South-China-Seas.aspx?COLLCC=2012608783&.

The China choice: Why America should share power, Collingwood: Black Inc., 2012.

"Xi: APEC economies decide to launch FTAAP process", *China Daily*, 11 November 2014, http://www.chinadaily.com.cn/world/2014apec/2014-11/11/content_18899067.htm.

"Xi advocates efforts to boost China's maritime power", *Xinhua*, 31 July 2013, http://news.xinhuanet.com/english/Chinese/2013-07/31/c_132591246.htm.

"Xi eyes more enabling int'l environment for China's peaceful development", *Xinhua*, 30 November 2014, http://news.xinhuanet.com/english/Chinese/2014-11/30/c_133822694.htm.

"Xi Jinping Attends SCO Summit in Dushanbe and Delivers Important Speech Stressing Gathering People's Will and Power and Coordinating Sincerely to Push SCO to a New Level", 12 September 2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1191482.shtml.

"Xi Jinping: China to Further Friendly Relations with Neighboring Countries", *Xinhua*, 26 October 2013, http://news.xinhuanet.com/english/Chinese/2013-10/26/c_125601680.htm.

"Xi Jinping Delivers Important Speech at Diplomatic Work Forum", *Xinhua*, 25 October 2013, http://www.sourcejuice.com/1536477/2013/10/26/Jinping-diplomatic-work-surrounding-important-speech-forum/.

"Xi Jinping unveils China's plan for Asia-Pacific free-trade pact", *South China Morning Post*, 11 November 2014, http://www.scmp.com/news/Chinese/article/1637765/xi-jinping-unveils-Chinese-plan-asia-pacific-wide-free-trade-pact.

"Xi Pledges 'Great Renewal of Chinese Nation'", *Xinhua*, 29 November 2012, http://news.xinhuanet.com/english/Chinese/2012-11/29/c_132008231.htm.

"Xi proposes a 'new Silk Road' with Central Asia", *China Daily*, 9 September 2013, http://usa.chinadaily.com.cn/Chinese/2013-09/08/content_16952304.htm.

"Xi vows no surrender on 'legitimate rights, core interests' ", *China Daily*, 30 January 2013, http://www.chinadaily.com.cn/Chinese/2013-01/30/content_16185761.htm.

XI Jinping. "New Asian Security Concept for New Progress in Security Cooperation: Remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA) Summit", Shanghai, 21 May 2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1159951.shtml.

"Let the Sense of Community of Common Destiny Take Deep Root in Neighboring Countries", Remarks at a Conference on the Diplomatic Work with Neighboring Countries, Beijing, 25 October 2013, http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t1093870.shtml.

XIANG Lanxin. "The Sino-American security dilemma in Asia: a Chinese Perspective", en CSCAP, *Regional Security Outlook 2015*, December 2014, pp. 11-14, http://www.cscap.org/index.php?page=cscap-regional-security-outlook-2.

YAHUDA, Michael. *Sino-Japanese Relations After the Cold War: Two Tigers Sharing a Mountain*, New York: Routledge, 2014.

YAN Xuetong. "From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement", *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 7, no. 2 (Summer 2014), pp. 153-184, http://www.imir.tsinghua.edu.cn/publish/iis/7236/20120308004022054904369/2013-9.pdf.

YANG Jiechi. "Innovations in China's Diplomatic Theory and Practice under New Conditions", *Qiushi*, 16 August 2013, http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceie/eng/gdxw/t1067861.htm.

YOSHIHARA Toshi and HOLMES, James, R. *Red Star over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy*, Annapolis: Naval Institute Press, 2010.

ZHAI Kun. "On the Chessboard of the South China Sea", *China-US Focus*, 11 August 2014, http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/on-the-chessboard-of-the-south-Chinese-sea/.

ZHANG Baohui. "Xi Jinping, 'Pragmatic' Offensive Realism and China's Rise", *Global Asia*, vol. 9, no. 2 (Summer 2014), http://www.globalasia.org/article/xi-jinping-%E2%80%98pragmatic%E2%80%99-offensive-realism-and-Chinese%E2%80%99s-rise/.

ZHAO Suisheng. "Foreign Policy Implications of Chinese Nationalism Revisited: The Strident Turn", *Journal of Contemporary China*, vol. 22, no. 82 (2013), http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10670564.2013.766379#.VDjqoL5VvIM.

- *Submited: 27 july 2014.*
- *Accepted: 5 february 2015.*

JOURNAL OF THE SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

José Díaz Toribio

Graduate in Modern History. Doctor in International Security. General Coordinator "I Congress ADESyD".

Correo: Toribio14800@yahoo.ess

MOVING THROUGH A EUROPEAN DEFENCE LANDSCAPE OF BLURRED OUTLINES: SPANISH DEFENCE AND THE DEVELOPMENT OF A COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY

Abstract

In this article we define European Defence (where defence is taken to mean the defence policy of the European Union) using the metaphor of a landscape of changing horizons. Despite the fact that the European defence policy is somewhat unclear and ill-defined, a country like Spain must follow its evolution closely, given that an important part of the country's future strategic options will be determined by the transformation of either the Common Security and Defence Policy (CSDP) or NATO. If we accept this proposition, we should assess the implications of recent developments in European defence policy for Spanish defence, primarily those stemming from the European Council of December 2013. In this article is offer an answer to this question through an analysis of the nature of European defence policy, recent progress in the area and the opportunities open to Spain.

KeyWords

European defence, NATO, Spanish defence, European Union.

MOVING THROUGH A EUROPEAN DEFENCE LANDSCAPE OF BLURRED OUTLINES: SPANISH DEFENCE AND THE DEVELOPMENT OF A COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY

INTRODUCTION: NATURE AND HISTORY OF THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY

Following the European Council devoted to defence (December 2013), we should ask ourselves about the resulting level of integration in relation to European defence. To answer this question, we can ask ourselves a second question in connection with the optimisation of the opportunities offered by the Common Security and Defence Policy from the perspective of Spanish interests. We will answer the first question through an interpretation of the history of European defence using the metaphor of a landscape of blurred outlines. We will then put forward a number of recommendations which we believe are useful for Spanish defence.

We find that there is confusion over the meanings. The idea of a "European defence", as such, does not exist. In theoretical terms, we could say that it is the sum of States' defence, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the Common Security and Defence Policy. It is the latter, and its "blurred outlines", that we will be focusing on in this article. Meanwhile, the second confusion concerns the interaction with respect to security policy, and the boundaries between these two areas are somewhat blurred.

Different Community institutions and initiatives have helped the EU Member States to build common defence capabilities in order to be able to fulfil some of their responsibilities in the international arena. However, we should point out that there is no master plan for the development of a European defence policy; the closest things we can find are a number of guidelines for cooperation between States issued by the bodies and structures that were set up in this area from 1999 onwards.

This was the year that the Cologne European Council approved the first structures for a European security and defence policy. Their evolution has been shaped by the logic that the Member States will always maintain their autonomy in defence and that their sovereignty in this area is crucial for protecting their interests and their competences. Therefore, the Member States' level of commitment and participation in Community initiatives has largely been on a voluntary basis. As a result, cooperation between Member States in the area of defence has not evolved in a linear or progressive manner; indeed this circumstance has made it impossible. It has been very sensitive

to contexts and conjunctures, and it has perhaps become the one European project where the difference between rhetoric and reality has been most evident.

European defence policy[1] does not cover all aspects of traditional defence, and it cannot therefore to be considered a "European defence". Indeed, we could go so far as to say that, after 15 years, common defence capabilities fall far short of fulfilling the purposes for which they were created: the Petersberg tasks (Petersberg Plus tasks from the Treaty of Lisbon).[2] Furthermore, we must remember that collective defence is the domain of NATO, as enshrined in the Treaty of Lisbon, and it does not encompass every opportunity for intra-European cooperation available to Member States for the performance of their defence competences.

In short, we define "European defence" as a space with blurred outlines because it is the sum and concoction of different strategic interests, diverse strategic cultures, disparate geostrategic needs and structures from different periods.

This article aims to provide a better understanding of these ill-defined outlines so that we can identify a road map that a nation like Spain can follow; one which takes into account the country's specific needs so that it can move through these complex and ambiguous territories; taking into account, in particular, the developments stemming from the Council of Europe of December 2013 and the opportunities this offers in practical terms.

HISTORICAL INTERPRETATION OF THE ORIGINS OF THE EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE POLICY

We agree with the interpretation – primarily held by the UK - that the underlying motivation for the creation of defence capabilities in the European Union was to save NATO following the Kosovo War.[3] The scope of this common effort had a clear goal: the performance of the Petersberg tasks. And two initiatives were undertaken in this respect: the creation of institutions attached to the Council for the purpose of advising on and drafting concepts and plans to manage crises within the framework of the

1 To facilitate the composition and to aid understanding of this article, we will use this term, which encompasses the names (ESDP, CSDP) that have been used from the outset.

2 That is to say: Disarmament operations; Humanitarian and rescue tasks; Military advice and assistance tasks; Crisis management tasks; Conflict prevention and peacekeeping tasks; Post-conflict stabilisation tasks.

3 HAINE, Jean-Yves, *ESDP: an overview*, Paris, European Institute for Security Studies, 2005. This interpretation is still held by writers such as Jolyon Howorth in *Security and Defence Policy in the European Union*, Basingstoke, 2007. (2nd ed. from 2014, the version we consulted).

Petersberg tasks, and the development of common capabilities from a quantitative perspective. In December 1999, this gave rise to what has become known as the "Helsinki Headline Goal" (HHG); in theory, this meant the establishment of EU forces for the performance of missions, and these forces were to be made available by the Member States. To support the process, in 2001 a Capability Plan, known as the "European Capability Action Plan" (ECAP),[4] was developed to help achieve the HHG goals. It is important to mention this initiative here because the Headline Goal (HG) is still in operation, although it has been completely transformed.[5]

During the first four years of European defence, we should highlight the creation of dedicated institutions and the HG. However, a number of trends emerged which, to an extent; explain the conduct of Member States and governments in the area of European defence cooperation today: we are referring to this ambivalent attitude, in which participation is combined with mistrust. Furthermore, when it became apparent that all cooperation needs were not being met at the European level, partial cooperation initiatives began to be undertaken alongside the EU defence capability-building process between groups of Member States or between Member States and non-EU countries. For example, while it was always clear that European defence policy was contingent upon forging a solid industrial and technological base, the first major cooperation initiative came from outside the Community, in 1998, when the "Letter of Intent Framework Agreement Treaty" was signed by France, Germany, Italy, Spain and Sweden.

The group's functions, among others, were to "monitor and influence the European Commission in the development and drafting of new European market regulations…".[6] In short, European defence policy has always been monitored, which has given it an ambiguous nature; it has been used to create institutions that have no autonomy or real political decision-making capabilities. Common actions have been undertaken alongside other cooperation projects, and conceptual frameworks have been discarded; while some elements of these frameworks have survived and extended the map and the territory, they have also helped to further blur their outlines.

The year 2003 was an important one for the development of European defence policy. It was the year in which the European Security Strategy was approved; this was a high-level political act, primarily championed by Javier Solana to address the division caused by the Iraq War. European Defence Policy, which follows its own

4 LINDSTROM, Gustav, *The Headline Goal*, Paris, European Institute for Security Studies, 2007. This publication provides a good overview of the process.

5 The Council continues to publish an annual report on the progress of European military capability within the framework of the Headline Goal.

6 The version we consulted is the one provided by the British government: https//www.gov.uk/letter-of-intent-reestructuring-the-european-defence-industry.

logic, was influenced by the political and institutional context, although the political situation and internal development led to a new conceptual framework.

At the "Capacity Conference", it was concluded that the HHG was not the right approach because the European countries continue to reduce military spending, the voluntary nature of contributions make it impossible to secure the required capability and the HHG is therefore proving ineffective in this context. It was then that a new conceptual framework was approved - the "Headline Goal 2010" (HG 2010) – in which qualitative aspects were given priority over quantitative ones. While it may appear that the EU was becoming more ambitious, considering that the European Security Strategy and the HG 2010 were approved at the same time, in reality, the willingness to link capability development with the desire to make the European Union a global player was not evident. To the contrary, it would be more accurate to say that the realisation that the approach of the HHG was wrong forced the stakeholders to take a new route that led to the same destination, that is, the performance of the Petersberg tasks.

The conceptual change process proved enriching for European defence policy because it led to the creation of new institutions, such as the European Defence Agency (EDA). It also led to an agreement with NATO whereby some of its assets would be used in EU missions; it prompted a process of reflection on the long-term development of common capabilities that culminated in a "light"[7] planning process, and gave rise to the launch of the EU's first civilian and military missions.

The latter aspect is important because the performance of missions of its own created a new dynamic in European defence. It became necessary to equip itself with concepts for crisis management (in 2003 the - since amended – crisis management procedure was established), new structures (the Crisis Management Planning Directorate and certain intelligence capabilities, etc.) and rapid response concepts (Air and Maritime components in 2007 and Land in 2009). The missions afforded the opportunity to gain experience and learn lessons which were in turn incorporated into the development of common capacities.

The HG2010 was rolled out in stages: in 2005, the Requirements Catalogue was compiled, followed by the Force Catalogue in 2006 and, in 2007, the Progress Catalogue (PC), which identified the critical capability shortfalls of the EU in the performance of missions and operations.[8] The rapid reaction concept was incorporated into the HG2010 from the outset, giving rise to the creation of Battlegroups (BGs), which were declared operational on 1 January 2007. The idea was that the EU would be able to carry out two simultaneous rapid deployment operations for a set period

7 Development obtained in VV.AA, Military Capability Development in the Framework of the Common Security and Defence Policy, Cyprus, Ed. CY2012EU, 2012.

8 VV. AA, op. cit.

of time as part of a larger-scale operation. Since then, a conference is held every six months, at which each Member State presents a proposal for participation in a six-month standby period. There must be at least two BGs ready for deployment at any given time. The availability of BGs depends on the willingness of the States, and the European Union Military Committee must certify these, with the assistance of the European Union Military Staff.

Since the establishment of the HG2010, the European Defence Agency (EDA) has been aware that capability planning must go beyond the year 2010, and that it can benefit from the contributions received through state planning and the lessons learned during the performance of European missions. On the subject of capability-development, a much more serious debate on the technological and industrial base of European defence has emerged.

Accordingly, alongside the HG2010, a longer term capability planning process was undertaken. This process gave rise to the Long Term Vision[9] , which shows a Europe that is more concerned about its security, particularly on the fringes of its territory; describes the main challenges it faces in the long term (until 2025), the implications for European Security and Defence operations when developing their capabilities and the key to planning these. This document serves as a basis for State planning in the area of defence, as do the lessons learned during missions and the HG (for short—term planning). In 2008 the Capability Development Plan[10] (CDP) was approved as a guide to planning military capabilities. As the document[11] states, it is not a supranational plan, and while it is therefore not binding, it does provide useful guidelines for the planning of state capabilities and aims to equip the EU with the capabilities needed to carry out its missions. It does not lay down common limits and it is subject to ongoing review. The first version of the Plan was approved in 2011 and the second in late 2014.

Therefore, on the eve of the entry into force of the Treaty of Lisbon, there were already a number of important initiatives in place, creating a complex European defence environment. Also in 2008, the "Statement of Capabilities"[12] was approved, which was an ambitious move that linked European defence to the development of a European Security Strategy. However, the fact that it urged Member Sates to fulfil

9 European Defence Agency, An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs, Brussels, 2006.

10 The public document of the European Defence Agency entitled Future *Trends from the Capability Development Plan*, Brussels, 2008.

11 Specifically, it states that the Plan is created "by and for the Member States", European Union External Action, *Common Security and Defence Policy. Development of European military capabilities*, Brussels, Updated: January 2011, Military Capabilities/8, 2011. Pag. 4.

12 Approved at the General Affairs and External Relations Council, December 2008, *Council of the European Union, Brussels, 8 and 9 December 2008*, 16863/08 (Presse 360).

their commitments demonstrates that these commitments had not been met up to that point. In the field of foreign intervention, the period from 2003 to 2008 was a fruitful one. Among other achievements, two-thirds of EU missions and operations were implemented. Nevertheless, this was not enough to overhaul the essence of a defence policy which many hoped would result in a logical development, that is, the creation of Community defence structures (such as a Military Headquarters for the EU) that would transcend the institutional level. Also during this period, the Member States tended more and more towards the development of partial cooperation agreements (primarily in the aerospace industry), thus complicating the outlook for cooperation initiatives. There were projects between EU Member States; projects coordinated by the EDA; projects with non-EU countries and cooperation projects with NATO.[13] The practical development of a European security and defence policy also highlighted the strategic differences between States, who began to publicly express their distrust. For instance, when the Chad mission was approved, Germany expressed its fear that the deployment was to satisfy France's own geostrategic interests.

By 2009, despite the progress that many see in the Treaty of Lisbon, the outlines of a European defence policy were already somewhat blurred. We find ourselves with a long-term capability development process that merely serves as a guide for state planning, and coexists alongside a short term plan. In practice, however, intergovernmental decision-making continued to carry more weight[14] than community initiatives, which were largely confined to the provision of guidelines in this area, a trend that continued in subsequent years.

THE PARADOXES OF THE TREATY OF LISBON AND THE CSDP: AT A CROSSROADS

The Treaty of Lisbon provides many opportunities for moving towards the integration of European defence: it makes reference to the framing of a common defence policy,[15] gives us a glimpse of a common defence for the EU and enhanced partial cooperation

13 The status and management of these projects also changed, for example, the Franco-German joint effort for a common project on a Future Transport Helicopter capability was transferred to the European Defence Agency in 2008. This resolution was approved at the General Affairs and External Relations Council of 10 and 11 November 2008. Version consulted: *Conseil de L`Union Européenne, FR, 15396/08 (Presse 319).*

14 Although some authors (such as Jolyon Howorth) praise the subranational decision-making processes of some institutions (Political and Security Committee), important political decisions remained in the hands of intergovernmental institutions.

15 It talks of the gradual framing of a common defence policy which might in time lead to a common defence.

agreements, etc. On the other hand, the principle of intergovernmentality[16] remains in force, and, in practice, the European defence institutions (if we may describe them as such) maintain their consultative role: they merely play a potential leadership role; NATO prevails in collective defence; more importantly, no new commitments are proposed, and the principle of "voluntariness"[17] and the primacy of national defence policy are underscored. This second view, which places limitations on the Treaty, but not on expectations, was the one that prevailed in the ensuing years. Since the Treaty came into force in late 2009, its implementation has been characterised by a double paradox: what was devised to help create a common defence is never developed. The double paradox we are referring to is that the Member States, while reluctant to take the path of community cooperation, nevertheless recognised that on their own they did not have significant defence capability. Interestingly, an essence that it was now legally possible to transform on account of the Treaty of Lisbon was strengthened. We have moved from harbouring hopes of a common defence to seeing a proliferation of multiple cooperation platforms (or "sub-alliances") under the European banner which, when added to the initiatives of the previous decade, further complicate the European defence map. The most important point is that any reference to a common ambition or horizons is diminished and, with it, the possibility of building a European defence.

The latter aspect, and the impact of the economic crisis on EU financial policy, marked a turning point in the evolution of European defence, giving rise to an even more complex environment. Because there are so many players involved, the quest to find new methods of cooperation will never cease.

In the area of military capability, we see the coexistence of different lines of action. We see the urgent realisation that the resources required to carry out European missions and operations are not being met, as evidenced by the Statement of Capabilities of 2008. The letter of the Weimar Triangle to the High Representative of the Union for Foreign Affairs & Security Policy in late 2010 (with every conceivable hypocrisy) is another call for attention, as is the Council Declaration of April 2010. Although the Capability Development Plan (CDP) had been approved in 2008, let us not forget that it merely served as a guideline for national defence planning. In early 2010, the British government embarked on a wave of significant cuts in defence spending and Europe's main nations followed suit, thus demonstrating the limited influence that the aforementioned guideline had had. Offers to cover the Battlegroup rosters decreased. During the first half of 2012 only one such unit was available, despite the fact that the first declaration on operational capability (2007) stated that there should be at

16 The definition and implementation of a Common European Security and Defence Policy becomes the responsibility of the European Council, and the possibility to resort of the Court of Justice in Luxembourg is not permitted.

17 The Member States undertake to progressively improve their military capabilities, which is nothing new, as they continue to maintain their competence in defence matters.

least two BGs on duty at any given time. The accession of the new Member States prompted a review of the Force Catalogue (FG) in 2009, just one year after the CDP had been approved, as well as a review (approved in 2011) of the overall plan. Member States sought to cooperate with players who had similar strategic interests to their own: this is a symptom of the direction taken by European defence and an inevitable response because of the nature and characteristics of a European defence integration that never had a common approach.

At the time (2010-2012), we must consider the geostrategic retreat of the United States and the challenge this posed for Europe. Perhaps we should ask ourselves whether Europe's "disengagement" from its common defence project is not even most significant.[18]

The preceding paragraphs help us to understand the factors that have shaped developments in EU security and defence policy. While there is more and more talk of the EU having more competencies in the area of security, the possibility of creating a defence policy for the twenty-eight Member States is diminishing. Building on the mechanisms at its disposal, the Commission has progressively taken the lead in designing programmes and reforms that impact European defence. Given its competencies, aspects concerning security and the defence industry[19] are the only fields where we can expect to see real progress being made. At the same time, the European Defence Agency – the main common institution pursuant to the Treaty of Lisbon (albeit of an intergovernmental nature) - merely identifies opportunities and coordinates projects between groups of countries, given that its budget has been limited to around 30 million euros since 2008.[20]

Other changes have affected community structures since 2010. In European security and defence policy, the institutions that oversee the CSDP became part of the European External Action Service (EEAS), although not without difficulty,[21] and this prompted the need to modify the organisational structures on numerous occasions.

18 In 2001, European defence spending represented 37% of the NATO total, in 2012 the figure dropped to 28%. Data obtained from JANSEN, Christian, WITTEK, Kai, et al, "The Future of European Defence: Tackling the Productivity Challenge", online edition by Mckensey & Company 2013, available at www.cfr.org/europe/mckingsey-future-european-defence-tackling-productivity-challenge/p31216. Pág. 10.

19 As noted in the decisions taken at the Council of the European Union of April 2010 (with the participation of defence ministers), on the Defence Industrial Base, Improved Context for Defence Research, preparation of a civil-military synergies plan, maritime security, etc. In *Council of the European Union*, EN 8979/10 (Presse 90).

20 The budget for 2015 remains frozen at 30.5 million euros.

21 The main difficulties stem from relations with the staff of other European institutions, the duplication of functions with the diplomatic services of Member States and a lack of leadership for the performance of its functions. This is analysed in-depth by Howorth, Jolyon, op cit. (2014).

Furthermore, the performance of missions led to new capabilities being declared operational, such as the EU operations centre for the Horn of Africa, to streamline the aforementioned actions.[22]

However, as the difficulty to generate resources for common actions became more acute, the differences between the strategic cultures of major European countries became more apparent; their tendency towards partial cooperation (which in some cases proved more successful than community initiatives), the promotion of intergovernmental processes and the effects of defence spending cuts (apparent since 2008), led to the adoption of a new conceptual framework in 2010: the "Pooling and Sharing" concept, an example of how a concept from the past, one which had even been referred to in official documents,[23] is recovered to become the driving force behind European defence capability development. "Pooling" means the provision, by several countries, of military goods and services. "Sharing" means the joint use of a collectively administered capability.

This is the definition; in practice, however, it entails overcoming the absence of cooperation between twenty-eight Member States and the European Union's need to turn a necessity into a virtue: reduced military spending, the Franco-British cooperation model[24] and the evidence that results can be achieved through agreements between countries (such as the European Air Transport Command, EATC), prompted the "reinvention" of European defence. Thus a new cooperation framework emerged, which, combined with the existing ones, further blurred the outlines we have been speaking about. Three main arguments can be cited in favour of this new cooperation axis:[25] it is easier to promote cooperation between states with a similar strategic culture; small-scale cooperation initiatives give States more freedom to develop individually (EATC); it overcomes the drawbacks of engaging in a large-scale cooperation that has not been possible in practice.

In any event, at the Defence Council meeting of December 2010, it was claimed that "Pooling and Sharing" would form the backbone of European defence in the future.

22 The EU Operations Centre was declared operational in 2007; however it was not activated until 2012 to coordinate the three missions in the Horn of Africa: ATLANTA, EUTM SOMALIA and EUCAP NESTOR.

23 For example, the Council of the European Union in December 2008 highlighted the potential of the European Defence Agency to "pool efforts" and "share costs" in order to help create a European defence industrial base. *Council of the European Union*. EN 16863/08 (Presse 360).

24 It can even be seen that, after the Franco-British Agreement, the "Pooling and Sharing" concept enabled cooperation in defence to continue in connection with the European project.

25 MARINA, Claudia: *The trials and tribulations of European Defence Co-operation*. Centre for European Reform, July 2013. Available at www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/pbrilf_trialstrib_24july2013-7692pdf.

This also means that, while the full potential of the Treaty of Lisbon[26] is constantly being stressed, the only way forward in the long term is Permanent Structured Cooperation, and how the "Pooling and Sharing"[27] concept will evolve cannot be foreseen.

At the Council meeting of January 2011,[28] we see many issues that went on to become the centre of discussions at the European Council of December 2013, and which describe the situation of European defence at the time: lessons learned (approval of the EU Military Lesson Learned Concept in 2012); civilian-military synergies; flexible use of the Battlegroups; strengthening of the European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB); harnessing of partial cooperation projects; promotion of the leadership of the European Defence Agency. By the Council meeting of May of that same year, a new conceptual[29] framework for European defence policy was already in place: the key lies in "P & S". The European Union thus became an "added-value" body, while the Member States were given a "driving role". At the Council of July 2011,[30] it was explicitly recognised that cooperation between the twenty-eight Member States had failed and it was argued that "Pooling and Sharing" was likely to be a more flexible system. The European Union justified this new approach on the basis that it was difficult to secure the resources needed for the missions and operations[31] in place. Since then, efforts were made to position the "Pooling and Sharing" concept as a long-term process led by the Community institutions.[32] There was still hope that it would lay the foundation for Permanent Structured Cooperation, even though this statement was made in the same breath as it was acknowledged that securing resources for CSDP[33] missions remained a challenge.

The philosophy underlying the new conceptual approach guiding the EU and complementing the "Pooling and Sharing" concept, had ambitious goals: it entailed steering community action (i.e., CSDP) more in the direction of security than defence; acceptance that the Commission would be more involved in defence matters (by placing more emphasis on security and the reform of the European defence market);

26 *Council of the European Union* (Defence session, 9 December 2010), EN 17745/10 (Presse 342).

27 "Pooling and Sharing" encounters the same stumbling block as previous Community initiatives, i.e., the Member States' fear of losing their autonomy and the desire to maintain control over the development of the capabilities needed for their defence.

28 Council of the European Union, 5888/1/11 REV. 1 (en).

29 *Council of the European Union*, EN 10440/11 (Presse 143).

30 This was the conclusion of the "*Comprehensive civilian military report on CSDP*" which the High Representative presented to the Council of the European Union on 18 July 2011.

31 *Council of the European Union* (defence session 30 Nov-1 Dec, 2011), EN 17720/11 (Presse 458).

32 Approval of the "Code of Conduct on Pooling & Sharing", Council of November 2012.

33 *Council of the European Union* (defence session 22-23 March 2012) EN 7849/12 (Presse 117).

highlighting the importance of consistency with similar initiatives by NATO ("Smart Defence"); tying it in with what had been done in the past through a review of the CDP and "absorbing" cooperation alliances between Member States and non-EU countries.

If the "Pooling and Sharing" approach became the conceptual framework for the development of EU defence capabilities from late 2010 onwards, the other major discourse explaining the parallel evolution of this facet of European policy is the progress made in economic principles. The Commission made a more decisive foray into European defence through the problem of competitiveness, a front it has been more actively developing since 2012.

All of the aforementioned formed the backdrop against which the European Council of December 2013 took place. None of the opportunities afforded by the Treaty of Lisbon had been harnessed to "communitise" defence; and, more importantly, the backbone of European defence rested on a conceptual framework in which one aspect was blatantly apparent: the primacy of State sovereignty. We call this situation a "Lisbon paradox" because the Treaty was intended to promote activities that would lay the foundation for a future European defence. The outcome is a double paradox because state sovereignty became, moreover, an illusion that the States themselves recognised; they realised that they were incapable of developing the defence capabilities needed to tackle major global challenges on their own, or even as part of more modest cooperation initiatives. Indeed, the reduction of military spending resulted in some countries losing all of their defence capabilities. One such example was Holland, which approved the gradual phasing out of its only motorised brigade, while other countries, which reduced their overall defence budget more slowly, discovered that a slight reduction in spending had an exponential effect on their capabilities.

On the eve of the December 2013 meeting, we can take stock of what had occurred over the previous five years: the Treaty of Lisbon had not produced the desired outcome and the cooperation framework proposed was not consistent with the rhetoric used. What we described earlier had the following consequences: the cooperation projects that were implemented could not make up for the cuts in defence budgets;[34] the common mobilisation of resources became even more difficult; current cooperation initiatives did not offset the effect of the US's geo-strategic rebalancing; and capabilities were not being generated to tackle long-term strategic challenges at the European level. European defence structures and concepts had become even more complex. Their outlines had become more blurred, which is not in itself a negative thing. However, they were not helping to resolve problems, as we shall see in the conclusions section, thus forcing Member States to take a different approach to cooperation.

34 The savings provided by cooperation projects and initiatives launched since the start of the economic crisis do not account for 1% of the total amount of the budget cuts, according to data provided by MARINA, CLAUDIA, op cit, 2013. Page 1.

THE EUROPEAN COUNCIL OF DECEMBER 2013: THE NEED TO READ THE SIGNALS CORRECTLY

The preceding paragraphs provide an overview of the current situation of European defence policy; however, we should bear in mind that the historical interpretation we carried out merely serves as an aid to understanding what has happened in recent times and, more specifically, at the European Council of December 2013. We use the latter stage to decode the signals transmitted on the future of European defence policy, as well as the opportunities this represents for Spanish defence.

For the past few years, economic issues have dominated EU activity. Between 2009 and 2014, the European Councils have addressed such important issues for Community integration as the Euro Plus Pact, the Europe 2020 Strategy, the "MEC Treaty" of 2012, "Single Market Acts", the "Single European Digital Market", the "European Semesters" and the "Treaty on Stability, Coordination and Governance", etc. We could say that the European Council of December 2013, devoted to defence, actually stemmed from the economy. A large part of European defence policy has been marked in recent years by the emphasis placed on the defence industry, the call for better utilisation of EU resources and greater involvement by all its institutions. To an extent, as evidenced by some of the statements made, efforts are being made to exploit the economic crisis to make progress in the European Union.

This means that certain facets of Community economic policy impact defence, particularly because the latter is gradually being integrated into the security policy. On this point, the development of regional strategies, the priority given to the signing of bilateral trade agreements that include dual-use defence industry technology; budgetary consolidation measures and reforms in European Semesters, the inclusion of defence on the payroll of sectoral Councils as part of the reform policy and even some of the decisions adopted, such as that of energy in 2011,[35] lead us to conclude that EU economic decisions are likely to have an increasing impact on Community security policy, and will also impact defence. We can summarise this claim using the idea that economic integration - which advances in accordance with the principle introduced in 2011 that recovery in continental Europe will be brought about by adding fiscal consolidation, reforms, growth and employment - can also impact CSDP.

When the agenda for the European Council of the following year was being drawn up in December 2012, the conclusions of the Council meeting of 2008 were revisited (the last of which focused on European defence). The contributions of the recent

35 Another example of a decision adopted in sectoral councils that links economic and security measures (and, to an extent, defence measures) is the "Cyber-Security Directive" adopted at the European Council of September 2013, devoted to Innovation and Services.

"Pooling and Sharing" conceptual framework were taken into account, as was the effect of Community economic policy and developments in the geostrategic context; cuts in States' defence budgets were accepted and, aware of the obstacles to advancing in something that was binding for all Member States, emphasis was placed on issues that had more of a bearing on security than defence, the latter obviously being much more difficult to address directly. Thus, the two key issues from our strategic context that were mentioned in Catherine Ashton's[36] preparatory report were the US rebalancing towards the Asia-Pacific and the fragmented European defence market. It can be deduced from the report that the Commission always has some type of competence, thereby linking security issues more so than defence.

However, the Commission recognises the limited scope of its approach, given the resources at the disposal of Member States to formulate their own directives (Directives 2009/43/EC and 2009/81/EC) using instruments such as Article 346 of the Treaty on European Union, the passing of national legislation on strategic activities and the signing of offset agreements, etc. It nevertheless advocates an economic and business model for the European defence market which, if followed, could have far-reaching implications. The proposals put forward by the Task Force[37] go beyond Pooling and Sharing, and we may in fact be looking at a new conceptual framework.[38] They all embody what we call a "pragmatic approach", which advocates a European defence market structured around a number of companies of a European dimension, as contractors; a solid base comprised of efficient, medium-sized companies as subcontractors, and a third – highly competitive - sector comprised of service companies. Such a structure would enable a business model that is more consistent with the current situation. Targeted at third markets, primarily Asia, the aim would be the diversification of products (mainly dual-use technology). The goal therefore would be to create a competitive European defence industry, an idea that is widely understood in the United Kingdom, despite its misgivings in this regard.

A number of trends were confirmed at the Council of November 2013,[39] which we would like to mention here. When highlighting the variety of functions of the High Representative, it was implicitly stated that there was a greater willingness to address

36 ASHTON, Catherine, Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence Interim Report by the High Representative, Brussels, the Council's Press Office, 24 July 2013.

37 European Commission, Commission Staff Working Document on Defence, *Communication Towards a more competitive and efficient defence and security sector* (COM (2013) 542 final).

38 PINTADO RODRÍGUEZ, César, Pooling & Sharing y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 104/2013. This publication offers a theoretical link between Pooling and Sharing and the reform of the European defence market.

39 Council of the European Union, *Council conclusions on Common Security and Defence Policy*, Brussels, 25-26 November 2013, Press office Consilium Europa.

security issues, which is evidenced by the statement that there was a closer relationship between European defence and the area of "Justice, Security and Freedom". The measures being worked on: Cyber-defence, energy efficiency and maritime security, are no longer the priority interests of the EU, but they are fields in which some degree of progress can be expected. They cannot genuinely be considered to be at the heart of a future common defence. From a political standpoint, it is perhaps essential to encourage the promotion of new mechanisms for the implementation of the Solidarity Clause.

Where capabilities are concerned, we should emphasise the guiding *role* of the European Union, while reaffirming the warning regarding the recruitment of civilian capabilities.

On this point, special mention must be given to the projects aimed at securing the involvement of industry and the Commission in developing capabilities. And on the last point, we have yet another argument for future debate. Some Member States (spearheaded by the United Kingdom) do not want to see the Commission lead certain projects.[40]

In industry, among other aspects mentioned previously, we can point to the proposal for harmonisation and accreditation, areas in which there is still a lot of ground to cover. The "pragmatic approach" of the Commission is recognised, but no mention is made of specific measures for the imminent consolidation of the European defence industry.

Although important political statements on European defence were made at the European Council[41] of 20 December 2013, these were already present in the Treaty of Lisbon. And once again, we see the outcome as a paradox that can be summed up with the expression: "Defence matters", which demonstrates how defence has been incorporated into the highest political spheres of the EU. Furthermore, EU defence policy strives to become associated with a "European defence". If we compare this expression with the evolution of the policy in recent years, we can conclude that the EU will stealthily strive to set up a defence policy, either through industry or the economy.[42] At the same time, the Member States will continue to monitor its progress, and who leads the initiative. The political content of the meeting was reinforced with

40 The one that attracts the most controversy is the Commission's desire to lead "Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS)". British position in the House of Commons, *Documents considered by the Committee on December 2014 – European Scrutiny Committee.* Available at http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmeuleg/219-xxiv/21923.htm.

41 European Council 19 and 20 December 2013, *Conclusions*, EUCO 217/13.

42 This is also the impression given in British press articles such as *The EU is taking over defence policy by stealth* by Bernard Jenkin, which appeared in The Telegraph on 7 December 2013.

constant references to the role of NATO[43] and a concept that caught our attention: "make use of the Treaty of Lisbon", which was used in relation to the intention to step up joint activity in the area of defence of the European Defence Agency, the Council and the Commission, and which was another reason to put some Member States on the alert, not just the United Kingdom.

Despite the initial statement, which may suggest a political will to advance towards a CEP, when speaking of the development of capabilities, the language used is that of cooperation between Member States. By its "meddling" with capabilities, we see an attempt by the Commission to address the intergovernmentality issue through cooperation projects for the development of certain capabilities, undertaken by some Member States on a voluntary basis. The key issue here is to certify an "a la carte" cooperation model, although point Twelve may give the impression of a more ambitious European plan.[44]

Ultimately, the European Council did not certify the establishment of a monitoring system, which was what the High Representative had proposed, because, among other reasons, there were no agreements that gave rise to binding commitments. We can roughly say that few major commitments were undertaken: a cooperation system that was in reality comprised of different cooperation schemes was approved; the political declaration made at the start did not result in the provision of any clear political guidance for the twenty-eight Member States; the need to cooperate with the other pillars of the European Union was stressed; and the only way to overcome intergovernmentality appears to be the European defence industry. Hopes of setting up a less fragmented and more competitive European defence industry inevitably led to a political agreement that enabled the resources generated to be used for joint European defence. To summarise, the European Council of December 2013 should not be considered a definitive event for the creation of a European defence that continues to have blurred outlines.

The reality, reflected in the results obtained, contrasts with expectations. Authors[45] who had hitherto been extremely demanding of the outcome assessed the need to establish a more ambitious planning timeline for European defence. In line with

43 Following in the footsteps of the "Declaration of Saint-Malo" and all other important political declarations, including the Treaty of Lisbon.

44 Point 12 of the "Conclusions" literally states that: "Cooperation should be facilitated by increased transparency and information sharing in defence planning, allowing national planners and decision-makers to consider greater convergence of capability needs and timelines. To foster more systematic and long-term cooperation the European Council invites the High Representative and the European Defence Agency to put forward an appropriate policy framework by the end of 2014, in full coherence with existing NATO planning processes".

45 BISCOP, Sven & FIOTT, Daniel (eds), *The state of defence in Europe: state of emergency?* Brussels, Egmont Royal Institute for International Relations, Egmont Paper, 62, 2013.

the developments of recent years, small steps continue to be taken. The predictions of those who call themselves "realists",[46] and point to an absence of far-reaching political declarations, were closer to the final conclusions. In short, efforts focused on implementing partial cooperation projects and the deployment of civilian missions and small-scale military operations. In the same vein, the more avid pro-European authors saw the event as a turning point that calls for us to be especially attentive to any opportunities for advancement that may present themselves over the coming years[47].

The European Council of December is a clear example of the very essence of European defence policy, not just that derived from the Treaty of Lisbon:[48] voluntariness, intergovernmentality, difficult complementarity with NATO; adherence to the strategic approach of the three European superpowers; an absence of a common binding plan, etc. Over the past fifteen years, different, ill-defined approaches have been sought. The trail that the European Council has tried to blaze (mainly through industry and security) will add to the complexity of the issue, but will not change the core essence at all, which is why only peripheral issues were addressed.

The year 2014 saw the ushering in of a new cycle that will force us to remain attentive to how the decisions taken in December 2013 will develop. Perhaps the Pooling and Sharing concept will work in the long term, as its advocates claim, and perhaps we will see the - at least partial - consolidation of the industry, thus prompting the definition of Strategic European activities.[49] The best that has come out of that European Council is the news that the door to wider community cooperation has not been closed. In any event, the fact is that it is never too late to exploit the opportunities offered by the Treaty of Lisbon, such as Permanent Structured Cooperation, particularly in these times of uncertainty and austerity.

46 GOMIS, Benoit, EU Defence: *Time for small steps, not grands projects*, London, Chathan House, Comment, 912.2013.

47 BOYER, Yves, *French Defence Policy in a time of uncertainties*, Paris, Foundation pour la Recherche Stratégique, Note 04/13, 2013.

48 ARTEAGA, Félix, El Consejo Europeo de diciembre de 2013: repercusiones para la industria y la defensa de España, Madrid, Real Instituto Elcano, ARI 46/2013. We recommend reading this publication in its entirety because it addresses many of the ideas we are trying to convey in this section.

49 Alessandro Marrone's proposal in "EDTIB challenges and options: security of supply and strategic activities", part of the work MASSON, Hélène (coord), *Security of Supply Challenges and European Defence Technological and Industrial Base: Debates & Dilemmas"*, Paris, Fondation pour la Recherche Stratégique, Note 26/13. 2013.

OPPORTUNITIES FOR SPAIN IN THE CURRENT EUROPEAN DEFENCE POLICY

The main political declaration made on European defence following the European Council of December 2013 was succinctly expressed by the Council at its meeting in June 2014.[50] We once again see a vague desire to strengthen European defence. Throughout 2014 the Commission continued its efforts to address capability issues, and showed a willingness to explore in-depth cooperation and the advancement of industry. The Pooling and Sharing approach continued to receive political support, although, as has been the case with the initiatives of the Commission, the framework in which it is developed is full of nuances, areas that have to be explored if we are to identify the opportunities offered to Spanish defence.

Almost fifteen years since the inception of the idea of a European defence, and after trying a succession of different approaches and management principles, Member States can now count on the support of the EU for improving certain capabilities and promoting a more efficient defence industry.

Based on our analysis of European defence (and its influence on the Atlantic), we can conclude that Spanish defence cannot be defined solely by the (European and Atlantic) integration processes in which it participates. No process is capable of catering to all the security and defence factors that are central to our needs.

Therefore, given the political uncertainty characterising cooperation agencies, it is crucial, as some authors have pointed out,[51] that we clearly define our strategic priorities before determining our capability requirements.

The EU environment is particularly conducive to cooperation initiatives in the area of capabilities (including research and technology). And Member States who take the lead in seeking out cooperation will particularly benefit from this. We are not even remotely close to a European defence plan that we can implement, to the extent that is expected of us, but there is a framework to facilitate projects that are in the interest of State defence and, in this sense, there are opportunities there for those willing to seize them.

For a country like Spain, a proactive approach should be combined with careful monitoring of offers from other States and indeed the Community institutions. Cooperation within the EU could be channelled in numerous directions. After this, clear principles will be the key to exploiting current opportunities. In our case, it

50 CONSEJO EUROPEO, Consejo Europeo del 27 de junio de 2014. Conclusiones. CO EUR 4. Page 20.

51 ARTEAGA, Félix, op cit, Madrid, 2013.

is imperative that an analysis be carried out to assess its complementarity with the NATO projects we are participating in; calculations be made with a view to reducing acquisition, maintenance, supply and technology costs; and there must be a desire to access critical capabilities to improve our defence. It is essential that we choose cooperation initiatives and projects that allow us to cooperatively address the risks and threats that most concern us. The new national security system that has been developed in Spain over the past five years, which culminated with the approval of the "National Security Strategy" in 2013, will allow Spain to prioritise its strategic interests and responsibilities for the first time.

As some authors have pointed out, the new approach is also ideal for those States that are capable of agreeing on and consolidating a long-term defence policy.[52]

While EU directives should be taken into account when planning our defence,[53] it is also in Spain's interest to study carefully the planning processes of neighbouring countries, as well as those of countries that have a similar strategic culture, given that these may lead to opportunities for cooperation that are likely to receive the guidance and funding of the EU. In general, it is also in Spain's interest to exploit any opportunities that the Commission creates in the area of capabilities.

Based on what we have said in this article in relation to the nature and evolution of European defence, we can conclude that over the coming years, it will be vital to carefully monitor the following processes if our defence is to develop within the Community framework:

1. The intellectual evolution of the very idea of Europe (social, political, protest and intellectual movements) that are reflected in the continent's main political forums and bodies and, above all, the impact these will have on Community concepts and policy, particularly in the area of European defence.

2. Because of spending cuts, the evolution of European defence will depend more than ever on the policy of "the big three". We should remain especially attentive to the changes likely to be triggered by their security and alliance policies, relations, etc. Some of the strategic options of the major European states will not be defined until at least 2017: 2016 is the final year of implementation of Franco-British cooperation; 2017 may be the year of the British referendum; as of 2015 there will be no more major military operations such as Afghanistan; around 2015-2016 the large-scale European weapons programmes will come to an end.

52 Drent, Margriet et al, *Defence Cooperation in Clusters. Identifying the next steps*, The Hague, 2014. Clingendael Report. Netherlands Institute of International Relations. Page 7-12.

53 The *Capability Development Plan* was eventually reviewed in 2014 and sixteen priority actions set.

3. At the Community level, we should embrace the initiatives that the Commission has launched to create a more efficient European defence industry (not the creation of a common market) wherever a policy has been devised for the defence industry[54] ("internal market", "security of supply", "promotion of a more competitive defence industry" and "development of capabilities"). The latter two are more relevant to the case of Spain.

3.1. In the development of capabilities area, the country should be involved in initiatives such as the "joint assessment of dual-use capability needs", "civil and military" cooperation projects and anything that entails "space and defence". In the area of research, to promote capabilities, the Commission will place hitherto unavailable programmes and funding at the disposal of Member States for defence purposes.

3.2. It is important to monitor the evolution of the funding programmes that the Commission has proposed for SMEs engaged in the defence industry: we will have to assess how Spain could offer an incentive for "industrial restructuring" to medium-sized companies that could provide defence products and services and thus improve their productivity and diversify their product portfolio. All of the aforementioned should be carried out with the capability needs of our defence sector in mind.

3.3. We must look for business opportunities for our industry in the trade agreements that the Commission has signed with third countries. Furthermore, we should also be attentive to the impact of European economic reforms on the defence industry: economic governance, sectoral incentives and above all transatlantic negotiations.

4. We should pay attention both to the development and evolution of European projects as well as the European Defence Agency's ability to identify projects that can be shared. Within the Pooling and Sharing system (or culture), Spain should exploit to the full any offers to take part in projects within the EDA framework; look for synergies with Member States with similar geostrategic needs and continue with the projects it is already participating in. On this point, since the European Council of December 2013, more initiatives have been launched. Spain is currently taking part in seventeen of these, some of which have significant strategic reach (air-to-air refuelling), others of a technological nature, others to improve training opportunities, most of which are useful

54 EUROPEAN COMMISSION, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A New Deal for European Defence. Implementation Roadmap for Communication COM (2013) 542. Towards a more competitive and efficient defence and security sector. Brussels, 24.6.2014. COM (2014), 542.

for the assessment of capabilities and the management and rationalisation of resources.

5. We should also monitor the progress of the proposals made by the Commission in relation to the following areas:

5.1. Certification and standardisation (what will be the implications for Spanish industry; what type of activities does it affect; what opportunities does it offer for cooperation with third countries and the establishment of new trade associations; how can these processes be combined with participation in other non-European projects and acquisitions of interest to Spain).

5.2. In relation to the development of the business model that the Commission is giving shape to (according to its desires or possibilities): assess what Spain's options are in relation to its competitors and clients.

5.3. Assess what compensation systems can be requested of the EU in the event that the aforementioned processes harm some of our fundamental interests.

However, the opportunities that the European defence policy has to offer Spain should also be assessed in light of their limitations (what it cannot offer us) and their ambiguities (which prevent the resolution of certain issues that would allow the development of the mechanisms provided for in the Treaty of Lisbon and therefore blur its outlines). At both ends the scale, the historical description we presented at the start of this article will help us to understand its shortfalls.

We have seen how after the European Council of December 2013, the EU (which at the strategic level has come to a standpoint)[55] offers us a framework for the development of capabilities in a cooperative manner and afforded us the opportunity to - at least partly - enhance the efficiency of our defence industry. However, some needs have not been met:

- Key issues, such as the development of capabilities (missile defence and others). Spain is more interested in being involved in NATO projects, which cannot be linked to the CSDP. We can also cite projects in the transatlantic framework that are essential for interoperability.
- In terms of procurement policy, P & S projects are as yet unable to meet all our supply needs.

55 Despite the request of some countries, the European security strategy was not amended; the "Maritime Security Strategy", which was eventually approved in 2014, is the outcome of four years' work, while the "framework" for addressing cyberthreats, also approved in 2014, primarily aims to protect European systems and guide Member States.

- In the defence industry, coordination with the other five major manufacturing countries (to which we can add Poland) could pave the way for a less fragmented European defence market. We should bear in mind that there have been no large-scale joint operations in this area since 1999.[56]
- If we speak of capability-sharing, the road ahead is even longer, and the opportunities on offer are numerous: "Smart Defence" projects and "Pooling and Sharing" projects, among others.

In short, from a defence perspective, Europe is presently an invitation to take part in cooperation initiatives that are unfolding in a fuzzy environment. The recently approved cooperation framework (Policy Framework for Systematic and Long-Term Defence Cooperation)[57] would have to coexist with the framework approved by NATO at the Wales Summit ("Framework Nations Concept"). If it is to be linked with the Capability Development plan, it will only be intended as a guide and dependent on national planning; moreover, it is not harmonised with the "NATO Defence Planning Process".

In addition, we should point out that cooperation with States outside NATO and the CSDP[58] is an option that should be exploited. In any event, the European projects and initiatives open to us would enable us to develop the capabilities we need, secure better funding, provide access to cutting-edge research, help us to reduce costs and achieve a more effective defence industry.

56 Védrine, Hubert, Report for the President of the French Republic on the consequences of France's return to NATO's Integrated Military Command, on the future of Transatlantic Relations, and the outlook for the Europe of Defence, Paris, 2012, which outlines some of the issues preventing a more consolidated market at the European level: Large-scale projects between European countries and the USA, including France (THALES); the lack of consensus on the BAE SYSTEMS-EADS merger, etc.

57 Council of the European Union, Press Release 3346th Council Meeting. Foreign Affairs. Brussels, 17 and 18 November 2014. PR CO 58. Pag. 23.

58 France, for example, is involved in several cooperation platforms with the United States in the area of defence, such as "*The Trilateral Strategic Initiative*" and the "Multinational Interoperability Council".

CONCLUSIONS

The armed forces of European countries are expected to fulfil more commitments than twenty years ago with fewer resources. Furthermore, they must reconcile themselves to the diffuse relationship that exists between the two large institutions they belong to: NATO and the European Union. We should add that the cooperation between States that are culturally and strategically similar (what is known as "Clusters") is not enough to overcome the problems stemming from mistrust and a lack of joint planning.

The Common Security and Defence Policy will not solve our problems, but the Community institutions can be resorted to to strengthen the capabilities we need to improve. Contrary to appearances, this statement should not be interpreted as pro-European pessimism because it may, over time, be the setting we need to turn cooperation habits into a genuinely European planning process and because Pooling and Sharing is much more effective than former conceptual frameworks at engaging those who decide to participate in common cooperation projects.

The other idea we would like to highlight is that the clearer a country is on its ideas and priorities, and the more political will it has to implement them, the more it will benefit from the opportunities for cooperation and the greater its contribution will be to achieving a more cohesive European defence. In the case of Spain, a European defence policy would enable us to put forward proposals that implicitly allow us to address certain threats.

The idea we have tried to convey here is that if a European defence is to prosper, it is essential that Member States - making use of the autonomy granted to them in this vital area of their sovereignty - prepare a list of the capabilities they need. This should prompt them to make better use of the opportunities afforded them by the European Union which, in the form of various cooperation initiatives, could supply the raw material needed to build a common defence.

BIBLIOGRAPHY

ARTEAGA, Félix, El Consejo Europeo de diciembre de 2013: repercusiones para la industria y la defensa de España, Madrid, Real Instituto Elcano, ARI 46/2013.

ASHTON, Catherine, Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence Interim Report by the High Representative, Brussels, the Council's Press Office, 24 July 2013.

BISCOP, Sven & FIOTT, Daniel (eds), The state of defence in Europe: state of emergency? Brussels, Egmont Royal Institute for International Relations, Egmont Paper, 62, 2013.

BOYER, Yves, French Defence Policy in a time of uncertainties, Paris, Foundation pour la Recherche Stratégique, Note 04/13, 2013.

EUROPEAN COMMISSION, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A New Deal for European Defence. Implementation Roadmap for Communication COM (2013) 542. Towards a more competitive and efficient defence and security sector. Brussels, 24.6.2014. COM (2014), 542.

CONSEIL DE L`UNION EUROPEÉNNE, Communiqué de presse, 2903éme sesión du Conseil, Affaires généraleset relations extérieures, Relations extérieures, Bruxelles, le 10 et 11 novembre 2008. FR 15396/08 (Presse 319).

CONSEJO EUROPEO, Consejo Europeo 19 y 20 de diciembre de 2013, Conclusiones. ES EUCO/217/13.

CONSEJO EUROPEO, Consejo Europeo del 27 de junio de 2014. Conclusiones. CO EUR 4.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Press Release, 2915 Council meeting, General Affairs and External Relations, External Relations, Brussels, 8 and 9 December 2008. EN 16863/08 (Presse 360).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Press Release, 3009th Council meeting, Foreign Affairs, Luxembourg, 26 April 2010. ED 8979/10 (Presse 90).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Press Release, 3055th and 3056th Council Meetings, Foreign Affairs, Defence and Development, Brussels, 9 December 2010. EN 17745/10. (Presse 342).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Press Release, 3065th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 31 January 2011, 5888/1/11 REV 1 (en).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Press Release, 3091st Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 23 and 24 May 2011, EN 10440/11 (Presse 143).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Press Release, 3106th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 18 July 2011, EN 12865/11 (Presse 246).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Press Release, 3130th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 30 November and 1 December 2011, EN 17720/11 Provisional Version.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Press Release, 3157th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 22 and 23 March 2012. EN 7849/12 (Presse 117).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Council conclusions on Common Security and Defence Policy, Brussels, 25-26 November 2013. Council Press Office.

Drent, Margriet et al, Defence Cooperation in Clusters. Identifying the next steps. The Hague, 2014. Clingendael Report. Netherlands Institute of International Relations.

European Commission, Commission Staff Working Document on Defence, Communication Towards a more competitive and efficient defence and security sector (COM (2013) 542 final).

EUROPEAN DEFENCE AGENCY, An initial Long-Term Vision for European defence capability and capacity needs, Brussels, 2006.

EUROPEAN DEFENCE AGENCY, Future Trends from the Capability Development Plan, Brussels, 2008.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION, Common Security and Defence Policy. Development of European military capabilities, Brussels, Updated: January 2001, Military Capabilities/8, 2011.

GOMIS, Benoit, EU Defence: Time for small steps, not grands projects, London, Chathan House, Comment, 912, 2013.

HAINE, Jean-Yves, ESDP: an overview, Paris, European Institute for Security Studies, 2005.

HOUSE OF COMMONS, Documents considered by the Committee in December 2014 – European Scrutiny Committee. Available at http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmeuleg/219-xxiv/1923.htm.

HOWORTH, Jolyon, Security and Defence Policy in the European Union, Basingstoke, 2014.

JANSEN, Christian, WITTEK, Kai et al, Tackling the Productivity challenge, online edition by Mckensey & Company, 2013, available at www.cfr.org/europe/mckingsey-future-european-defence-tackling-productivity-challenge/p31216.

Letter of Intent Framework Agreement Treaty, version consulted at https//www.gov.uk/letter-of-intent-reestructuring-the-european-defence-industry.

LINDSTROM, Gustav, The Headline Goal, Paris, European Institute for Security Studies, 2007.

MAJOR, CLAUDIA, France, Germany and European Defence: more pragmatism and less pathos, please, Paris, Institut Français des Relations Internationales, 2013.

MARINA, Claudia, The Trials and Tribulations of European Defence Co-operation, Centre for European Reform, 2013. Available at www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/pbrilf_trialstrib_24july2013-7692pdf.

MASSON, Hélène (coord.), Security of Supply challenges and European Defence Technological and Industrial Base: Debates & Dilemmas", Paris, Fondation pour la Recherche Stratégique, Note 26/13. 2013.

PINTADO RODRÍGUEZ, César, "Pooling and Sharing" y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión 104/2013.

VÉDRINE, Hubert, Report for the President of the French Republic on the consequences of France's return to NATO's Integrated Military Command, on the future of Transatlantic Relations, and the outlook for the Europe of Defence, Paris, 2012. Available at http://www.diplomatie.gouv.fr/en/global-issues/defence-security/french-defence/international-organization-in/nato/france-and-nato/article/hubert-vedrine-report-submitted-to.

VV.AA, Military Capability Development in the Framework of the Common Security and Defence Policy, Cyprus, Ed. CY2012EU, 2012.

- Submited: 27 july 2014.
- Accepted: 5 february 2015.

JOURNAL OF THE SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

Alejandra Álvarez Suárez

Has a degree in Arabic Philology at the Complutense University of Madrid and a PhD in Political Science from the University of Barcelona. During the years 2006-2009 she taught at the University of Aleppo (Syria) and currently works as a teacher in the Master on Arab and Islamic world at the University of Barcelona.

E-mail: Alejandraas3@hotmail.com

THE COLLAPSE OF ORDER. A MATTER OF EXASPERATION OR INSTRUMENTALIZATION? A HISTORIC RETROSPECTIVE ABOUT CONFESSIONAL DRIFT IN THE SYRIAN CONFLICT

Abstract

The Civil war in Syria with its different protagonists, scenarios and all elements that make it up can´t be appropriately understood without a retrospective view on recent History. This article deals with a historic perspective about the perceptible confessional matter in Syria which is differentiated in three main periods: the end of the Ottoman Control, the Mandate and the Contemporary State- and has the goal or determining if religion plays an essential role within the conflict or if on the contrary religious beliefs have been used for all different sides as a political or social upheaval instrument. Moreover I will display elements that are considered characteristic in the context of the country´s current situation which have been present in Syria process for more than one and a half century.

KeyWords

Syria, civil war, conflicto, State confessionality, Islamism.

THE COLLAPSE OF ORDER. A MATTER OF EXASPERATION OR INSTRUMENTALIZATION? A HISTORIC RETROSPECTIVE ABOUT CONFESSIONAL DRIFT IN THE SYRIAN CONFLICT

Anā *u-ahūycal-ibncammī,*

anā u-bincammīcal-garīb.

Me and my brother against my cousin,

Me and my cousin against an stranger...

(Syrian proverb)[1]

INTRODUCTION

The serious turn that events have taken during the last four years causes us to conform our analysis in line with the circumstances, which in some cases, keep us from closely analyzing some of the most significant chapters that end up being mere journalistic images saved in files. Such is the case of a scene that went unnoticed by observers: the withdrawal of milestones in the border that separate territories in Irak and Syria, which were settled there due to the Sykes-Picot agreement, signed in 1916. This actions, which has a symbolic nature, was carried on by a Sunni Islamic militia with a changeable name but currently called The Islamic State (*ad-dawla al-islāmiyya*)[2] which has also proclaimed Abū Bakr al-Bagdādī as an Arabic caliph.

All those factors may seem anecdotal in a context of permanent chaos like is currently the case in the Near East generally speaking and more specifically in Syrian and Iraq. However and regardless the meaning or importance that the jihadist group

1 Muhammad ad- Dīn Hajr al- Asadi , Mawsucat Halab al- muqārana , 7 vols , University of Aleppo. Aleppo from 1981 to 198, V, 495. For transcription into the Arabic I use the Central European system, which can basically be described as follows: bttğhhddrzsšsdtzcgfqklmnhywà (following the traditional order of Arab alphabet) and indicating long vowels with an upper dash.

2 Also known as EIIL in Spanish or ISIS / ISIL in English, the abbreviation for Islamic State of Iraq and Syria (or Levant), the English translation for the original group name, acronym TATS (*ad-Dawla al-IslāmiyyafīcIrāqwaš-Šām*). The reivindicative name aš -Sam includes inland Syria, Mount Lebanon, Palestine and Jordan territories, despite their complexity, they have always been a unit in the minds of the Arabs. Cf. ad-Dīn Muhammad Hajr al-Asadi, Mawsucat Halab al-muqāranaIV, 417-418 ; Philip S. Khouri, Syria and the French Mandate. The Politics of the Arab Nationalism, 1920-1945, Princeton: Princeton Univ. Press 1987, 536; Daniel Pipes, Greater Syria. *The History of an Ambition*, Oxford: Oxford University Press 1992 31.

may acquire in the fight for those territories (a matter which is not considered of interest in this study) this symbolic actions reflect a discomfort and a Sunni claim that date back at a concrete time in Contemporary and Modern History in that region. The war in Syrian which began as a social protest against the regime[3] it has been used subsequently by a well identified faction that defends faith-based vindications as well as for those who aim to maintain the status quo by all means. Both sides diverted the meaning of clash by transmuting its political and social meaning into a fight for confessional ascription. This cannot however be properly interpreted if we simply retreat to a distant period of Islamic history, such as the origins of the struggle between Shiites and Sunnis.[4] When making a socio-religious map of the region, even if in detailed, it might not clarify much in this respect.[5]

Precisely for that reason, in this article I will reflect hindsight, it is therefore articulated in three landmarks or milestones that can help us better understand the current complicated situation and determine if religion is an essential part of the conflict; or, on the contrary, if it has been used by different parties as mere political and social upheaval instrument. I will also show some elements that can be currently considered characteristic in the political and social situation and which have also been present for more than a century.

A look at recent history also allow us to identify specific demands and frustrations of conservative *sunna* are: the return to a situation in which Islam was traditionally dominant regarding social confession and religion, and the end of the Western influence , manifested in different episodes which contemporary Syria.[6] Has elapsed.

3 Recall that the two main slogans that were heard in the first demonstrations against the regime, during March 2011 were: "No religious sectarianism" (*lālit-tayfiyye*), and "the Syrian people are one" (*aš-Sahb as-sūrīwāhid*). These references have disappeared from the Syrian scene to make way for some, like "Alawites to the coffin and Christians to Beirut "(*il-calāwīcat-tābūtul-msīhīca-Bayrūt*). Furthermore, the initial or *hurriyya u-bass*! ("Freedom and Enough!") Has given way to new variants in which you play with the components of Allah enumeration, Suriya, Hurriyya SC u-bass ("God, Syria, Freedom and enough"), as ideology who utters it. The circumstances that led to the protest in Syria, cf. FouadAjami, *The Syrian Rebellion*, Stanford: Hoover Institution Stanford University, 69-82.

4 I mean the struggle to control the power of the caliphate that took place in the seventh century among different Muslim factions and led later to the sunna and the SICA (Cf Encyclopaedia of Islam, Leiden. Brill 1986, I, 382-386. This is a story that while it may be brought to bear on different analysis, those are still distant events, even for Muslims themselves. Moreover, it begins to be questioned in any published work by several historians Cf. Patricia Crone and Michael Cook, Hagarism The Making of the Islamic Word, Cambridge. CambridgeUniv. Press 1977.

5 See in this regard the description presented in my thesis: Alejandra Alvarez Suarez, non-Muslim communities in a Muslim environment. The survival of Ottoman Syria in the current model, Madrid: Cantarabia 2012, 7-53 and Id & Francisco River, "popular The current Syrian view of the Jews " The Levantine Review 2/2 (2013), 108-109.

6 A recent analysis on Modern and Contemporary History of Syria from a more general perspective,

The crucial matter is that these vindications, which are shared by many, have been capitalized on by regime opponents who are religious radicals. Their approach is that the return has to be done through the armed struggle , in the form of Salafism; and even associated with " Takfirism ".[7] Although the Syrian regime has capitalized radical conservative vision of Islam for their own benefit.

It would be a great mistake to consider that there is only one existing faction within the Syria *sunna* which has always been dominated by a moderate conservatism.

1839-1876: THE END OF THE TRADITIONAL ORDER AND THE SUNNI INDIGNATION

Up to this precise moment in history the social order within the western Arabic provinces in the old Ottoman Empire where ruled by certainly well delimited laws that were entirely accepted by social and religious groups within society.

Those rules were characterized by the *šarīca* where broadly the following:

1) the Sunni Islam is the domineering religion,

2) thus both Sunnis and non-Muslims need to recognize its superiority,

3) Restrictions must be applied to different religions other than Sunni Islam propagation,

4) the difference between the domineering religion and others need to be clearly present even in ordinary life,

5) Sunni Muslim need to prevail in their domineering position politically in regards to the rest.[8]

aiming to understand the current conflict, was presented by John McHugo, Syria . *From the Great War to Civil War*, London: Saqi Books, 2014.

7 Salafism, ie, the movement that posits *tawīd* or absolute monotheism, rejecting any kind of popular veneration (remember the episode of the Islamic State destroying the tomb of the prophet Jonah in Mosul, and sometimes explained referring to an anti-Christian action) and any act of religious devotion or affection addressed to the Prophet or his family; and secondly, the rejection of any *bidca* or innovation in religion it was back to the third century AH. Meanwhile, followers of Takfirism (*Arabic takfir*) understand that everyone who does not share their interpretation of Islam must be considered unfaithful (*kāfir*).

8 Cf. Abdullah Saeed, "Rethinking Citizenship Rights of the Non-Muslims in an Islamic State: Rashid al-Ghannushi 's contributions Issue to the Evolving debate", *Islam and Christian-Muslim Relations* (1999), 308-309. For a detailed description of what the Islamic law was in this regard see Antoine Fattal classic, *Le statutlégal des non-musulmans in paysd'Islam*, Beirut: Dar el-Machreq 1995.

When taking that into account no inconvenient will be exposed when showing respect to both juridical and religious autonomy for subjects of all faiths, as a matter of fact the religious coexistence was generally pacific somehow due to a practical sense inherited by the ottoman governors with the exception of certain concrete periods included in the 18th century.[9]

Nevertheless this system was little by little deteriorating due to two main reasons: the western meddling, the internal collapse that can be attributed to the widespread corruption amongst the ruling class of such a vast empire as it was the Ottoman Empire. Another element could also be the decentralizing tendencies and the endemic economic crisis due to an inappropriate use of land.[10] The juridical protection system deterioration (*imtiyâzât in ottoman turkish*) which was conceived as an extraterritoriality and which was firstly designed for western residents that inhabited within the Empire was the first step to the social and religious order crisis inside the Arabic provinces.

This protection system was allowing foreigners to be ruled by their own laws, own their own courts and enjoy economic exemptions which started to distort from the first third of the 18th century. Western powers launched with a clear political objective the right to protect non-Muslim minorities and conquering thus the same privileges for ottoman subjects and achieving the governor's acquiescence.[11]

After a short period of time the Muslim majority noticed that non-Muslim who had traditionally enjoyed less prerogatives were conversely enjoying important advantages that they actually weren´t, therefore benefiting disproportionally from this protection.[12] Several attempts appeared in order to correct abuses of this nature. The Turkish youth decided to end unilaterally this system in 1914,[13] but after the Big War

9 Cf. Bernard Heyberger, *Les chrétiens du Proche-Orient au temps de la catholique réforme* (Syrie, Liban, Palestine XVI -XVII s.), Rome: École Française 1994, 51; Abraham Marcus, The Middle East on the Eve of Modernity. Aleppo in the Eighteenth Century, New York: Columbia Univ. Press 1989, 41.

10 *Cf. Ignacio Gutierrez de Terán, State and Confession in the Middle East: the case of Syria and Lebanon. Religion, Taifa and representativeness, Madrid: Cant Arabia Autonomous University of Madrid 2003; Kemal H. Karpat, social Studieson Ottoman and political story: selected articles and essays, Leiden: Brill,* 2002, 329-344.

11 Cf. Timur Kuran, "The Economic Ascent of the Middle East's Religious Minorities: The Role of Islamic Legal Pluralism", *Journal of Legal Studies* 33/2 (2004), 501-502.; Bruce Masters, *Christians and Jews in the Ottoman Arabic Word: The Roots of Sectarianism*, Cambridge: Cambridge University Press 2001, 79.

12 Cf. FatmaMügeGöçek, *Rise of the Bourgeoisie, Demise of Empire. Ottoman Westernization and Social Change*, Oxford: Oxford Univ. Press 1996, 34, 96-97.V For a more detailed description of the protection system cf. Alejandra Alvarez Suárez, *Non-Muslim communities in a Muslim environment. The survival of the Ottoman model in today's Syria*, Madrid: Cantabria 2012, 85-99.

13 Cf. Edward A. Van Dyck, *Capitulations of the Ottoman Empire. Report of Edward A. Van Dyck,*

it was newly restored by the conquerors through the signing of the Treaty of Sévres which was finally abolished through the signing of the Lausanne Treaty in 1923.

The crisis of the traditional system of religious organization didn´t just took place due to the above mentioned abuses. All attempts to avoid the decay of the empire culminated with the creation of the Tanzimat (Reforms), this specific period ranged from 1839 to 1876 and mainly aimed the legislation and the administrative structure of the Ottoman Empire modernization.[14] In the same vein , the 1856 imperial decree that was signed at the end of the Crimean war proclaimed equality among the ottoman citizens regardless of their religion therefore breaking apart the religious traditional order while rooting out all sort of discrimination supported by faith-based criteria.[15] But the problem was that most of the Empire´s inhabitants weren´t ready for the collapse of this traditional order. In regards to Muslims the truth is that there was an erudite minority who supported this reform, but the conservative majority who was echoing the population´s discomfort and attributed the decree to the European influence maintaining the fact that they wanted to go against the Islam laws since it was putting a level of playing field among "governing nations" (millet-i hâkime) in other words the Islamic *umma* and the "governed nations" which were the other religions[16]. In this way Abdülmecid I the caliph was called "disloyal sovereign" (in Ottoman Turkish *gâvur Padişah).*

Within the Arabic provinces, indignation due to these reforms was even greater.[17] In some Syrian cities local governors refused implementing those new provisions. Finally displeasure culminated in the slaughter of Christians in both Syria and Lebanon in 1860. This massacre was after all the first social´s change bloody episode that resulted in the effort to eradicate the Islam´s supremacy in within the territory. In the Ḥiğāz a

*consular clerk of the United States at Cairo, upon the Capitulations of the Ottoman Empire since the year 1150.*Part 1. Washington: Government Printing Office 1881, 96-97; George Young (ed.), *Corps de Droit Ottoman. Recueil des Codes, Lois, Règlements, Ordonnances et Actes les plus importants du Droit Intérieur, et d'Études sur le Droit Coutumier de l'Empire Ottoman*, Oxford: Clarendon Press 1905, II, 226-229.

14 Cf. Carter Vaughn Findley, "The Tanzimat", *The Cambridge History of Turkey (*Faroqhi, Suraiya N. Faroqhi, Kate Fleet y ReşatKasaba), Cambridge: CambridgeUniv. Press 2008, vol. 4, 11-37.

15 George Young (ed.), *Corps de Droit Ottoman. Recueil des Codes, Lois, Règlements, Ordonnances et Actes les plus importants du Droit Intérieur, et d'Études sur le Droit Coutumier de l'Empire Ottoman*, Oxford: Clarendon Press 1905, II, 3-9.

16 Cf. Roderic H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire,* 1856-1876, Princeton: PrincetonUniv. Press 1963, 57; Kemal H. Karpat, *The Politicization of Islam: Reconstructing Identity, State, Faith, and Community in the Late Ottoman State*, Oxford: OxfordUniv. Press 2001, 77.

17 Cf. Moshe Ma'oz, "Communal Conflict in the Ottoman Syria during the Reform Era: The Role of Political and Economic Factors", *Christians and Jews in the Ottoman Empire. The Functioning of a Plural Society* (Benjamin Braude y Bernard Lewis, eds.), 2 vols. New York-Londres 1982., vol. 2, 91-92.

place with a strong Wahhabi influence the name of the caliph/sultan was deliberately omitted in the solemn prayer sermon all Fridays;[18] raising therefore the expectations of what later would be an open vindication in favor of a purely Arabic caliphate.

Let´s take up for a moment the image we alluded at the beginning, the desire of installing an Arabic and salafist[19] caliphate that gathers the ottoman territories' subjects which refers to that specific period. As a matter of fact the idea that Arabs are more deserving than others to start the Islam regeneration through an Arabic caliph already appears in authors such as ᶜAbd ar-Raḥmān al-Kawākibī (m. 1903) or Rašīd Riḍā even though the root cause for this proposal seems to come from Great Britain with the goal of debilitating the Ottoman Empire.[20]

The breakdown to the traditional religious organization would turn into a long-lasting problem that involved a vindication that endures until today. There is no way to know what could have happened if after the Ottoman defeat in 1918 the ephemeral initiative of an Arabic kingdom in Syria with the emir Faysal and his son Husay as Sharif of Mecca would have been successful. Anyhow, the Arabic nationalism that inspired this initiative was understood by many as a simple way to reform the Islam and not an end of itself. Both the Muslim identity and the Arabic identity often became two concepts that went hand in hand.

1919-1946: RELIGION AS A POLITICAL TOOL DURING THE MANDATE

The landing of the French troops in Beirut along with the dismantlement of the Emir Faysal Arab states after the defeat of Maysalūn in 1920 allowed the French to take possession of the Lebanese-Syrian territories as a result of the secret agreement Sykes-Picot in 1916. All those facts marked the implementation of faith-based politics which worsen the Sunni uneasiness which was carried around since the Ottoman Empire. The French strategy aimed at weakening this Sunni majority that appeared to be contrary to the European presence in the area, by claiming support among religious minorities that supposedly were Francophile. This faith-based strategy not

18 Cf. Kemal H. Karpat, *The Politicization of Islam: Reconstructing Identity, State, Faith, and Community in the Late Ottoman State*, Oxford: Oxford Univ. Press 2001, 77.

19 The term comes from Wahhabi Muhammadibnc Abd al-Wahhāb (1703-1792) founder of the precursor movement of Salafism in their search for a primitive and Arabic Islam.

20 As the poet Wilfred Scaven Blunt in his book The Future of Islam (1881). Cf. Maxime Rodinson, *The Arabs*, Madrid: Siglo XXI 2005, 85-86.

too different from the one used by British in their Mandate[21] was developed in three directions:

1) by creating self-governing territories according to faith-based criteria,

2) by favoring non Sunni minorities collaborations and

3) by creating an statute that would equal all citizens regardless their religion. As we will later understand the consequences of those actions will be envisage nowadays due to the fact that the new Syrian State that was created in 1946 inherits , in large part, the French order.

When explaining French politics within Syria and Lebanon we need to take into consideration the fact that head of states faced two determinant factors: a preconceived idea of the territory and the population, and the previous experience they had in Africa. On one side French were totally convinced that they would be well received by Levantines,[22] but they encountered the Arab nationalist's opposition. Besides they applied their colonial experience in northern Africa, which in religious and social terms, this experience was quite different.[23] The Syria-Lebanon society under the French perspective was mainly divided according to faith -based criteria (a Middle East idea that is still stated by western analysts). Sunni group which is the largest confessional one within the Syrian territory (the French were reluctant towards prior to the arrival),[24] were classified almost as a nationalistic compact block and due to that fact they were the Mandate opponents while other religions would be likely to swing in this regard. The most important initiative to conspire this "Sunni nationalism" was to divide the territory in confessional states according to the Ottoman administrative reorganization order in 1864.[25] French counted on three main goals: strengthening all

21 Cf. David Kenneth Fieldhouse, *Western Imperialism in the Middle East 1914-1958*, Oxford: Oxford University Press 2006, 258-259. I have already addressed the French religious policy during the Mandate in two publications: cf. Alejandra Álvarez Suárez, *Non-Mulsim communities in a Muslim environment. The survival of the Ottoman model in today's Syria.* , Madrid: Cantarabia 2012, 158-182, and more summarized Id. "Confesionalism and Modernity: The origins of the Syrian paradox", *Awraq* 8 (2013), 94-98.

22 Despising the survey data of American King-Crane Commission of 1919. Full text in "King-Crane report ont heNear East", *Editor & PublisherCo.* 55, nº. 27, 2º Sección, 2 de diciembre de 1922, XVIII + map. Cf. James L. Gelvin, "The Ironic Legacy of the King-Crane Comission", *The Middle East and the United States: a historical and political reassessment* (Lesch, David W., ed.), Boulder: Westview Press 2007, 13-29.

23 Cf. David Kenneth Fieldhouse, *Western Imperialism in the Middle East 1914-1958*, Oxford: OxfordUniv. Press 2006, 253-254 y 257-258.

24 Cf. Daniel Pipes, *Greater Syria. The History of an Ambition*, Oxford: OxfordUniv. Press 1992, 153.

25 Cf. George Young (ed.), *Corps de Droit Ottoman. Recueil des Codes, Lois, Règlements, Ordonnances et Actes les plus importants du Droit Intérieur, et d'Études sur le Droit Coutumier de l'Empire Ottoman*,

religious minorities, to turn them into sympathizers of the Head of State and isolating the Sunni population without an exit to the sea. Note how the French division largely exists nowadays (as a matter of fact some analysis about the future in Syria with different variations replicate the Mandate map). The new French organization of the territories constantly benefited the "religious minorities" and would be detrimental to the Sunni population.

This is how on August 30th 1920 French created The Great Lebanon which was conceived as a Christian[26] community but still added to the central core where the Christian "compact minority" [27] would really assembled in (Lebanon Hill) which were the wide , even, and productive territories mainly inhabited by Sunni and Druze citizens. During the same year on September 2nd the "Territory of the Alawis" was established which would be later proclaimed state in 1922 in order to protect the Sunni minority. In fact it appears that the Alawis obtained this mountainous and coastal land in the Latakia and Tartus provinces (where there was a strong presence of other confessions) due to its anti-nationalistic positions. Economic benefits and all low taxes that they enjoyed favor their collaboration with the French.[28]

On the other hand Syrians in the inland felt finally isolated after the Alejandreta autonomous province was created (it basically coincides with the current Turkish province Hatay after the heads of state had handed over to Turkey) which was a coastal territory aimed to protect its Christian inhabitants.[29] The Druze another "compact minority" that refrained from confronting the French also obtained their own state located in Hawrān in 1922. Finally the remaining inland territory (where Sunni were a majority even though there also were religious minorities) became the Aleppo and Damascus states (1922) although they both merge to create the Syrian State.[30]

Oxford: Clarendon Press 1905, I, 36-45.

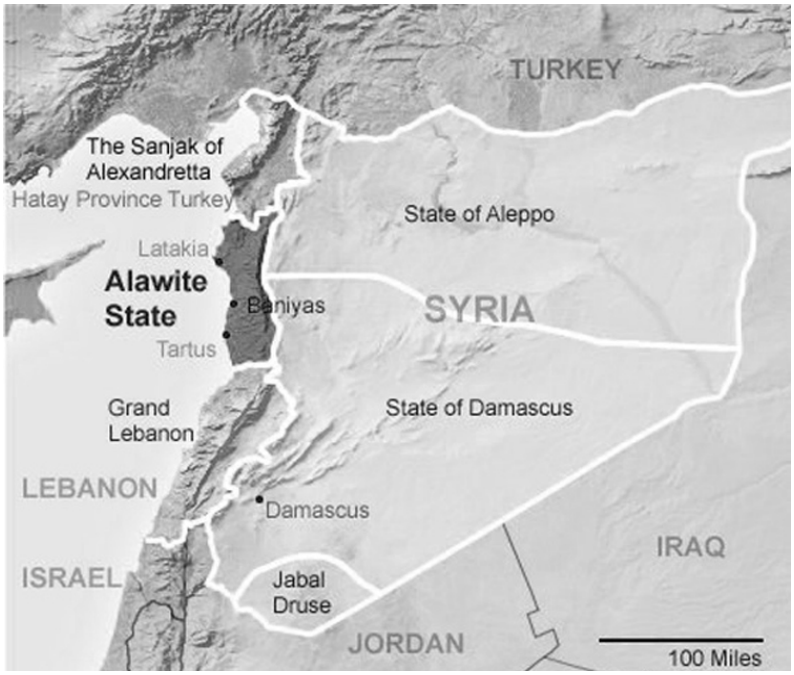
26 Cf. Youssef S. Takla, "Corpus Juris du Mandat Français", *The British and French Mandates in Comparative Perspectives. Les mandates français et anglais dans une perspective comparative* (Nadine Meouchi y Peter Slugletti, eds.) Leiden: Brill 2001, 77-79; David D. Grafton, The Christians of Lebanon, Political Rights in Islamic Law, Londres - Nueva York: Tauris Academic Studies, 2003, 94.

27 Cf. It tamar Rabinovich, "The Compact Minorities and the Syrian State, 1918-1945", *Journal of Contemporary History* 14/4 (1979), 693-712.

28 Cf. Youssef S. Takla, "*Corpus Juris* du Mandat Français", *The British and French Mandates in Comparative Perspectives. Les mandates français et anglais dans une perspective comparative* (Nadine Meouchi y Peter Slugletti, eds.) Leiden: Brill 2001, 79-81; Daniel Pipes, Greater Syria. *The History of an Ambition*, Oxford: OxfordUniv. Press 1992, 166.

29 Cf. Youssef S. Takla, "*Corpus Juris* du Mandat Français", *The British and French Mandates in Comparative Perspectives. Les mandates français et anglais dans une perspective comparative* (Nadine Meouchi y Peter Slugletti, eds.) Leiden: Brill 2001, 80-82.

30 Youssef S. Takla, "*Corpus Juris* du Mandat Français", *The British and French Mandates in Comparative Perspectives.Les mandates français et anglais dans une perspective comparative* (Nadine



Map of confessional states created by the French in Syria (JoeBurgess – New York Times).

Moreover when recruiting military personnel for troops in charge of security and defense for the Head of State of those territories, French at that point used the "dividing to rule" in order to ensure the new *Troupes Spéciales* good governance, thus using firstly religious criteria and secondarily ethnic criteria. Several authors have emphasized the confessional adscription as a recruiting technique that could have prevented the Sunni presence;[31] however and without contradicting the aforementioned probably (according to all data) the French favoritism was driven by different matters derived from political convenience.

The fact is that the Sunni presence in the Army was drastically reduced in 1933. At that time nationalists truly started to challenge French due to having taken full control over Syria. Furthermore all through those years many Alawis joined the *Troupes* but were rarely promoted to a higher rank[32] than ordinary warrant officer. The presence of many members belonging to this confession within the mandatory army would later be one of the reasons for the Alawi supremacy in the future Syrian Army.

Meouchi y Peter Slugletti, eds.) Leiden: Brill 2001, 80-85.

31 Cf. Philip S. Khouri, *Syria and the French Mandate. The Politics of the Arab Nationalism*, 1920-1945, Princeton: PrincetonUniv.Press 1987, 81; Daniel, Pipes, *Greater Syria. The History of an Ambition*, Oxford: Oxford UniversityPress 1992, 153.

32 Cf. Elias Bou-Nacklie, "Les Troupes Spéciales: Religious and Ethnic Recruitment, 1916-1946", *International Journal of Middle East Studies* 25/4 (1993), 645-660.

Finally conservative Sunni declared their indignation in regards to the religious politics carried out by France in the mandatory states, which was structured in two Decrees that entered into effect in 1936 and 1938[33] within the negotiations context that were maintained with the pro-independence Syrian National Bloc (al-kutla al-wahaniyya) which enjoyed a large majority in the Assembly. Therefore French needed to assure its interests in the area by promoting the religious divisions in order to justify their presence as protectors of minorities.[34] Without going into specific aspects within those Decrees it should be underline that Heads of State established in those which were the religious communities with full legal rights as well as a list of groups which currently exists and that excludes Yazidis, Jehovah Witnesses, and other religious minorities. In addition to that they decreed that all citizens, Muslims included, could freely change religions, which truly contradicted the basic principles of šarīca. These modifications triggered the rejection of many religious leaders from both Christian and Muslim sides. All without any exception felt subordinated to the Civil Power. Furthermore the fact that the new regulations would considered the Sunni Islam to have equal status to other groups, within the list of religious communities, meant an offense to the most conservative member in this confession who interpreted that as a new affront against the Muslim conception of State.[35] The influential Association of Ulemas declared in a signed document in 1939 that the new regulations were against God´s Law when allowing marriages between Muslim and no-Muslims therefore facilitating the Islam's´ Apostasy or the presence of individuals without any concrete religion. The street protests and disturbances that were caused by this initiative resulted in an inoperative rule at least temporarily.[36]

1963-2014: THE MAINTENANCE OF A CONFLICT

The Independence meant the victory of a typical Syrian nationalist ideal, which advocated the Arab unity regardless any religious differences that date back to the end of the Ottoman Empire which had developed with Faysal an under The Mandate.[37]

33 Cf. *Journal Officiel de la République Syrienne* ORS X/13-3-1936, *Arrêté* nº. 60/L.R., 93-94 e Ibid. XLVII/29-12-1938, Arrêté nº. 146/L.R., 291-292.

34 Cf. Benjamin Thomas, "The Nation-State form and the Emergence of 'Minorities' in Syria", *Studies in Ethnicity and Nationalism* 7/1 (2007), 64-85.

35 Cf. Philip S. Khoury, *Syria and the French Mandate. The Politics of the Arab Nationalism*, 1920-1945, Princeton: Princeton University Press 1987, 576.

36 H, Cf. Benjamin Thomas White, "Addressing the State: The Syrian ´Ulama´ Protest Personal Status Law Reform, 1939", *International Journal of Middle East Studies* 42 (2010), 10-12.

37 Cf. Raymond Hinnebusch, *Syria, Revolution from Above*, Londres: Rouledge 2001, 19.

Therefore the National Construction´s Syrian project can´t be truly understood under the perspective of a Turkish secularism of a Kemalist nature,[38] however it can under the practical sense of the State Construction through the idea of unity that transcends confessionalism. As a matter of fact as a sample in none of the Syrian Constitutions (except for other Arab States´ Magna Carta) Islam has been considered the State or Official religion a non confessional principle which has always been present in that country.[39] As seen in the aforementioned since the beginning of the new Syrian state there was a confrontation among the most liberal vision and the most conservative. Historically the conservative view advocated the Islam political preponderance.[40] The birth of the Syrian branch Muslim Brotherhood (al-Iwān al-muslimūn) coincided with the end of the Mandate and the proclamation of the Independence therefore these matters shouldn´t be considered accidental. (1945-1946) [41]

After the Syrian-Egyptian failure and the subsequent raise to power of Baath in 1963 due to a coup d´état, the conflict between those two state conceptions exacerbated the confrontation even more as a result of the noticeable hostility that The Muslim Brotherhood reciprocally professed within the Power Party. This feud between both radical forces dated back in 1950 and was precisely revealed in the debates that were held regarding the presence of religion within Syrian Constitution.[42] The ideology maintained by Baath in regards to the role of religion in State Construction clearly exposed since the beginning a clear tendency towards socialists positions, laic, and secular, as a matter of fact one of its ideologists, the Christian Michel cAflaq expressed to be against religion and described it as a mere superstition that should be replaced by a new laic and nationalistic faith; this kind of antireligious demonstrations ensued all through the sixties decade.[43] Furthermore a large part of the party base was made up

38 This is the idea held by Thomas Pierret, "The State Management of Religion in Syria. The End of 'Indirect Rule'?", en *Middle East Authoritarianisms. Governance, Contestation and Regime Resilience in Syria and Iran* (Steven Heydemann y Reinoud Leenders, eds.), Standford: Standford Univ.Press 2013, 85.

39 Cf. Alejandra Álvarez Suárez, "Religion in the constitutional history of the Arab Republic of Syria" in The Arab Spring A Regional Revolution? (Paloma González, ed.), Madrid: University Complutense 2013, 535-545.

40 As in the drafting of the constitution of 1950, in which the latter demanded that Islam be included as an official state religion. Cf. Abdul LatifTibawi, *A Modern History of Syria*, Londres: Macmillan – St. Martin's Press 1969, 385-387.

41 Cf. Joshua Teitelbaum, "The Muslim Brotherhood in Syria. 1945-1958: Founding, Social Origins, Ideology", *The Middle East Journal* 65/2 (2011), 213-233. Different dates for the independence of Syria are given: 1945 (studies in English), the date of transfer of powers, or 1946 (Studies in French), year of the withdrawal of troops.

42 Cf. Raphaël Lefèvre, *Ashes of Hama. The Muslim Brotherhood in Syria*, Oxford: OxfordUniv. Press 2013: 44.

43 Cf. Eyal Zisser, "Syria, the Ba'th Regime and the Islamic Movement: Stepping on a New Path?"

f young Alawi, Druze and Ismaili as well as of highly politicized[44] military members which resulted in a feeling of mistrusts in regards to its political intentions within the most conservative Sunni sectors.

In this context Baathists were labeled as atheistic and antireligious by the most radical Islamists who were specially represented by the Ihwān who had disappeared as a presence in parliament after the coup d'état[45] and who had also shown certain "semi clandestine tendencies". Baathists were also accused of being Islam enemies and responsible for creating a State devoid of religion.[46] In this context Baathist were labeled as atheistic and antireligious by the most radical islamists who were specially represented by the Ihwān who had disappeared as a presence in parliament after the coup d'état and who had also shown certain "semi clandestine tendencies". Baathists were also accused of being Islam enemies and responsible for creating a State devoid of religion. I will not go into details regarding the well-known chapters as they are the islamist riots that took place in 1964, 1965, 1967 or as Hama massacre in 1982.[47] It is however in our interest for the purpose of this work to recall the confrontation that marks the beginning of the so called "Syrian issue"; and we are facing a conjecture commonly accepted by analysts that states that Alawis with the religious minorities support would hold unlawfully the power and would exercise power against the Sunni majority. However as we will have the chance to clarify later, religion has been used by both sides as argued in order to weakening the opponent and maintain (obtain) power by all means.[48]

Among all different tendencies that coexisted or ensued within the Baath party a clear military nature ended up being imposed which could be defined as a "non-ideological" practice that was based upon a personal ambition. It therefore culminated with the emergence of the general alawí Hāfif al-Asad,[49] when he definitely took power in 1970 in so called "rectification" movement (al-tashīhiyya). From that moment on the central core of power in the regime was left in the wasal-Asad family and alawi´s tribe in Qalbiyya hands, this was the tribe the dictator belonged to. Thus the regime

Muslim World 95 (2005), 45.

44 Cf. Raymond Hinnebusch, *Syria, Revolution from Above*, Londres: Rouledge 2001, 27-28 y 30.

45 Liad Porat, "The Syrian Muslim Brotherhood and the Assad Regime" *Middle East Brief* 2010 (47), 2.

46 Cf. Ibid, 89-90.

47 To do this please refers to the work of Raphaël Lefèvre, *Ashes of Hama. The Muslim Brotherhood in Syria,* Oxford: Oxford University Press 2013.

48 Cf. Ignacio Gutiérrez de Terán, State and Confession in the Middle East: the case of Syria and Lebanon. Religion, Taifa and representativeness, Madrid: Cant Arabia Autonomous University of Madrid 2003, 127-128.

49 Cf. Raymond Hinnebusch, Syria, *Revolution from Above*, Londres: Rouledge 2001, 44-56.

was supported by a system of Power based on family and socials relations rather than on religious reasons. It has been accurately compared with a mafia saga.[50] Under this perspective of maintenance and preservation of power as the main goal it is easy to understand the fact that the al-Asad regime has used religion in an ambiguous way and even presenting contradictory views through three different strategies.

Firstly the regime has promoted a kind of inconsistent secularism as it mainly appears on March 13 1973 Constitution.[51] Syrian Carta Magna was markedly written up with a presidential tinge and was promulgated with the undeniable desire of legitimizing Hāfih al-Asad as a Head of State in as State where religious differences were not important, for the sake of an Arab humanism of egalitarian nature[52]. In fact at first there was an attempt to approve a text with no written explicit reference to religion, however the Islamist reaction force them to include rhea rules taken from 1950 where the president should be Muslim and the Islamic Jurisprudence should be the source of any legislation. In addition to that the religious oath was included in the investiture in order to assuage the Sunni conservatives.[53]

The paradox is that along with this allegedly secularist model, the regime chose to maintain the division in Society through the confessional communities (Hawāhif) from previous periods in time, which owned their own Religious Courts presenting jurisdiction over civil matters. Besides the fact that religion isn´t a relevant data the truth is that in the Civil Registry the confession of each individual scores, although this information is not publicly available or recorded in official statistics. Hence the difficulty in establishing the figures that clarify the religious demographics in the country.[54]

50 Cf. Flint Leverett, *Inheriting Syria. Bashar's Trial by Fire*, Washington D. C.: Brooklings Institution Press 2005, 24, 84.

51 With partial reforms that do not affect this issue in years: 1980, 2000 y 2012.

52 Cf. Shmuel Bar, *Bashar's Syria, The Regime and its Strategic Wordview,* Herzliya (Israel): Institute for Policy and Strategy Interdisciplinary Center 2006, 365. Paradoxically, the formation of 73 was presented to the Syrian people in distinctly religious terms. The editorial in the official newspaper al- Baath (04.03.1973) described the Quranic text with terms like "the straight path" (as-Sirat al-Mustaqim), "infallible" (al-Casim min al-Hata') and close of " the door of interpretation " (Bab al- igtihad). Cf. John J. Donohue, " La Nouvelle Constitution Syrienne et ses Détracteurs" Trabaux et Jours (1973), 95.

53 Cf. John J. Donohue, "La Nouvelle Constitution Syrienne et ses Détracteurs", *Trabaux et Jours* (1973), 93-111; Moshe Ma'oz, Joseph Ginat y Onn Winklet, "The Emergence of Modern Syria", *Modern Syria: from Ottoman rule to pivotal role in the Middle East* (Moshe Ma'oz et al.), Brighton-Portlans: Sussex Academic Press 1999, 8.

54 Cf. Alejandra Álvarez Suárez, *Non-Muslim communities in a Muslim environment. The survival of the Ottoman model in today's Syria (Comunidades no musulmanas en un entorno musulmán. La pervivencia del modelo otomano en la actual Siria),* Madrid: Cantarabia 2012, 196-199, 259.

The second strategy with religion foundations that has been used by the regime has been presenting its Head of States as good Sunnis at the expense of undermining the very own Alawi confessional identity. It seems odd to see the al-Asad going every Friday to the Mosque, fasting in Ramadan or even doing a pilgrimage to the Mecca (as the deceased Bāsil did, who was the older son of Ḥāfiẓ, who was appointed martyr by the regime´s official propaganda), therefore all those religious manifestations are implausible to a faithful Alawi and are part of a misse-en scene aimed to counteract the Islamist propaganda that we will refer later.[55] Accordingly all actions taken by the regime against the Muslim Brothers (as it is the famous law number 49 in 1980 where death penalty is decreed to this group followers)has no relation whatsoever with the conciliatory attitude demonstrated to the Sunni elite more specifically the urban elite. All different stances taken by Ulemas regarding the conflict that started on 2011 expose the existing real situation within the Syrian Islam.[56]

Finally, the regime presents itself as the only trustworthy option that can encompass Islam which means an attempt to ensure a permanent support for both the present religious minorities within the country as well as the most moderate Sunnis. Both groups have conveyed indications that show how terrified they feel due to this alternative, as an example: the Christian community which to a large degree is included within the coalition gathered around the al-Asad, which has a clear goal of ensuring upcoming support and tends to consider the regime as an effective protector aiming to restrain, in that case scenario a potential Islamist control that could deprive them of their rights.[57] At the same time, this strategy has entailed a conscious increase of Sectarianism and in recent years an Islamist propaganda with implied permissiveness. Due to that fact when the current conflict erupted it was quickly presented to public opinion as a sectarian Sunni riot. This is why when the riot started the regime itself allowed the release of Islamists prisoners so that they could join all protests in order to bestow upon those events a religious character.

Regarding the Muslims Brothers (the group that had best capitalized on the opposition at the Damascus regime) presented internal differences during the 60´s in regards to the form to be taken within the Syrian State or with reference to the strategy to be applied in order to present a strong opposition to the Baathist Government. Meanwhile members of those tendencies supported an entirely Islamic state model and

55 Cf. Mordechai Kedar, "In Search of Legitimacy: Assad's Islamic Image in the Syrian Official Press", *Modern Syria: from Ottoman rule to pivotal role in the Middle East* (Moshe Ma'oz et al.). Brighton-Portlans: Sussex Accademic Press 1999, 23-28; "Syria, the Ba'th Regime and the Islamic Movement: Stepping on a New Path?" *Muslim World* 95 (2005), 49-51.

56 Cf. Thomas Pierret, "The Syrian Baath Party and Sunni Islam: Conflicts and Connivance", *Middle East Brief* 77 (Feb. 2014), 1-7.

57 Cf. Shmuel Bar, Bashar's Syria, *The Regime and its Strategic Wordview*, Herzliya (Israel): Institute for Policy and Strategy Interdisciplinary Center 2006, 396.

a Government; others stated that Muslim representation should be present through a Civil Government. On the other hand a splinter group supported civil disobedience and the armed struggle while the other totally refused that option. Moreover Sayyid Quṭb radical teachings while maintaining the illegitimacy of the Arab Governments that were not establishing the Islamic Law caused the young *Ihwān followers to define the regime as heretical and as an Enemy of the Islam.*

With the advent of Ḥāfiẓ *al-Asad* the Islamist objective of overthrowing the regime remained clearly defined. In order to accomplish that goal, the Muslim Brotherhood have used different strategies: on one side we need to refer to violent actions that ensued as the assaults to State Institutions (as the well-known attack on the Military Academy in Aleppo in 1979), or the attempts to take control over the main cities in Syria, or the exhortation to murder members of the Military and Government Leadership including Ḥāfiẓ al-Asad himself in 1980.

After the events in 1982 in Hama which reduced the possibilities to continue resorting to armed struggle, the Alliance Strategy consolidated with al-Asad opposing groups (including members of the Kurdish opposition, the extreme right or even and even former members of the regime). From that time on *Ihwān* propaganda through different media entirely flourishes.[58] In this regard Islamists were quite successful in their propagandistic speech. Due to that fact al-Asad are presented as a minority of Alawis gangsters, unrelated to Syria and enemies of the Islam that govern oppressively over a Sunni majority against the natural order according to the Islamic doctrine, by using a terminology both warlike and confessional.[59] All this would clearly explain the armed reaction. The aware use of religion in *Ihwān* propaganda with the intention of obtaining support and achieving their goal has certainly been deeply rooted in Syria´s public opinion. This is clearly one of the causes that might explain the islamist reaction.[60]

58 For a detailed study on the strategy of the Muslim Brotherhood in Syria, until the beginning of the revolt, cf. Porat, Liad, "The Syrian Muslim Brotherhood and the Asad Regime" *Middle East Brief* 2010 (47), 2-7.

59 Consult this magazine *an-Nadīr regarding this matter*, the official publication of this movement, specially the nn. 66 (1884), 6-10; 122 (1990), 10.

60 Cf. Pipes, Daniel, *Greater Syria.* The History of an Ambition, Oxford: Oxford University Press 1992, 185-186; Pipes 1992: 185-186; Kedar 1999: 20 Kedar, Mordechai, "In Search of Legitimacy: Assad's Islamic Image in the Syrian Official Press", *Modern Syria: from Ottoman rule to pivotal role in the Middle East* (Moshe Ma'oz et al.), Brighton-Portlans: Sussex Accademic Press 1999, 20.

CONCLUSIONS

As we have previously presented all through these pages the idea of a confessional and Islamic Syrian State in *sunna* that exerts dominance over other religions is a claim of a social and political segment easily recognizable within the Sunni Islam in this country. This vindication is somehow present all through Syrian contemporary History more specifically at the end of the Ottoman Control over the Levantine Arabic territory. At that time the domestic institutional reforms promoted from Istanbul made all citizens within the Empire regardless their confession legally equal. French politics during the Mandate use "Confessionalism" in their own interest, therefore initiating an strategy that has continuously repeat in Syria´s recent History specially during the Baathist Period and more specifically from 1970 when *al-Asad family comes to power*.

Therefore Sunni vindications have a deep-rooted history due to that fact it shouldn´t be considered a mere topical subject. However the political use of the main sides that currently dispute power in Syria transformed it into an instrument at their service in order to seek new support against their political adversaries (now military) and to promote and ensure loyalty with their allies. Regarding the Islamist opposition, the traditional Sunni vindication, now turned into salafism (and frequently into takfirism) which is now serving the main objective: overthrowing a regime that has been qualified as heretical, anti-Islamic and atheistic.

The identification of this Alawism is one the major success coming from the propaganda of the Syrian Muslims Brotherhood. In regards to al-Asad and all those who share the power within the country, the confessional doctrine has sought different strategies that can somehow be considered contradictory: promotion of a humanist secularism that coexists with the most traditional religious organization, the use of propaganda which presents the family within power, as the Sunni Muslims traditionally do, an a calculated ambivalence with all different Sunni Islam tendencies existing in Syria.

This strategy that even today uses faiths as an element to maintain or obtain power is now leading to the worst case scenario even though both parts keep on getting benefits. The major consequence is that Civil Society in Syria has been involved in a conflict that although it began driven by social and political reasons, has acquired an undeniable religious background.

BIBLIOGRAPHY

Ajami, Fouad, *The Syrian Rebellion*, Standford: Hoover Institution Standford University 2012.

Álvarez Suárez, Alejandra, *Non-Muslim communities in a Muslim environment. The survival of the Ottoman model in today's Syria (Comunidades no musulmanas en un entorno musulmán*. La pervivencia del modelo otomano en la actual Siria), Madrid: CantArabia 2012.

—, " *Confessionalism and modernity : The origins of the Syrian paradox" (Confesionalismo y modernidad: Los orígenes de la paradoja siria)*, Awraq 8 (2013), 89-101.

—, "*Religion in the constitutional history of the Arab Republic of Syria", in the Arab Spring*. Is that a regional Revolution? (La religión en la trayectoria constitucional de la República Árabe de Siria, en *La Primavera Árabe ¿Una Revolución Regional?*) (Paloma González, ed.), Madrid: Complutense University 2013, 535-545.

Álvarez Suárez, Alejandra y del Río, Francisco, "*The current Syrian popular view of the Jews", The Levantine Review* 2/2 (2013), 108-118.

Al-Asadī, Muhammad Hayr ad-Dīn, *Mawsuʿat Halab al-muqārana*, 7 vols., Aleppo University : Aleppo 1981-1988.

Bar, Shmuel, *Bashar's Syria, The Regime and its Strategic Wordview*, Herzliya (Israel): Institute for Policy and Strategy Interdisciplinary Center 2006.

Bou-Nacklie, Elias, "Les Troupes Spéciales: Religious and Ethnic Recruitment, 1916-1946", *International Journal of Middle East Studies* 25/4 (1993), 645-660.

Crone, Patricia y Cook, Michael, *Hagarism. The Making of the Islamic Word*, Cambridge: CambridgeUniv.Press 1977.

Davison, Roderic H., *Reform in the Ottoman Empire*, 1856-1876, Princeton: PrincetonUniv. Press 1963.

Encyclopædia of Islam, Leiden-New York: Brill 1986-2004. 12 vols.

Donohue, John J., "La Nouvelle Constitution Syrienne et ses Détracteurs", *Trabaux et Jours* (1973), 93-111.

Fattal, Antoine, *Le statutlégal des non-musulmansen pays d'Islam*, Beirut: Dar el-Machreq 1995.

Fieldhouse, David Kenneth, *Western Imperialism in the Middle East 1914-1958*, Oxford: OxfordUniv. Press 2006.

Findley, Carter Vaughn, "The Tanzimat", *TheCambridge History of Turkey* (Suraiya N. Faroqhi, Kate Fleet y ReşatKasaba), Cambridge: CambridgeUniv. Press 2008, vol. 4, 11-37.

Gelvin, James L., "The Ironic Legacy of the King-Crane Comission", *The Middle East and the United States: a historical and political reassessment* (Lesch, David W., ed.), Boulder: Westview Press 2007, 13-29.

Göçek, FatmaMüge, *Rise of the Bourgeoisie, Demise of Empire. Ottoman Westernization and Social Change*, Oxford: OxfordUniv. Press 1996.

Grafton, David D., *The Christians of Lebanon, Political Rights in Islamic Law*, Londres - Nueva York: Tauris Academic Studies, 2003, 94.

Gutiérrez de Terán, Ignacio, *Estado y Confesión en Oriente Medio: el caso de Siria y Líbano. Religión, taifa y representatividad*, Madrid: CantArabia-Universidad Autónoma de Madrid 2003.

Heyberger, Bernard, *Les chrétiens du Proche-Orient au temps de la réforme catholique (Syrie, Liban, Palestine XVI-XVII s.)*, Roma: École Française 1994.

Hinnebusch, Raymond,*Syria, Revolution from Above*, Londres: Rouledge 2001.

Karpat, Kemal H., *The Politicization of Islam: Reconstructing Identity, State, Faith, and Community in the Late OttomanState*, Oxford: Oxford Univ. Press 2001.

—, *Studies on Ottoman social and political story: selected articles and essays*, Leiden: Brill 2002.

Kedar, Mordechai, "In Search of Legitimacy: Assad's Islamic Image in the Syrian Official Press", *Modern Syria: from Ottoman rule to pivotal role in the Middle East* (Moshe Ma'oz et al.), Brighton-Portlans: Sussex Accademic Press 1999, 17-32.

Khouri, Philip S., *Syria and the French Mandate. The Politics of the Arab Nationalism, 1920-1945*, Princeton: PrincetonUniv. Press 1987.

"King-Crane report on the Near East", *Editor & PublisherCo*. 55, nº.27, 2º Sección, 2 de diciembre de 1922, XVIII + map.

Kuran, Timur, "The Economic Ascent of the Middle East's Religious Minorities: The Role of Islamic Legal Pluralism", *Journal of Legal Studies* 33/2 (2004), 475-515.

LefèvreRaphaël, *Ashes of Hama. The Muslim Brotherhood in Syria*, Oxford: OxfordUniv. Press 2013: 44.

FlintLeverett, *Inheriting Syria. Bashar's Trial by Fire*, Washington D. C.: Brooklings Institution Press 2005.

McHugo, John, *Syria. From the Great War to Civil War*, Londres: Saqi Books 2014.

Ma'oz, Moshe, "Communal Conflict in the Ottoman Syria during the Reform Era: The Role of Political and Economic Factors", *Christians and Jews in the Ottoman Empire. The Functioning of a Plural Society* (BenjaminBraude y Bernard Lewis, eds.), Nueva York-Londres 1982., vol. 2, 91-105.

Ma'oz, Moshe, Joseph Ginat y OnnWinklet, "The Emergence of Modern Syria", *Modern Syria: from Ottoman rule to pivotal role in the Middle East* (Moshe Maoz et al.), Brighton-Portlans: Sussex Accademic Press 1999, 1-13.

Marcus, Abraham, *The Middle East on the Eve of Modernity. Aleppo in the Eighteenth Century*, Nueva York: ColumbiaUniv. Press 1989.

Masters, Bruce, *Christians and Jews in the Ottoman Arabic Word: The Roots of Sectarianism*, Cambridge: Cambridge University Press 2001.

Pierret, Thomas, "The State Management of Religion in Syria. The End of 'Indirect Rule'?", en *Middle East Authoritarianisms. Governance, Contestation and Regime Resilience in Syria and Iran* (Steven Heydemann y Reino ud Leenders), Standford: StandfordUniv. Press 2013, 83-106.

—, "The Syrian Baath Party and Sunni Islam: Conflicts and Connivance", *Middle East Brief* 77 (Febr. 2014), 1-7.

Pipes, Daniel, *Greater Syria. The History of an Ambition*, Oxford: OxfordUniv. Press 1992.

Porat, Liad, "The Syrian Muslim Brotherhood and the Asad Regime" *Middle East Brief* 2010 (47), 2-7.

Rabinovich, Ittamar, "The Compact Minorities and the Syrian State, 1918-1945", *Journal of Contemporary History* 14/4 (1979), 693-712.

Rodinson, Maxime, *The Arabs* (*Los árabes)*, Madrid: Siglo XXI 2005.

Saeed, Abdullah, "Rethinking Citizenship Rights of the Non-Muslims in an Islamic State: Rashid al-Ghannushi's contributions to the evolving debate", *Islam and Christian-Muslim Relations* (1999), 307-323.

Takla, Youssef S., "Corpus Juris du MandatFrançais", *The British and French Mandates in Comparative Perspectives. Les mandates français et anglais dans une perspective comparative* (Nadine Meouchi y Peter Slugletti, eds.) Leiden: Brill 2001, 63-100.

Teitelbaum, Joshua, "The Muslim Brotherhood in Syria. 1945-1958: Founding, Social Origins, Ideology", *TheMiddle East Journal* 65/2 (2011), 213-233.

Tibawi, Abdul Latif, *A Modern History of Syria*, Londres: Macmillan – St. Martin's Press 1969.

Van Dyck, Edward A., *Capitulations of the Ottoman Empire. Report of Edward A. Van Dyck, consular clerk of the United States at Cairo, upon the Capitulations of the Ottoman Empire since the year 1150*.Part 1.Washington: Government Printing Office 1881.

White, Benjamin Thomas, "The Nation-State form and the Emergence of 'Minorities' in Syria", *Studies in Ethnicity and Nationalism* 7/1 (2007), 64-85.

—, "Addressing the State: The Syrian ʿ Ulamaʿ Protest Personal Status Law Reform, 1939", *International Journal of Middle East Studies* 42 (2010), 10-12.

Young, George (ed.), *Corps de Droit Ottoman. Recueil des Codes, Lois, Règlements, Ordonnances et Actes les plus importants du Droit Intérieur, et d'Études sur le Droit Coutumier de l'Empire Ottoman*, 2 vols., Oxford: ClarendonPress 1905.

Eyal Zisser, "Syria, the Ba'th Regime and the Islamic Movement: Stepping on a New Path?", *Muslim World* 95 (2005), 43-65.

- Submited: 13 september 2014.
- Accepted: 2 february 2015.

JOURNAL OF THE SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

Javier Del Valle Melendo
University Centre for Defence, Zaragoza. (Environmental Engineering and International Relations)

E-mail: delvalle@unizar.es

WATER AS A STRATEGIC RESOURCE: INTERNATIONAL COOPERATION IN SHARED BASINS AND GEOWATER

Abstract

Most major rivers basins are shared between two or more countries, given that the administrative boundaries often do not coincide with the natural ones. In many cases, water is not managed at basin scale, which is the natural unit of water on the surface of the Earth. Several neighbouring countries that share river or lake basins are immersed in conflicts over water. However, shared water management constitutes a powerful mechanism for international cooperation if it is aimed at satisfying human and environmental needs, what has been coined "geowater".

KeyWords

Water, shared basins, conflicts, cooperation, geohydrics, geowater.

WATER AS A STRATEGIC RESOURCE: INTERNATIONAL COOPERATION IN SHARED BASINS AND GEOWATER

INTRODUCTION

Water is an abundant resource on a global scale, and it is also a renewable one on account of the water cycle. However, the distribution of water is uneven and subject to time and space constraints. The fact that it is an essential and irreplaceable resource that is on constant demand for different uses (irrigation, domestic supply, industry, etc.) has led to growing uncertainty as to future supply, which is further exacerbated by climate change, which affects the water in all regions differently. The integrated management of water resources is therefore a pressing issue.[1]

The ever closer link between security and the environment has prompted concerns about the non-military aspects of security.[2] Guaranteed access to water is one of the primary concerns, in addition to the fact that it is an essential and irreplaceable resource.

Water has become a strategic resource and different strategies have been devised in an attempt to control it. Water security is defined as the capacity of a population to safeguard sustainable access to adequate quantities of acceptable quality water for sustaining livelihoods, human well-being, and socio-economic development, for ensuring protection against water-borne pollution and water-related disasters, and for preserving ecosystems in a climate of peace and political stability.[3]

Sustainable management and international cooperation in shared water bodies has therefore become indispensable. Indeed, an emerging human right in international civil society is the right to drinking water and sanitation, and the idea of not having access to safe drinking water is a relatively new realisation. Subsequently, it has become *essential to tackle* the roblem from different angles, including the human rights angle.[4]

1 WORLD BANK. Sustaining Water for All in a Changing Climate. World Bank Group Implementation Progress Report. The World Bank ed. Washington DC, 2010, p 10.

2 GRASA R. Los conflictos "verdes", su dimensión interna e internacional. Ecología política No. 8, Ed Fuhem/Icaria. 1994, p 27.

3 UN WATER: Water Security and the Global Water Agenda. A UN Water analytical brief. United Nations University, 2013.

4 SAURA ESTAPÁ, J. El Derecho humano al agua potable y al saneamiento en perspectiva jurídica internacional. Derechos y Libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas No. 26, 2012, p. 150.

MANAGEMENT BY BASIN. SHARED BASINS

The river basin concept

This is comprised of the land in which the surface water flows into a main river, and where drainage water exits through a single point, towards a sea or lake. This main river has a number of tributaries, each with its sub-basin. There are no basins without rivers, or rivers without basins. In all areas, there is a drainage network, although this sometimes ends up getting lost in arid, inland areas (endorheic basins).

Each river basin is a natural dynamic water unit where there is precipitation, infiltration, recharge of groundwater, surface runoff and drainage networks that ultimately flow into the sea or lake. The boundaries of these basins are natural, not man-made; therefore the natural and administrative boundaries do not always coincide. Indeed, river basins and administrative boundaries rarely coincide.

A river's circumstances are determined by nature and how the territory and the waters in the basin are managed. Consequently, the volume of water, the water regime and the quality of the water not only depend on the climate or geological and lithological conditions of the basin, but also on how the land around the river and the water are used (extraction, uses, treatment, etc.).

We live in a basin through which the water of a river flows to cater for our needs; water that has come from areas where other people live, perform activities and use the water. The course of the river unites us in a common interest: proper management of the territory, especially surface and groundwater, from the moment it rains until the water flows into the sea or lake, and causing as little harm as possible to the associated ecosystems. The ideal approach to integrated water management encompasses the top-down water cycle process.

The main elements of a river basin are:

- *The main river.* This rises in the upper basin and has its mouth in the lower basin. It receives water from rainfall that is then carried by a network of ravines and tributaries, although some of this water is used for percolation and some is retained by the vegetation.
- Small rivers, forming *minor drainage basins*: sub- or micro-basins spatially delimited by their respective boundaries.
- Depending on the geological substrate and the weather conditions, rivers exchange water with aquifers (bodies of permeable rock that store groundwater).

The relationship between a river's surface water and its aquifers is very close, with rivers supplying the aquifers during certain periods of the year and vice versa. During periods of low rainfall, their importance is paramount.

All of these comprise the geographical unit bounded by the main river basin. Aquifers do not usually respect the boundaries of the river basin on the surface, and are formed by nature. They may supply water to several rivers and basins at a time. Therefore, if the groundwater of one of the basins becomes polluted, it can spread.

- *Transitional* waters. These are bodies of surface water close to the mouth, which are especially salty because of their proximity to the coast, and which receive flows of freshwater.[5] This is a transition area between the river and the sea, with ecosystems that are very sensitive to fresh and saltwater, and with possible alterations depending on the quality of the water.

Shared river basins

The concept of a basin was adopted for the first time in the Resolution of New York in 1958 and was included in the Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers at the Helsinki Conference. The concept of an international watercourse, on the other hand, was adopted at the Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses in 1997.[6]

However, it is important to draw a distinction between the two concepts:

- An international river basin is a geographical area, all of whose waters flow into one main river, with just one point of entry into the sea or lake, and which may belong to one or more states. The term "basin" is sometimes used – erroneously - in place of the word "river".[7]

- A watercourse is a system of surface and groundwater, a unitary system that flows into the same river mouth. It could well be described as a river system or network, and may belong to several states, in which case it is an international watercourse.

5 Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of Water Policy. DOUE 6.11.2007.

6 UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY RESOLUTION. Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses. 1997. A.RES /51/229/ 8 July 1997.

7 AURA Y LARIOS DE MEDRANO A.M. La Regulación Internacional del Agua Dulce, Práctica Española. Aranzadi Derecho Administrativo 2008, p 120.

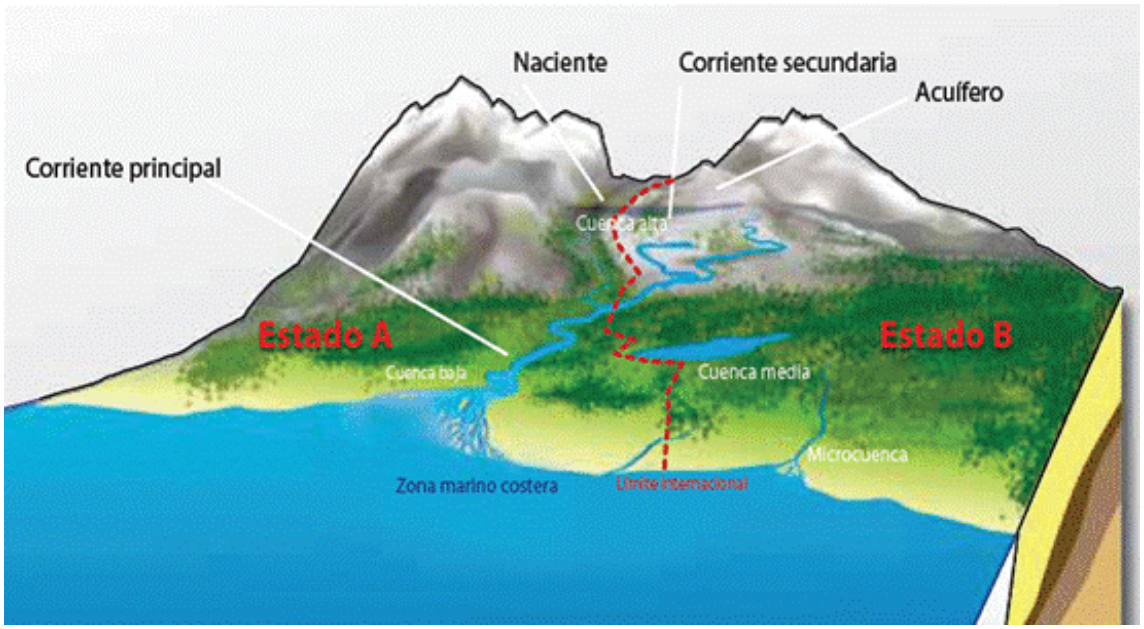


Figure 1: Diagram of an international watercourse. Adapted from Aguilar G, Iza A.[8]

Given that the law governing shared basins is part of International Law, the main stakeholders are states.[9]

According to the international law governing rivers, states located in river basins are known as *riparian states*. However, this is only the case with surface waters; when we include groundwater, it becomes more complex.

With regards terminology, we are not sure that the term "shared basin" is the most accurate. From a legal perspective, it is a shared resource in the same way that an international forest area or migratory species may be. The concept is broad enough to allow different interpretations: major river, river network, surface water or groundwater, and includes a geographical area, river network and surface and groundwater resources that are connected with a maritime or coastal transition zone.

Water is an indivisible resource. At the national level, a state controls all of its inland waters; however, states that share a river exercise a kind of condominium based on the natural indivisibility of the water, which results in a shared sovereignty of the water. This is not the case, however, with other parts of the basin, such as the riverbed which can be divided physically. Each state in the basin holds partial sovereignty to the portion of the riverbed that crosses its territory. The principles of good neighbourliness and cooperation may limit national sovereignty over the states' own river beds.

8 Aguilar G, Iza A. Gobernanza de aguas compartidas. Aspectos jurídicos e institucionales. UICN, serie de política y Derecho ambiental No. 58, Bonn. 2009, p 11.

9 Aguilar G, Iza A (2009). Op cit. p. 16.

The definition of a shared basin depends on the existence of political borders or boundaries, which will not be affected if a basin is considered to be transboundary, shared or international.

Some authors speak of **"shared basins"**. However, we consider this term less accurate because it applies more to waterways, i.e., to rivers, not basins. Therefore, rivers can be classified as follows.

a) National: rivers that flow through only one state;

b) International: rivers under the sovereignty of many states, either because they separate two states or because they flow through two or more of them.

c) Internationalised: governed and administered by an international commission.

d) Navigable Waterways of International Concern: created between states. This was set up following the Barcelona Convention and Statute (20 April 1921) to ensure freedom of navigation in international rivers and waterways (artificial canals, lakes and lagoons) which, being naturally navigable to and from the sea, are located within the territory of only one state and link naturally navigable international rivers.

The term "transboundary basin" is also used. The terms "boundary" and "transboundary" only apply to rivers and lakes, not to basins, strictly speaking. The aforementioned terms are used in connection with political borders. Only rivers, as a component of a basin, can constitute a boundary; not the basin, because this is a territory, not a linear element like a river.[10]

The concept of basin has a marked holistic character, as it is an expanse of area created by nature. Quantitatively, all natural resources (land, water, animals and plants) can be clearly demarcated. Because of the physical interconnection between waters, any changes made by nature or man to the waters in any part of the basin will only affect the borders of that basin:[11]

It suffices to recall the Helsinki Rules[12]

- Major watercourses, their tributaries, and connected lakes
- The bed and subsoil.
- The bed, flora, wild fauna and other natural resources.

10 Aguilar G, Iza A (2009). Op cit. p. 19.

11 Caponera D. El régimen Jurídico de los recursos hídricos internacionales. Estudio Legislativo No. 23 de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 1982, p 6.

12 Aguilar G, Iza A (2009). Op cit. p. 20.

- Groundwater, the regulation of which is supplemented with the Seoul Rules on International Groundwaters (1986).[13]
- The adjacent maritime coastal area.

This holistic approach was confirmed in the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes[14]. Signed in Helsinki in 1992 and entered into force in 1996, the Convention provides a legal framework for cooperation in shared water resources.

For environmental protection purposes, the holistic approach to the management of water resources is considered to be the most appropriate because it takes all processes and activities into consideration, not just those in the main watercourse, but also those in the tributaries, aquifers, coastal areas and surrounding territory.

This assumption meant that the concept of a river basin was not very well received, especially by the main states in shared basins.

When analysing the regulations governing shared basins, we consider approaches such as the regulation of the entire basin. While this may be more ambitious, it places a restriction on the use of the waters by the state and imposes the obligation to protect its environment and that of the neighbouring riparian state.

There is an international tendency to integrate basins and watercourses to establish boundaries. We can find many examples on all continents: Africa (Niger, Lake Chad, Revised Protocol on Shared Watercourses in the SADC);[15] America (The Amazon,[16] Rio de la Plata Basin);[17] Asia (Mekong)[18] and Europe (Danube,[19] Elbe, Scheldt, Meuse, Oder, Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes).[20]

The management and regulation of water resources in each basin requires that water be integrated with other resources (groundwater). Because the link between surface

13 INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. "Seoul Rules on International Groundwater", 1986.

14 United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). The UNECE Convention of 1992 Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. Ed: UN, 2004, p 6.

15 Water, a Shared Responsibility. Second UN World Water Development report. (2006). Zaragoza, p 504 (consulted in Spanish).

16 Ibid. p 380.

17 Ibid. pp 498-501.

18 Ibid. p 344 and http://www.mrcmekong.org, consulted in January 2015.

19 Ibid. pp 474-477.

20 Directive 2000/60/EC of 23 October 2000 establishing a framework for Community action: op cit.

and groundwater is so close,[21] it should be managed as a single resource. Aquifers are sources of water that store, distribute and treat water other than surface water.[22]

However, these resources are rarely managed or regulated appropriately, thus restricting the integrated management of water in shared basins. According to Sahuquillo,[23] "despite its huge potential and the fact that we have technology to analyse it, groundwater is not usually taken into consideration by water authorities.

This is very serious in the case of transboundary waters. The UN has pointed out that the integrated management of water is especially complex and calls for the subordination of private interests. Very often, international agreements allocate and distribute waters and establish infrastructures, however very few of these provide for integrated management models".[24]

21 Winter et aL. Ground Water and Surface Water, a single resource. US Geological Survey Circular 1139.1998, p 9.

22 Sahuquillo A. La importancia de las aguas subterráneas Rev. R. Acad. Cienc. Exact. Fís. Nat. (Esp) Vol. 103, No. 1. 2009, p 103.

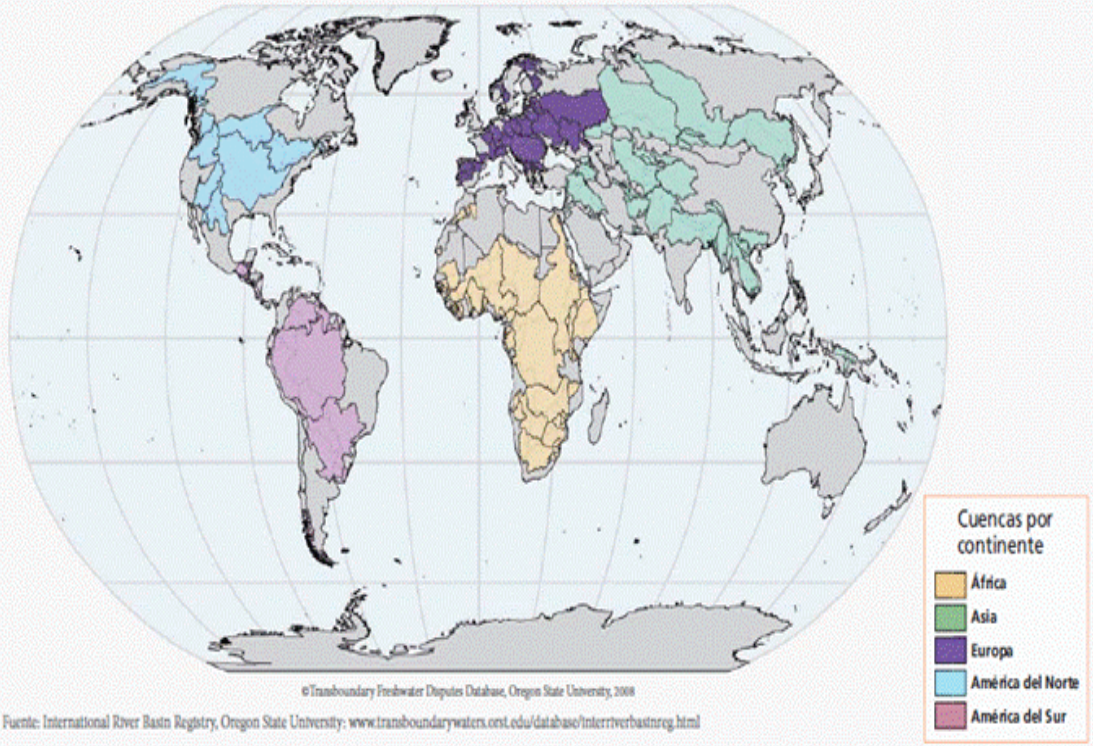
23 Sahuquillo A. La importancia de las aguas subterráneas Rev. R. Acad. Cienc. Exact. Fís. Nat. (Esp) Vol. 103, No. 1. 2009, p 97.

24 SALINAS S. La Cuenca Hidrográfica en el Derecho Internacional de los recursos hídricos. In GUTIÉRREZ ESPADA et al. (Coords). El Agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas. Murcia, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, 2009, p 226.

Número de países que comparten cuencas fluviales

Número de países	Cuencas internacionales
3	Asi (Orontes), Awash, Benito (Campo), Cavalla, Cestos, Chiloango, Dniéper, Dniéster, Drin, Ebro, Gambia, Garona, Gash, Geba, Har Us Nur, Hari (Harirud), Helmand, Hondo, Ili (Kunes He), Komati, Irawadi, Juba-Shibeli, Lago Prespa, Lago Titicaca-Poopó, Lempa, Maputo, Maritza, Maroni, Moa, Ouémé, Pasvikelva, Po, Rojo (Song Hong), Ruvuma, Salween, Escalda, Sena, Sulak, Torne (Tornealven), Tumen, Umbeluzi, Volga, Zapaleri
4	Amur, Daugava, Elba, Esequibo, Komoé, Lago Turkana, Limpopo, Pantano Lotagipi, Narva, Ob, Oder (Odra), Ogooué, Okavango, Orange, Senegal, Struma, Vardar
5	Indo, La Plata, Niemen, Tarim, Vístula (Wista)
6	Mar de Aral, Ganges-Brahmaputra-Meghna, Jordán, Kura-Aras, Mekong, Tigris, Eufrates (Shatt al Arab), Volta
8	Amazonas, Lago Chad
9	Rin, Zambeze
10	Niger
11	Nilo
19	Danubio

Cuencas fluviales internacionales



Fuente: International River Basin Registry, Oregon State University: www.transboundarywaters.orst.edu/database/interrtverbastnreg.html

Figure 2: Shared river basins by continent and number of countries sharing a river basin.[25]

25 Kramer A. Wolf A. Carius A. Dabelko G. A Year for Cooperation, Not Conflict, Over Water. The keys to managing this. A world of science (special issue) Vol 11, no. 1 (January– March), UNESCO. 2013, p 5 (consulted in Spanish).

Principles of International Law for shared basins

International Law is based on the assumption that a state belongs to the international community and therefore waives the unlimited right to territorial sovereignty and the invocation of the absolute integrity of its territory.[26] The state's territorial sovereignty is therefore subject to a restriction, as it must refrain from taking action that is detrimental to neighbouring countries. And because it cannot assert the absolute integrity of its territory, it has to tolerate the consequences of third countries' actions, assuming these constitute lawful use of the property and do not affect essential interests.

As a result, a number of duties and powers have been defined for states using a shared basin:[27]

- Cooperation: The obligation to cooperate flows from the requirement of unity in the river basin and the subsequent community of interests. Only mutual cooperation will lead to sustainable development and ecological integrity. This is a general obligation that does not specify institutions or the extent to which states should cooperate.
- Integrated management: States shall achieve unified management of surface and groundwater, among other things. Accordingly, states should integrate water management with that of other natural resources.
- Sustainability: Considering the increased pressure on water resources, it is essential to achieve a balance between the development and conservation of natural resources. This is closely linked to the precautionary principle, which the Rio Declaration defines as follows: "In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation".[28] This means that states shall adopt all necessary measures to prevent, reduce and control damage to the water environment when there is a risk, or even a suspected risk of damage.
- Damage prevention: Each state in a shared basin may use the part of the basin that is under its jurisdiction, provided it does not significantly affect the rights

26 Aguilar G, Iza A (2009). Op cit., p. 26.

27 Ibid.

28 Rio Declaration on Environment and Development, consulted in Spanish in February 2015 at http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm. Report of COMEST'S Expert Report on the Precautionary Principle, UNESCO, Paris, 2005, p. 12; COM (2000) 1 final, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on use of the precautionary principle, p. 10.

of the others. Hence, there is the obligation to anticipate and minimise damage to the environment in accordance with the principle of sustainability: it is only possible to ensure the continuity of the ecosystems and life on the planet when the utilisation of water respects the integrity of the sources.

Participation, with two fundamental aspects:

- Equitable participation: In shared basins, there is the right to participate in the equitable, reasonable and sustainable management of the waters. Agreements between states define the use of water according to the will of the signatories. The principle of equitable participation provides that no agreement shall condition the rights of a signatory state without its consent.
- Public participation: Indicates that the necessary measures shall be taken to ensure that the people concerned can participate in decisions concerning the management of the waters. Although this is not well defined, it is essential, given that it unites stakeholders with opposing interests, whose participation is necessary in a democratic system.

Powers and obligations of states

The Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses (1997) lays down powers and duties for states that share basins:

- Navigation. The Barcelona Convention and Statute on the Regime of Navigable Waterways of International Concern (the Barcelona Convention of 1921) recognises the freedom of navigation without discrimination, but does allow riparian states to give priority to national or naturalised passengers or goods in local transportation.[29]

With regard to non-riparian states' navigation of international rivers, the automatic right of access is not guaranteed. Cooperation has given rise to the establishment of a Commission responsible for managing navigation of the river, such as in the case of the Rhine and Danube.

- Equitable use. According to the Convention, "Watercourse States shall in their respective territories utilize an international watercourse in an equitable and reasonable manner. In particular, an international watercourse shall be used and developed by watercourse States with a view to attaining optimal and

29 Barcelona Convention and Statute on Freedom of Transit. Barcelona, 20 April 1921. http://www.ehu.eus/ceinik/tratados%5C22TRATADOSSOBREELAGUA%5C221Aguadulce%5CTA2211ESP.pdf. Consulted in Spanish in January 2015.

sustainable utilization thereof and benefits therefrom, taking into account the interests of the watercourse States concerned".[30]

This does not imply a division of waters, but rather the determination of equal rights in a shared sovereignty and the equating of interests according to the different needs and uses of the waters. Hence, all stakeholders reasonably share the benefits, while satisfying their needs.[31]

The Convention has introduced several points to clarify this concept:

- Geographic, hydrographical, hydrological, climatic, ecological and other natural factors.
- The economical and social needs of riparian states.
- The population dependent on the watercourse in each riparian state.
- The consequences of using the watercourse in one riparian state for another.
- Current and potential uses of the watercourse.
- Conservation, protection, harvesting and economy in the utilisation of water resources.
- The existence of alternatives of a comparable value where private use of a watercourse is concerned.

To define equitable and reasonable use, all relevant factors should be examined together. Conflicts in international watercourses should be resolved taking the fulfilment of vital human needs into consideration.

- The duty to not cause damage. In International Law, there is no absolute prohibition against contamination. "Watercourse States shall, in utilizing an international watercourse in their territories, take all appropriate measures to prevent the causing of significant harm to other watercourse States".[32] This obligation stems from the "principle of good neighbourliness". The states concerned shall avoid, within their jurisdictions, changes that hinder the use of the basin by other riparian states.
- Procedural obligations. States shall exchange readily available data and information on the condition of the watercourse, in particular that of a

30 Article 5, Part II. General principles of Resolution 51/229 adopted by the UN General Assembly. Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses. 1997.

31 AURA Y LARIOS M.A., op. cit.

32 Article 7. General principles of Resolution 51/229 adopted by the UN General Assembly. Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses. 1997.

hydrological, meteorological, hydrogeological and ecological nature and related to the water quality. Before adopting a measure that might cause harm, the state concerned shall promptly report it, and provide technical data and the results of environmental assessments within six months for the assessment being carried out.

No measures shall be carried out without the express consent of the notified states, bearing in mind the provisions on equitable utilisation and the obligation not to cause significant harm. However, the foregoing measures may be implemented without delay when they are required to protect vital interests and public health and safety.

- Protection of ecosystems. States shall protect, individually and, where appropriate, jointly, the ecosystems of international watercourses. The convention provides for the obligation to take measures to control the introduction of exotic species that may have detrimental effects on an ecosystem of an international watercourse.

However, it does not clarify whether the concept of ecosystem refers to the section of river in each country or the ecosystem of the entire basin. While it may consist of individual river ecosystems in each country, when viewed from the perspective of the interests of the international community, it can be seen as a global public good and world heritage asset which may, therefore, restrict state sovereignty. Based on the importance that the Convention attaches to the protection of the ecosystem, it can be deduced that it is referring to the ecosystem of the entire watercourse.

An important aspect in the protection of ecosystems is the preservation of *environmental flows*; these are commonly accepted as an essential component of integrated water management, particularly for resolving issues concerning the health of freshwater ecosystems, their sustainable development and the equitable sharing of the benefits they provide.

The concept environmental or ecological flow has evolved considerably, and is open to multiple interpretations. It generally refers to the obligation to respect a minimum flow in a natural water body so as to maintain its values and the goods and services it provides (drinking water, aquifer recharge, recreational uses, fisheries, etc.).Nevertheless, it is important to point out that merely recognising that the environment is a "water user" is not enough; there have to be organisational, preventive, dissuasive and participatory measures in place to ensure its protection.

The Convention has sufficient support; after being ratified by Vietnam in May 2014,[33] it officially entered into force on 17 August that same year. Spain had signed the Convention in September 2009.

33 https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII12&chapter=27&lang=e. Consulted in January 2015.

In 2004, the International Law Association (ILA) adopted the "Rules on Water Resources" document[34] in Berlin. The document sets out regulations for nations to follow with respect to water within their boundaries and water they may share; it regulates behaviour in wartime, when nations are not permitted to take action that may result in a shortage of life-sustaining water for civilians, unless a nation being invaded is compelled by military emergency to disable its own water supply, or that may cause undue ecological damage. Poisoning water necessary for survival is in all cases forbidden.

The main objective of the document is to ensure the right of every individual to equal access to water to sustain life without discrimination, even in times of war. It requires states to enable their citizens to participate in decisions affecting water access, and also mandates the compensation of those who are displaced in the interests of securing water preservation.

In conclusion, we can say that there are numerous shared river basins (figure 3), and that in many cases no agreements or partial agreements have been signed between the countries concerned. Four of the world's largest river basins (the Amazon, Ganges, Congo and Orinoco) are shared.[35]



Figure 3: International water conventions and treaties.[36]

34 INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION (ILA). Law on Water Resources. Project presented at the Berlin Conference, 4–21 August 2004.

35 Conclusiones 3er foro 2008 Agua para el Desarrollo, Cooperación en cuencas Internacionales. Ed. Fundación Canal, Madrid 2008, p. 17.

36 Fernández Jáuregui C, Crespo Milliet A (2009). Las aguas transfronterizas en el marco de la crisis mundial del agua. Fundación Agbar, Barcelona, p 9.

EXAMPLES OF TENSIONS OVER WATER

Water is an abundant resource, but its distribution over space and time is unneven. And because it is essential for life and numerous socio-economic activities, it is often a source of tension in some areas of the globe, particularly when it is in short supply, under constant exploitation or when states develop water management and utilisation policies that harm other states (or when the latter perceive this to be the case).

The principle of state sovereignty and autonomy governs international relations, i.e., a nation state's right to decide how to manage and preserve its natural resources. However, the environmental crisis and the new paradigm of a global ecosystem have raised international awareness of the limits of natural resources and the need to cooperate in their management. Alongside this, a growing population puts increased pressure on resources, including water, which is sometimes exacerbated by poor management that overlooks the need for water savings and quality. We are now faced with the necessity to create international rules for the administration of shared, limited and scarce resources, whose conservation concerns all of us.

Sometimes, national sovereignty has given way to cooperation in a bid to address the transboundary impact of environmental degradation. Considering the confrontational nature of international relations, it is necessary to move towards an international regime based on cooperation, not conflict.

Up until now, the main obstacles to this have been:

- The North/South divide in terms of development levels, with the South having very different consumption patterns in relation to natural resources.
- Sovereignty over resources, which some states are unwilling to give up, because they consider it vital for the consolidation of their situation and security.
- A lack of incentives for negotiations between states.

Water is not necessarily a source of conflict or cooperation, but it can give rise to tensions between countries that share basins over the many uses they make of water. Water scarcity undoubtedly leads to tension, as do other factors such as how water is shared, the relative power of each state in the basin and ease of access to the resource. We believe it is important to mention some of the conflicts between countries that share abundant water resources and where the International Court of Justice was required to intervene, before looking at other scenarios in which water scarcity is an issue:

- The construction of the Gabcikovo-Nagymaros dam project on the Danube, signed between Czechoslovakia and Hungary and abandoned by the latter country. The Court ruled that Hungary did not have sufficient grounds for abandoning the project,[37] but it also called on the parties to agree on a satisfactory solution for the volume of water to be released into the old bed of the Danube.
- The installation of a pulp mill on the River Uruguay, between the Eastern Republic of Uruguay and Argentina. The International Court of Justice found that Uruguay had breached a number of its procedural obligations under the Statute of the River Uruguay, but that it had not breached its substantive obligations for the protection of the environment.[38]

A look at the map showing the areas suffering from water stress or scarcity (figure 4) may provide us with an insight into the current and future situation.

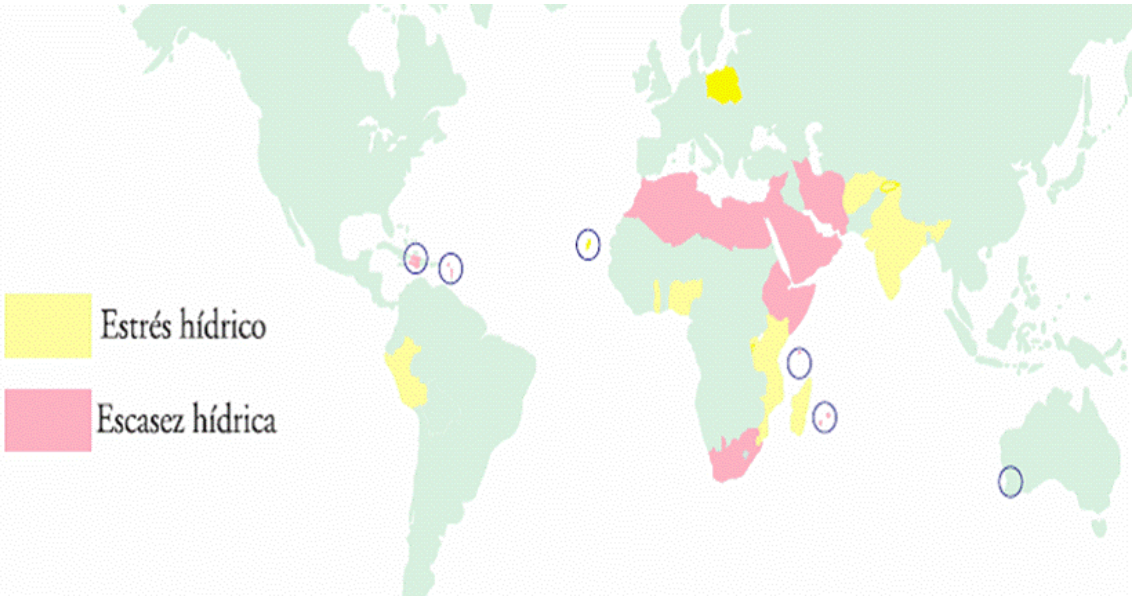


Figure 4. Countries subject to water stress or scarcity.[39]

As can be seen, there is a significant threat of conflict on account of water scarcity in the Middle East, in addition to the current instability in the region. Here, Syria,

37 See the Ruling of the International Court of Justice in relation to the Gabcikovo-Nagymaros project (Hungary Vs Slovakia) of 25 September 1997.

38 Ruling of the International Court of Justice in relation to the Pulp Mill on the River Uruguay (Argentina Vs Uruguay) of 20 April 2010.

39 Fernández Jáuregui C (2000). El agua como fuente de conflictos. Repaso de los focos de conflictos en el mundo. Programa Hidrológico Internacional. Unesco, p 3.

Jordan, Israel, Egypt and Yemen are in open conflict, and there is a latent conflict in Saudi Arabia, Iraq, Kuwait and Libya. The UNESCO has described the tension in the Middle East as the ticking time-bomb of the 21st century.[40]

This situation can only be understood when we analyse the definition of a shared basin, where more than 50% of the water resources are shared with and dependent on neighbouring countries.[41]

It is only then that we can truly understand the words of Anwar el-Sadat when he said that water was "the only matter that could take Egypt to war again".

Indeed, if anything, the current scenario is becoming more complicated. As can be seen from figure 5, the number of countries expected to experience water stress is increasing, and new sources of tension are emerging.

40 Seguridad y medio ambiente, especial medio ambiente 2011. http://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2011/cap7_5.html. Consulted in January 2014.

41 Fernández Jáuregui C (2000). El agua como fuente de conflictos. Repaso de los focos de conflictos en el mundo, op. cit, p 7.

Región	1997	Escenario 2025
América del Norte	-	-
Europa Occidental	Bélgica	Bélgica
Pacífico	-	-
Ex URSS	Azerbaizhán	Azerbaizhán
	-	Turkmenistán
	Uzbekistán	Uzbekistán
Europa Oriental	-	-
África	-	Argelia
	Egipto	Egipto
	Libia	Libia
	-	Marruecos
	-	Sudáfrica
	-	Túnez
América Latina	Perú	Perú
Oriente Medio	Afganistán	Afganistán
	Arabia Saudí	Arabia Saudí
	Bahrein	Bahrein
	Irán	Irán
	Irak	Irak
	Israel	Israel
	Jordania	Jordania
	Kuwait	Kuwait
	Qatar	Qatar
	Unión de Emiratos Árabes	Unión de Emiratos Árabes
	Yemen	Yemen
China	-	-
Sudeste asiático	Corea	Corea
	Pakistán	Pakistán
	-	Singapur

Figure 5. Countries suffering from water stress, 1997 and 2025 scenarios.[42]

Many analysts work on the assumption that the scarcity of such a vital resource as water leads to conflict. This certainly seems plausible: the less water we have, the more valuable it becomes and the more likely people (and states) are to fight over it. Nevertheless, systematic research into conflict indictors on transboundary waters has failed to find any statistically significant physical parameter.[43]

42 Fernández Jáuregui C (2000). El agua como fuente de conflictos. Repaso de los focos de conflictos en el mundo, op. cit, p 7.

43 Kramer A., Wolf A., Carius A., Dabelko G. Managing Water Conflict and Cooperation. Op cit., p. 9.

Hence, countries with arid climates are no more inclined towards conflict than humid ones and it was even found that international cooperation increased during droughts. Indeed, no causal link was found between any of the variables: democracies were as prone to conflict as autocracies; rich countries as much as poor ones, densely populated countries as much as sparsely populated ones and large nations as much as small ones.

Carius et al [44] argue that conflict is not the inevitable outcome of scarcity.

When Oregon State University researchers looked closely at water management practices in arid countries, they found institutional capacity was the key to success. Naturally arid countries cooperate on water: to live in a water-scarce environment, people adapt to it by developing institutional strategies: formal treaties, informal working groups or generally warm relations[45].

They found that the likelihood of conflict increased significantly if two factors came into play:

- First, conflict is more likely if the basin's physical or political setting undergoes a large or rapid change, such as the construction of a dam, an irrigation scheme or territorial realignment.
- Second, conflict is more likely if existing institutions are unable to absorb and effectively manage that change.

Seeing as it is impossible to even briefly analyse all the current hotbeds of tension, let us take a look at the more significant ones.

The Middle East

The region has a semi-arid climate, with arid and desert zones in some areas. Political instability has been a constant in the region since the mid-20th century, mainly on account of the Arab-Israeli conflict following the creation of the State of Israel after World War II and the absence of a Palestinian state.

44 CARIUS, A., Dabelko, G. D. AND Wolf, A. T. Water, Conflict, and Cooperation. ECSP Report, No. 10, pp. 60–66. 2004.

45 Kramer A., Wolf A., Carius A., Dabelko G. Managing Water Conflict and Cooperation. Op cit, p 9.

Israel's control of the territory also extends to water resources. Indeed, the map of settlements in the West Bank was designed to protect the territory's water resources, not just to ensure the security of the Israeli border.[46]

Water resources are scarce and concentrated in the River Jordan which rises in the Golan Heights in the north and flows southwards through the Sea of Galilee before emptying into the Dead Sea. The main water artery starts in the Golan Heights, Syrian territory occupied by Israel in 1967 and in 1973, and regarded by Israel as a strategic region from the perspective of territory and water supply. Israel zealously guards the water resources it secured following confrontations with Syria, Jordan and Lebanon in the conviction that the Jewish People "will make the desert bloom". One example is Israel's threat to bomb the "dam of unity", a joint project of Lebanon and Syria in order to be able to utilise the waters of the Yarmouk River, a tributary of the Jordan River, if it ever materialises.

Water scarcity is particularly acute in the West Bank, where Israeli, Palestinian and Jordanian interests and demands for water converge. Here and in Gaza the amount of water available per person per year is way below 100 cubic metres (with almost total dependence on groundwater), while in Israel the figure is somewhat below 300 m3 and in Jordan it is around 100[47] (a country is considered to have a water shortage if availability is below 1,000 m3 per person per year). This contrasts with the situation of the Israeli settlers in the West Bank, who have significantly more water than the Palestinians.[48] The Israelis are allowed to drill for wells to a depth of 800 metres, while the Palestinians are not allowed to go below 120 metres, therefore the salinity levels of the water are much higher.

The situation is worse in Gaza, where the economy is based on intensive farming, there is no surface water, an already dense population continues to grow and there is a structural shortage of water, all in addition to varying water prices: higher prices for Palestinians than Israeli setters (who receive subsidies). The pressure on scarce water resources has led to increased contamination of the aquifers, which further exacerbates water shortages and conflict.

Having said that, Israel, Palestine and Jordan have maintained a basic level of cooperation in this field.[49]

46 FAJARDO T. El Agua de Palestina bajo el régimen de ocupación de Israel. In GUTIÉRREZ ESPADA et al., op. cit.

47 JAGERSKORG A. Reparto del agua entre israelís, jordanos y palestinos. Un Mundo de Ciencia, op.cit.

48 HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2006, Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis. United Nations Development Programme. 2013, p 38 (Spanish version).

49 Kramer A., Wolf A., Carius A., Dabelko G. Managing Water Conflict and Cooperation. Op cit,

Between 1953 and 1955. E. Johnston, the U.S. ambassador to Israel, attempted to secure multilateral agreements in the Middle East and set up a quota system for the shared waters of Lake Tiberias. The plan was to be developed by an international committee, which was to allocate the water resources equitably, economically and efficiently. Although an agreement was drawn up and accepted by each country's expert team, Israel and the Arab League refused to sign it for political reasons (they did not recognise the State of Israel).

The peace agreement between Israel and Jordan (Madrid, 1991) provided for the creation of a joint water committee, which has helped to settle disagreements over distribution. The committee has continued to meet and work even during the tensest moments.

In addition, there is a provisional agreement (1995) between Israel and Palestine, although the latter considers it inadequate in terms of water rights and availability. There is also a general agreement on essential cooperation in relation to shared water resources and Israel's recognition of the Palestinians' right to water. In this respect, we should highlight the creation of a joint committee whose resolutions are adopted unanimously, which has therefore led to the deadlocking of projects.

Although water had little to do with the outbreaks of violence between the Arabs and Israelis in 1967, 1973 and 1982, it was an important source of political tension and dispute in the negotiations that ensued[50].

In addition to resolving the border issue, it will be essential to adopt appropriate and equitable formulas if peace is to be achieved in the region.

Central Asia

Another region where water is scarce is in the centre of the continent of Asia, miles from any ocean and separated from the coast by large mountain ranges that give the region a sharp continental climate.

p 7.

50 Kramer A., Wolf A., Carius A., Dabelko G. Managing Water Conflict and Cooperation. Op cit, p 4-5.



Figure 6: Political map of Central Asia.

There are several points of conflict, including:

Management and utilisation of the Amu Darya and Syr Darya rivers



Figure 7: Amu Darya and Syr Darya river basins, the main rivers that flow into the Aral Sea.[51]

Kyrgyzstan and Tajikistan are the region's two major "water producers", given that it is here that the region's largest rivers either rise or are supplied with water: the endorheic rivers of Amu Darya and Syr Darya (much smaller than the former), both tributaries of the Aral Sea. And further downstream, we have Uzbekistan, Turkmenistan and Kazakhstan, which rely heavily on the water resources of the aforementioned rivers.

During the Soviet era, large irrigation systems were built for the large-scale production of cotton taking water from the Syr Darya, most of which is now in the territory of Turkmenistan and Uzbekistan. Water consumption in connection with these irrigations has had a huge impact on another conflict, which we will discuss later on - the reduction of the Aral Sea.

51 http://www.karakalpak.com/stanaral.html (consulted on 16 January 2014).

Disagreement between the five countries in Central Asia is not over the scarcity or availability of shared water resources, but the equilibrium required to ensure sustainable harvesting of water between the easternmost region (Kyrgyzstan, Tajikistan, upstream), which produces 75% of the resource, and the floodplains (Uzbekistan, Turkmenistan and Kazakhstan, downstream), which consume close to the same percentage.[52]

Turkmenistan, Kyrgyzstan and Tajikistan have no significant oil or natural gas reserves to supply their population with electricity and heating.

Most of the electricity is supplied by hydroelectric plants, and the countries' water reserves are needed to produce electricity in the cold winter and irrigate the cotton fields downstream in the summer. Kyrgyzstan is developing the Kambaratinsk Dam project, which involves the construction of a number of dams on the Naryn River, a tributary of the Syr Darya River, while Tajikistan is building the great Rogun dam, primarily for hydroelectric purposes.

Hence, the geopolitical landscape is a highly complex one[53], in which we are likely to see confrontations or, at the very least, conflicting interests between the countries that control the headwaters of the two rivers (Kyrgyzstan and Tajikistan) and the other countries in the region (Uzbekistan, Turkmenistan and Kazakhstan).

Reduction in the volume of water and surface of the Aral Sea

The volume of water and surface of one of Central Asia's largest inland lakes has been falling drastically since the late 20th century. This phenomenon has largely been attributed to the drastic expansion of irrigation in the cotton fields in the mid and lower sections of the Syr Darya and Amu Darya rivers.

The irrigated area was increased to seven million hectares (figures 8), for which purpose over 90 dams and around 24,000 kilometres of irrigation canals had to be built. These huge projects were developed when the region belonged to the Soviet Union, when planning was centralised.

52 Campíns M. Los retos de la cooperación regional en Asia Central: más sombras que luces en la gestión de los recursos hídricos compartidos. Revista electrónica de Estudios Internacionales No. 19 (2010), p. 6.

53 Campíns M. Op.cit.

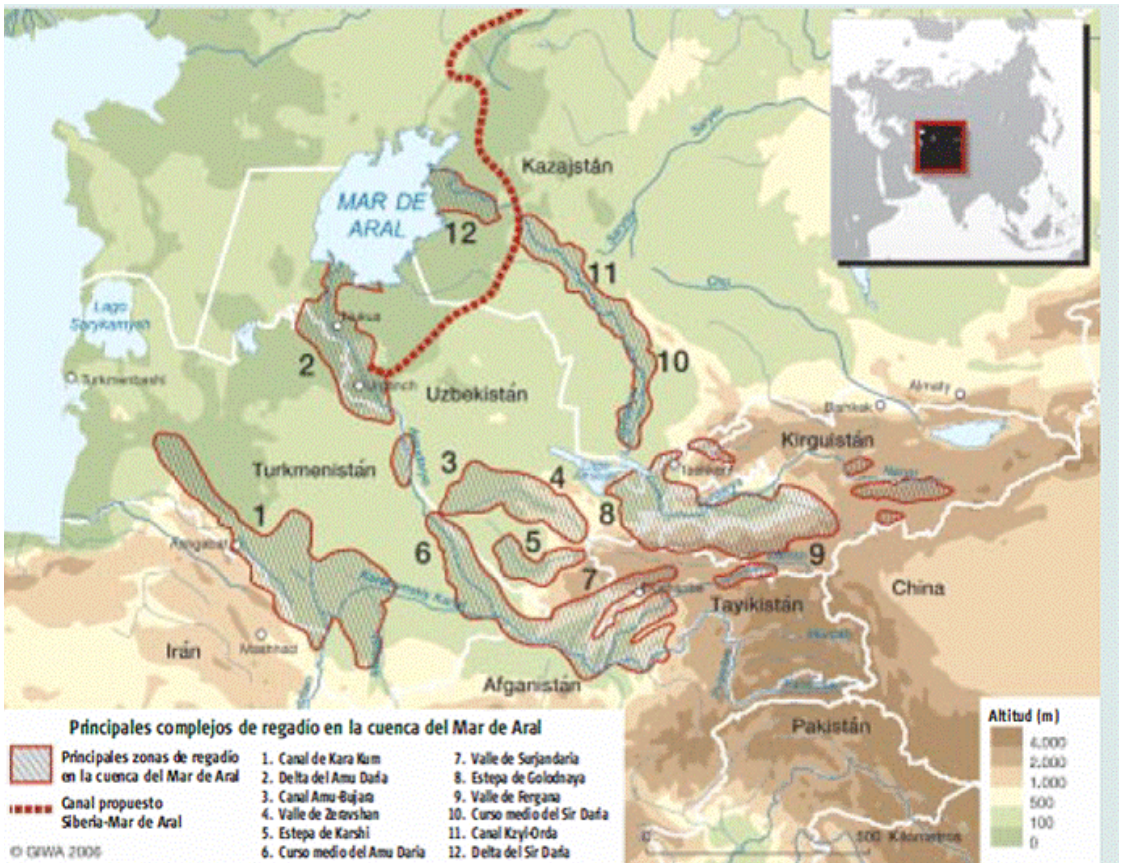


Figure 8: Main irrigation areas in the Aral Sea basin.[54]

The heavy exploitation of the main tributaries of the Aral have caused a drastic drop in water supply, and have reduced the volume of the basin by approximately 75% since 1960, when it was Central Asia's second largest water mass. The original lake bed has been reduced to a series of disconnected lake basins (figure 9), and because it is a salt lake, its dry bed is covered with a crust of salt containing chemicals from irrigation runoff.

This crust is dragged by the wind, causing the so-called "salt depositions", either dry or in the form of rainfall, within a radius of thousands of square kilometres, causing soil salinity and, therefore, loss of fertility. In addition, the health of the people living in surrounding area has also been affected, and the number of respiratory diseases and cancer has risen exponentially.

54 Water, a Shared Responsibility. Second UN World Water Development report. (2006). Zaragoza, p 183 (consulted in Spanish).

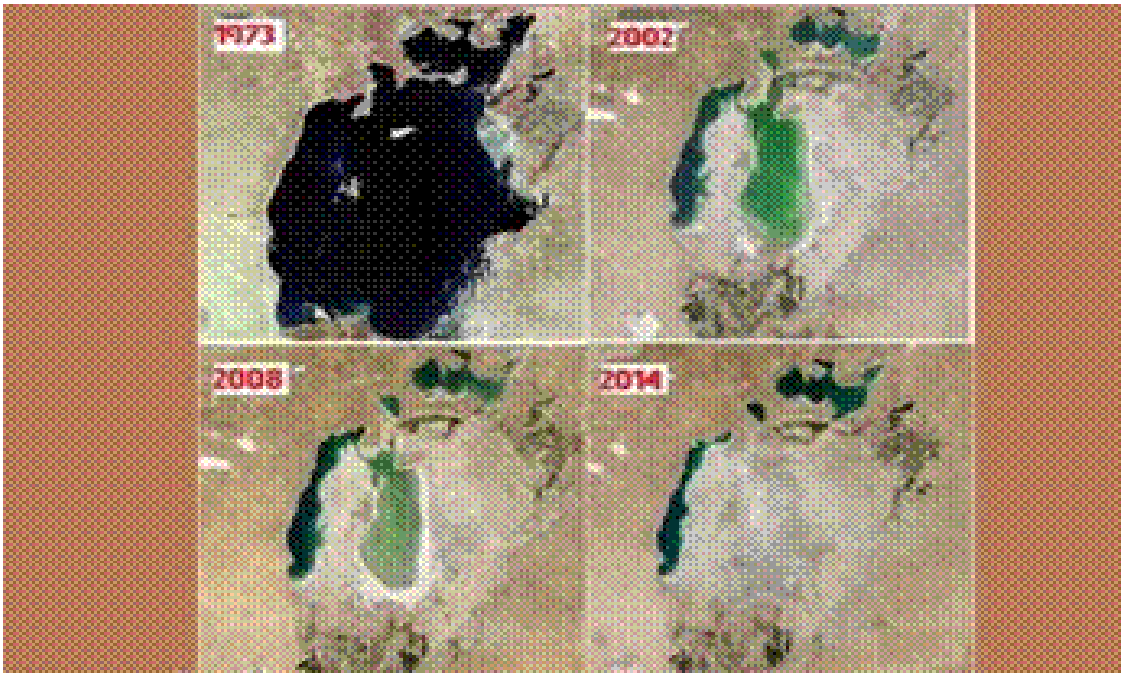


Figure 9: Satellite images of the Aral Sea area.[55]

The situation has also caused a reduction in fish catches. The raw material for an important processing industry and exports, catches fell from 50,000 tons in 1959 to 5,000 tons in 1994.[56] In addition, there has been a dramatic drop in the biodiversity of the waters and seashores, which have become virtual fossil coasts, kilometres from where the water is today.

The Aral Sea is between Kazakhstan and Uzbekistan, countries particularly affected by the previously described problems, although the salts and chemicals are carried by the wind within a radius of several kilometres of the lake.

The division of the Nile

The Nile is the longest river in the world (6,700 kms from the source, the Kagera tributary). The Nile basin is characterised for great geopolitical complexity and growing instability, and marked by natural variety and diversity, poverty (four of the poorest countries in the world share its waters), strong population growth and environmental instability and degradation.

55 http://www.lavanguardia.com/natural/20141001/54416512573/el-mar-de-aral-marca-un-nuevo-record-de-tragica-sequia.html. Consulted in January 2015.

56 Water, a Shared Responsibility. op cit, 183.

The basin is shared between eleven countries, including South Sudan. The key to the volume of flow of the Nile, which crosses the Sahara lengthwise, lies in its two main sources of water: lakes Victoria and Albert, the primary feeder rivers (known as the White Nile) and the mountains of Ethiopia, which experience abundant rainfall during the rain season, where the Blue Nile forms, which is further fed by Lake Tana (figure 10). Without a doubt, the countries that most benefit from the Nile's waters are Sudan and, most especially, Egypt, where there is hardly any rainfall (very little in Sudan) and where evaporation is even higher than precipitation.

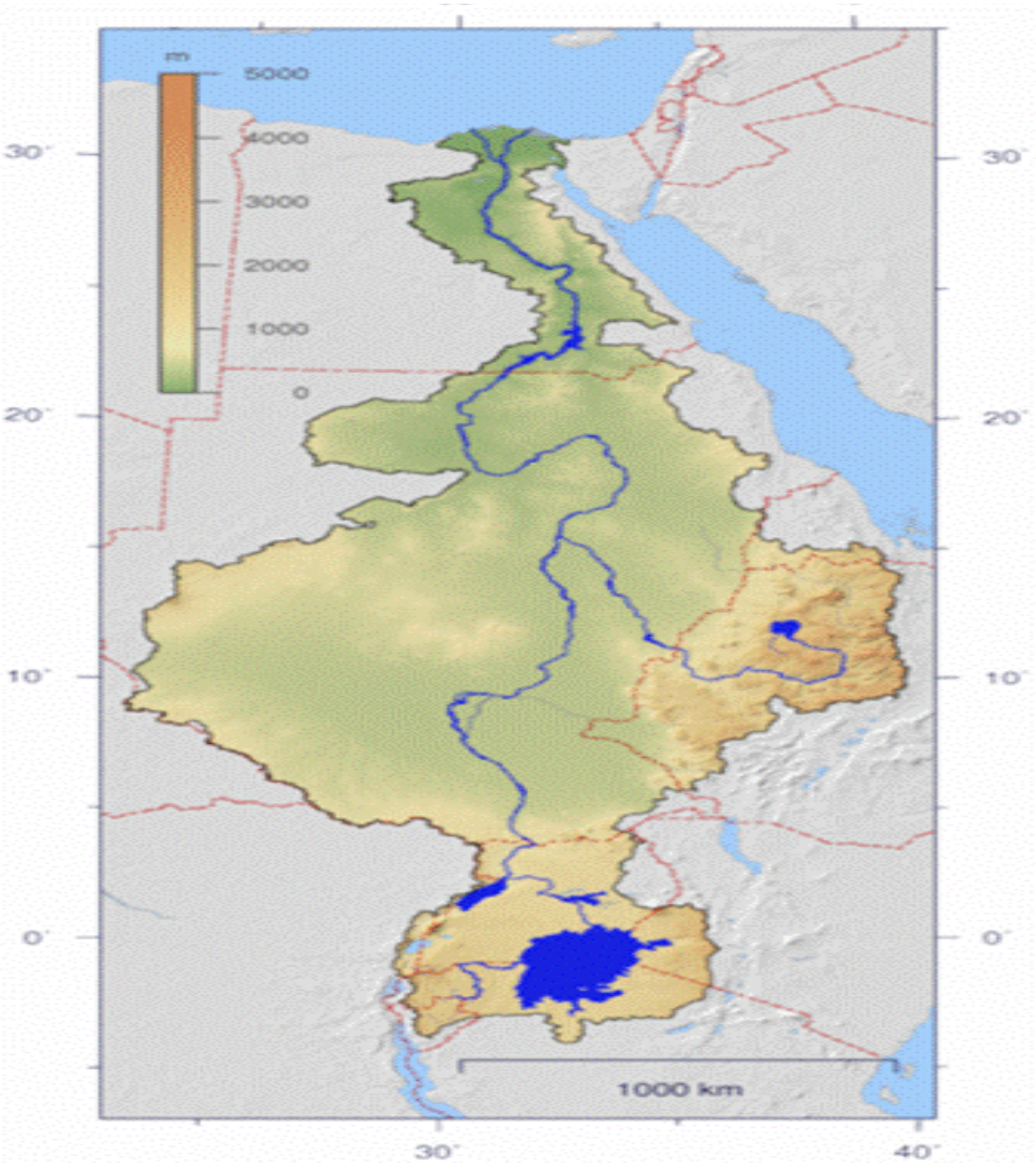


Figure 10: The Nile River Basin.

The sharing of the Nile has been a constant source of dispute. In 1929, when the region was under British rule, an international treaty for the sharing of the Nile's water was signed. Minor amendments were made to the treaty in 1959 (by which time Egypt and Sudan and gained independence), and Egypt was given a privileged position: more than 50 billion cubic metres (out of a total of 84 billion); a considerable amount for a country that contributes very little to its volume, in addition to the right to veto the construction of any dams outside its borders.[57] It was therefore granted a huge amount of control over the river, including the use of its waters by the countries upstream. The treaty did not include Ethiopia, a country with a large section of the river on account of the Blue Nile.

Egypt and Sudan together control more than 90% of the River Nile, which the other countries in the basin consider unfair. Egypt argues that the water should be shared according to the needs of each country, not the contribution of each one. Indeed, tributaries from the main river fulfil approximately 95% of Egypt's water needs (the country that uses the least water in relation to the total population of the river basin).

Spurred on by their discontent, seven non-Arab countries signed the Entebbe agreement in 2010, which amended the sharing of the basin to the benefit of the signatory states and thus put Egypt on the alert. The latter, like Sudan, refused to sign the agreement, thus exacerbating the tension. A year later, Ethiopia announced a major extension to its "Renaissance" hydroelectric power plant (in the initial stage) so that it could increase its irrigation area. Egypt's discontent is evident. Documents leaked by WikiLeaks indicate the country's desire to halt the Ethiopian project, even by force, if necessary. According to Cairo, Addis Ababa and Khartoum (united by common interests) were planning to set up an air base in Darfur. Another move Egypt considered was to cut off external financing, seeing as Ethiopia does not have the funds needed on its own.

The aforementioned tensions come within the context of traditionally poor relations between Egypt and the countries in the middle and upper sections of the basin, as well as ignorance of the African nature of the country. Following the revolution of 2011, we are seeing indications that Egypt would like to settle the water conflict diplomatically. The amount of contact and visits by Egyptian delegations to other countries in the basin has increased and a joint committee has been set up with Ethiopia to study the impact of the "Renaissance Dam". Without a doubt, closer cooperation between Egypt and the other countries in the basin will help ease the tension, and policies aimed at saving water, creating public awareness and better flood irrigation techniques should help Egypt to reduce its dependency on the Nile.

57 Espinosa A "La Guerra del Agua" Egipto vs Etiopía. http://www.ort.edu.uy/facs/boletininternacionales/contenidos/168/enfoquesuno166.html. Consulted on 12 January 2014.

The Chad Basin

This lake is situated between Niger, Nigeria and Chad. The surface runoff of a large endorheic basin shared between eight countries in the heart of the Sahel, some of which are the poorest in the world, run into this lake. The climate is tropical with very marked dry and wet seasons. From time to time, it shows arid characteristics, when the precipitation associated with the Inter Tropical Convergence Zone, and typical of the rainy season, is not intense. Rainfall is generally heaviest in the south and very sparse in the north, where the Sahara Desert is located (figure 11)

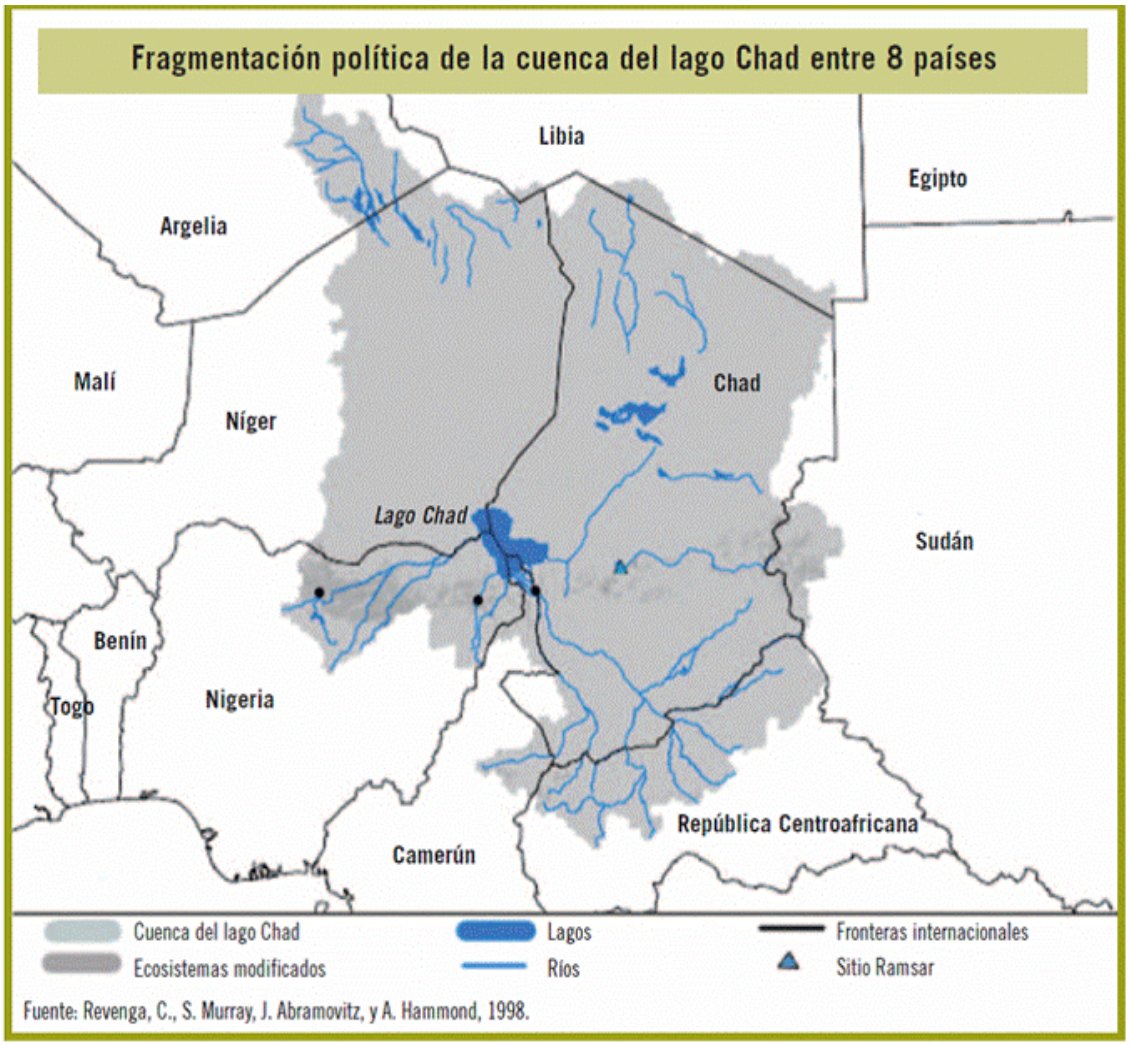


Figure 11. Lake Chad endorheic basin.[58]

58 Fernández Jáuregui C, Crespo Milliet A (2009). Las aguas transfronterizas en el marco de la crisis mundial del agua. Fundación Agbar, Barcelona, p 11.

With saline features, it is Africa's largest wetland area (not counting the lakes in East Africa). It is home to a wealth of biodiversity comprised of mammals, birds and fish, which have resulted in a thriving fish export business, particularly to Nigeria.

In 1963, the lake occupied an area of 23,000 km2, but this had fallen to under 2,000 km by the mid-1980s due to a number of factors, but particularly:

- The major droughts that affected the Sahel during the 1970s and '80s, significantly reducing rainfall during the wet season and causing severe famines.
- Overgrazing and the elimination of the plant cover for different reasons affected precipitation by reducing average relative humidity levels. This also facilitates erosion and hinders soil regeneration, which in turn impedes natural revegetation, especially species that require good quality soils.
- Irrigation projects with water from tributaries of the lake (in Nigeria, Cameroon, Chad and Niger), which prevent natural replenishment by breaking the balance between evaporation and compensation.

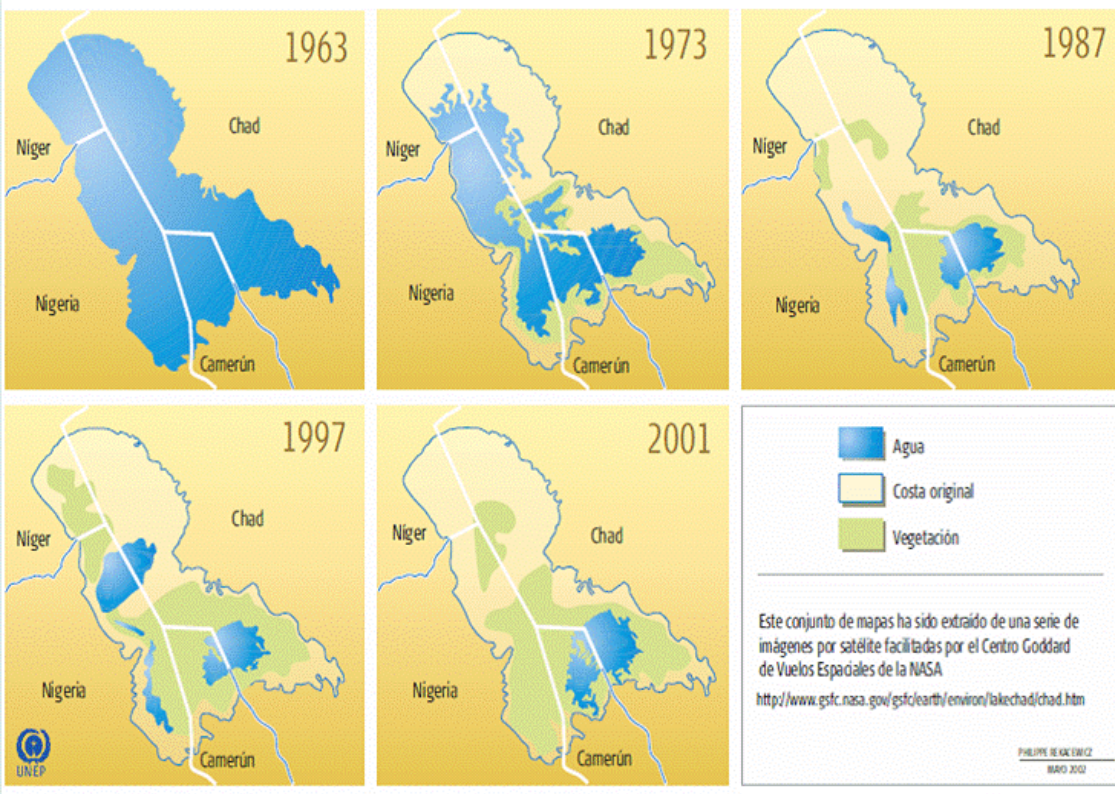


Figure 12: Evolution of Lake Chad.[59]

In the late 1990s, the level of the lake began to rise, although rainfall had been decreasing between 1900 and 2005, according to the Fourth Assessment Report by

59 Water, a Shared Responsibility, op cit, p 182.

the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).[60] This caused the area covered by water to rise, especially in the south, although the aforementioned report foresees an increased risk of drought and a likely drop in rainfall in tropical latitudes with semiarid climates. This could result in water shortages, increased salinity of the soil and the area around the lake as a result of dehydrated salts from the substrate being carried by the wind and a drop in fish numbers, in addition to other adverse effects for the biodiversity and natural assets of the area, such as a reduction in or the extinction of certain fish species and birds that migrate to Europe in the summer. The environmental degradation of the Lake and its surroundings would lead to poorer living conditions, and particularly food insecurity, with the consequent risk of mass migration and new conflicts.

Dams in the Mekong River Basin

The Mekong River is Asia's seventh longest river, and the main waterway in the southeast region. It runs from the eastern Tibetan Plateau to southern Indochina and forms the borders of seven countries (China, Burma, Thailand, Laos, Cambodia and Vietnam). It is home to a wealth of fish species, with some 26 million tons of fish being caught in its waters every year[61]. It is the habitat of an estimated 1,200 fish species, some of which are endemic, and a population of approximately 70 million people, many of whom live off the river.

In 1995, the latter four countries set up the Mekong River Commission (MRC)[62] as part of an agreement to coordinate the sustainable use of the river's resources, with China and Burma later becoming "dialogue partners".

There are currently three dams in operation in the basin (figure 13), and two under construction (upper basin). Furthermore, the riparian countries have plans to build an additional fourteen dams in the middle and lower courses.

60 Fourth ASSESSMENT REPORT OF THE IPCC (Summary Report). 2007.

61 FAYANÁS E. http://www.nuevatribuna.es/articulo/medio-ambiente/el-mekong-la-muerte-de-un-ro/20110412124605053267.html. Consulted on 15 January 2014.

62 http://www.mrcmekong.org/ Consulted in February 2014.



Figure 13: Dams built, under construction and planned for the Mekong River.[63]

In a strategic environmental assessment from 2010,[64] MRC concluded that the dams would cause serious damage to the river's ecological functioning, driving the migratory fish species to extinction (Mekong giant catfish, one of the largest fish in the river) and, hence, causing significant damage to the local economies.

The sediment carried by the river would also disappear, thus seriously affecting the recharge of the Delta, which would end up becoming stagnant or begin to recede. In addition, the salinity of the groundwater and soil would increase as a result of the advancement of the seawater, adversely affecting Vietnam's most fertile lands and, therefore, its economy.

63 Kramer A., Wolf A., Carius A., Dabelko G. Managing Water Conflict and Cooperation. Op cit, p 12.

64 Kramer A., Wolf A., Carius A., Dabelko G. Managing Water Conflict and Cooperation. Op cit, p 12.

In 2011, the Commission announced that there was dissent among the countries in the basin over Laos's announcement to build a hydroelectric dam. This was the Nam Theun dam (420 kilometres long29) which will directly affect the lives of 7,000 people. It will have a generation capacity of 1,070 MW, 1.5 times the country's current capacity, of which 95% will be exported to Thailand.

The Laotian government had initially awarded the project to a Thai company; however, in 2012, the project was temporarily suspended so that changes could be made to reduce the dam's impact on the environment. By last November the changes had been made and construction had resumed.

In the past, this region has suffered dramatic situations and wars. Recent decades, however, have brought stability and the region is experiencing steady economic growth, especially in the coastal districts. Economic exploitation of this great river causes tensions and disagreements because of the environmental and socio-economic impact of hydroelectric projects whose economic benefits have had adverse implications for certain people and the natural environment.

The Tigris and Euphrates rivers

As far as we know, it was in this area that the first war over water took place around 3,000 years ago, and it was resolved with the first agreement over shared water.[65]

The two rivers, which define Mesopotamia, rise in Turkey (figure 14), which enjoys a privileged position over the other countries in the Tigris-Euphrates basin (Syria and Iraq). As a result, Ankara is at an advantage when it comes to controlling the two rivers, given that the two upper sections are in Turkish territory. The case is similar to that of the Blue Nile in Ethiopia, except that Turkey has much more political and economic power and is much more stable, also compared with its neighbours, Syria and Iraq.

There is no treaty to regulate the shared use of these two great rivers, which run through a very unstable but extremely valuable area and supply energy to distant countries, given that they both empty into a single estuary (Shatt al-Arab) in the Persian Gulf. There is, however, a large-scale hydroelectric power plant project underway, known as the South-eastern Anatolia Project (the only Turkish region with a shortage of water), also called the Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP).

65 VAN DER VALK, M. and KEENAN, P. (Edits). The right to water and water rights in a changing world. Colloquium Paper. Delft, The Netherlands, 2011, p 6.



Figure 14: Map of the Mesopotamia region and the Tigris and Euphrates river channels.

The GAP is comprised of 13 subprojects (6 on the Tigris and seven on the Euphrates), and includes the construction of 21 dams and 19 hydroelectric plants. One large dam is worth a special mention – the Atatürk. The project will enable the irrigation of approximately 1.7 million ha of the 3.5 million hectares suitable for crop-growing in southeast Turkey (figure 15).

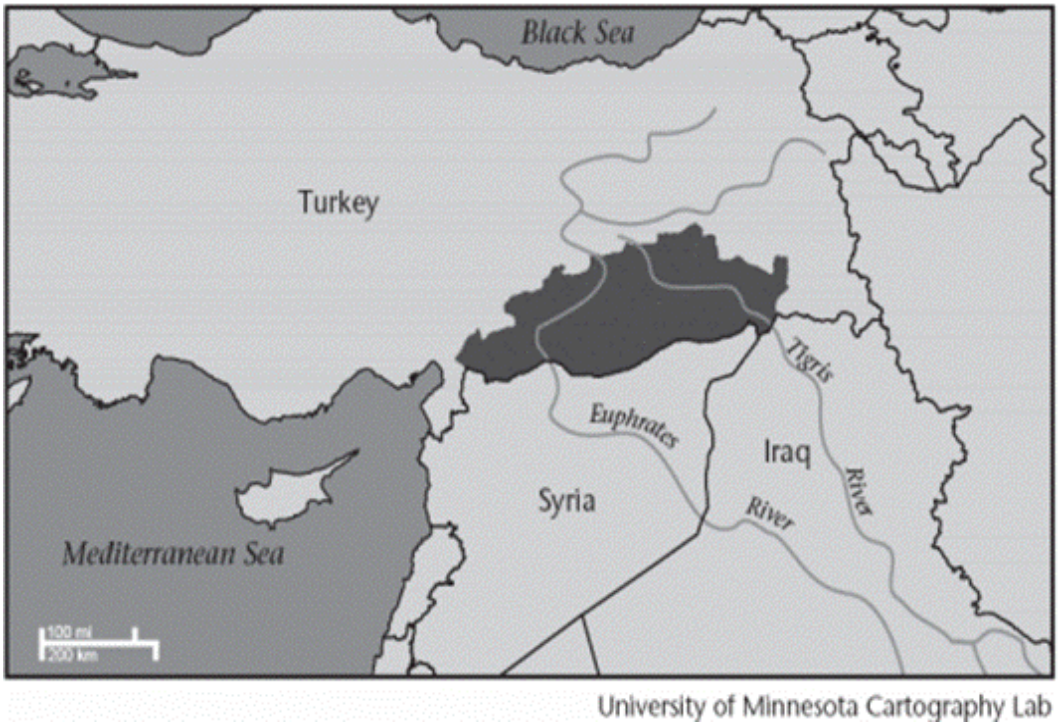


Figure 15: The area affected by the changes contemplated in the GAP project.[66]

This is a major project funded by Turkey and rejected by the neighbouring Arab countries, particularly Syria and Iraq, who can see how they are becoming increasingly dependent on Turkey which controls the use and management of water in the upper basins.

Although Turkey proposed the construction of a large aqueduct ("a peace aqueduct") to carry water from the Seyhan River (which flows into the Mediterranean Sea) to Syria, Jordan and Saudi Arabia, the latter countries rejected it in a bid to avoid becoming over-dependent on Turkey.

Turkey is currently using the power it has over water to pressurise its neighbour Iraq in exchange for oil and Syria in exchange for withdrawing its support for the Kurdish separatists, seeing as approximately 40% of the Kurdish population is living in Turkey, and is the majority population group in many eastern parts of the country.

66 http://ejts.revues.org/docannexe/ima...1-small480.png (consulted on 17 January 2014).

CONFLICT RESOLUTION AND COLLABORATION IN THE MANAGEMENT OF WATER RESOURCES - "GEOWATER"

Water is a finite, irreplaceable and essential resource which, in most parts of the world, is most commonly found in the form of surface freshwater that is distributed via lake and river basins shared by several countries. Accordingly, it is likely to be a source of dispute and conflict, although it can also constitute a meeting point between states looking for fair, equitable and sustainable water exploitation formulae.

Sources of potential water conflicts include the following:

- Scarcity (permanent and temporary)
- Differences in goals and objectives
- Complex social and historical factors (including pre-existing antagonisms)
- Lack of social engagement, i.e., when policies are developed by governments who have different interests or fail to involve those directly affected by water policy decisions
- Misunderstandings or ignorance of circumstances and data
- Asymmetric power between localities, regions or nations
- Significant data gaps or questions of validity and reliability
- Specific hydro-political issues at stake (dam construction or diversion of water, water abstractions for different purposes)
- Non-cooperative settings and value conflicts, especially in terms of water mythology, culture and water symbolism.

2002	• A principios de 2002, la organización Amigos de la Tierra de Oriente Medio inició el proyecto Buenos Vecinos del Agua con el objetivo de sensibilizar a la población sobre los temas relacionados con el agua y el medio ambiente en la región. Se han puesto en marcha varios programas de cooperación en Jordania, Palestina e Israel cuyo objetivo es promover el intercambio de ideas e información entre las distintas comunidades que habitan en la región. Estos programas han promovido también la campaña para proteger el río Jordán, que reúne a las partes concernidas de la región en torno a la labor conjunta de preservar el curso de este importante río.
2003	• En las conversaciones mantenidas entre India y Bangladesh en el marco de la Comisión Fluvial Conjunta, en septiembre de 2003, India aceptó incluir a Bangladesh en las discusiones futuras acerca del controvertido proyecto fluvial, valorado en 200.000 millones de dólares estadounidenses (172.000 millones de euros), que aportaría agua para la irrigación desde las cuencas del Ganges, Brahmaputra y Meghna a Haryana y Gujarat. En febrero de 2004, Bangladesh solicitó al Gobierno de la India que, antes de iniciar el proyecto, llevara a cabo una evaluación del impacto del proyecto sobre el medio ambiente y la biodiversidad.
	• En octubre de 2003, los Estados Unidos y México llegaron a un acuerdo sobre el agua utilizada para la irrigación. México, en deuda hídrica con Estados Unidos conforme a acuerdos previos, aceptó liberar agua de sus embalses para ayudar a los agricultores de Texas afectados por la sequía.
	• En noviembre de 2003, el Comité Técnico Permanente de la Cuenca del Limpopo estableció la Comisión del Curso de Agua del Limpopo (LIMCOM) con el objetivo de fortalecer la capacidad de gestionar mejor los recursos hídricos compartidos en la cuenca entre Sudáfrica, Botsuana, Mozambique y Zimbabue.
	• El 13 de diciembre de 2003, Irán firmó un contrato con Kuwait según el cual aquél se comprometía a suministrar agua potable a Kuwait durante por lo menos treinta años. Un volumen de 300 millones de m³ anuales será transportado por una tubería de 540 km de largo, cuya construcción exigirá una inversión de alrededor de 2.000 millones de dólares estadounidenses.
2004	• En 2004, Kazajstán advirtió sobre una posible catástrofe ambiental relacionada con los planes de China de desviar el curso de los ríos Irtysh e Ili. Preocupaciones similares se han expresado ante la propuesta de científicos rusos de volver a considerar un viejo plan soviético de desvío del curso de los ríos siberianos Ob e Irtysh con el fin de abastecer al Amu Daria y al Sir Daria. Kazajstán y China firmaron un acuerdo de gestión de los recursos hídricos transfronterizos, pero la comisión conjunta creada no logró que sus intereses fuesen tomados en cuenta.
	• El proyecto Dniéster-Odra, iniciado en 2004, es un proyecto de Eco-TIRAS, en asociación con ONG de Polonia y Ucrania, que fomenta la cooperación entre ONG locales y los Gobiernos estatales y locales en las grandes cuencas europeas. El proyecto tiene por objetivo compartir conocimientos en relación con la gestión integrada de las aguas transfronterizas de los ríos Dniéster y Odra.
	• En 2004, los países que comparten la cuenca del río Amazonas -Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guayana, Suriname, Perú y Venezuela- renovaron su compromiso de reducir el daño medioambiental y proteger la mayor reserva de agua dulce del Planeta. Representantes de estos países acordaron crear tres grupos de trabajo que considerarían el impacto de la contaminación en el río Amazonas en una reunión de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) que tendría lugar en Río de Janeiro, Brasil.
	• A pesar de algunas dificultades esporádicas, los Estados ribereños de la cuenca del Nilo continúan su labor en la Iniciativa para la Cuenca del Nilo (NBI), presentada oficialmente en 1999 como un proyecto que pretende fomentar el desarrollo conjunto y fortalecer las capacidades institucionales de la región del África oriental y de todos los Estados ribereños: Burundi, Congo, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenia, Ruanda, Sudán, Tanzania y Uganda. A finales de mayo de 2004, se implementó el Programa Transfronterizo de Acción Ambiental para la cuenca del Nilo, el primero de los ocho proyectos iniciados por el Programa de Visión Conjunta enmarcado por la NBI.
	• El 13 de julio de 2004, siete de las ocho naciones ribereñas del río Zambeze firmaron la Convención del Curso de Agua del Zambeze (ZAMCOM). Los Estados firmantes iniciaron el proceso de ratificación y su entrada en vigor, tras haberla ratificado dos tercios de los firmantes, se prevela para finales del año 2005.
	• El proyecto de Mejoramiento de la Gobernabilidad del Agua en la Cuenca del Volta, puesto en marcha en septiembre de 2004 por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA), tiene por objeto ayudar a Burkina Faso y Ghana en su tarea para definir principios comunes y construir un marco de cooperación internacional para la gestión de la cuenca del Volta.
2005	• A comienzos de 2005, la Unión Europea lanzó el proyecto de investigación denominado El Agua y los Recursos Ambientales en el Desarrollo Regional (WERRD), cuyo objetivo consiste en analizar las políticas y mejorar los medios de vida en las cuencas fluviales internacionales. En la actualidad, el proyecto se centra en el río Okavango y cuenta con la participación de Botsuana, Inglaterra, Namibia, Sudáfrica y Suecia.
	• En 2005, Bolivia y Chile llegaron a un acuerdo para compartir las aguas subterráneas del Acuífero del Silala, que ha sido motivo de conflicto durante años. No obstante, aún debe decidirse acerca del estatuto del Río Silala, una masa de agua que se disputan los dos países mencionados. Las conversaciones bilaterales se interrumpieron durante el mandato del Gobierno interino formado en Bolivia tras la renuncia del presidente Carlos Mesa.
	• En 2005, los Gobiernos de Honduras y Nicaragua solicitaron apoyo técnico y financiero a la Organización de los Estados Americanos (OEA) para mejorar sus relaciones fronterizas tras el desvío de las aguas del Río Negro a causa del huracán Mitch.
	• En abril de 2005, Amigos de la Tierra Canadá y Amigos de la Tierra Estados Unidos solicitaron al Gobierno de Canadá que presentara una denuncia ante la Corte Internacional de Justicia, con sede en La Haya, para que Estados Unidos detuviera la construcción del proyecto de desvío de las aguas del Lago Devil, en el estado de Dakota del Norte. Según Amigos de la Tierra, el proyecto trasladaría aguas contaminadas e introduciría especies acuáticas invasivas desde Estados Unidos a un río canadiense que fluye hacia la Bahía de Hudson.
	• Tras varios años de intentar que India interrumpa la construcción de la presa Baglihar en el río Chenar por considerar que ésta viola el Tratado de las Aguas del Indo, firmado en 1960, Pakistán ha solicitado la aplicación del mecanismo de resolución de disputas que consta en el Tratado. Ésta es la primera vez que una de las partes involucradas solicita la aplicación de dicho mecanismo. El Tratado establece que el Banco Mundial, que auspició su firma en 1960, debe designar un árbitro neutral para solucionar el conflicto.
	• En mayo de 2005, La Cruz Verde Internacional inició el diálogo sobre la cuenca del Plata, "Agua para la Vida", a través de su programa Agua para la Paz, en colaboración con Itaipú Binacional y el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC). En esas conversaciones de alto nivel han participado miembros de todos los sectores de la sociedad con el fin de identificar proyectos que contribuyan a mejorar la gestión de la Cuenca del Río de la Plata.
	• En junio de 2005, Guinea se incorporó a la *Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal* (OMVS, la Organización para el desarrollo del río Senegal), lo que ha reunido a los cuatro países ribereños (Guinea, Mali, Mauritania y Senegal) por primera vez en más de treinta años.
	• En julio de 2005, Israel, Jordania y la Autoridad Palestina firmaron un Memorando de Entendimiento según el cual se llevaría a cabo un estudio de dos años de duración para analizar los efectos sociales y medioambientales del transporte de grandes cantidades de agua a través de una tubería de 200 km de largo desde un pequeño canal en el Mar Rojo al Mar Muerto. El Banco Mundial aportó los 15 millones de dólares estadounidenses requeridos por el acuerdo.
	• En 2002, UNESCO y la OEA pusieron en marcha el proyecto sobre la Gestión de Recursos de Acuíferos Transnacionales (ISARM) de las Américas. El proyecto organizó tres jornadas, en 2003, 2004 y 2005, durante las cuales se presentaron los datos sobre aguas subterráneas transfronterizas recopilados en América del Norte, América Central y América del Sur y se hizo hincapié en la necesidad de hacer un seguimiento del proyecto.
	• En octubre de 2004, la UNESCO y la Universidad Aristóteles de Salónica, en Grecia, presentaron durante un taller conjunto un inventario preliminar de los acuíferos compartidos en el sudeste europeo. Estos fueron los primeros resultados del proyecto ISARM-MED, que se publicaron en 2005 y pueden verse en este capítulo.
	• En 2005, la UNESCO y la FAO publicaron una recopilación de todos los tratados e instrumentos legales existentes en el campo del uso de los recursos de aguas subterráneas, compilación que se publicó bajo el título: *Groundwater in International Law: Compilation of Treaties and Other Legal Instruments.*
	• En 2005, la Comisión de Derecho Internacional de la ONU seguía trabajando en la elaboración de un instrumento legal sobre recursos hídricos subterráneos transfronterizos, proyecto iniciado en 2002.

Figure 16: Timeline of geopolitical developments (international cooperation and conflicts) concerning water since 2002.[67]

67 Water, a Shared Responsibility, op cit, p 380.

Recent literature on the prevention and resolution of conflict over water has highlighted the need to move from descriptive studies towards the creation of measurable indicators that measure the performance of shared water systems, monitor the process of equitable sharing and provide the mechanisms for monitoring both the current state and changes in interdependent water systems.[68]

They must also provide more realistic insights through field studies[69] and include non-assessable variables on water resources (symbols, emotional or mythological charges and cultural values).

Theoretical approaches must be counterbalanced by practical examples of water sharing at every level.[70] Although there is great difficulty in measuring the performance, process and product of water sharing through quantitative and qualitative indicators, they can help us to develop the critical thresholds; articulate the interesting differences, as well as significant trends and developments; and put forward the data necessary for balanced decision-making. Useful indicators for the conflict prevention and resolution phases are the following:

— Operational/administrative interdependencies for sharing water:—Number of international basins and transboundary aquifers regulated by Resolution A/RES/63/124 on the law of transboundary aquifers[71] and applying to all types of transboundary aquifers.

- Dependency on inflow from other river basins.
- Impact on upstream water diversions and impoundments.
- Upstream and downstream integrative mechanisms.
- Systematic considerations of water users and uses interdependencies.
- High water stress, scarcity and poverty conditions.
- Basin-wide operational water planning and management.
- Surface and groundwater conjunctive use.
- Number of treaties and cooperative events.

68 Carius, A., Dabelko, G. D. and Wolf, A. T. op cit, p 61.

69 Gleick, P., Cain, N., Haasz, D., Henges-Jeck, C., Hunt, CKiparsky, M., Moench, M., Palaniappan, M., Srinivasan, V., Wolff, G. 2005. The World's Water 2004–2005: The Biennial Report on Freshwater.

70 Water, a Shared Responsibility, op cit, p 386.

71 RESOLUTION A/RES/63/124 ADOPTED BY THE UN GENERAL ASSEMBLY. The law of transboundary aquifers. 15 January 2009.

— On cooperation and conflict:

- Existing conflict accommodation and resolution mechanisms.
- Significant number of water treaties or conventions.
- Economic, scientific or industrial agreements.
- Cooperative events involving transboundary rivers.
- Unilateral projects, highly centralised water megaprojects.
- Existence of laws and regulations for fair water allocation.
- Stakeholders' involvement and participation mechanisms.
- Publication of joint inventories of transboundary resources.
- Effectiveness of community-based management.
- Newly internationalised river basins due to changes in borders and the emergence of new states.

— On vulnerability and fragility:

- High degree of rivalries, disputes and contestation within and between countries or areas.
- Ratio of water demand to supply.
- Environmental and social fragility, non-robust social system.
- Diminishing water quality and degraded groundwater dependent ecosystems.
- Poverty, lack of good sanitary conditions.
- Extreme hydrological events and periodic water disasters (flood and droughts) and protection mechanisms.
- Demand changes (sectoral) and distribution.
- Dependence on hydroelectricity.

— On sustainability and development:

- Expressed and implementable water conservation measures.
- Competence for dealing with and managing water related conflicts.
- Desire for and implementation of balanced environmental policies.
- Capacity to recover the true costs of water projects.
- Importance of virtual water in food trade.

According to the International Law Commission of the UN, what some authors have coined "hydrodiplomacy", i.e., the general principles that help to prevent conflict over water resources and even resolve them,[72] are the following:

- ·Equitable utilisation. States are entitled to a reasonable share in the beneficial use of shared water.
- ·Prevention of significant harm to other states: the obligation not to cause significant harm to other states through action that affects international watercourses.
- ·Obligation to notify and report actions and activities that may affect neighbouring countries.
- ·Obligation to exchange data, which has progressed considerably thanks to the ease of access to and sharing of information; nevertheless, information on water resources is still considered classified in some regions.
- ·Cooperative management of international rivers. The right of states in a shared basin to take part in the development, use and protection of shared water resources. Eckstein proposes collaboration based on the scale of the basin, with institutional mechanisms and approachable and adaptable management[73].
- ·Obligation to resolve disputes peacefully.

In 1978, the United Nations reported that there were 214 international basins. Today there are 276, due to the internationalisation of national basins through political changes, such as the break-up of the Soviet Union and the Balkan states, as well as access to better mapping sources and technology.[74] Approximately 40% of the world's population lives in these basins.[75] Around two billion people rely on an as-yet poor cooperation to ensure the supply of water.

If the management of international basins is subordinate to national interests or those of power groups, the likelihood of shortages, disputes and conflicts over water is huge.

It is also clear that large-scale, human-induced environmental pressure can affect national and international security, and some of this pressure has to do with water. In

72 Carrillo L. La Geohídrica. Nuevo paradigma de las relaciones internacionales para alcanzar el desarrollo sostenible. Ed. Ministerio de relaciones exteriores de Perú. Lima, 2008.

73 ECKSTEIN G. Water Scarcity, Conflict, and Security in a Climate Change World: Challenges and Opportunities for International Law and Policy; in: Wisconsin International Law Journal, Vol. 27, No. 3, p 436 et seq.

74 Kramer A., Wolf A., Carius A., Dabelko G. Managing Water Conflict and Cooperation. Op cit.

75 WORLD BANK. Op cit, p 39

1992, the UN Security Council expressed its concern over the link between security and the environment, stating that the non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security.[76]

Environmental security is crucial in the field of international relations. The links between the environment, conflict and cooperation are manifest, particularly in aspects relating to water. It has even been suggested that "Geowater" is the new paradigm in international relations, based on the following elements:

- Water as a source of power. The shortage of freshwater (real or imagined) has become a strategic issue. As UN hydrologist, Fernández Jáuregui, has pointed out, "since ancient times, access to water has become a source of power and/or the origin of great conflicts".[77]
- Water as a strategic resource. Nowadays, many areas suffer from "water stress" as result of scarcity in their regions (caused in turn by multiple factors: increases water uses, economic development, population growth, diversion of rivers, pollution, etc.). Although the situation is not widespread, the countries affected concentrate two-thirds of the world's population, with 385 million of these living in the Middle East. Therefore, controlling regions with abundant water resources (the Amazon, Paraná Basin, Guaraní Aquifer, the Congo Basin, etc.) has become a geostrategic goal.
- ·Geopolitical appreciation of water. Distribution by continent and population is very uneven (figure 36).

76 Document S/23500, Meeting of the Security Council of 31 January 1992.

77 Fernández Jáuregui C (2000). Water as a Source of Conflicts: A Review of the Focal Points for Conflicts in the World. op. cit., p 1.

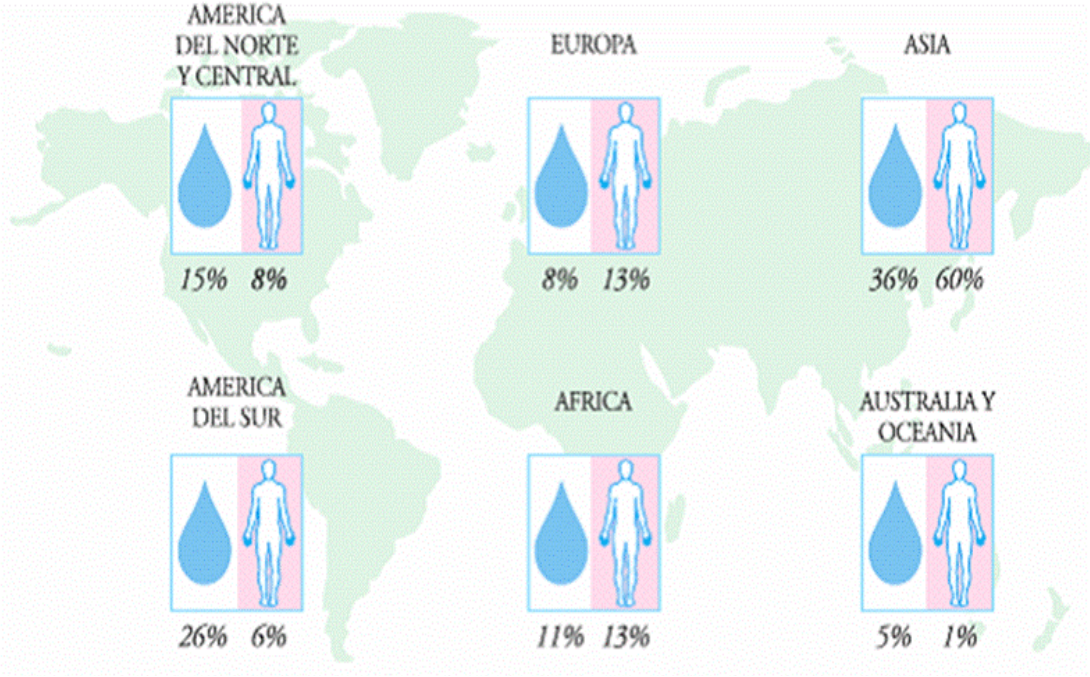


Figure 17: distribution of water and population as a percentage of total world population by continent.[78]

Fourteen percent of the world's population and 41% of its water can be found in the Americas, compared to 60% and 36%, respectively, in Asia. This causes geopolitical appreciation in the more advantaged areas.

- The appreciation of water reserves for the future, such as the Antarctic, Guaraní Aquifer, the Amazon and the Congo River Basin. These are all large freshwater reserves (in solid state in the case of the Antarctic) comprised both of surface and groundwater and shared by several countries.

In the current context of growing vulnerability, interdependence and complexity, one of the main ideas underlying the new management paradigm should be interdependence based on:

- Water interdependencies in terms of the different water uses (irrigation, supply, industry, etc.).
- Political interdependencies in terms of horizontal and vertical coordination.
- Cross-boarder interdependencies, given that most surface and groundwater reserves are shared between several states. This means that shared basins play an increasingly important role as management units and there is the belief that

78 Source: http://www.unesco.org.uy/phi/recursos/recursos.html (in Fernández Jáuregui C.2000 Op cit., p. 2).

water unites the territories through which it flows and should therefore be given priority over a state's desire to exploit the resource to the full.

This approach sees water as a catalyst for cooperation. While regions with shared water resources are likely to dispute over water, when used reasonably and equitably, cooperation allows water to be allocated more efficiently.

Cooperation is not an abstract term used to refer to peaceful coexistence, but an important mechanism for managing natural resources, considering the historical, political, economic and cultural tensions underlying water. Cooperation must combine technological capability with political will, and become an essential component of international agreements.

There are several noteworthy examples of international cooperation in water management, although the models will vary depending on the political or natural circumstances. Some examples of cooperation include:

- The Danube River Basin. Shared between 19 countries, the Danube is the world's most international river basin; some countries are located entirely within the basin, while others are only in part of it. It occupies an area more over 800,000 km2 and has numerous regional and transboundary aquifers. The International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR) was created in 1998 to promote and coordinate equitable and sustainable water practices and the conservation, improvement and rational use of the water.[79] It encompasses 13 countries in the basin and the European Union. It coordinates the Management Plan which was agreed by all partners in 2009[80] based on the national and basin reports of each Member, and supports the implementation of the EU's Water Framework Directive.
- Lake Peipsi. This is the fourth largest and the biggest transboundary lake in Europe. It is shared between Russia and Estonia, although Lithuania is part of the water basin that feeds it. It is managed by the Estonian-Russian Transboundary Water Commission, which was established in 1997 after the two countries (but not Lithuania) signed a bilateral agreement for the sustainable use of transboundary water bodies.[81] Both countries have made efforts to improve water supply systems and waste treatment plants and developed several national

79 http://www.icpdr.org/main, consulted on 15 February 2015.

80 EUROPEAN UNION. Regional policy. Panorama Inforegio No. 37. The EU Strategy for the Danube Region. A united response to common challenges. 2011.

81 MINISTRY OF THE ENVIRONMENT OF THE REPUBLIC OF ESTONIA AND THE RUSSIAN MINISTRY OF NATURAL RESOURCES. Lake Peipsi Chudskoe/Pskovskoe between Estonia and the Russian Federation. http://webworld.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr1/pdf/chap17_es.pdf. Consulted on 15 February 2015.

and international programmes to protect biodiversity. As a member of the EU, Estonia is implementing the Water Framework Agreement in its territory, while Russia is trying to meet the Millennium Development Goals concerning water. Together they have developed a joint lake monitoring programme.

- Rio de la Plata Basin and Guaraní Aquifer. The five countries comprising this area have joint principles for the sustainable development and management of the basin's abundant water resources (surface and groundwater). Although there is no legal framework for the joint management of groundwater resources,[82] the Guaraní Aquifer was a milestone. In addition, a number of actions have promoted integrated water management throughout Latin America.[83]

Of the European examples cited, special mention should be given to the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes.[84]

- The Nile Basin Initiative. The Technical Cooperation Committee for the Promotion of Development and Environmental Protection of the Nile Basin (TECCONILE) was created in 1993 with the intention of drawing up a development agenda. Shortly after, a series of talks were held under the auspices of the Canadian International Development Agency in order to create an informal mechanism for dialogue and the exchange of views between the Nile riparian countries. Within the TECNONILE framework, an action plan for the Nile Basin was prepared in 1995. However, it was not until 1999 that cooperation was given a significant boost with the creation of the Nile Basin Initiative (NBI) as an institutional mechanism that includes all the countries in the basin with the goal of fighting poverty and promoting economic development in the region. The NBI is guided by a shared vision, which is the achievement of sustainable development through equitable utilisation of the Basin's water resources.

The Initiative's main objectives are:[85]

- To develop the Nile Basin water resources in a sustainable and equitable way in order to ensure prosperity, security, and peace for all its peoples.
- To ensure efficient water management and optimal use of the resources.
- To ensure cooperation and joint action between the riparian countries.

82 Water, a Shared Responsibility, op. cit, P 501.

83 RUBIO E.M. La gestión integrada de los recursos hídricos: breve referencia al acuífero guaraní. In GUTIÉRREZ ESPADA et al., op. cit.

84 United Nations Economic Commission for Europe (op. cit), p 5.

85 GORVACHOV M. Water for peace: Peace for water. Ed. ExpoZaragoza 2008, p 19.

- To target poverty eradication and promote economic integration.
- Members of the Initiative have agreed to the following points:
- They recognise that the Nile River, its natural resources and environment are assets of immense value to all the riparian countries.
- They therefore commit to the creation of a Framework Agreement to promote integrated management, sustainable development, and harmonious utilisation of the water resources of the Basin, as well as their conservation and protection.

Cooperation mechanisms reduce the possibility of conflict in a basin where tensions arise on account of states' intention to exploit their waters to the full, something which goes against the interests of Egypt, the great beneficiary of the situation up until now. The following objectives should be mentioned:

- Constitute a forum for joint negotiations, taking all current and potentially conflicting interests into account in decision-making.
- Examine different perspectives and interests, facilitating new management options and advantageous solutions.
- Promote trust through joint collaboration and research.
- Institutional strengthening in the management of water resources, particularly in less developed countries lacking in economic, human, technical and even legal resources.
- Promotion of initiatives in relation to integrated water management, development and governance of transboundary basins, thus strengthening international cooperation.

The way to avoid violent conflict and create the conditions for long-term peace is to combat poverty, hunger and disease. Water is the key to achieving this.

M. Gorbachev.

CONCLUSIONS

- There is enough water to cater for the needs of the world's population; even when you consider what is freshwater and easily accessible (surface water in rivers and lakes and groundwater), there is still enough water left over for use in socio-economic activities (irrigation, energy and industry). Furthermore, the availability of water is assured as it is a renewable resource, thanks to the water cycle.
- Nevertheless, it is a finite resource that is experiencing growing pressure as countries develop and progress. The distribution of water by inhabitant and country is very uneven; "per capita" availability is very high in some countries and very low in others.
- Part of the water scarcity problem is caused by pollution; after it has been used in certain activities, it is unsuitable for other uses.
- It is indispensable for life, health and food safety. It the water used for sanitation and hygiene is scarce or of poor quality it can cause many diseases.
- Water is irreplaceable for many socio-economic activities, such as irrigation, industrial use and power generation. And because electrical power is needed to treat and desalinate water to make it drinkable, there is a close relationship between water and energy. Therefore, water is also a strategic resource for other important sectors.
- In recent years, growing concern over the uncertainty of water availability is further strengthening its perception as a strategic resource. Consequently, strategies have been developed to control the process for surface and groundwater.
- Many aquifers and basins are shared by two or more countries whose political boundaries do not always coincide with those of the river. Ever more detailed knowledge of aquifers shows that this is indeed the case.
- Furthermore, there is a risk of – open or latent - tension and conflict arising between states when one of them develops water policies that affect the interests of the neighbouring states. Some conflicts are explicit; others are mixed with a variety of international issues, further complicating the situation.
- However, there is also room for cooperation, and a shift in international water relations towards what has been coined "GEOWATER" - a new paradigm based on cooperation in the use and management of a resource that knows no borders and which unites people and lands in the water cycle.
- International law provides legal instruments for the regulation of waters. It proposes management that is based on natural water units (basins and aquifers),

that is sustainable, equitable and does not restrict the rights of third parties. It also recommends that international agreements be adopted in this respect.

BIBLIOGRAPHY

Aguilar G, Iza A. Gobernanza de aguas compartidas. Aspectos jurídicos e institucionales. UICN, serie de política y Derecho ambiental No. 58, Bonn. 2009.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. Law on Water Resources. Project presented at the Berlin Conference, 4–21 August 2004.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. Seoul Rules on International Groundwater, 1986.

AURA Y LARIOS DE MEDRANO A.M. La Regulación Internacional del Agua Dulce, Práctica Española. Aranzadi Derecho Administrativo, Pamplona, 2008.

Campíns M. Los retos de la cooperación regional en Asia Central: más sombras que luces en la gestión de los recursos hídricos compartidos. Revista electrónica de Estudios Internacionales No. 19 (2010).

Caponera D. El régimen Jurídico de los recursos hídricos internacionales. Estudio Legislativo No. 23 de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 1982.

CARIUS, A., Dabelko, G. D. AND Wolf, A. T. Water, Conflict, and Cooperation. ECSP Report, No. 10, pp. 60–66. 2004

Carrillo L. La Geohídrica. Nuevo paradigma de las relaciones internacionales para alcanzar el desarrollo sostenible. Ed. Ministerio de relaciones exteriores de Perú. Lima. 2008.

COM (2000) 1 final, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on use of the precautionary principle. Brussels 2.2. 2000.

COMEST. COMEST'S Expert Report on the Precautionary Principle, UNESCO, Paris, 2005.

United Nations Economic Commission for Europe. The UNECE Convention of 1992 Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. Ed: UN, New York and Geneva, 2004.

Conclusiones 3er foro 2008 Agua para el Desarrollo, Cooperación en cuencas Internacionales. Ed. Fundación Canal, Madrid 2008.

Barcelona Convention and Statute on Freedom of Transit. Barcelona, 20 April 1921.

Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of Water Policy.

Document S/23500, Meeting of the Security Council of 31 January 1992.

ECKSTEIN G. Water Scarcity, Conflict, and Security in a Climate Change World: Challenges and Opportunities for International Law and Policy; in: Wisconsin International Law Journal, Vol. 27, No. 3.

Water, a Shared Responsibility. Second UN World Water Development report. Zaragoza. 2006

ESPINOSA A. "La Guerra del Agua" Egipto vs Etiopía. http://www.ort.edu.uy/facs/boletininternacionales/contenidos/168/enfoquesuno166.html. Consulted on 12 January 2014.

FAJARDO T. El Agua de Palestina bajo el régimen de ocupación de Israel. In GUTIÉRREZ ESPADA et al. (Coords). El Agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas. Murcia, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, 2009.

FAYANÁS E. http://www.nuevatribuna.es/articulo/medio-ambiente/el-mekong-la-muerte-de-un-ro/20110412124605053267.html. Consulted on 15 January 2014.

Fernández Jáuregui C. Water as a Source of Conflicts: A Review of the Focal Points for Conflicts in the World. International Hydrological Programme. UNESCO. 2000.

Fernández Jáuregui C, Crespo Milliet A. Las aguas transfronterizas en el marco de la crisis mundial del agua. Fundación Agbar, Barcelona. 2009.

Gleick, P., Cain, N., Haasz, D., Henges-Jeck, C., Hunt, CKiparsky, M., Moench, M., Palaniappan, M.Srinivasan, V., Wolff, G. The World's Water 2004–2005: The Biennial Report on Freshwater. 2005.

GORVACHOV M. Water for peace: Peace for water. Ed. Expo Zaragoza 2008.

GRASA R. Los conflictos "verdes", su dimensión interna e internacional. Ecología política No. 8, Ed Fuhem/Icaria. 1994.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2006, Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis. United Nations Development Programme. Madrid.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Reports of Judments, Advisory Opinions and Orders Case Concerning The Gabcikovo-Nagymaros Proyect (Hungary / Slovakia). Judgment of 25 September 1997.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Reports of Judments, Advisory Opinions and Orders Case Concerning pulp mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay). Judment of 20 April 2010.

IPCC. Fourth Report on Climate Change (Synthesis report).

Kramer A. Wolf A. Carius A. Dabelko G. Managing Water Conflict and Cooperation. The keys to managing this. A world of science (special issue) Vol 11, no. 1 (January–March), UNESCO. 2013.

A/RES/51/229 RESOLUTION ADOPTED BY THE UN GENERAL ASSEMBLY. Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses.

RESOLUTION A/RES/63/124 ADOPTED BY THE UN GENERAL ASSEMBLY. The law of transboundary aquifers.

RUBIO E.M. La gestión integrada de los recursos hídricos: breve referencia al acuífero guaraní. In GUTIÉRREZ ESPADA et al. (Coords). El Agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas. Murcia, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, 2009.

SAHUQUILLO A. (Chapter Conjunctive use of Groundwater and Surface Water). (Theme Groundwater), Edited by Luis Silveira and Eduardo Usunoff, in Encyclopaedia of Life Support System. Eolss Publishers, Oxford UK. 2002.

SAHUQUILLO A. La importancia de las aguas subterráneas. Revista Real Academia Ciencias Exactas Físicas y Naturales (Spain). Vol. 103, No. 1. 2009.

SALINAS S. La Cuenca Hidrográfica en el Derecho Internacional de los recursos hídricos. In GUTIÉRREZ ESPADA et al. (Coords). El Agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas. Murcia, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, 2009.

SAURA ESTAPÁ, J. El Derecho humano al agua potable y al saneamiento en perspectiva jurídica internacional. Derechos y Libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas No. 26, 2012.

Seguridad y medio ambiente, especial medio ambiente 2011. http://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2011/cap7_5.html. Consulted in January 2014.

EUROPEAN UNION. Regional policy. Panorama Inforegio No. 37. The EU Strategy for the Danube Region. A united response to common challenges. 2011.

VAN DER VALK, M. and KEENAN, P. (Edits). The right to water and water rights in a changing world. Colloquium Paper. Delft, The Netherlands, 2011.

WINTER TC, HARVEY J.W., FRANKE O.L. ALLEY W.M. Ground Water and Surface Water, a single resource. US Geological Survey Circular 1139.1998.

WORLD BANK. Sustaining Water for All in a Changing Climate. World Bank Group Implementation Progress Report. The World Bank ed. Washington DC, 2010.

Websites consulted

http://ejts.revues.org/docannexe/ima...1-small480.png (consulted on 17 January 2014).

http://webworld.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr1/pdf/chap17_es.pdf. (Consulted on 15 February 2015).

http://www.icpdr.org/main. (Consulted on 15 February 2015).

http://www.karakalpak.com/stanaral.html. (Consulted on 16 January 2014).

http://www.lavanguardia.com/natural/20141001/54416512573/el-mar-de-aral-marca-un-nuevo-record-de-tragica-sequia.html. (Consulted on 12 January 2015).

http://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2011/cap7_5.html. (Consulted on 20 January 2014).

http://www.mrcmekong.org. (Consulted on 27 January 2015).

http://www.nuevatribuna.es/articulo/medio-ambiente/el-mekong-la-muerte-de-un-ro/20110412124605053267.html. (Consulted on 15 January 2014).

http://www.ort.edu.uy/facs/boletininternacionales/contenidos/168/enfoquesuno166.html. (Consulted on 12 January 2014).

http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm (consulted 16 February 2015).

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII12&chapter=27&lang=e. (Consulted on 18 January 2015).

- Submited: 8 july 2014.
- Accepted: 19 january 2015.

JOURNAL OF THE SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

Samuel Nájera Bailón
Doctoral candidate Complutense University of Madrid.

E-mail: s.najera.bailon@gmail.com

SPACIAL ANALYSIS OF VIDEO SURVEILLANCE AS A TACTICAL RESPONSE TO TERRORISM AND ORGANISED CRIME TRENDS: CASE STUDY OF MADRID

Abstract

Terrorism and organised crime are two of the most pressing threats that our societies must combat. Urban areas in western countries form the perfect environment for their growth and penetration. In this research paper, we analyse the pros and cons of CCTV systems and the role that they should play as part of a national security response. The central district of Madrid has been chosen as a laboratory for this analysis, given both its unfortunate history of terrorist acts and the continued proliferation of organised crime cells operating within the city. As a result, we have endeavoured to develop a method that guarantees the tracking of any subject/object within a predefined perimeter, using only existing infrastructure.

KeyWords

Terrorism, Organised Crime, CCTV Systems, National Security.

SPACIAL ANALYSIS OF VIDEO SURVEILLANCE AS A TACTICAL RESPONSE TO TERRORISM AND ORGANISED CRIME TRENDS: CASE STUDY OF MADRID.

INTRODUCTION: VIDEO SURVEILLANCE AS AN INSTRUMENT

Terrorism, and likewise organised crime, have been evolving as our societies themselves have evolved,[1] adapting both to the population upon which they act and also to the geographical context within which they proliferate:[2] thereby allowing for the identification of spatial and temporal patterns of behaviour[3] that assist us in the neutralisation of their networks.

The emergence of jihadist terrorism, first as an international and then a global force, represents the logical and de facto progression of a trend that first surfaced in Spain in the mid-1980s. From this point onwards, national and international terrorism have continued to operate side by side. Even though Islamist terrorism had set its own agenda in the decade prior to this, it was the dawn of a new decade that marked a turning point. The set of networks established in the 1980s began to be fully operational in the last decade of the 20th century.

In 1991, on the occasion of the Middle East Peace Conference in Madrid,[4] an effort on the part of the Spanish government to reconcile the positions of Israel, Palestine, Syria, Lebanon and Jordan, an attack was planned that would have seen a hijacked plane crash into the Royal Palace.[5]

This plan, which could have resulted in the Spanish version of the 9/11 attacks, did not seem to generate the institutional interest required for evaluation, diagnosis and prognosis –which, from an applied perspective, entails police work ahead of

1 GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo. El laboratorio del miedo: una historia general del terrorismo. [The Laboratory of Fear: A General History of Terrorism] Barcelona, Ed. Crítica. 2013. Pp 870.

2 BURLEIGH, Michael. Blood and Rage: A Cultural History of Terrorism. Here: Madrid, Ed. Taurus. 2008. p. 736.

3 NÁJERA BAILÓN, Samuel. Terrorismo y piratería en el Índico: una visión geopolítica. [Terrorism and Piracy in the Indian Ocean: A Geopolitical View] Madrid. E-prints UCM. 2012

4 Madrid, 30 October to 1 November 1991.

5 JORDAN, Javier. El terrorismo Yihadista en España. [Jihadist Terrorism in Spain] University of Granada. Web Resource. http://www.ugr.es/~terris/Terrorismo%20islamista%20en%20Espana.pdf> [6 March 2014,10:00]. 2005, p. 4.

any attacks– of those groups that could potentially foster irregular activities that run counter to national and civil interests.

This state of affairs leads us to question an inescapable duality, which in absolute terms, but essentially applied to national and citizens' interests, is evident in security; at least in our country. The dispersal of the two fundamental cornerstones that it comprises (perception and practice) highlight the vulnerabilities endured by our society in the face of contemporary global risks.

Human security,[6] or more appropriately understood by any Weberian state in its application as security of perception, was defined for the first time in a human rights report dated 1994. In this document, it is defined in the following way: "the sense/sentiment of security without the presence of any fear or deficiency".

The intention behind this new conceptual approach was to break the mould of the traditional notion held as part of the security paradigm.[7] After the above-mentioned report in 1994, the defence of those concerned by a sense of security or insecurity became more significant.[8] With this backdrop in mind, K. Kampová divides this perception into two causes: a) chronic elements (famines, disease, and poverty) and b) trends that may accidentally affect stability within society. We will focus our attention on the second typology, given the phenomenology that envelops it.

Although some authors believe carrying out an attack to be straightforward, they nonetheless concede that its likelihood of success is more limited.[9] Attacks carried out by the insurrectionist cell Mateo Morral[10] (a subversive group of a markedly terrorist nature whose technical-logistical potential must be classed as in an initial phase) in strategic locations in Madrid and satisfactory activation of explosive devices brings to light the ease with which any organisation or individual may unleash the psychology of terror.

This fact confirms the kind of optical illusion we come across when we objectively, specifically and pragmatically analyse the vulnerabilities of our state when faced with

6 Direct translation of the Human Security concept.

7 This being the physical defence of a geographical area defined by a set of borders..

8 KAMPOVÁ, K. The concept of social risks perception. WIT Transactions on Information and Communication Technologies. Slovakia. 2010, p.128. Vol 43. Pp 127 – 136.

9 JORDAN, Javier. La evolución del terrorismo yihadista global después del 11-S: repercusiones sobre la seguridad europea y española. [The Evolution of Global Jihadist Terrorism since 9/11: Repercussions on European and Spanish Security.] Chapter of the book. Terrorismo sin fronteras: Actores, escenarios, y respuestas en un mundo global. [Terrorism without Borders: Actors, Stages and Responses in a Global World.] Ed. Thomson Reuters. 2010. Madrid. Pp. 237.

10 NÁJERA BAILÓN, Samuel. Tras la huella de "Mateo Morral". [On the trail of "Mateo Morral"] Press, 2015.

the threats of terrorism and organised crime. Given present economic circumstances, we should wonder what lurks behind this smokescreen in practice. This can be particularly noted in the analysis made by the media and experts following the attacks carried out in Boston, London or Paris, to cite but a few examples.

We therefore address a series of issues inherent to the circumstances surrounding the sense of security that prevails in our societies, a result of the traditional lack of transparency and communication.

Within the complex system of perceptions, CCTV is understood from three perspectives. The first is for those within public or private institutions who deem the presence of a permanent system of control to be an appropriate way of producing evidence or countering potential unlawful acts. As part of an exercise in political responsibility, Boston Borough Council assures that:

"The Boston Borough Councils CCTV System has been developed in response to the growth of crime and fear of crime in the town and surrounding villages. The sole purpose of the Boston Borough CCTV System is to make the town a safer and more welcoming place at any time of the day or night, allowing all citizens and visitors, regardless of age, gender or race, the opportunity to participate fully and without fear in the life of the town".[11]

In turn, this perspective has consequences that concern the second perspective.

This is notably the case for those who consider the level of security to be a notch higher when video surveillance is in operation due to the presence of these audio-visual recording devices. In an analysis entitled *The Effectiveness of Public Space CCTV*[12] concerning society's perception of the installation of video surveillance systems in urban centres, published by the Scottish government based on research carried out by authors such as MITCHELL,[13 y 14] GILL. *et al.*,[15] and HENDERSON[16] amongst others,

11 BOSTON CCTV CODE OF PRACTICE. 2010. Document can be downloaded at http://www.boston.gov.uk/index.aspx?articleid=3922 [6 March 2014, 10:00]. Emphasis added by author..

12 EFFECTIVENESS OF PUBLIC SPACE CCTV. A Review of Recent Published Evidence Regarding the Impact of CCTV on Crime. Justice Analytical Service. Police and Community Safety Directorate Scottish Government. Edinburgh. 2009, p.21 http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/294462/0090979.pdf>[6 March 2014, 10:00]

13 MITCHELL, T. (a). Maybole Town Centre CCTV Evaluation. Community Safety Partnership. South Ayrshire. 2004.

14 MITCHELL, T. (b). Prestwick Town Centre CCTV Evaluation. Community Safety Partnership. South Ayrshire. 2004.

15 GILL, Martin.; SPRIGGS, Angela. Home Office Research Study 292: Assessing the Impact of CCTV. Home Office Research, Development and Statistics Directorate. 2005.

16 HENDERSON, R. CCTV Awareness Opinionmeter Survey 2006. South Lanarkshire Community Safety Partnership. 2006.

the conclusion drawn is that the installation of systems currently available generates a clear increase in public feelings of safety.

A third perspective is that of those who believe that the presence of CCTV cameras enables complete control of society as well as intentional repression of individual freedoms.[17] Associations such as BIG BROTHER WATCH[18] are unequivocal advocates of this vision opposing the existence of a panopticon model conceived and managed by the state; whether this be due to objective ignorance regarding the functioning and integration of these systems or because they are conditioned to defend an ideology that opposes the introduction of such control measures.

For the sake of objectivity, *After Boston: The pros and cons of surveillance cameras*[19] demonstrates the reasons underpinning the inconsistency observed among those who support the existence of a panopticon system. Their main argument is that after the attacks in London in the summer of 2005, it took several weeks and thousands of agents in order to identify those involved. In the case of Boston, the FBI required only three days to obtain a clear image that could be disseminated in order to identify the suspects.

Although it is true, as the author points out, that software has improved considerably since 2005, it cannot be claimed that CCTV installed on our streets, whether held in public or private hands, has the capacity required to generate relevant intelligence in real time. Taking the same viewpoint, Bauman[20] refers to the use of video surveillance as a tool for espionage and defence and reveals the current infeasibility of a real-time panopticon system:

"Since 9/11, the number of hours needed by Air Force employees in order to recycle the intelligence supplied by the drones went up by 3,100 per cent — and each day 1,500 more hours of videos are added to the volume of information clamouring to be processed. Once the limited 'soda straw' view of drone sensors [the type of reduced vision obtained with the single camera systems of the Predators] is replaced with a 'Gorgon stare' [video capture

17 SEQUERA FERNÁNDEZ, Jorge. Prácticas distintivas y control urbano como mecanismos de gestión de las conductas: el caso de Lavapiés (Madrid). [Distinguishing Practices and Urban Control as Behavioural Management Mechanisms: The Case of Lavapiés]. Chapter from the book: La ciudad como ecosistema urbano. [The City as an Urban Ecosystem] 2010. http://uam.academia.edu/JORGESEQUERA [6 March 2014,10:00]

18 BIG BROTHER WATCH. The Price of Privacy: How local authorities spent 515m on CCTV in four years. 2012. <www.bigbrotherwatch.org.uk/files/priceofprivacy/Price_of_privacy_2012.pdf>[6 March 2014, 10:00]

19 HEATHER, Kelly. After Boston: The pros and cons of surveillance cameras. CNN. 2013 <http://edition.cnn.com/2013/04/26/tech/innovation/security-cameras-boston-bombings/ > [6 March 2014,10:00].

20 BAUMAN, Zygmunt; LYON, David. Liquid Surveillance. Barcelona Ed. Paidos. 2013, p. 29.

technology formed by nine cameras] able to embrace a whole city in one go (an imminent development) 2,000 analysts will be required to cope with the feeds of just one drone instead of the nineteen analysts doing the job today."

If we address the dilemma of the potential of CCTV systems in urban areas we are able to consider them as passive instruments, (taking an opposing viewpoint to that of other systems whose purpose is the so-called targeted killing common to a certain type of drone), some of which are equipped with software integrated within the capture system, which are labelled smart cameras (that nearly always depend on external software not integrated into the camera itself), rendering real-time analysis impossible. Video surveillance systems must thus be considered innocuous. In fact, they acquire a certain degree of added value when they are used as part of a network and with a specific purpose in mind.

TOWARDS A TACTICAL CLASSIFICATION OF CCTV

The objective proposed in this paper is to evaluate and diagnose the state of CCTV systems in the district Madrid Centre by addressing their geographical distribution and visual potential, as well as their tactical and strategic capacity as a response to terrorism and organised crime. Ultimately, our intention is to propose the operative and temporary use of a passive system, whereby the intended aim is always one of public interest. Moreover, a secondary objective is to generate an approach with a tactical, coordinated response that would enable the closure or opening of a specific area by means of the combination of CCTV systems, native traffic systems and the appropriate security forces.

The selection of the area of analysis, the district Madrid Centre (5.24 km^2; 0.87% of the area of the municipality, 150,000 registered inhabitants), is essentially due to two reasons, which are intertwined:

a) The first pertains to the political-administrative nature of the city, whereby it serves as a nerve centre and constitutes an attractive target for those who wish to express a show of force against state power. Simultaneously, this current urban niche provides organised crime with an ecosystem where it finds those elements essential to its survival and the proliferation of its networks: a) a market at which to target a particular product; b) an environment in which they as individuals, as well as their activities, do not stand out; c) a high level of connectivity (internal and external); d) diversification of target groups allowing for the opening up of new markets.

b) The second relates to a space-time correlation. Historically, the Centre district has fallen victim to an extremely high proportion of the acts of terrorism that have occurred over the last 150 years. Several that stand out have had a major

impact on society and on various state institutions. Consequently, these must be considered as an active focal point.

Subsequent to defining the scope of analysis, a further step was to determine whether or not a census of installed systems existed. This would exclusively consider cameras of interest to the current study as those directed at public highways, or those that serve as inter- or intraurban connection points, irrespective of whether these were of a public or private nature. After having taken this into consideration, three spatial levels were defined:

a) *Subterranean domain:* this is understood as any public form of infrastructure below ground allowing for the transit of people or vehicles. This essentially boils down to Metro services as well as the tunnels pertaining to the urban road network. It is worth mentioning the existence of car parks of a magnitude large enough to generate small-scale suburban distribution networks. Since it is clearly impossible to access Metro network control systems, modelling this environment from a systemic perspective calls for this to be deemed a closed element due to its potential capacity for complete shutdown. In fact, this would make it impossible to access or escape via this means.

b) *Public domain at ground level:* understood as conventional public areas, i.e. streets. It is at this level that practically all public and private CCTV systems are to be found.

c) *Subaerial domain:* this is defined as the upper part of any structure or installation existing above ground level in the public domain for which the access route is either public or private property. Systems installed in this domain tend to serve two basic purposes: peripheral control, of a strategic nature, or control of access to the location in question. Given the inability to access these sites, as well as the infeasibility of registering them by means of any other medium (high resolution imagery, photographic flights, etc.), this has been classed as a domain not to be significantly evaluated.

After defining the spatial scope, a classification system was selected. *Crime Prevention Through Environmental Design,*[21] based on a logic of functionality, aims to redesign those areas where there is a high sense of insecurity. As part of a classification system that is easily extrapolated to the use of CCTV systems, it defines four categories: a) natural surveillance b) natural access control c) territorial reinforcement d) maintenance and space management. Müller and Boss,[22] underscoring this functional logic, consider a

21 CPTED. Crime Prevention Through Environmental Design Guidebook. National Crime Prevention Council. Singapore. 2003.

22 MÜLLER, Christoph.; BOOS, Daniel. Zurich Main Railway Station: A typology of Public CCTV Systems. Surveillance & Society. Ed. Norris. 2004. Pp.161-176.

system of classification based on four typologies: a) access control; b) conduct control; c) registering evidence; d) flow control and planning of deployment.

Although it is true that these classifications are ideal from an academic perspective, a tactical approach to such systems requires express planning. For this reason, it has been determined that from a strategic perspective they must be classified into three levels:

- *Preference Interest View (PIV):* this refers to those cameras that, due to their location, allow for control of Level 1 reporting lines. This has been attributed to several omnidirectional cameras found at a height of at least 2 metres above ground level, whose purpose is an overall view of the surrounding area. The combination of these devices in a strategic constellation permits visual control of the access and exit points along a predefined urban perimeter.
- *Secondary Interest View (SIV):* within this classification we consider those cameras that serve to support PIV systems with a view to closing off perimeters; as well as those that enable strategic control within those areas where coverage of fields of vision is poor.
- *Regular Interest View (RIV):* this category includes the remaining cameras, which, from a strategic perspective, supply information of little interest.

The identification of those who breach delimitations is just as important as delimiting an area itself. By reason of this maxim, it has been considered necessary, from an intelligence perspective or for the sake of seeking judicial proof, to classify installed systems based on their potential functional use. The result is the following:

- *Facial Recognition Capability (FRC)*: defined as the combination of the quality of the sensor and the focus in use. This, in turn, may be fixed or variable, whereby zoom is used. This allows for a sharp image of a supposed subject.
- *Subject Recognition Capability (SRC):* the group of systems that enable us to determine the traceability of a subject in an urban environment once the subject has been identified (by clothing, build, etc.). At a specific point in time, supposing that the subject passes such a system at a minimal distance, the cameras above can take on a FRC function.
- *Tracking Recognition Capability (TRC):* these are cameras that due to their potential low quality, allow neither for FRC nor SRC functions; nonetheless, once the subject has been defined, images captured can determine whether he or she has entered into a protected field of vision.
- *Plate Recognition Capability (PRC):* such cameras have been equipped with the requisite capacity for the identification of a vehicle's number plate. We have also included mobile systems installed within police force patrol vehicles in this section.

From a coordination perspective, or even with regard to the installation of common command and control, these can be classed according to their level of technology; a distinction may be drawn between those that already offer digital output and those that still currently only provide analogue output. In turn, cameras equipped with digital technology can be subdivided into those with (a) a closed connection within an internal system –often seen in surveillance systems for isolated sole buildings– (b) connection to a central switchboard via IP or mobile networks –common in private systems. Here, in order to avoid potential disconnection of telephone lines, mobile data transmission networks are used; (c) connection to a central switchboard by means of a fibre optic network –this is especially used in installed CCTV systems.

SPATIAL ANALYSIS OF SYSTEMS

On the basis of the tactical classification proposed, where we have combined the functional, strategic and technological functions, a census of all the available systems has been drawn up, with due consideration taken of all systems located within the administrative boundaries of the Centre district. While it is true that certain systems located in adjacent sites may also be capable of providing relevant strategic information, they have not been classified within the census, although we have included them in the maps that we have drawn up. The following grounds explain our decision since an exponential increase in the area subject to analysis generates an area of influence with respect to the district perimeter that is not able to be encompassed within the scope of this research.[23]

Coming back to address the spatial component, the changeable nature of CCTV systems has also been indicated. This fluctuation in the census may be explained by (a) an update of systems; (b) their maintenance; (c) disuse of the area subject to control (for instance, shops closing or institutional buildings that are no longer in use). As a result, it is necessary to ensure recurrent updating and it proves difficult to determine an exact number of cameras at any given time.

23 Despite the fact that, and that this has been communicated to the appropriate law and order authorities, it is not merely my wish to generate such a catalogue, but that objectively there exists an urgent need to do so in order to obtain baseline data able to be transformed into a tactical response when this is needed, the lack of interest shown both by the National Police Corps (except for those in the middle echelons who recognised the potential use of this research) as well as by the Municipal Police of Madrid is devoid of all logic in current circumstances in which we institutionally see calls for a culture of intelligence to be fostered, yet where in practice this seems to once more be nothing but a smokescreen. It seems to be that the saying "security is everyone's concern and a concern for everybody" falls on deaf ears when those from academic circles endeavour to carry out applied research aimed at safeguarding citizens' and the administration's interests.

In sum, it has been considered that a total of 1,147 cameras are stable, with an average density of 218 cameras per square kilometre, that there are 8.54 cameras per thousand inhabitants (according to data from the municipal population register from January 2014) and that there exists a ratio of 0.044 cameras per inhabitant and square kilometre. These figures vary depending on the neighbourhood in question, displaying the following configuration:

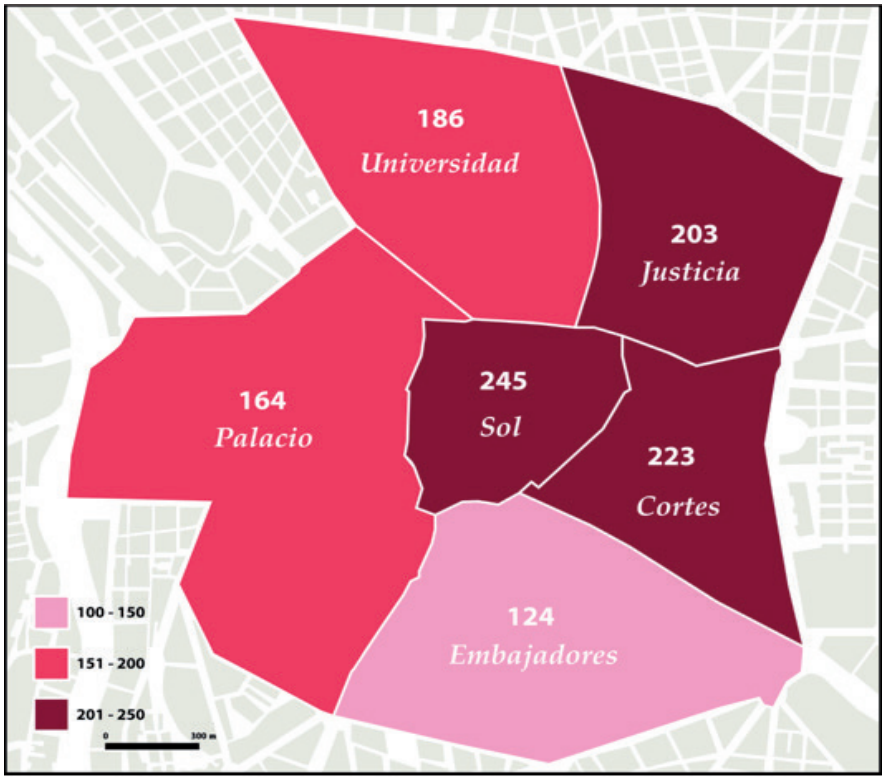


Figure 1. Administrative statistical representation of the number of CCTV systems by neighbourhood within the central district of Madrid. Source: prepared by the author

The distribution observed along these lines is seen for diverse reasons, in particular social, urban, tourism, economic, political and criminal causes. Although great interest lies in the analysis of multi-criteria correlations, which are able to be extracted from the factors that underpin the choice to install CCTV systems in certain areas, this does not fall within the purpose of this article. In this respect, we must highlight the contribution made by Felipe Javier Hernando.[24]

24 (a) HERNANDO SANZ, Felipe Javier. Espacio y delincuencia. Atlas criminológico de Madrid [Space and Delinquency. Criminological Atlas of Madrid] (1983-1997). Ed. Consejo económico y social. Madrid. 2000; (b) HERNANDO SANZ, Felipe Javier. Análisis de la oferta y el tráfico de drogas en el municipio de Madrid desde una perspectiva espacial. [Analysis of drugs supply and demand within the municipality of Madrid from a spatial perspective.] Universidad of Complutense Geography Annals. Madrid. 2002 pp 281-292.; (c) HERANDO SANZ, Felipe Javier. Atlas de la seguridad de Madrid. [Madrid Security Atlas.] CISEM. Observatorio de la Seguridad Madrid. 2007.

If we continue to analyse the distribution of CCTV systems from a strictly spatial perspective (and not an administrative one), the density configuration adopts a multifarious nature. This being defined as a hierarchical nodal system wherein the displacement of the centroids reminds us of a system of diaspora, in which the administrative boundaries no longer serve a functional purpose, which instead is acquired by the internal urban dynamic. This thereby generates a 'continuous' space in which one essential factor emerges: the discordance that arises between the administration and the internal dynamic. To a certain degree, this discrepancy could be the reason why certain corrective measures have been put into place.

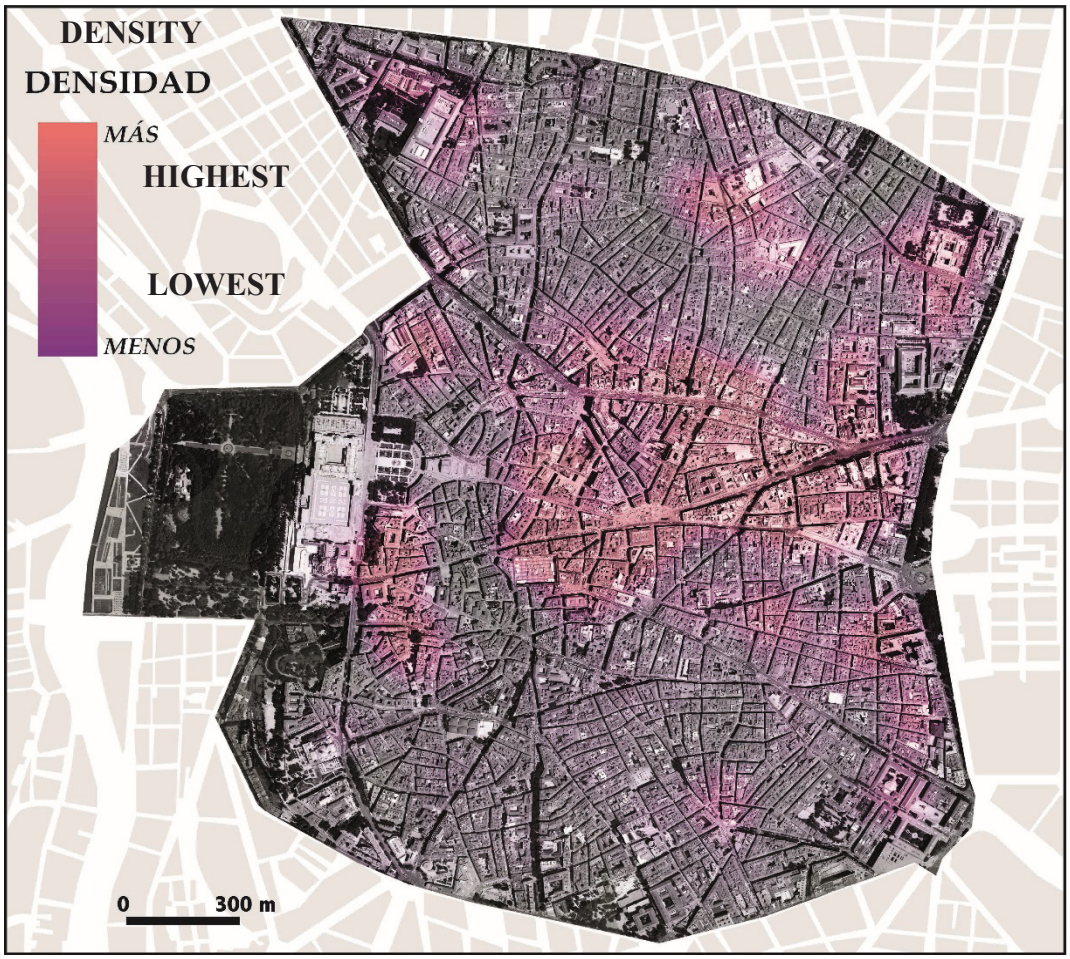


Figure 2. Representation by means of quadratic interpolation of the camera density in the central district.
Source: Prepared by the author

Nonetheless, it must be borne in mind that the functionality par excellence, portrayed in the image above, makes reference to the spaces used by public administration (although these do not mirror administrative boundaries), relegating other aspects to second place (social, economic and criminal aspects) if we take the percentage distribution of public systems installed and their potential use into account. In the census, 514 CCTV systems were identified as associated with public or administrative

bodies; of which 60[25] are operated by the Municipal Police of Madrid, with a focus (according to the report) on two locations: Plaza Mayor (26) and Montera-Ballesta (34; figure obtained by differentiation).

On the other hand, this research has identified a total of 134 cameras in the space defined as the street level public domain and an estimation of 200 over the whole area below ground (tunnels, excluding the Metro network), above ground and also subaerial cameras, which are controlled by CISEM. As a result, 380 cameras pertaining to the public administration are being used for perimeter defence of buildings and access routes (understood as physical entry points or points in proximity to highways). Within this group, 123 (32.3%) could be automatically adopted for use by means of signal duplication.

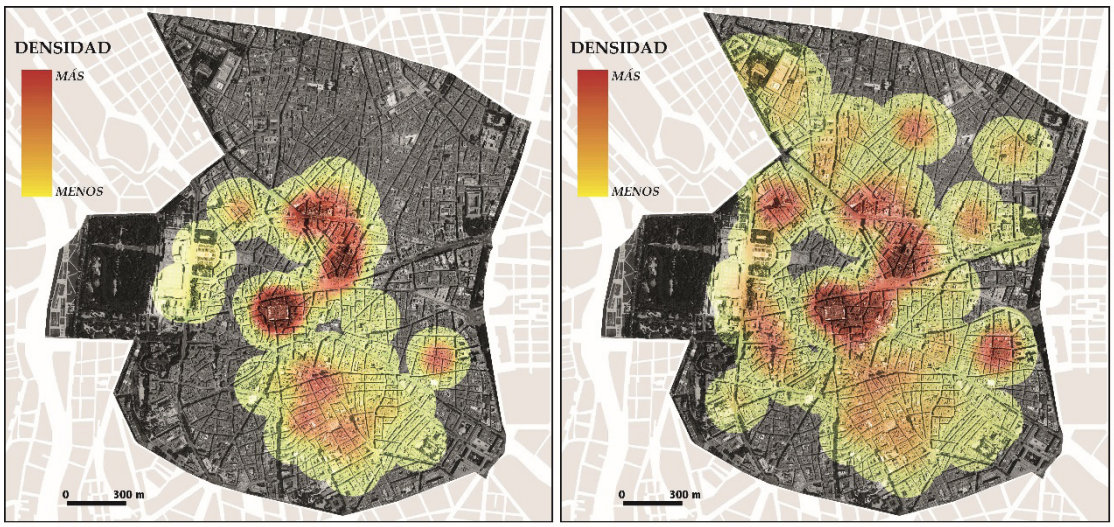


Figure 3. Representation by means of quadratic interpolation of the camera density in the central district. The image to the left shows the cameras assigned to CISEM except for traffic cameras. The image to the right reflects the distribution of all cameras were there to be a coupling of the 123 systems that have been proposed. Source: prepared by the author.

The resulting configuration does not, however, entail an exclusive extension of the area subject to analysis by the law enforcement authorities; rather, in a simultaneous fashion, the tactical response potential increases exponentially in so far as it allows control to be exercised over areas within and beyond the perimeters of the Centre district of the city of Madrid.

This second trait is characteristic of the CCTV used for road traffic. While it is true that the proposed public network, formed by 323 nodes (using minimum example

25 CISEM. Sistemas de Videovigilancia en la vía Pública. [CCTV Systems on Public Highways]. Municipal Police. http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Policia/PoliciaMunicipal/NProyTecn/FICHEROS/Presentaciónvideovigilanciaviapublica.pdf [6 March 2014, 10:00] 2011.

values), is a level that both the administration and the state must reach, we must try to tap into the potential of these installed systems as far as is possible by achieving symbiosis that interlinks public and private components.

A rethink of the social, national and international commitments made by Spain regarding the monitoring of terrorist cells is inescapable. These cells could potentially plan attacks within our borders or plan to act beyond national territory. Consequently, we find ourselves not only facing a national and civil security exercise, but also before the embodiment of an internationally acquired responsibility. The penurious attitudes exhibited by the administrations of the US,[26] Germany[27] and Spain gave rise to those fateful attacks on US and European soil.

Though it is true that the proliferation of private CCTV services has begged a legal and practical question for various years now, the legislation in force, Instruction 1/2006 (which we subsequently refer to), affords twofold protection regarding the temporary employment of these systems in terms of national security. Even so, and given that we understand the interpretation of legislation as something that may exceptionally change course in order to resolve state vulnerabilities, it has been considered appropriate to include all private devices with a view to achieving a "Gorgon's perspective".

It is precisely for this reason that the scope of our analysis should be seen as all of the 1147 systems already installed grouped together. Both public and private hands make use of the two main types of camera: focused and omnidirectional or domed cameras. It should be noted, moreover, that on average, the latter offer a superior strategic component. We thus proceed to the following analysis.

26 COMMISSION REPORT, 9/11. Report of the 9/11 Commission. United States, 2004. www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf[6 March 2014, 10:00]

27 ROBERTSON, Nic; CRUICKSHANK, Paul. Hamburg cell at heart of terrorist plot against Europe. CNN web service. 2010 http://edition.cnn.com/2010/WORLD/europe/10/04/europe.terror.plot/ [6 March 2014,10:00]

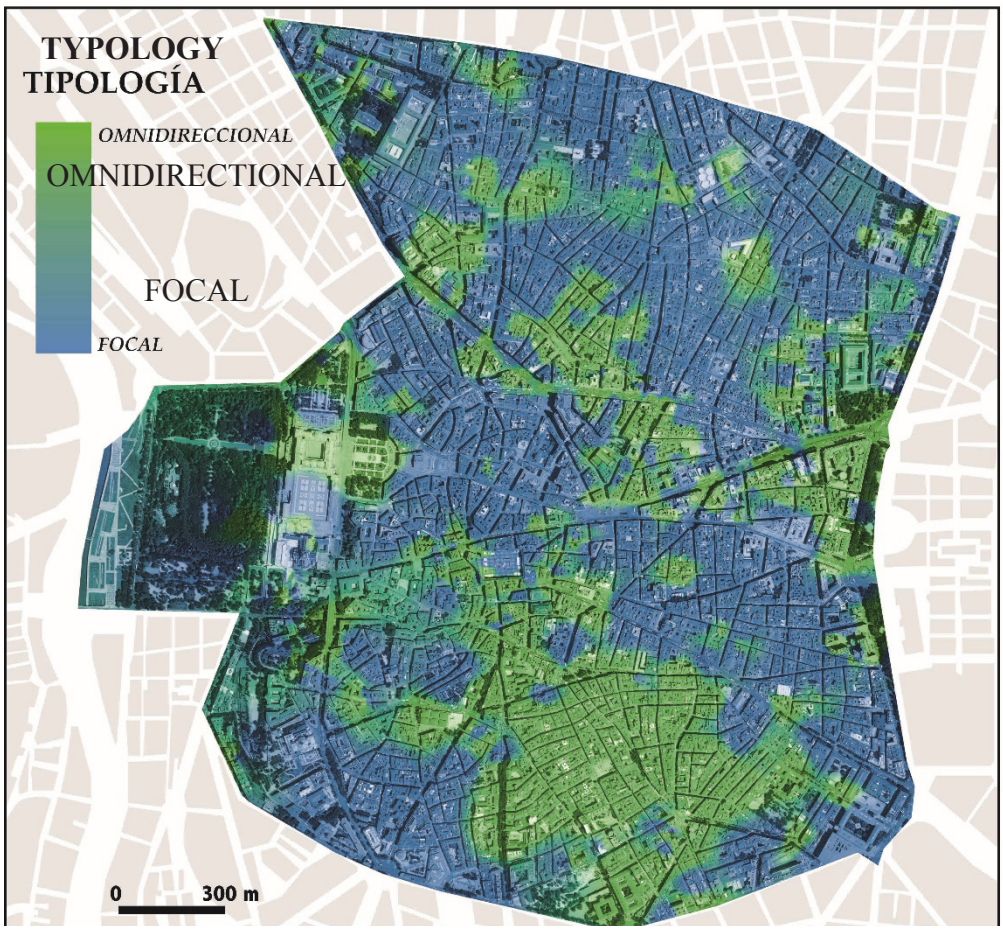


Figure 4. Representation by means of quadratic interpolation of the camera density in the central district accounting for typology. Source: prepared by the author.

The green shaded parts show the location of systems that use some form of domed and/or omnidirectional camera (irrespective of whether they are publicly or privately managed). Spatial distribution reveals an accumulation of these cameras in the Embajadores neighbourhood.

Within its limits, its internal urban dynamic (crime, delinquency, civil insecurity) led to a decision to install this type of camera instead of relying on focal systems. It is a situation akin to that surrounding the Plaza de la Luna (officially known as Soledad Torres Acosta) where omnidirectional systems dominate. We find that a third space is defined by our typology of systems as a strategic triangle delimited by the Calle Alcalá to the north, the Paseo del Prado to the east and the Carrera de San Jerónimo to the south. Fourthly, the axis Royal Palace-Ópera stands out for its unique position. It is a crossed system, outlined by the street Calle Bailén.

These are the spaces within which CCTV represents a major intraurban strategic element. As far as the distribution of focal systems is concerned, we observe a generalised preference towards use for traffic control, both inside of and along perimeters.

Regardless of whether the system pertains to either of the typologies described, the use made of it at any given time may vary. For this reason, and accounting for an ever so relevant factor, that is current strategic potential (as supposed to potential reorientation in order to gain a comparative advantage), it has been considered that they may have an "open" use; on the assumption that they focus on the whole road network, without particularly aiming their attention at a strategic point. A category adopted, with a certain degree of similarity, within the proposal put forward by Müller[28] and which is related to flow control. Secondly, "closed" systems are deemed to be those that focus their image within an area of little interest, thereby losing perspective. By following Müller's classification[29], I will group together the cases of access and behaviour control.

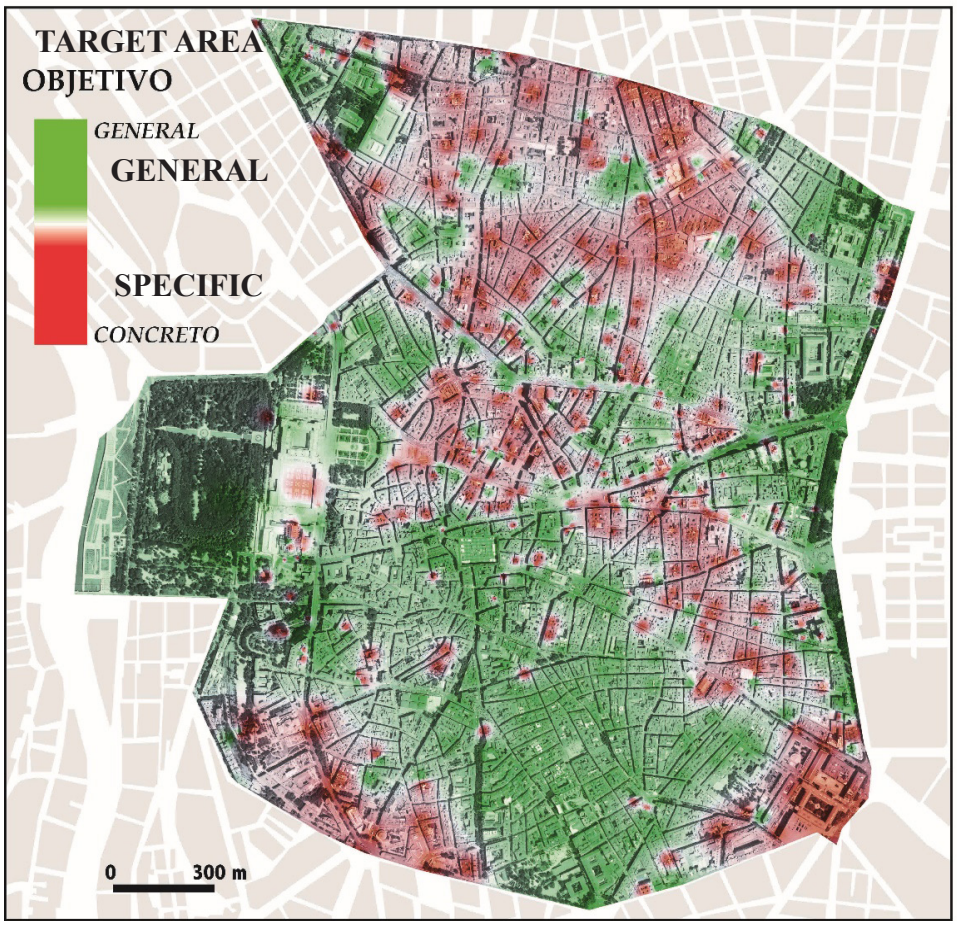


Figure 5. Representation using quadratic interpolation of the distribution of open and closed uses of CCTV systems. Source: prepared by the author.

28 MÜLLER, Christoph.; BOOS, Daniel. Zurich Main Railway Station: A typology of Public CCTV Systems. Surveillance & Society. Ed. Norris. 2004. Pp.161-176..

29 Ibid.

The systems in red are those with closed projection whereas those in green exhibit an open component. There seems to be a positive correlation between the use focus and the camera typology, which is more than decisive when seeking to carry out strategic planning. Notwithstanding this aspect, focal systems gain a comparative advantage with respect to omnidirectional cameras by virtue of the potential integration of analysis software. The changeable nature of the grounds for object recognition procedures, common to omnidirectional systems with systematic rotation, makes a stronger correlation impossible.

Relatively appropriate protocols for action may be generated on the basis of the analysis gleaned from SIG. All in all, it has been considered necessary to draw up a detailed thematic map. This will allow the user, either from a mobile platform or from a control centre, to execute the tactical response originating from their technical command or to collect the information required in order to generate the necessary intelligence at any given moment. Given that the thematic map is created using a system of geographical information based on the land registry, its integration with the "isolated incident" platform, operated by CISEM, is perfectly viable. This also goes for integration within any other platform based on SIG, such as for additional information for the gathering of legal proof and evidence for ordinary crime or any other incident of interest to the police. This mapping scenario, with a printed output at a scale of 1:10000, drawn up based on a land register at a scale of 1:500 and in a vector format, represents the following elements:

- *Typology of CCTV system:* with differentiation between focused and omnidirectional cameras, these have been represented with as little oversizing as possible, illustrating their location and the direction they point on plane x.
- *System ID:* an ID number corresponding to the database is given alongside every CCTV system depicted; this enables instantaneous consultation of crucial information relating to ownership, potential, resolution, strategic use, etc.
- *Potential field of vision:* using a process of estimation, potential fields of vision have been generated for each system. This does not mean that the coverage represented here reflects real or usual coverage –in reference to those systems for which the field of vision fluctuates relatively frequently. This coverage, i.e. real coverage, will not be made public for obvious security reasons.
- *Network of traffic lights:* With a view to generating closure and opening models both within and beyond perimeters, existing traffic lights on public highways were mapped. These would allow a specific area to be sealed off or evacuated for a certain amount of time, a move that could prove vital from a strategic perspective.
- *Suburban access points:* this basically refers to the Metro network. However, other access points that prove strategically relevant as regards the traceability of subject and objects have also been taken into consideration.

- *Public interest installations:* buildings that, as a result of their functional purpose, may be of interest to criminals have been identified and the law enforcement authority responsible for them has been indicated.
- *Vehicle flow:* representing a system of unidirectional arrows that show the direction of road traffic. This is an element, which, combined with traffic light identification, is key from a strategic perspective.
- *PIV and SIV systems:* icons reflect these forms of CCTV systems, based on their strategic interest.

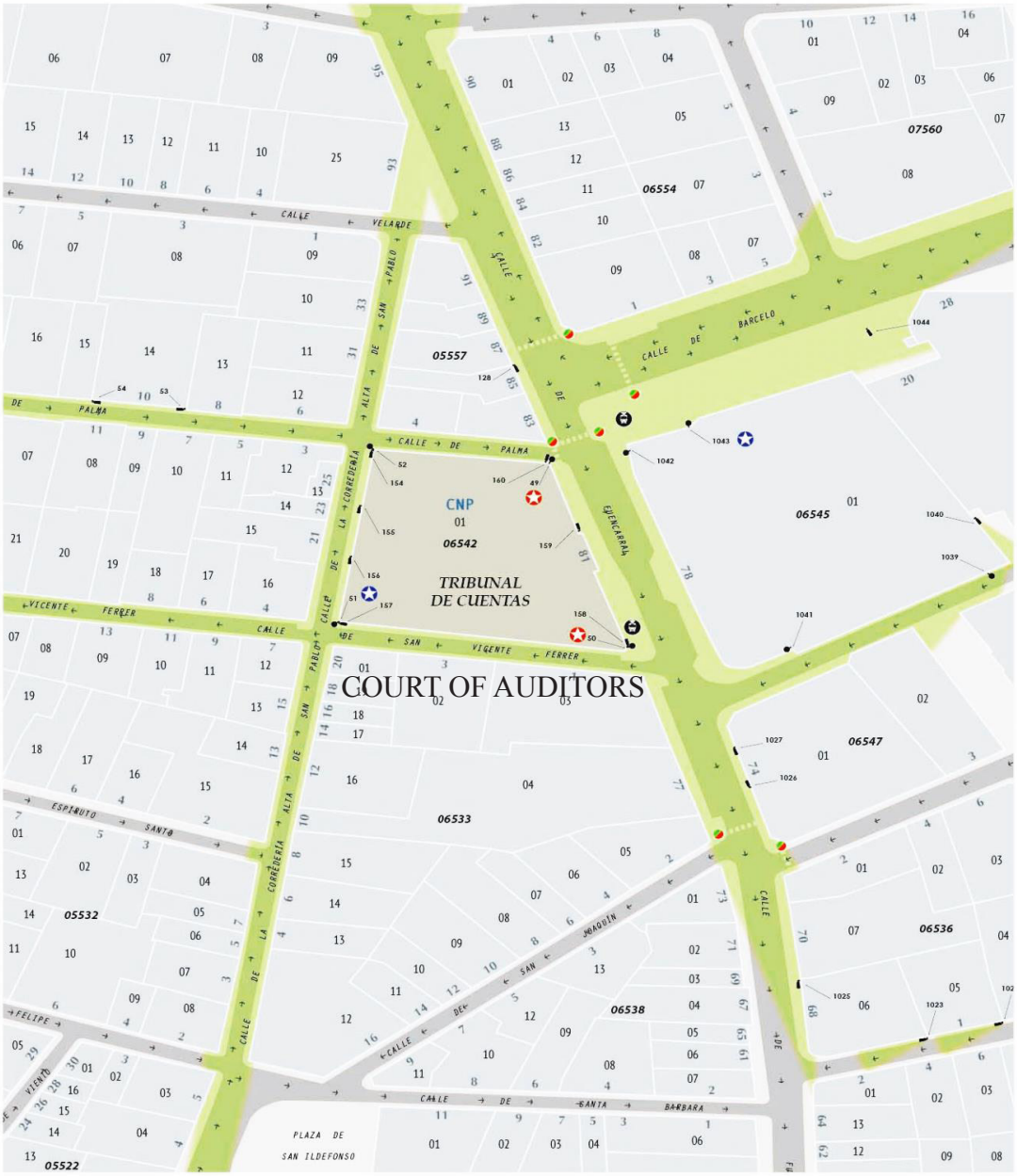


Figure 6. Thematic mapping drawn at a scale of 1:10000. Potential coverage is marked in green. Source: prepared by the author

TACTICAL-OPERATIONAL APPLICATION OF SYSTEMS

We understand intelligence to be the result of perfect symbiosis between three factors: quality, quantity and interpretation of information. Nevertheless, the objective of this article is not exclusively to generate a detailed database (quality), nor a generalised one (quantity), but instead we propose that we provide this information with tactical and operative capacity (interpretation) that allows it to be used in both ordinary and extraordinary situations. This is made possible thanks to analysis of the information from a strategic perspective (intelligence). This approach is underpinned by two principles, as follows: (a) the traceability of subjects and objects and (b) perimetrical lockdown or evacuation.

The traceability of a subject may be the result of tedious work, which may even become a task too great to undertake as explained by Heather[30] above. Consequently, the greater the knowledge of the environment accumulated from a systematic perspective, the more a shorter response time becomes necessary. Such action is vital to avoid destruction of evidence or subjects escaping. The effectiveness of the proposed system is considered in the following diagram:

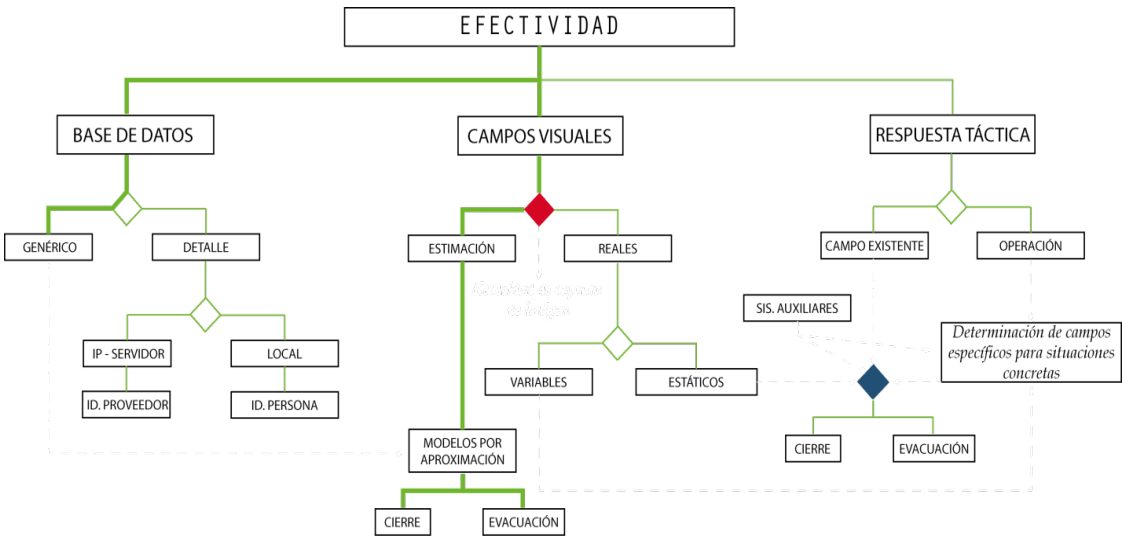
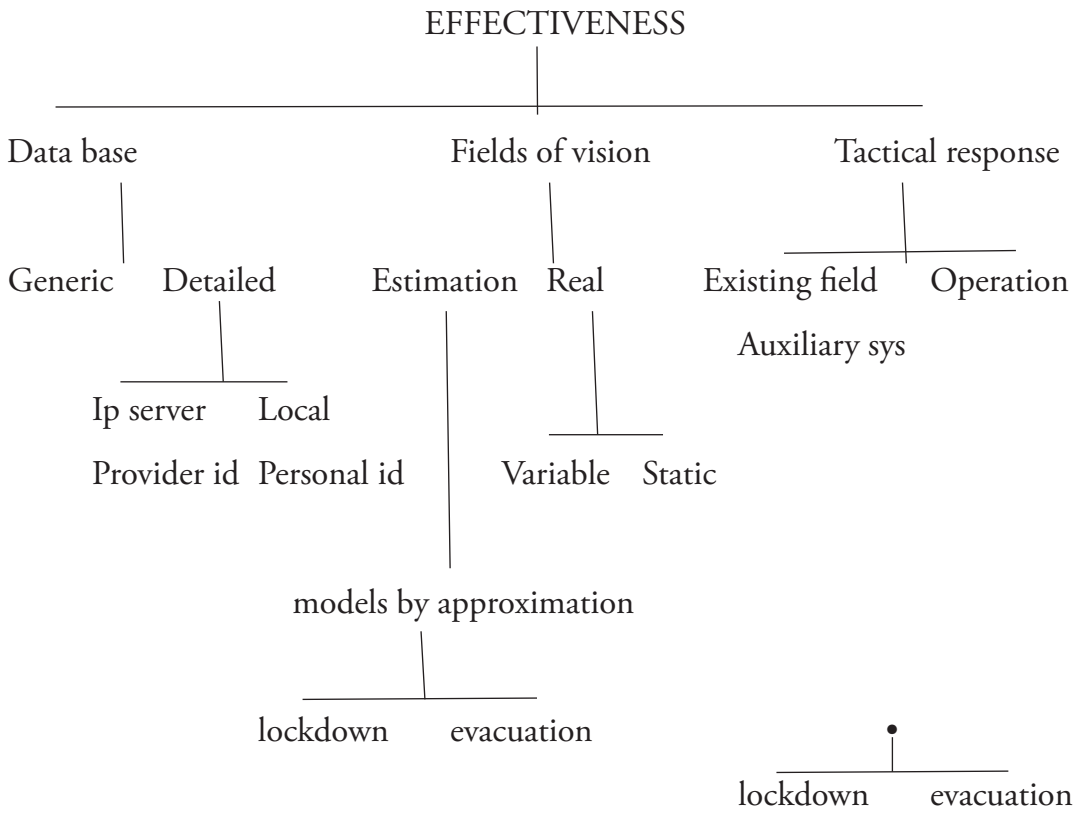


Figure 7. Logical structure underpinning tactical analysis of traceability. Source: prepared by the author.

30 HEATHER, Kelly. After Boston: The pros and cons of surveillance cameras. CNN. 2013 <http://edition.cnn.com/2013/04/26/tech/innovation/security-cameras-boston-bombings/ > [6 March 2014, 10:00].



Determination of specific fields for specific situations

Since we have considered (a) databases, (b) fields of vision and (c) a tactical response to be fundamental fields, their dovetailed interconnection can only be encouraged. Whilst they are currently perceived to be three separate isolated systems, their synthesis would bring about an exponential reduction in terms of time. Nonetheless, in order to make the model suggested more pragmatic, a further step is required. The thickest line illustrates the route taken by this study, while the thinner line shows the route that should be taken. A route, the current one, which without nominal information (information that may be accessed exclusively by judicial or institutional means) means that the present strategic component is insufficient. Thus, in order to complete the model, collaboration between law enforcement bodies is required.

By accounting for complete provision of the requisite nominal information and the express desire for collaboration amongst the parties involved, the estimated time for the traceability of a subject/object is estimated on the basis of a nodal system by way of exclusion. For the area to be analysed, this should not exceed the proportionality ratio of 1:5 (5 minutes of searching for every minute that the subject remains on public highways), whereas the current reality is closer to 1:72 or higher. This ratio can be considered to be 1:48 for Boston and estimated at 1:160 for London. This therefore represents a significant improvement compared with the current situation.

As regards the second tactical approach, that of perimeter lock-down or evacuation, the situation converges with that set out above. In order to achieve this objective, it has been considered that the combination of law enforcement bodies (National Police, Civil Guard, Municipal Police, Traffic Police and Military Police), CCTV systems and native traffic components is the configuration with the highest likelihood of success. Once again, the exchange of information is vital in this situation. A list of native traffic systems has been drawn up on the basis of this research. Nonetheless, this differs from the one generated by those who control these systems.

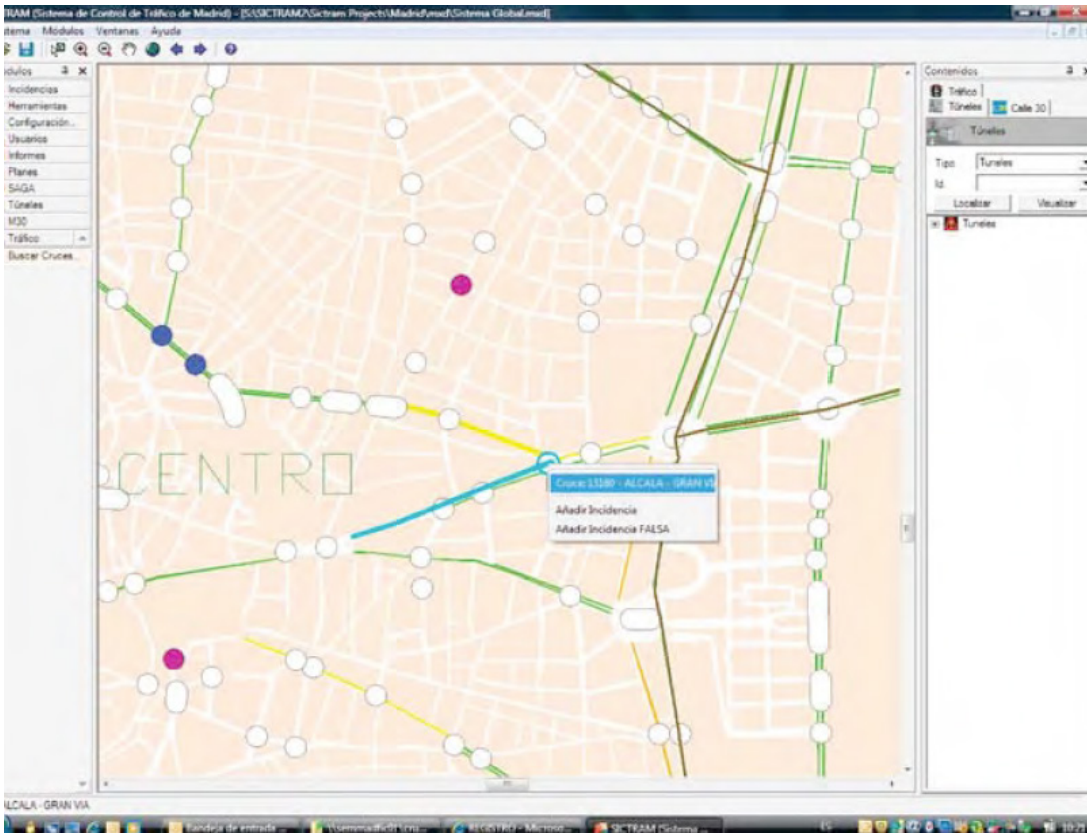


Figure 8. Screenshot of the application responsible for traffic management in Madrid. Source: http://www.astic.es/sites/default/files/articulosboletic/mono_8.pdf.

If we suppose that ideal synchronisation exists, then given the current locations of police units, video surveillance systems and traffic lights and with medium density flow, it is estimated that the central district would be closed off in no more than 4 minutes. A lockdown would need to be imposed both on the surface and on subterranean highways. This amount of time could prove to be too long depending on the position of the subject or object to be enclosed.

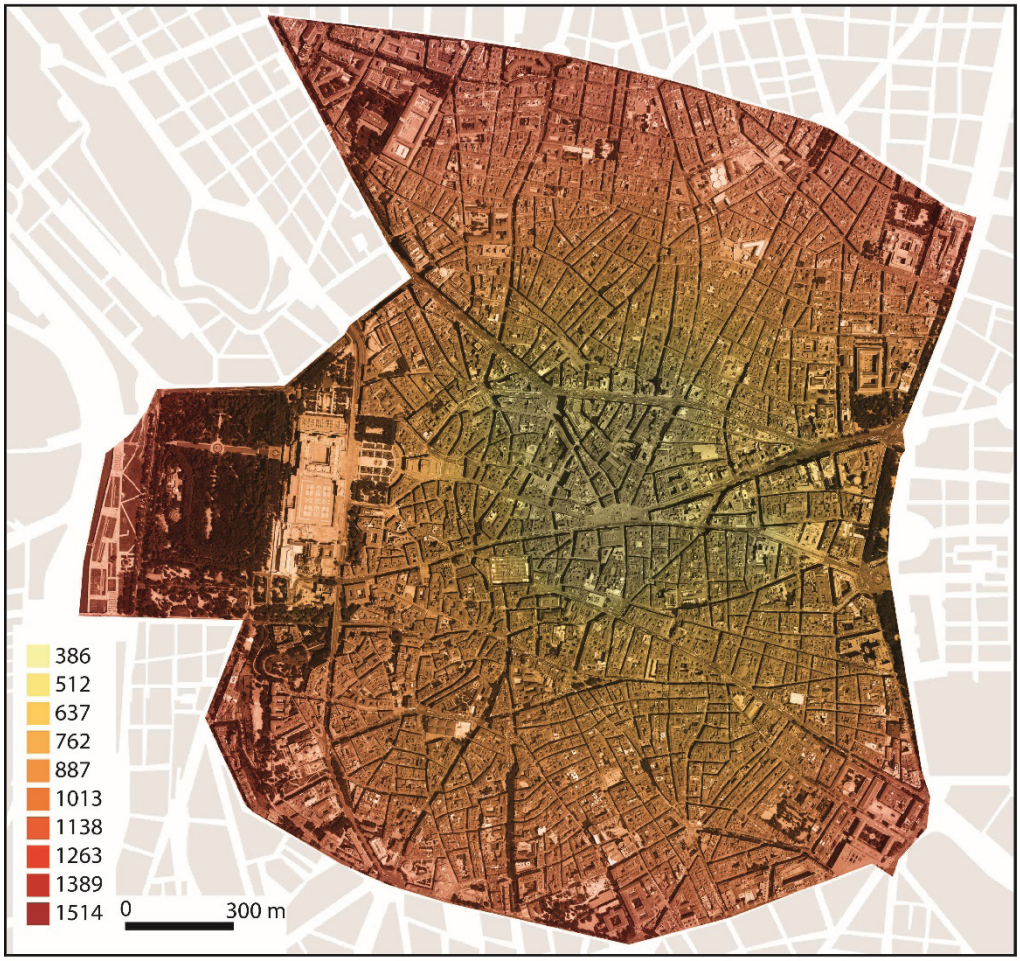


Figure 9. Isochronal representation of the dispersion achieved by a subject within seconds of leaving the Plaza de Sol at an average pace of 4 km/h. Source: prepared by the author.

Many simulations of different movements have been carried out with a view to determining the maximum reaction threshold, in terms of time, that law enforcement bodies can afford to take. By way of example, movement on foot at a speed of 4 km/h, a pace that does not jar with the passive crowd as a whole, is seen to generate the following dispersion.

On the basis of this mapping, we are able to obtain a set of conclusions concerning the geographical area subject to perimeter control. Firstly, the temporal centroid of the central district is located slightly towards the east. Heading this way, the subject would be outside the perimeter within less than 600 seconds after having left the Puerta del Sol. This contrasts with times for other directions where we see 1400 seconds for a northwards direction, 1200 seconds for southwards and 1500 seconds for westwards. This is all assuming that transit is unhindered.

On the other hand, the direction that is most likely to be used as an escape route is that with the highest density of strategic surveillance CCTV cameras. This characteristic tactically provides a comparative advantage as the first step in the protocol for action

would be redirecting certain CCTV systems to ensure the monitoring of the passive crowd along this stretch.

With regard to the suburban component, the automatic suspension of service in a variable area of interest extending from the location of the event ensures that any underground channels are no longer valid escape routes. In the same vein, it is considered necessary to order the immediate closure of exits where an access point is located within the perimeter and provides access to the exterior.

Although one must admit that a response time below 300 seconds (estimated based on supposed coordination between multiple systems) is relatively acceptable, work is underway on new models that allow for closure within less than a minute after an alert is issued.

CONCLUSIONS

Analysing security from a tactical perspective in urban settings is unquestionably a complex task, essentially due to two aspects. Firstly, we are faced with a huge quantity of variables within this field. Such a circumstance obliges us to resort to simplification and, for that matter, to an incomprehensive understanding of the system. Theoretically, in-depth analysis falls to the state's law enforcement bodies, as laid down in Article 104.1 of the Spanish Constitution. Secondly, and closely linked to the first point, the complexity of research like this highlights the lack of collaboration and institutional transparency. As previous pages demonstrate, this circumstance forces us to generate classifications or methodologies that are mutually incompatible.

From a practical point of view and building upon the fieldwork we have undertaken, as well as the documentation analysed, the following conclusions have been drawn:

- Video surveillance systems prove to be innocuous faced with de facto, non-preventive security when these are dealt with in an isolated and non-synchronised manner.
- The combination of public and private CCTV systems would allow for a control area required in cases of national interest.
- It would be vital to integrate the information provided by tactical systems in patrol vehicles, with a view to enhancing the combat of criminal activities.
- Given that security of perception may contribute to real situations of vulnerability, we call for the systematic development of procedures that allow for the traceability of any subject/object.
- Moreover, analysis of the location and the quantity of police video surveillance systems is required in order to thereby afford greater tactical coverage than is currently the case.

BIBLIOGRAPHY

BAUMAN, Zygmunt; LYON, David. *Liquid Surveillance*. Barcelona: Paidos, 2013.

BIG BROTHER WATCH. *The Price of Privacy: How local authorities spent 515m on CCTV in four years*. London: BigBrotherWatch, 2012. Available at <http://www.bigbrotherwatch.org.uk/files/priceofprivacy/Price_of_privacy_2012.pdf>[Accessed: 6 March 2014, 10:00]

BOSTON BOROUGH COUNCIL [online] "Boston CCTV code of practice". Latest update: September 2011. Available at: <http://www.boston.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=5519&p=0> [Accessed: 6 March 2014, 10:00].

BURLEIGH, Michael. *Blood and Rage: A Cultural History of Terrorism.* New York: HarperCollins, 2009 (here: Madrid, Taurus, 2008). Pp 736.

CISEM [online] *Sistemas de Videovigilancia en la vía Pública [Video surveillance systems on public highways].* Madrid: Madrid City Council, 2011. Available at <http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Policia/PoliciaMunicipal/NProyTecn/FICHEROS/Presentaciónvideovigilanciaviapublica.pdf> [Accessed: 6 March 2014, 10:00]

9-11 COMMISSION, the. [online] *The 9-11 Commission Report.* 2004. Available at <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> [Accessed: 6 March 2014, 10:00]

CPTED. *Crime Prevention Through Environmental Design Guidebook*. Singapore: National Crime Prevention Council, 2003.

Justice Analytical Services (Scotland). *Effectiveness of public space CCTV: a review of recent published evidence regarding the impact of CCTV on crime.* Edinburgh: Scottish Government. 2009. Available at: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/294462/0090979.pdf> [Accessed: 6 March 2014, 10:00]

GILL, Martin; SPRIGGS, Angela. *Assessing the Impact of CCTV*. London: Great Britain Home Office Research Development and Statistics Directorate, 2005. Available at: <https://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=232616> [Accessed: 6 March 2014].

GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo. *El laboratorio del miedo: una historia general del terrorismo.* [The Laboratory of Fear: A General History of Terrorism] Barcelona: Crítica, 2013. p. 870.

HENDERSON, R. *CCTV Awareness Opinionmeter Survey 2006*. South Lanarkshire Community Safety Partnership, 2006.

HEATHER, Kelly. "After Boston: The pros and cons of surveillance cameras", CNN, 27 April 2013. Available at: <http://edition.cnn.com/2013/04/26/tech/innovation/security-cameras-boston-bombings/> [Accessed: 6 March 2014, 10:00].

HERNANDO SANZ, Felipe Javier. *Espacio y delincuencia. Atlas criminológico de Madrid (1983-1997)*. [Space and Delinquency. Criminological Atlas of Madrid (1983-1997)] Madrid: Consejo económico y social. 2000.

HERNANDO SANZ, Felipe Javier. *Análisis de la oferta y el tráfico de drogas en el municipio de Madrid desde una perspectiva espacial*. [Analysis of drugs supply and demand within the municipality of Madrid from a spatial perspective.] In: *Anales de Geografía [Geography Annals]*, Madrid: Complutense University, 2002. Pp. 281-292

HERNANDO SANZ, Felipe Javier. *Atlas de la seguridad de Madrid*. [Madrid Security Atlas.] Madrid: CISEM, Observatorio de la Seguridad, 2007.

JORDAN, Javier. (2005). *El terrorismo Yihadista en España.* [Jihadist Terrorism in Spain] University of Granada. Web Resource. http://www.ugr.es/~jjordan/publicaciones.html [6 March 2014,10:00]

JORDAN, Javier. "La evolución del terrorismo yihadista global después del 11-S: repercusiones sobre la seguridad europea y española". [The evolution of global jihadist terrorism since 9/11: repercussions on European and Spanish security.] In: *Terrorismo sin fronteras: Actores, escenarios, y respuestas en un mundo global*. [Terrorism without Borders: Actors, Stages and Responses in a Global World.] Madrid: Thomson Reuters, 2010. Pp. 237.

KAMPOVÁ, K. "*The concept of social risks perception*". *WIT Transactions on Information and Communication Technologies*. Slovakia. Vol 43.(2010): 127-136

MITCHELL, T. *Maybole Town Centre CCTV Evaluation*. Community Safety Partnership. South Ayrshire. (2004a)

MITCHELL, T. *Prestwick Town Centre CCTV Evaluation*. Community Safety Partnership. South Ayrshire. (2004b).

MÜLLER, Christoph; BOOS, Daniel. *Zurich Main Railway Station: A Typology of Public CCTV Systems*. Surveillance & Society. Ed. Norris. 2004 Pp.161-176.

NÁJERA BAILÓN, Samuel. (2012). *Terrorismo y piratería en el Índico: una visión geopolítica.* [Terrorism and Piracy in the Indian Ocean: A Geopolitical View] Madrid. E-prints UCM.

NÁJERA BAILÓN, Samuel. Tras la huella de "Mateo Morral". [On the trail of "Mateo Morral"] Awaiting publication.

ROBERTSON, Nic; CRUICKSHANK, Paul. Hamburg cell at heart of terrorist plot against Europe. CNN, 4 October 2010. Available at <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/europe/10/04/europe.terror.plot/> [Accessed: 6 March 2014,10:00].

SEQUERA FERNÁNDEZ, Jorge. "Prácticas distintivas y control urbano como mecanismos de gestión de las conductas: el caso de Lavapiés (Madrid)". [Distinguishing practices and urban control as behavioural management mechanisms: the case of Lavapiés (Madrid)]." In: *La ciudad como ecosistema urbano. [The City as an Urban Ecosystem]* Published in Dialnet, 2010. Available at <https://www.academia.edu/1840053/Pr%C3%A1cticas_distintivas_y_control_urbano_como_mecanismos_de_gesti%C3%B3n_de_las_conductas_el_caso_de_Lavapi%C3%A9s_Madrid_> [Accessed: 6 March 2014,10:00]

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994.

- *Submited: 67 march 2014.*
- *Accepted: 25 september 2014.*

JOURNAL OF THE SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

Casimiro José Sanjuan Martínez
General of Division (in reserve). Master's degree in peace, security and defense
Doctorate in international peace and security (UNED).

E-mail: csanjuan31@yahoo.es

SOUTHERN LIBANO: A KEY AREA FOR SECURITY AND STABILITY

Abstract

Among all countries that make up the Middle East, Lebanon has often suffered the consequences of all conflicts taking place in the area. In addition to that, the creation of Israel meant an added risk factor for Lebanese stability because other actors, countries and groups , used their territory to attack this inconvenient neighbor. Israel has repeatedly invaded southern Lebanon in an attempt to ensure the necessary depth and avoid continuous attacks. Whenever this happened, it subsequently meant a call to the international community due to the risk it poses to world peace. Due to that fact, United Nations sent in 1978 a contingent (UNIFIL) in southern Lebanon , which was subsequently reinforced in 2006, since, according to their criteria, the control of this area increased the security of the country and helped stabilize the region. Despite some setbacks, time has proven the effectiveness of this right decision and the importance that Lebanon has definitely acquired in terms of peace due to the presence of the blue berets.

KeyWords

Near East, Lebanon, Israel, UNIFIL, Chebaa Farms, Gadjar, Resolution 1701, Blue Line, Lebanese Armed Forces.

SOUTHERN LIBANO: A KEY AREA FOR SECURITY AND STABILITY

INTRODUCTION

The root of all problems that occur in the Middle East are to be found in the History and Religion. The area has been occupied by the major empires (Persian, Macedonian, Roman, Ottoman, British, etc.) and has been a crossing point for many civilizations. Furthermore the creation of Israel in 1948 represented a humiliation for the Arab countries on the grounds that a Western country was based in the heart of Islam displacing its historical inhabitants. As if this were not enough, since then, all the wars that the Arabs have carried out against their hated neighbors have resulted in clear losses for them. The conflict between Palestinians and Israelis is the insurmountable obstacle to a stable situation, according to experts it would not take place even in the unlikely event that the longed Palestinian state was created.

The hatred of Jews and desire to leave the land they occupy has been the trigger of many conflicts. As a matter of fact Israel has been attacked from all fronts. Since the Camp David Accords in 1978, relations with Egypt and Jordan have improved but this is not the case scenario of Syria and Iran, since both countries are still considered dangerous.

Israel does not consider Lebanon a threat to its security but its territory has been used by many groups to launch attacks and rockets into the Jewish state due to the fact that from the Lebanese side of the Israeli; northern cities can be dominated, the ease of concealment that provides the border area and perhaps most important, the proximity of several Palestinian refugee camps.

Among the groups mentioned, the Organization for the Liberation of Palestine (PLO) and Hezbollah have been the most active. Israel's reaction has resulted in repelling the attacks and sometimes venture into Lebanon in order to occupy the south. The whole country has been affected by these incidents but mostly the inhabitants of the border region who have suffered more intensely therefore exacerbating their aversion to Jews.

Israel has always maintained and continues to do so a close monitoring of this narrow strip of territory. The presence of UN troops was definitely an improvement of security but did not meant the end of all problems. Since the summer of 2006, the increase of multinational troops and invaluable presence of Lebanese army troops LAF determined a progressively problems reduction.

As a matter of fact one can say that South Lebanon has acquired great importance in regards to the relations between Lebanon and Israel.

ASSUMPTIONS

The hypothesis that arises is that southern Lebanon is key to the security and stability throughout the country and therefore the region. Its outlying situation in the Middle East might lead us to think that its importance is irrelevant, but history proves otherwise.

In recent past, the government of Lebanon allowed while failing to shoulder its sovereignty that certain groups could take control of the area rather than its soldiers who are entitled to. Since the creation of Israel in 1948, PLO fighters, who were refugees in Lebanon after being expelled from their land, used as a basis southern Lebanon to attack and harass the Jewish army with rockets to all border populations? The void left by the PLO, after leaving Lebanon in the early eighties, was filled in by Hezbollah militias that continued to conducting similar activities. Israel never hesitated and repeatedly occupied southern Lebanon in order to create a security zone to give depth to their territory and keep it out of reach of the rockets. This always meant a warning bell not only to the Near East but the whole world.

UN presence in Lebanon since 1978.[1] helped to ease tension for a while, but it was an insufficient measure because the entity of the quota was reduced and its mandate ambiguous enough to restrict its operations. On the other hand, the absence of Lebanese authority helped create the right breeding ground for a permanent conflict.

Even though the rest of Lebanon seems left out of turmoil in the south, the true fact is that the whole country was suffering the consequences whenever Israeli troops crossed the line of separation. The Israeli government repeatedly announced that on the assumption of receiving an attack from Lebanon (regardless who should do so) they would consider the Lebanese government responsible for its apparent carelessness and therefore, the whole country would suffer the consequences of retaliation. The above mentioned had an impact not only on Lebanon but also on their allies and guarantors of religious minorities, especially Syria and Iran.

The International Community (IC), aware of the risk involved in a widespread conflict in the region, said that Lebanon should remain stable and in order to do so the main priority was to maintain control of the south. The Security Council issued

1 UNIFIL. Interim United Nations Force in Lebanon. UNSC Resolution 425. (March 19, 1978). "The situation in the Middle East." In www.un.org/es/peacekeeping/missions/unifil. Accessed June 8, 2014.

in 2006 a new Resolution, which was more ambitious than previous ones, and greatly strengthened the contingent and compelled the government of Lebanon so that, with the endorsement of Israel, would send its armed forces to the area.

This paper will conduct a comparative analysis of data from various expert authors on the subject. By the same token, the manifestations of political, religious authorities and the citizens who live in the area and the experience of the author of the present article, who participated three times in the operation of the Interim United Nations Force for Lebanon (UNIFIL), one as chief operating officer and two as head of Sector East in the vicinity of Marjayoun, can contribute to provide a broader view of reality of life in southern Lebanon.

HISTORICAL TIMELINE

After having been part of the Ottoman Empire till the Turkish defeat in World War I, [2] Lebanon became a French protectorate. In 1944 it became an State despite the fact that two years before it had been recognized its independence.

The civil war that took place between 1975 and 1989[3] finished up with years of splendor in which it had the chance to become a first-rate financial and commercial center. The arrival of the PLO leadership which had been expelled from Jordan[4] increased the problems of the Lebanese due to the fact that the militant attacks on Israeli territory provoked Israel's response.

Truth be told, the Lebanese government[5] gave a large degree of leeway to Palestinians to carry out attacks against Israel, provided they refrain from intervening in Lebanese domestic politics. Due to this fact the incursions into Israeli territory increased, and with them the ensuing reprisals.

Southern Lebanon became the PLO operational base and the priority objective to Israeli people. On March 15, 1978,[6] in response to an attack against its territory , in

2 Veiga, Francesc (2006). "The Turkish: ten centuries at the gates of Europe." Editorial Debate. P. 38. Accessed June 14, 2014.

3 Seaver, Brenda (2000), "The Regional Sources of Power-Sharing Failure: The Case of Lebanon", Political Science Quarterly, vol. 115, nº 2, Pág. 247-264. Consultado el 14 de junio de 2014.

4 Seaver, Brenda (2000), "The Regional Sources of Power-Sharing Failure: The Case of Lebanon", Political Science Quarterly, vol. 115, nº 2, Pág. 247-264. Consultado el 14 de junio de 2014.

5 Seaver, Brenda (2000), "The Regional Sources of Power-Sharing Failure: The Case of Lebanon", Political Science Quarterly, vol. 115, No. 2, pp. 247-264. Accessed June 14, 2014.

6 George E. Irani. (mAY 1996). "Meanwhile in Lebanon?". The Link, vol. 29, nº 2. Pág 14. Accessed

which there were thirty dead and seventy wounded, Israel occupied southern Lebanon with the intention of destroying the infrastructure of the terrorist organization.

Only four days later, the United Nations Security Council (UNSC) adopted resolutions 425[7] and 426 indicating the truce of military actions, the withdrawal of the Israelis from Lebanon and subsequently they created the UNIFIL contingent. Nevertheless Israel was not satisfied due to the fact that in this fashion they considered that terrorism was not condemned and once again the lack of consensus emerged within the UN when reaching an agreement on its definition is due to the fact that Israel for the Arabs was considered a terrorist state.[8]

The blue helmets were deployed in the area and the lack of a physical obstacle which could be recognized as a border induced the UN with the endorsement of both Lebanon and Israel to draw an imaginary line made of marks on the ground which was renamed Blue Line,[9] Nevertheless it could not be marked in all its dimension due to the fact that the area was whether disputed or mined. In fact it remains nowadays unmarked at the Eastern edge close to the Golan Heights. The presence of multinational troops failed to stop the activity of Palestinians who continually harassed the Israelis.

In 1982, Israel invaded Lebanon[10] again with the intention of destroying the PLO and, moreover, weaken the existing Syrian presence that had lasted for two years in Lebanon where they had firstly entered as part of an Arab deterrent.[11] This action was considered , at an international level, a serious failure due to the significant loss of lives and considering that the response had been disproportionate[12].

In addition to that, the vacuum left by the Palestinians was occupied by a new enemy, a more dangerous and more supported one within the area, the pro-Iranian Shiite organization, Hezbollah.[13]

June 14, 2014.

7 Resolution 425 (1978) of the Security Council. S/20416 y Add.1, Add1/Corr.1 y Add.2, S/20742, S/21102, S/21406 y Corr.1 y Add.1, S/22129 y Add.1, S/22829, S/23253 y S/24341. Accessed June 14, 2014.

8 Bakit F. State Terrorism: Israel in the Middle East. Politics Part I. p. 2. Retrieved on June 14, 2014.

9 Ronald Cohn Jesse Russell. (January 2012). Blue Line (Lebanon). Page 2. Retrieved June 14, 2014.

10 Osvaldo Cifuentes. Santiago de Chile. (2009). History of Israel and Palestine. Volume II, ed. Ercilla. P. 43. Retrieved on June 18, 2014.

11 Pogany I (1987). "The Arab League and Peacekeeping in the Lebanon". St. Martin s Press, New York. P 132. Retrieved on June 18, 2014.

12 George W. Ball (1984). "Error and Betrayal in Lebanon: An Analysis of Israel? Invasion of Lebanon and the Implications for US-Israeli Relations ". Foundation for Middle East Peace. Washington DC. P 23-48. Accessed June 18, 2014.

13 Gilles Kepel. (2000). "Jihad, expansion and decline of Islam." Page 194. Accessed June 18, 2014.

The Jewish army remained in southern Lebanon until 1985, when at that point international pressure forced their withdrawal. Nevertheless it maintained the control over the area through an ally, a Christian Lebanese militia called South Lebanon Army (SLA).[14]

The civil war ended in 1989 and the Taif.[15] Agreements between the various factions were signed. Shortly after there was a new redistribution of power but Lebanese society was divided by the prominence of Syria and the presence of its troops in Lebanon[16] which in addition to violating the sovereignty , constituted a risk factor for Israel that threatened with a new invasion in case any aggression against its territory would occur.

Finally in year 2000 Israel disengaged from its allies in the ESL whose members felt abandoned[17] because without the continues support and funding from Israel they wouldn't be able to cope with Hezbollah guerrillas. The ESL split up and Hezbollah guerrillas increased their presence and popularity skyrocketed.

The Lebanon Government reluctance to extend its authority till the Israeli border, with the intention of aiming a long lasting peace with Israel, were leveraged by Hezbollah to raise their prestige by becoming the only force capable of dealing with the Jews.[18] Thus South Lebanon was left at their mercy exposing that the problems would soon arrive. The incidents along the Blue Line befell and tension grew. In addition, the hostile speech done by Hassan Nasrallah, leader of Hezbollah, did nothing but increase the harbinger of another escalation.

In 2005 came the assassination of former Lebanese Prime Minister Rafic Hariri,[19] which caused a stir worldwide. Syrian intelligence and Hezbollah were blamed of such assassination. Due to massive protests in Lebanon and the pressure of the International Community the Syrian military forces left Lebanon.

14 Palmer-Harik J. (2004). "Hezbollah: The Changing Face of Terrorism." London. I.B. Tauris & Co. Page 28-57. Accessed June 18, 2014.

15 Krayem, Hassan. American University of Beirut. "The Lebanese civil war and the Taif agreement". P 12. Retrieved on June 18, 2014.

16 The Country. File. 10/03/1989. "The Syrian presence, the main topic of discussion among the Lebanese deputies." In elpais.com/diario/1989/10/03/internacional/623372420_850215.html. Accessed June 18, 2014.

17 Cain Külbel, Jurgen. (26/07/2006) Krieg gegen Libanon ?. Provozierter, Neues Deutschland. P 74. Retrieved on June 18, 2014.

18 Atilio Molteni. International Agenda No. 10. The war in Lebanon and its consequences in the Middle East. "The escalation of violence demonstrated, once again, that military power is ineffective to impose stability." P. 49-53. In www.agendainternacional.com. Accessed June 18, 2014.

19 Thierry Meyssan. (November 2010). "Lebanon and the geopolitical situation in the Middle East." P. 2. www.voltairenet.org Accessed June 18, 2014.

Hezbollah therefore continued as master of southern Lebanon and substantially increased its interference in Lebanese political life.[20] The Beirut government was under the International pressure, and at the behest of Israel and the United States, disarmed the militia to prevent its growing importance but, as expected, the Lebanese authorities failed to stop this situation and the continues attacks on Israel were a prelude to worsening of the situation.

On July 2006, a raid by Hezbollah on Israeli territory resulted in eight Israeli soldiers killed and two were captured.[21] Israel called the action an act of war[22] and accused the Lebanese government of being behind this serious event. [23] A few days later there was a new Israeli invasion which led to the last conflict that has taken place between Lebanon and Israel to date.

The pressure of the UN and the CI forced Israel into retreating its territory with the agreement to increase UNIFIL entity with members of EU countries and with the proviso that the Lebanese army occupied the south of Lebanon to the detriment of Hezbollah.[24]

On August that year, EU and NATO sent troops to the UNIFIL area giving another dimension not only due to the number of troops (around thirteen thousand troops of all fifteen thousand authorized) but by the multinational presence. Italy, France, Spain, Germany, Portugal, Belgium and Luxembourg sent new contingents or increased the existing ones. In addition to that territorial waters were controlled by a multinational maritime force. Lebanon 's government, meanwhile, sent about eight thousand soldiers in his army (he was allowed fifteen thousand) to work together with UNIFIL.

Since then, the situation in southern Lebanon began to improve although violence has not disappeared altogether. During the last eight years the random moments of tension have been mitigated due to the presence of both the international force and the Lebanese soldiers.

20 Qassem N. (2005). "Hizbullah: The Story from Within" Saqi. London. P. 20-83. Accessed June 19, 2014.

21 Yaakov Katz. (2012). Israel vs. Iran: The Shadow War. P. 17 Retrieved on June 19, 2014.

22 Molteni A. "The war in Lebanon and its consequences in the Middle East." International Agency No.10. P. 50. Retrieved on June 20, 2014.

23 Michael Walter (2001). Just and Unjust Wars. A moral argument with historical arguments. Paidós State and Society. P. 448 Accessed June 20, 2014.

24 Juan M. Muñoz. (September, 2006). 'Israel reverses and rises today the air and sea blockade over Lebanon eight-week' El Pais. File. Accessed June 20, 2014.

Nevertheless, feeling of instability that has increased today due to the current situation prevailing in Syria still remains. Thus it is more than likely that any attack on Israel would provoke new and unpredictable escalations.[25]

In point of fact the calm that prevailed in the south has been conveyed to the rest of Lebanon although occasional moments of tension have occurred due to other reasons.

SOUTHERN LEBANON

Several aspects grant Southern Lebanon a special importance, even though it doesn´t convey an strategic, political or other claims target in itself. Its border situation with Syria and Israel, which are traditional enemies, forced it into being the scenario of many events. Moreover, the confessions of its inhabitants (mostly Shia but with substantial Sunni, Christian and Druze communities) has helped some extremist groups choose the area to sow panic in the cities of northern Israel. [26]

Despite all traditional feuds between Arabs, the hatred of Israel[27] and the wish that the territory occupied is returned to its original inhabitants, the Palestinians, have been a catalyst[28] for countries like Iran or Saudi Arabia and Qatar that have lavished on supporting the different Lebanese communities.

The UN and the CI, aware that peace in southern Lebanon can provide stability throughout Lebanon and help pacify the region pushed to significantly increase the multinational contingent in the area. The European Union (EU), meanwhile, sensitive to any event in the Middle East due to its proximity to the numerous communities of Arabs and the rise of anti-Semitism in the countries of the region,[29] was also involved in a direct way and enabled a greater contribution to the mission of UNIFIL[30] after the last conflict in 2006.

25 R.Lowe and C.Spencer. (August 2006). Iran, Its Neighbours and the Regional Crises (Chatham House). Page 24 Retrieved on June 20, 2014.

26 Javier Jordan. "Radical groups in the Middle East. Strategy, capabilities and partnerships. "(University of Granada) p. 2 Accessed June 10, 2014.

27 Morris, Benny. (2001). "Righteous Victims: A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881 - 2001" Vintage Books. P. 10-11. Accessed June 14, 2014.

28 Fraser, T. (2004). "The Arab-Israeli Conflict. Palgrave McMillan. "P. 6-8. Accessed June 14, 2014.

29 Yadlin, Rifka. (2002). "Antisemitism". The Continuum Political Encyclopedia of the Middle East. Ed. Avraham Sela. New York: Continuum. P. 52. Retrieved on June 14, 2014.

30 A. Carbajosa. M. Gonzalez. (August 2006). "The EU agrees to coordinate the European contribution to the peacekeeping force in Lebanon. Spain, France and Italy remain the supply of troops awaiting clarification of the UN. "The Country. File. In elpais.com/diario/2006/08/21/internacional. Accessed June 14, 2014.

Lebanese narrow strip near the Israeli border has therefore become a key piece for contestants. It is bounded on the north by the Litani River[31] and south by the Blue Line, with no major physical obstacles. Therefore due to the absence of a recognized border, Israel extended a metal fence (technical fence)[32] with a range of electronic means and which is constantly guarded by soldiers.

The area, dotted with small towns , is sparsely populated highlighting Tyre, has he most important city. Its inhabitants are Arabs mainly of Shiite confession,[33] except for some Christian, Sunni and Druze. Near the city of Tyre is one of the largest existing Palestinian camps[34] in the country.

Under a military perspective some factors grant it an special relevance. Due to its ripple and few roads, it is a suitable ground for defense. In addition two of the most contentious points (Shebaa Farms in the Golan Heights, and the population of Gadjar) exists there and are disputed with Israel since the Six-Day War in 1967. [35]

Surplus in southern Lebanon there are two major waterways,[36] even though the flow of both is not very big in an specific area where this resource is critical, the water becomes a strategic weapon. The Litani River runs only through Lebanon but the Hasbani river enters Israeli territory, in the course of this river, which is usually dry in summer, there is a spring at the height of Gadjar,[37] controlled by the Israelis, that supplies the Lebanese population and small villages in the area.

31 Amery, H. A. 1993. "The Litani River of Lebanon". Geographical Review 83 (3). P. 229-237. Accessed June 22, 2014.

32 Barahona, Ana (2013). "Bearing Witness - Eight weeks in Palestine". London: get down. P. 39. Retrieved on June 22, 2014.

33 Halm, Heinz. (1991). "Shiism". Janet Watson. University of Edinburgh. P 12. Retrieved on June 23, 2014.

34 Patricia Cases, Carolina Cerrano and Gisela Figueroa. Palestinian refugees. Observatory conflicts. P. 3 Retrieved on June 23, 2014.

35 Alvaro Abós (1982). The Six-Day War. Hyspamerica Ediciones SA Madrid. Volume 9 p.41. Accessed June 24, 2014.

36 Brichs Ferran Izquierdo (1995). "In the Jordan River Basin: the struggle for scarce resources." Autonomous University of Barcelona. P. 120-138. Accessed June 24, 2014.

37 Nicholas Blanford. (September, 2002). "Wazzani Springs pump nearing completion." The Daily Star. Page 2. Retrieved on June 23, 2014.

The remaining water is attached further in the course and comes from the Golan[38] Heights to form the Jordan River, the main waterway of Israel. We can therefore establish that both the people of Gadjar[39] and the Golan Heights are essential objectives for Israel.

POINTS OF DISPUTE

Southern Lebanon is home to several hot spots that have caused many altercations between Lebanese and Israelis. The most prominent are the Shebaa Farms and the population of Gadjar, located in the foothills of the Golan Heights. Both are close to historical Lebanese Shiite strongholds, Hezbollah domains such as of Al Khiam, Aytaroun, The Adeisse, etc. The closest area to the Syrian border, known as the Arkoub, mostly Sunni, has Kfer Chouba as the main population.

The Shebaa farms

Such is the name of the small sheepfolds located in an area claimed by Lebanon as part of its territory. Israel considers them to be included within the Golan Heights and were taken from Syria after the Six-Day War,[40] in addition to that, Israel refuses to discuss that with any representative other than the Alawite country.

Israel continuously procrastinates any negotiation regarding this issue due to the fact that the control of the region is very important for the survival of its territory since it provides[41] depth and because the water from its accounts makes up forty percent of the country´s overall consumption. [42]

38 Murakami, Masahiro (1995). "Annex C". Managing Water for Peace in the Middle East. United Nations University Press. . Page 295 - 297. Retrieved on June 24, 2014.

39 Benny Morris. (2001). "Righteous Victims: A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-1999." Vintage Books, New York. P. 327. Retrieved on June 24, 2014.

40 Pimlott, John (1983). "Middle East Conflicts: From 1945 to the Present." Orbis. P. 53. Retrieved on June 24, 2014.

41 Culla, Joan B. (2005) More disputed land: Zionism, Israel and Palestine conflict. Alianza Editorial SA P. 199. Retrieved on June 24, 2014.

42 Haim Gvirtzman. "Israel's water resources." Yad Ben-Zvi. Jerusalem. P. 10-24. Accessed June 24, 2014.

Population of Gadjar

The existing dispute with the population of Gadjar presents certain similarities with that of Shebaa Farms. This border town with Alawite population, was also occupied by Israel in 1967. [43] At that time many Israelis moved to Gadjar and both its population and its surface increased considerably but when Israel withdrew to the initial positions, more than half of Gadjar had been divided by the Blue Line[44] nevertheless the whole village came under Israeli control.

Lebanon claims sovereignty over the territory but Israel refuses to negotiate[45] for two reasons; firstly due to the fact that Gadjar inhabitants enjoy the same standards of living (education, health, etc.) than any other Israeli therefore they refuse returning to the precarious situation that the Lebanese villages suffer and secondly due to the water supply coming from Hasbani river. [46]

UNIFIL

UNIFIL has become a staple for the pacification of southern Lebanon[47] although its work is not easy. Neither party has traditionally worked in a consistent manner. The Lebanese authorities have always harbored reservations to the work of the blue berets and Israel believes that there is not enough celerity and severity when it comes to taking decisions. [48]

43 E. Samuels. Feb 2011. "An open to peace in Lebanon door." Document 77/2011. 10. p ieee.es. Accessed June 26, 2014.

44 Nawaf Salam. 30-08-2011. "The situation in the Middle East". P, 1-2. In www.un.int. Accessed June 26, 2014.

45 Neuhold, Hanspeter. (January, 2001). "The United Nations System for the Peaceful Settlement of International Disputes." The United Nations, Martinus Nijhoff Publishers. P. 66 Retrieved on June 26, 2014.

46 Fayanás Escuer E. (April 2010). Water in the Israeli-Palestinian conflict. Rebellion. P 28. Retrieved on June 26, 2014.

47 Barred D. International Peace. UN missions. 2.4.2. The United Nations Interim Force in Lebanon. P 165. IUGM. Accessed June 26, 2014.

48 J. Mendelson Forman. (October 2005). "Can he save the UN reform? Opportunities for the creation of an effective multilateral body for the twenty-first century. "Working Paper (WP) 40/2005. P. 3-5. Accessed June 26, 2014.

In addition to all inconvenient there are also the rules of engagement and the ambiguity of the UN mandate.[49] The first case scenario due to the fact that they don´t provide sufficient leeway to the missions fulfillment since the use of force is not authorized in certain occasions. Regarding the mandate it is considered limited and therefore it doesn´t allow to take action in many cases thus limiting UNIFIL to maintain presence, observe and report. Although it is possible to intervene in case of a clear aggression the Lebanese army, at all times, has the authority to register buildings, facilities, etc.

UNIFIL has to face other additional difficulties; the country is an amalgam and thus is an obstacle for cohesion, on the other hand the excessive bureaucracy and slowness in the modus operandi of the UN,[50] are an added obstacle. Finally, the permanent presence of Hezbollah, some jihadi groups, the destabilizing pressure from Syria and Iran, and the difficulty in understanding Israel need to be emphasized.

Experts on the Middle East believe that, although not sufficient, UNIFIL is a necessary condition for conflict resolution; the soldier´s presence is a guarantee for peace,[51] nevertheless they all agree when stating that It needs a firm commitment from the IC in order to consolidate it and contribute to the development of Lebanon.

Nowadays Israelis consider UNIFIL crucial, in fact the Israeli government isn´t in favor of having a new crisis and doesn´t want to be appointed as an aggressor.[52] Moreover this government is aware that citizens public opinion wouldn´t support anything with the exception of a defense against a direct attack on their people. These are enough reasons to justify UNIFIL deployment in southern Lebanon.

LEBANESE ARMED FORCES (LAF)

The LAF have traditionally been poorly equipped in terms of material and limited in the number of troops for what they have not had enough entity to become the backbone of the country and ensure their security and stability. The Lebanon special

49 Amélie Gauthier. (June 2007). "UN mission in Lebanon." FRIDE. P. 3 Retrieved on June 26, 2014.

50 Giovanni E.REYES (September 2006) "United Nations: Rhetoric restructuring." UNP nº81. International. Page 2. Retrieved June 28, 2014.

51 Giovanni E. REYES (September 2006) "United Nations: Rhetoric restructuring.". UNP nº81. International. Page 2. Retrieved June 28, 2014.

52 Ferran Izquierdo Brichs. (August 2013). "Brief Introduction to the Israeli-Palestinian conflict." P. 69-71. Accessed June 28, 2014.

features have allowed Christian officers[53] leadership for a long time, therefore relegating to people belonging to other confessions to the lowest social stratum. Today the situation has changed and they are all represented in the military leadership.

Internal conflicts forced them into dealing with multiple enemies in Beirut and in the Syrian border thus abandoning to their fate the area belonging to the Israeli border. Israel has therefore always considered the Lebanese government responsible for the control of its territory and in this way of any aggression. The 2006 conflict enabled the LAF to return to the south of Lebanon and occupy, along with UNIFIL, the void left in theory by the Hezbollah militia and even though this hasn´t been fulfilled completely, it is therefore noteworthy that since then no serious problems have occurred. Thus joint efforts with UNIFIL members has provided a greater safety in the area.

Today, the conflict in Syria has affected people in northern Lebanon and the Bekaa[54] border areas forcing a redeployment of the Lebanese soldiers at the expense of the south. The LAF have become element of stability but this poses a danger because the lack of troops near Israel can contribute to losing back control of the area and to increase the risk of reopening the conflict.

PENDING ISSUES

Even though the situation in southern Lebanon has improved since the reinforcement of UNIFIL, [55] there are still several pending issues in order to ensure peace. Among them we can emphasize the disarmament of Hezbollah, the Israeli withdrawal from the occupied areas and the violations of Lebanese airspace.

Disarming Hezbollah is considered essential due to the fact that the role of the LAF would be strengthened and a climate of more lasting stability would therefore be achieved. As a matter of fact a strong Lebanese army, aimed to control the country, would raise the country´s self-esteem[56] and would ensure tranquility for the CI most specifically in Israel.

53 Jurdeini, Paul A., McLaurin, RD, & Price, James M. (June 1979). "Military Operations in Built Up Areas 1975-1978." Appendix BUS Human Eng Army Laboratory. Aberdeen Proving Ground. Technical Memorandum 11-79. P 24. Retrieved on June 28, 2014.

54 Hatzad Hasheni. The civil war in Syria and its regional influence. P 19. Retrieved on July 31, 2014.

55 Marta Lucia. ARI Nº 125/2009. Area: Security and Defence. 19-11-2009. The mission of the UNIFIL II in Lebanon. P 5-7. In www.realinstitutoelcano.org. Retrieved July 31, 2014.

56 J. C. Antonio Alcazar. (January 2012). "The Lebanese labyrinth: the need to be a nation." Pág.8 10. In www.ieee.es. Retrieved August 3, 2014.

The disputed territories are a sensitive issue to which we must find a solution but rather would be necessary to complete the whole marking of the Blue Line.[57] Despite all progress, this issue is difficult to solve due to the fact that it implies the presence of certain factors such as sovereignty, security, water resources, etc.

The continuing violations of Lebanese airspace by Israel must stop and, in fact Israel shouldn't continue claiming that is a staple for safety.[58] This would be a paramount step forward aiming to avoid Hezbollah appealing its right to keep weapons in order to cope with a hypothetical attack.

FUTURE PERSPECTIVE

Future is uncertain although there are certain indicators that provide grounds for optimism. However several premises are considered to be necessary in order to make this a reality.

Hezbollah must be integrated into the Lebanese political and social life and abandon their military ambitions. Maintaining an army in the shadow and this continuous speech against Israel clearly leave the organization in a lok-in situation. In addition to that participating in the war in Syria[59] calls into question the neutrality policy of the Lebanese government and has become a serious obstacle to peace in Lebanon.

The new situation created by the war in Syria has led to greater uncertainty in the Lebanese peace process. Since the war started, the number of refugees has done nothing but increase[60] thereby affecting Lebanon stability. Even though there have been no serious altercations in southern Lebanon, unlike elsewhere in the country, incidents have not been discarded in a near future which would threaten the uneasy calm that prevails in Israel which for a long time has been provoked to engage in the conflict.

57 P. Sánchez Herráez. The conflict in Lebanon. Contemporary International Conflict No. 11. Ap. 6.2.2. The measures proposed by the United Nations for a peace process. P. 205. e-archivo.uc3m.es. Retrieved August 3, 2014.

58 M. Á. Benedicto. 16-11-2007. CESEDEN. Documentos de Seguridad y Defensa nº 16. Pág 53. En www.defensa.gob.es. Consultado el 03 de agosto de 2014.

59 C. Rengel. (August 17, 2013). "Hezbollah promises to redouble its support for Assad despite the attacks." In www.cadenaser.com/internacional. Retrieved August 3, 2014.

60 Laura J. Varo. (April 3, 2014). War in Syria. "More than a million refugees from the war in Syria, Lebanon collapse." The Country International. Retrieved August 5, 2014.

There is an ongoing risk of conflict between Israel and Iran. This current Iranian government attitude seems to have lowered the tension that existed on the previous. But Israel continues its usual distrust and won´t hesitate to act if it considers threaten its survival. The consequences of a crisis between the two countries would directly affect Lebanon[61] and it is likely that the south would unwillingly become its protagonist.

Another destabilizing front is the presence of Hamas controlling the Gaza Strip because it is a serious setback to the peace process between Palestinians and Israelis. Reprisals suffered by the Palestinian population as a result of Hamas attacks in Israel directly affect the refugee camps in Lebanon where it was found a long time ago the presence of jihadist groups (in 2007 the Lebanese army had to make cleaning within the refugee camp of Nahr el-Bared in the vicinity of Tripoli). [62]

It is therefore easy to understand that whenever the fans conflict enlivens in Gaza , rocket attacks on Israel occur from southern Lebanon.

According to G. E. Irani[63] Real Instituto Elcano, the full implementation of Resolution 1701 is a basic requirement for peace. In order to achieve this, it is crucial to clearly determine the border between Israel and Lebanon.[64] Although this is an issue that affects both nations and they are responsible for defining its own borders, it is nonetheless true that the agreement reached to establish the Blue Line can help reduce tension until it reaches a final[65] solution but it is necessary to mark it in its entirety .

UNIFIL success is closely linked to Resolution 1701. Although it has been breached by the parties repeatedly it needs to be emphasized that since the last conflict in 2006, there have been no major problems in southern Lebanon, except for some isolated riots. Clearly, the international presence has been the key to reaching this point and thus it should be noted favorably that the last eight years have become the longest in the area since the creation of the State of Israel peacetime.

61 Schiff, Ze'ev "Israel's War With Iran". Foreign Affairs. Vol. 85 No. 6 (Nov / Dec. 2006). P. 23-32. Retrieved July 12, 2014.

62 Reinares F. Professor Univ. Rey Juan Carlos. (June 26, 2007). The Country. File. "Al Qaeda in the Land of Cedars." Retrieved July 12, 2014.

63 G. E. Irani. DT No. 21/2008 - 23/07/2008. Real Instituto Elcano. Spain, Lebanon and UNIFIL (DT). Lebanon since the war waged in the summer of 2006. In www.realinstitutoelcano.org. Retrieved on August 6, 2014.

64 Gideon B. 2005. "The Boundaries of Modern Palestine, 1840-1947". London: Routledge. P 173. Retrieved on July 14, 2014.

65 Kacowicz Arie M. "The borders of Israel." Hebrew University of Jerusalem (Israel), 2005. p. 28. Retrieved on July 14, 2014.

But also, and not coincidentally, this period also coincides with greater stability throughout Lebanon. As a matter of fact and according to experts and analysts, UNIFIL and the permanent deployment of the LAF in south Lebanon are the great hope for stability both within the territory and the rest of the country, due to the fact that their close cooperation is the best guarantee of deterrence against new attacks on Israel.

- Submited: 15 january 2015.
- Accepted: 16 april 2015.

JOURNAL OF THE SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

José Miguel Alía Plana
Commander of the Military Legal Corps Auditor. Doctor of Law.

E-mail: jalipla@fn.mde.es

RULES OF ENGAGEMENT AND GOVERNANCE OF AGRAMANTE'S CAMP

Abstract

Rules of Engagement (ROEs) are orders released to military units which define the circumstances, conditions, degree and manner in which a combatant is allowed to use force. ROEs create the "space of conflict and battle" also known as "Agramante´s Camp", which is operational, physical, mental, legal and ethical in nature. We have focused on an analysis of some of these aspects in order to better comprehend their nature, thus developing a political science research in several areas. Firstly, we have looked into their formal structure, presenting an approach to their cybernetic and algorithmic feature, as well as how they function as a language. We conceive see them as "political machines", a specific postmodern concept, in line with the famous dictum "the map is not the territory". ROEs have not been accepted without opposition, a phenomenon we have dubbed the "Z effect". The article concludes with an overview of the relationship between ROEs and collateral damage and the construction of reality through discourse.

KeyWords

Rules of Engagement, Agramante's Camp, conflict, use of force.

RULES OF ENGAGEMENT AND GOVERNANCE OF AGRAMANTE'S CAMP

DEFINITION: THE "AGRAMANTE'S CAMP"

Rules of Engagement ("Rules of Engagement, ROEs") are orders that determine how force is used in an operation, fixing its intensity and its control.[1] They belong within the field of command, as an operational, planning, training and legal factor.[2] By specifying the form and conditions of applying force,[3] they delineate the so-called "Agramante's Camp". Here we are referring to the area of conflict within which the soldiers on a campaign move, in the midst of the chaos, the fog and the heat of battle. The "Agramante's Camp" is physical, psychological, legal and ethical in nature,[4] these being its regions of knowledge and activity. It recalls Fauconnier's mental spaces,[5] the "behind the scenes" cognitive domains, the "world of possible representation" [6] created by our senses, prior knowledge and particular ideology.

The "Agramante's Camp" is related to two other concepts that serve as explanatory images: the Biosphere and the possible worlds. The first, according to Suess and Vernadsky, is the unique ecological system that encompasses life on Earth.[7] The "Agramante's Camp" would be that unique ecological system, the combination of

1 MARTINS, Mark S., Rules of Engagement for Land Forces: A Matter of Training, Not Lawyering, *Military Law Review,* vol. nº 143 (Winter 1994); and CENTER FOR LAW AND MILITARY OPERATIONS & JOINT FORCE JUDGE ADVOCATE, Operational Law Handbook 2002. Charlottesville: The Judge Advocate General´s Legal Center & School (US. Army), 2002.

2 HOEGE, H. H., ROE… also a Matter of Doctrine, *The Army Lawyer, Department of the Army Pamphlet* 27-50-353 (June, 2002).

3 MARTINS, Mark S., op. cit.

4 Functions like a multiverse (the totality of space and time, of all forms of matter, energy and impulse, the physical laws and constants that govern them, applied to the military realm) separated in complex and complete planes (universes), at times hidden. We recall Antoine de Saint- Exupéry: "what is essential is invisible to the eye".

5 FAUCONNIER, G. Mental spaces: Aspects of Meaning Construction in Natural Language. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

6 GALLARDO PAÚLS, B. Conocimiento y Lenguaje. Valencia: Universidad de Valencia, 2005, p. 311.

7 GRINEVALD, J. *La Biosphère: un concept holistique fondamental*, en BASSAND, M., GALLAND, B., and JOYE, D., Transformations techniques et Sociétés, Berna: 1992.

elements that enter into communication and collision in battle; from scenarios to actors and behaviour; a global military ecosystem, made up of a diversity of organisms and species (the military, civilians, states, international organisations, NGOs, all in permanent interaction.

When we speak of possible worlds, we refer to the imaginary or real areas-forms-spaces-moments in which one can enter into combat. Wittgenstein begins his "Tractatus logico-philosophicus" by affirming: "the world is all that is the case" ("Die Welt ist alles, was der Fall ist"). The world is all that happens, the facts in a logical space, inferring that it is action, a verb.

Taking these ideas as our reference, ROEs are orders that a commander can dictate to regulate actions (the "military biosphere", "the military verb"); alluding "to the events in their entirety", referring to the combat. They are relevant for two reasons: they refer to the use of arms and the responsibility of whoever is handling them;[8] and they point to a political will, through mandates and prohibitions.

Created by the US Chief of Staff in 1954,[9] the concept was accepted in the West from the nineties onwards. Literature quotes distant antecedents from the Middle Ages and the Conquest of America,[10] with their later incorporation into the military field. In Spain the concept comes into existence following participation in operations in the former Yugoslavia, translated from the English. "Engagement" implies confrontation, combat, the rules that we must carry out. On the other hand, it alludes

8 Military Career Law 39/2007, 19 November, and the Organic Law 9/2011, 27 July, on rights and duties of the members of the Armed Forces. Both regulate the behaviour of the military: "in the legitimate use of force, a gradual and proportionate use shall be made of same, in accordance with the rules of battle established for the operations in which it is participating". They are mentioned in the Royal Ordinances for the Armed Forces (Royal Decree 96/2009, 6 February (articles 42, 84 and 94. Cf. GRANET, Marie-Béatrice and others. L'environnement juridique des forces terrestres dans les opérations extérieures. Paris: Ministère de la Défense, 2004, p. 85; CENTER FOR LAW AND MILITARY OPERATIONS & JOINT FORCE JUDGE ADVOCATE, Rule of Law Handbook, op. cit., p. 59.

9 SOLIS, Gary D. The law of armed conflict: international humanitarian law in war. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 492.

10 LORENZO PONCE DE LEON, Rodrigo. The rules of Engagement (ROE) as paradigm of the State of Law in military operations. Madrid: Ministry of Defence, 2012, in www.portalcultura.mde.es/Galerias/actividades/fichero/2012_PreDefQuerolyLombardero_Las_ROExs.pdf; PHILLIPS, Guy R. Rules of Engagement: A Primer, *The Army Lawyer, Department of the Army Pamphlet* 27-50-248 (July 1993), in www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/07-1993.pdf; PIERINI, Jean Paul, Rules of Engagement, Status of the agreements and Criminal Law: different approaches as to the legal base of the use of force in military operations and conflicts of jurisdiction in respect of foreign friendly fire. XVème Congrès International de Défense Sociale (Toledo, September 2007). Le Droit Pénal entre la guerre et la paix: Justice et coopération pénale dans les interventions militaires internationales, in www.defensesociale.org/xvcongreso/informacion_fr.php.

to the commitment of political authorities and military commanders to use force only in prescribed cases.

Its study has three perspectives: operational, legal and political science. The operational perspective brings us back to the procedures of military staff and is limited. If adopted today, it will be obsolete tomorrow. The legal perspective is limited to their normative base and derived responsibilities. The political science perspective allows them to be considered as a tool of governance and an awareness of what is real, reality as the narrative of what is real,[11] and its management by means of violence.

THE "PORPHYRIAN TREE", PRIOR CONCEPTS AND MANDATES

The ROEs establish the mapping of violence. Outside the map they draw there is nothing, the number i,$\sqrt{-1}$, the impossible, the illegitimate and the criminal. The environment-space in question emerges thanks to certain documents or catalogues (called "Standing ROEs" or SROEs), drawn up by the Joint Chiefs of Staff, of more or less restricted access, which forecast situations and replies to cases of violence.[12] In planning an operation, with such catalogues as references, certain concrete ROEs are proposed; these are included in the corresponding annexes of the Plan and Order of Operations (OPLAN and OPORD), and are applied during delivery.[13] This is a mandate, following an imperative discourse: "the use of lethal force in the case of hostile acts", which determines the application of force according to the prescribed circumstances, or in other words: "whenever there is a hostile act".

They are arranged in a hierarchical system classified by categories, according to the model of the "Porphyrian Tree". This is the Aristotelian knowledge archetype, based on the proposals of Porphyry of Tyre, who in his "Introductio in Praedicamenta" classified the qualities of a being by means of a hierarchical relation of genus/species, illustrated by a tree: an idea that was to gather momentum and expand thanks to

11 Reality is what is really related; between the world surrounding us and ourselves exists a vacuum that we try to bridge with language and narrative.

12 Document MC 362/1 NATO Rules of Engagement, 30 June 2003; for the European Union, the documents EUMC Mtg Doc 67/1/05 REV1, 20 February 2006; and also EU Concept for the Use of Force in EU-led Military Operations OPS 13569/1/08 REV 1, 10 October 2008; for the United Nations, the UN document MD/FGS/0220.0001 (2000) UNDPKO, Guidelines for the Development of Rules of Engagement for Peace Keeping Operations, May 2002. In Spain, Defence Chief of Staff (2013), recent, reserved catalogue.

13 BENNETT, D. A., and MACDONALD, A. F., Coalition Rules of Engagement, *Joint Forces Quarterly* (summer, 1995); and WOMACK, S., Rules of Engagement in Multinational Operations, *Marine Corps Gazette* (February, 1996).

Christian theology. The SROEs respond to this structural, nominalist and categorical framework, with their "groups" and "series". In a group devoted to "targeting", we could find a series of ROEs related to the identification and designation of dual-use targets; or in a group called "mission accomplishment", a series devoted to freedom of movement, indirect fire, etc.

We return now to their content: these are written orders, with prohibitions and permissions with regard to possible actions.[14] They are written up in accordance with "previous concepts" and "mandates". The former define the instances that activate each ROE, underlined as follows:

1. Attack: aggression carried out against the units concerned, its components and persons under special protection, or its allies.
2. Hostile attempt: preparatory act that implies an immediate threat of use of force or violence.

When the military operator verifies that he is in a situation defined in one of the previous concepts, he can choose which response to give, whether prohibition, mandate or authorisation, according to the circumstances.[15] A possible ROE could have the following literal wording: "the use of force, including lethal force, against persons who attempt to impede the development of land operations in the area of coordinates XX-XX". From the latter we can infer that the ROEs, just like language, have the capacity to perform, given that they create and define the enemy in a concrete place, with concrete frontiers, by means of enunciation and verbalisation.

ALGORITHMS AND CYBERNETICS

The ROEs are a tool for governing a system, formed by all possibilities that a unit has of insisting on an action of force; ranging from minimum violence to combat, as well as the various interactions of all such possibilities.[16] They are an algorithm, a prescribed set of instructions or rules, ordained and finite, whose aim is to carry out an activity, by means of successive steps.

14 : Document MC 362/1 "NATO Rules of Engagement", 30 June 2003, Part V, "Structure of the ROE and Procedures", point 15.

15 : MILLER, E.S. Interoperability of Rules of Engagement in Multinational Maritime Operations. Alexandria: Center for Naval Analysis, 2003, p. 9.

16 : SAGEN, Scott D. Rules of Engagement, *Security Studies,* vol. 1, nº 1 (autumn 1991), p. 80.

This is also true because the cybernetics governing regulatory systems and rational efficiency is the science of decision, control, communication, feedback and self-correction. It relates the study of ROEs to the "dynamics of systems", the construction of complex simulation models. The system that we could refer to as "the use of force in operations", devised by means of ROEs, is a prospective simulation, a frame of reference that ought to be learnt and internalised by the various military elements employed in operations, which will be resorted to when entering combat or applying force. It would be made up of a set of definitions that identify the various model elements (actors, "prior concepts" and "mandates") outlining a map of possible scenarios, together with a series of relations specifying the various interactions; in other words, the various possibilities of employing force, according to the ROEs.

Its application is simple: in the face of situation A0, adopt a response R and study the immediate effect of the measure, via a feedback process. If the situation has returned to A0, stop the action. If it has reached a different but similar situation, then we call on A1, adopt a response R1 and repeat the process. When A0 tends towards AC, where C is open combat with use of lethal force, R1, 2, 3…n, which is the ROE applied, will be more violent.

LANGUAGE AND ENUNCIATION

ROEs are a set of signifiers and meanings that transmit information. They come into being at political level, when the commencement of an operation is decided; from among the provisions adopted, the nature of the violence to be applied is determined. Thus, the holder of power becomes the subject of the enunciation of the violence, an action whereby the ROEs become scriptural devices, placing a huge political burden onto one specific action. They are the language with which the elements (strategic, operational and tactical) engage in dialogue on violence. They are an autonomous language within another higher one: war or conflict. Through war, the historic individualities (peoples, cultures) and people (consciences) communicate; words possess an important political atomic mass.

Sartre affirmed words to be "loaded pistols",[17] used for colliding, commanding or dominating. ROEs define the nature of combat, the hostile act, the threat, the force itself, the enemy. In a nutshell, language and politics go hand in hand,[18] Aristotle defined man as a political being who possesses speech, with a "logos" based on word.

17 SARTRE, Jean Paul. ¿Qué es la literatura? Buenos Aires: Losada, 1957, p. 47.

18 ESPOSITO, R. Confines de lo político. Nueve pensamientos sobre política. Madrid: Trotta, 1996, p. 21.

Language is the raw material of politics;[19] it constructs chains of ideas, narrations that articulate justification and legitimisation,[20] like the ROEs.

They can have three interpretations: a lexicon, the use of certain signs and a combination of procedures. In the first case, they denote the control of singular knowledge techniques. In the second, a linguistic use determined by attitudes, ideologies and values, with the specific special weight of words; the language of ROEs is not the same in the United States, Spain or Russia. The third case refers to language in the creative discourses of reality. As a language, they have an identifying power of "us" and "them", like the IFF system. They function as codes to build empirical orders whereby the military can mutually recognise and relate to one another; by means of, through and for violence. The system is built on binomials of the type we/they, we/allies, military/civilians, and the most important: friend/enemy, according to other previous pairings: attack/non attack, hostile act /threat of hostile act, etc.

Another example is the scale of force. The application of ROEs requires a sequence of actions, initiated with measures ranging from non-lethal force to combat, implying a modulation of violence, in accordance with anticipated threats. Their application follows an ascending line: in the face of a hostile presence ROE 1 is applied, which allows for warning signals; if the situation persists, we apply ROE 2, which permits a communication of dialogue; if this does not resolve the issue, ROE 3 launches imperative warnings. If it fails, we can use non-lethal force (ROE 4), make a demonstration of lethal force (ROE 5) and, finally, use lethal force (ROE 6).

The scale of force has two aims: to control the intensity and proportionality of violence. It is dealt with in the Additional Protocol I to the Geneva Conventions,[21] which prohibits indiscriminate attacks[22] and in the Statute of Rome of the International Penal Court,[23] which provides for certain obligations on states and combatants, as part of the post-modern military superego, paraphrasing Freud's proposals in "The Uneasiness in Culture", the mega-ethos of the present-day combatant. In correlation

19 GLUCKSMANN, André. El discurso de la guerra. Barcelona: Editorial Anagrama, 1969, p. 79.

20 AZNAR FERNANDEZ-MONTESINOS, Federico. Entender la Guerra en el Siglo XXI. Madrid: Editorial Complutense and Ministry of Defence, 2011, p. 47.

21 Additional Protocol I to the Geneva Conventions; 12 August 1949, relative to the Protection of the Victims of Armed International Conflicts, 8 June 1977.

22 Article 51.5: these are considered as : "b) l an attack which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated."

23 Article 8,2, b, IV): "intentionally launching an attack in the knowledge that such attack will cause incidental loss of life or injury to civilians or damage to civilian objects or widespread, long-term and severe damage to the non-human environment, which would be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated".

to the scale of force and the limitations on the means of combat is the corresponding punishment for excesses in such crimes.

The ROEs as a language evolve and are prone to shifts[24] in meaning. They are changing entities insofar as each shift creates new verbalisations of what is real, transforming it into reality. Each mutation is an alteration of the genotype of a living being. The ROEs, through contact with mutagenic agents which alter the genetic information, tend to be environmental.[25] This change in turn generates new characteristics. The list of the ROEs' possible mutagenic factors is endless. One must underline that these are entities in perpetual change, and according as facts and the course of operations are modified, so too is their "battle rhythm". In their structure, they obey the essentially postmodern "body without organs" concept.

Antonin Artaud's idea of the "body without organs", contained in the Pico della Mirandola on human nature is an individual construction which depends on the free will of the subject, and is not ontological.[26] He alludes to the mutability of all concepts, to the fluidity that postmodernism imposes, as put forward by Lyotard,[27] with his critique of reason and modernism.[28] During this cultural period, the absurd was put forward as the touchstone of existence (Camus and his Sisyphus); the disappearance of truth and of great narratives (Lyotard); the liquefaction of values, concepts and ideas (Bauman); permanent shift or change (Derrida, Lacan); simulacra and simulation (Baudrillard); the death of the past and the impossibility of constructing anything on the basis of any reality (Deleuze and Guattari); and finally, domination by control as technology of power (Foucault).

If we combine these ideas with military operations, we shall see how the ROEs are postmodern in nature. They emerge when the new paradigm presents itself (60s and 70s); and they are founded on the futility of what is inherited, the end of certainties and the principles that turned the "Agramante's Camp" into a familiar environment, until the Second World War at least. Zama or Rocroi were more akin to Waterloo and the events that occurred there than to a Gettysburg, or any Vietnam episode or the "Global War on Terror". Nothing of what has been done up to now is entirely

24 In the sense given by Lacan and Derrida, change of meaning, axis and perspective.

25 CENTER FOR LAW AND MILITARY OPERATIONS & JOINT FORCE JUDGE ADVOCATE. Forged in the Fire - Legal Lessons Learned During Military Operations, 1994-2006. Charlottesville: The Judge Advocate General´s Legal Center & School (US Army), 2006, p. 140.

26 Pico della Mirandola believed that man was his own architect, justifying the change, overcoming his nature and its negation as a norm without appeal. DELLA MIRANDOLA, Pico. On the dignity of Man. Madrid, Editora Nacional, 1884, p. 105.

27 LYOTARD, J. F. La condición postmoderna. Madrid, Ediciones Cátedra, 1987.

28 KASON, Nancy M. Borges y la posmodernidad. Méjico: UNAM-El Ensayo Iberoamericano, 1994.

valid, but neither is it absolutely useless: the deconstruction and the cannibalisation[29] of classical warfare and its referents are necessary. Its traditional concept has faded and been replaced by crisis and conflict; a new construct created out of the ashes of the wars of our fathers. "After the hot war (the violence of conflict), after the cold war (the balance of terror), here comes the dead war- the unfrozen cold war - which leaves us to grapple with the corpse of war and the necessity of dealing with this decomposing corpse", said Baudrillard in 1991.[30] The "time of the dead war" was a "highly toxic period, which can cause powerless stupor".[31]

The classic form of engaging in battle does not serve us either; we cannot totally destroy the enemy, soldier or civilian; nor do we even know for sure if such a traditional form exists. Now we have legal and illegal combatants, terrorists, insurgents, pirates, delinquents, civilian populations, narcoguerrillas, hackers, security contractors... We cannot bomb London, Berlin, Bremen or Nagasaki again, above all after the millions of casualties in the Second World War. We cannot choose a sector of society and gas it; we cannot enslave prisoners in Siberia nor massively prostitute women prisoners in military brothels in Asia; we cannot experiment therapies on prisoners and then apply them to our injured soldiers... Nor can we even think of execution following a summary court-martial for traitors, cowards or deserters; in Spain we have banished the death sentence, even in times of war.

Everything is becoming reduced. The horizon of violence, formerly so distant, is now very near. The *bio-political* techniques that establish who must live and who must die, and the ways of making them die, are not unlimited issues, not mere questions of internal order or of state sovereignty, the ultimate manifestation of the power of the shepherd king, who selects the sacrificed lamb. Those who enunciate, the rulers, have created their written versions of reality, like humanitarian discourses, more out of necessity, environmental usefulness and survival than for ethical reasons, they manage the "Agramante's Camp" as if it were a stadium, under the control of the UN and the International Red Cross -which is to war what FIFA is to football, a referee establishing norms and controls.

We have evoked this comparison, because modern-day conflict is rather like a bloody sport, as if we were entering into a competition, with its rules and its "fair play" (the right of armed conflicts), especially after the chaos of the Second World War. This is how Baudrillard described it, after studying the political space that emerged at the end of the 20th Century, after the Second Gulf War (1991), with television, computer

29 Using the pieces of the team that are in good shape to build something new. This is not a Spanish term.

30 BAUDRILLARD, Jean. La Guerra del Golfo no ha tenido lugar. Barcelona: Anagrama, 1991, p. 9.

31 Ibid., p.10.

science, information technology, computers and hyper-reality like new interacting machinery. Conflict, war or violence were a show; the monstrous drama of Karl Kraus.

DIALOGUE

The ROEs dialogue on two levels:

- First: the enemies dialogue with one another when they use force. The best image is that of a game of cards, in which each player turns up a card (ROE) obliging the other player to do the same (his ROE), until one of them wins in the final stakes. "I make war, then I am the one who speaks, and I speak to you, my adversary; in the struggle is the word".[32]
- Second: From a hierarchical point of view, the actors in charge of the operation at a tactical level communicate with those at operational level, who in turn communicate with those at strategic level. The assignation of powers to manage the ROEs depends on the military structure concerned, and is applied according to levels of authority: the head of a brigade has ROEs that differ to those of a company captain or squadron leader; each rank that applies a ROE assigned to a level must request permission.

Let us now differentiate the organic military command[33] from the operational,[34] the former being centred on administrating resources and instructing and the second in executing and engaging in combat. This can refer to controlling the objective, providing freedom for everything else, or covering the specific aspects of how to achieve this. The important thing is its application in multinational operations and structures; we find ourselves with "*task forces*" formed by units from several countries: A US general, with a multinational Chief of Staff, can command a French division with two brigades, Italian and Spanish. Generally, this command will mark objectives and each national component will coordinate and apply its own procedures for achieving them. There are so many possible ways of managing ROEs as structures, which are devised prior to deployment by means of Statutes of Force Agreement (SOFA) as well as Plans and Operations Orders.

While conducting operations, a brigade can find itself in a situation that requires the application of a particular ROE, whose mandate is reserved to the head of the

32 GLUCKSMANN, André, op. cit., p. 113.

33 EJÉRCITO DE TIERRA. Doctrina de empleo de las fuerzas terrestres (PD1-001). Madrid: Ejército de Tierra, 2012, p. 5.5.

34 Ibíd.

division he reports to; the general of a brigade cannot apply a ROE if he lacks the powers to do so, and therefore must convince his superior of the need to apply it, in order to receive the appropriate authorisation. This dialogue is called the "ROEs game", a set of procedures established in order to implement them. The regulatory conduct or chain of command, the hierarchical line of dependency of each element of the structure with superiors and subordinates, requires definition. It also imposes a limitation in terms of vertical communication: only in this way can each military unit engage in dialogue or communicate. The "ROEs game" uses standardised formulas that follow an ascending and descending order, bearing the required information. They are known as "ROE messages" and are three in all: "Request" (ROEREQ); "Authorisation or Denial" (ROEAUTH); and "Implementation or Cancellation" (ROEIMPL).

If the ROEs are a language, we shall see how cursed words also exist: zones of silence, empty spaces; the unmentionable that cannot be remedied with mere discourse. We have seen how the modalities of command allow for units to serve under leaders of different nationality. In line with national policy on force, unilateral restrictions can be placed on the ROEs, known as "caveats". A particular unit would be authorised to act differently to another, according to its nationality and flag. They can be addressed formally or informally depending on various factors:[35] political interests, (where there is a greater preponderance of civil power, more "caveats");[36] risks and threats; capacities of the units concerned and their content, how and when. These restrictions generally refer to the rejection of the specific use of force,[37] but the possible types are wide-ranging: the interpretation of previous concepts, the means employed, limitations in terms of timetables, geography or logistics[38]… accordingly, not operating in certain localities, non-engagement in fire unless one is placed under direct fire; non-participation in certain operations, not holding prisoners or detainees more than X horas, not flying in certain time slots, not engaging in night-time combat or after a snowstorm, not

35 ALVA VILLAMÓN, Silvio Javier. The political control of a low-level conflict via the Rules of Engagement of the legally constituted political authority: case study of the border between Peru and Colombia. Thesis for Master's Degree in Defence and Hemispheric Security. University of El Salvador, Buenos Aires (Argentina) and Inter American College of Defence, Washington DC, United States of America, 16 May 2005, in http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/6E36866A85AE67FE052577B5007FEE7F/$FILE/tuco.pdf; and BROADSTONE, Herman C. Rules of Engagement in Military Operations Other Than War, From Beirut to Bosnia. MMS Thesis. Quantico: Marine Corps Command and Staff College (April 1996).

36 AUERSWALD, David P.; and SAIDEMAN, Stephen M. NATO at War: Understanding the Challenges of Caveats in Afghanistan, 2009, in www.aco.nato.int.

37 NATO Document AAP-6 (2007): "Caveat: In NATO operations, any limitation, restriction or constraint by a nation on its military forces or civilian elements under NATO command and control or otherwise available to NATO, that does not permit NATO commanders to deploy and employ these assets fully in line with the approved operation plan."

38 VV.AA. NATO Legal Deskbook. Bruselas: NATO, 2010, p. 261.

transporting local staff in helicopters… As one might expect, these have been rejected, because operations are designed *à la carte* even under a common umbrella; and no leading player would consent to its power being limited, or to the inertia arising from its exercise. It is claimed that its implementation would lead to a lack of coordination, powers, increased risk, etc., all of which imperils the principle of unity of effort.[39]

POLITICAL MACHINERY

ROEs are also a public policy managing violence.[40] Establishing a response to a problematic situation[41] are activities of government, aimed at influencing the behaviour and life of other people. This entails various elements: a collective intentional action; a measure of control and determination of the course that, effectively, it should run; and finally, the result of decisions and previous interactions. They emerge as an instrument for managing war, isolating a conflict or warning of the scale of force in a scenario, leading us to the management of military risks. Risk is the possibility of damaging events, the realisation of a danger or a threat with an impact on operations.[42] All ROEs depend on the objectives being pursued, the type of threats and risk and the ideology of the government. A concrete ideological stance can influence the technical aspects of an operation through its ROEs. ROEs are not the same in Afghanistan or in Mali.

Indeed, the ROEs are rather like machinery, in the sense given to the word by Deleuze and Guattari, which goes beyond their mere technological aspects.[43] A machine is a singular power of enunciation[44], an entity with the capacity to define reality and act on it; the result of assembling heterogeneous, social, technological, energy, moral, corporal and military components. The idea of ROEs as a mechanism

39 PORTERO, Florentino, Presente and futuro de la OTAN. Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), Lecture. Instituto Gutiérrez Mellado (30 November 2006), in www.gees.org/articulo/3350/; and MICHAELS, Jim, "Nations limit use of NATO forces", USA Today, 28 September 2006, in www.usatoday.com/news/world/2006-09-28-afghanistan-nato-caveats_x.htm

40 DROR, Yehezkel, and GARSON, David. El estudio de las políticas públicas. México: Editorial Miguel Angel Porrúa, 2000; and MORAN, Michael; REIN, Martin; and GOODIN, Robert E. The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, 2006.

41 SALAZAR VARGAS, Carlos, La definición de política pública, Bien Común, nº 209, p. 47 and sis, in www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf.

42 NATO RTO TR-IST-049, Improving Common Security Risk Analysis, September 2008, p. 2-2, in http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-IST-049///$$TR-IST-049-ALL.pdf.

43 GUATTARI, Félix. Caosmosis. Buenos Aires: Ed. Manantial, 1996, p. 48.

44 Ibid.

and dialogue creates metaphors: not only are they machines; they are also combinations of elements whose relationship or machinery enables one to harness, direct, regulate or transform the necessary energy for a given task, with a given purpose: political will resulting in a violent act, that given task being the military operation. According to the proposals contained in Deleuze and Guattari's "The anti-Oedipus: capitalism and schizophrenia", there are three types of machines: "social" (groups), "desiring" (individuals) and "technical" or functional, that connect the other two. The ROEs belong to the latter.

Societies, according to the prevailing machine, allow for a triple taxonomy. We recognise "societies of sovereignty", based on princely power, which used to handle simple machines, crossbows, levers, watches, sailing boats, the first armies dominated by the infantry. Later on the "disciplinary societies" appeared, based on psycho-physical dominance, with schools, barracks, hospitals and prisons as strongholds of education, socialisation and culture. Finally the "societies of control" arrived on the scene, dominating information, speed, aviation and dromology.[45] Marinetti, in his futurist manifestos, hailed speed as the emblem of modernism and virility and spoke of how futurists became linked with war, violence, aviation and the militarism of the 20th Century. Information management was key to the change of model. "Disciplinary" procedures were to become the "society of control", based on the omni-comprehension and the omni-intervention of information, verification, inspection, super-rapid technology and "InfoTech". This brought with it computers, satellites, cybernetics, GPS, command and control systems, drones, digital technology, the Internet, algocracy.[46] ROEs are another part of this macro-system.

The so-called "disciplinary society" expert in psycho-physical dominance, caused world wars, mutating into a "genocidal society" when precisely such psycho-physical dominance, that desire for power, became a eugenic issue, a tool of social engineering to eliminate human groups through political decisions (the great genocides of the 20th Century), or through almost universal wars. It then became necessary to dominate violence in order to modify tendencies, domesticating fate[47] and the use of statistics as a political tool. Thus it was that "the mathematics of decision-making" came into being, the Operational Military Research that seeks to apprehend reality by enumerating and cross-referencing data, adopting measures and dictating orders for their future course. Statistics would be the mathematised control and vigilance expressed in numbers and schemes; the science of silent persecution by means of "data-on-the-man", the raw material which the bureaucracies of our century feed off. Born and expanded

45 Study of the economic politics of speed. Paul Virilio's contributions stand out.

46 Del inglés "algocracy", gobierno basado in the uso de algoritmos and ordenadores in la toma de decisiones. ANEESH, A., Global Labor: Algocratic Modes of Organization, *Sociological Theory*, nº 27 (vol. 4), 2009.

47 HACKING, Ian. La domesticación del azar. Madrid: Gedisa Editorial, 2012.

for two centuries, they included among their machinations the armies of the masses that adopted decision-making processes based on statistics in recruitment, logistics or combat; even the "laws of Lanchester" were an attempt to mathematise.[48] Vigilance was the political tool of panoptic dominance and the ROEs one of its devices.

MAP AND TERRITORY

ROEs are topological machines, equipped with a technology that close off the space where force is applied, the "Agramante's Camp"; they are endowed with a cartographic nature. One only has to read those dictated during the First World War to isolate Great Britain by sea; or those employed with the same aim in the Falklands War with the British; or the closure of air space in the former Yugoslavia, Iraq or Libya, creating specific combat zones where violence was permitted and free entry was prohibited under threat of being sunk or shot down.

They are a disciplinary system, whose physical base (land, sea, air, and cyberspace) provides the support for military action, the framework for its development and also constituted the scene of combat, representations and spectacles. The public, the audiences that know of such combats via the media and the Internet, are transformed into tools of influence; they consume images, discourses and legitimations. They draw a specific map, an "Antonine Itinerary" or a "Peutinger's Tabula" that situates the legions facing the barbarians and what they can do to detain them.

The ROEs are a map, but not a territory. In order to understand this, let us begin with Alfred Korzybski's proposals in his "General Semantics". It contains the famous quotation "the map is not the territory", known as "Korzybski's dictum". It is said to stem from an anecdote while the author was doing his military service. On a walk one night he fell into a ditch that shouldn't have been there, as it did not figure on paper; it had been neither announced nor verbalised; a ditch that "did not exist" because "it wasn't mentioned". The dictum signifies that reality (the relation of what is real) and what is real are not equal entities. Here, the ROEs appear as the language and map of violence, not as violence *per se*. They do not substitute the act of shooting, nor do they serve to divine the future. The real does not have to accommodate itself to their forecasts. We must remember that they are scriptural mechanisms which, with illustrative and political weight close off the "Agramante's Camp", the modality of the Heideggerian possible, what is legally and politically feasible, in the full lack of definition and fog of combat. Von Moltke affirmed that no Operations Plan would survive the first collision

48 LANCHESTER, Frederick William. Aircraft in Warfare: the Dawn of the Fourth Arm. London: Constable and Company Limited, 1916, in https://archive.org/details/aircraftinwarfaroolancrich.

with the enemy,[49] the operating environment of a unit in peace is predictable, but not so in war.[50] In this, all is supposition, confusion, divination, Wellington confessed to having spent his life trying to figure out what was on the other side of the hill.[51]

The ROEs are a map, the tale of an event that we expect will come about (and that would determine the application of one ROE or another) that cannot replace the event *per se*, or failure would be inevitable. If the ROEs provide for reactions with regard to unreal acts, if they contradict reality, the actor will then confuse map with territory, the ROE language will be inexact and the operation will fail. Examples are the ROEs dictated for the "Multinational Force" in Lebanon in the eighties, or UNPROFOR in the nineties, with the events of Srebrenica as a result. In these circumstances, they may even be detrimental for the units concerned.

MACHINE-LIKE ASSEMBLIES AND "Z EFFECT"

We already have the machines, with society producing the constructs of their expansion: connection, global reality, machine-like assembly. Any such union is an enunciative issue, given that the issue (enunciation) of orders is one of the principal activities assigned to specific machines which we shall describe as "decision-making" (in the case of armies, these would be: senior command, commanders, those politically responsible, aided by other machines lending support to the decision, the Chiefs of Staff). They are included in the knowledge/power strategies of the many technologies relating to the body, in the writings of Foucault. They explain his theory of control and domination: combat, the use of force, the scale of force; they discipline the spaces; arms, bodies, pain, courage, honour, death and responsibility.

How are these machine-like devices born? There is a military machine that governs and directs others, rather like the nervous system of a living being. We have just mentioned the strategies of knowledge/power; this is the area in which we operate in order to find the Command and Control" or C2system. The ROEs form part of this; they are one of the driving forces of the powers of enunciation and transformation with which the subordinate units in an operation are directed and coordinated.[52] They act on

49 FM 6-0, Command and Control, Final Draft, August 2000, p. 1-14, in http://content.dcmsnet.org/Courses_ARMY/CAS3/Fd114-1/Lesson/fm6-0.pdf.

50 RELLY, Michael S. The Rules of Engagement in the Conduct of Special Operations (Thesis). Monterey: Naval Postgraduate School, 1995, p. 35.

51 HART, Liddell. Strategy. New York: Praeger, 1968, p. 21.

52 EJÉRCITO DE TIERRA. Empleo de la Fuerza Tterrestre (DO1-001). Madrid: Army Technical Services Directorate, 1996; and ALBERTS, David S.; and HAYES, Richard E. Understanding

the essence of armies, on their molar mass; and are made up of personnel, equipment, communications media, installations and procedures (ROEs). If the leadership has the capacity to dictate orders, the authority to fulfil them and the responsibility to execute them:[53] control is the task of verification; directing (determination of objectives and margins for manoeuvre), more than dominating actions.[54] If commanding is dominating, then controlling is limiting, an undertaking which the machine-ROE pursues, coadjutant to the calculation of needs, the use of means, the integration of efforts and the correction of deviations observed.

The C2, a neurological system similar to the nervous system of a complex living being, whose function is to capture and process signs/signals, coordinating organs in order to achieve an efficient interface with its environment is a thinking, acting machine, that demands a system of communications so that the leader is aware of what is happening on the battle field; a sensorial system that captures standardised information and procedures affecting all decision-making.

This includes ROEs. Within the C2, there is another machine, the ISTAR system. In this environment, the ROEs arrived to stay. As Petraeus underlined, it is not their validity that is up for debate, but how "to implement directives that deliver all our support to soldiers in real circumstances of risk", doing "everything possible so that the civilian population is not prejudiced".[55]

Using the image of a transistor or circuit to explain how the ROEs function, we speak of the "Z effect", or impedance. It is the measurement of the resistance of a circuit to a current when voltage is applied, an idea that we shall use in a metaphorical sense. It alludes to the resistance that the institution offers to the ROEs. The examples of leaders who reject them abound, because allegedly the restrictions they impose may constrain the most "efficient", violent and radical methods of fighting.[56]

Command and Control, Command and Control Research Program, 2006, p. 32, in www.dodccrp.org.

53 QUERO, Fernando, Command and Leadership, Revista Atenea, 25 July 2013, in www.ateneadigital.es/revistaatenea/revista/articulos/GestionNoticias_14175_ESP.asp.

54 ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz. La profesión militar: análisis jurídico tras la Ley 7/1999, 18 May, regulador del personal de las Fuerzas Armadas., Madrid: INAP, 2000, p. 546.

55 MARCHANT ROA, Gastón. Reglas de Enfrentamiento en Operaciones de Paz, Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (8 July 2013), in http://cecopac.cl/rules-de-enfrentamiento-in-operaciones-de-paz/.

56 SHAW P. M. Collateral Damage and the United States Air Force. Thesis, School of Advanced Aerospace Studies, Air University, 1997, p 51, in http://handle.dtic.mil/100.2/ADA391809.

The US Army carried out a study on mental health and the psychological impact of warfare. Its conclusions contain opinions that do not favour ROEs, which are seen to impede the development of missions and to endanger the combatants.[57]

Without adequate ROEs, units face two dangers: a weak response to attacks, with avoidable damages or a failure to dominate aggressiveness which could bring about collateral damage that is difficult to take on board.[58] One of the current military obsessions seems to be to reduce them to acceptable percentages, at political level and in terms of public opinion,[59] without fully knowing what the levels of acceptability are. Collateral damage is another postmodern concept, an illustration of the politically correct, in relation to ROEs.

COLLATERAL DAMAGE AND THE NEW POSTMODERN LEXICON

When ROEs are not applied in the way they should be, when they have been poorly designed, when map and territory become confused, people are damaged who should not be, in places where we do not want this to occur. According to the level of damage control or degree of efficacy in the realm of military action, one may refer to direct or collateral damages. The former are inherent to the action; the latter involuntary; they cannot be avoided or prevented. Here we are confronted with admissible margins of error that bring about a new shift from the perspective[60] of significant "damage" towards meanings that are less aggressive for those responsible, moving away from poorly functioning ROEs and casualties or damages to people who were not targeted, although accepted as irremediable, towards another new perspective in which cruelty and death have disappeared. This last refers to a new stochastic specification for risk, death and its consequences.

The binomial ROEs/collateral damages forms a common structure of violence management, like different variables of an equation that, on being resolved, would produce victory or defeat, the acceptance of the action and the ethical judgement

57 OFFICE OF THE SURGEON, MULTINATIONAL FORCE-IRAQ, OFFICE OF THE SURGEON GENERAL, UNITED STATES ARMY MEDICAL COMMAND. Mental Health Advisory Team (MHAT) IV, Final Report (17 November 2006), in http://i.a.cnn.net/cnn/2007/images/05/04/mhat.iv.report.pdf.

58 Ibid.

59 Articles 51 and 57 of the Additional Protocol declare illegal any attack planned and executed against a military objective when the available information, in the planning and delivery phase, forecasts that it will cause damage to the civilian population and goods, deemed excessive in terms of the military advantage expected to be obtained from the attack.

60 MILLER, Jacques Allan. El hueso de un análisis, Buenos Aires: Tres Haches, 1998, p. 55 and 56.

that public opinion would make of the operation. Since Vietnam, the perception of the legitimacy of an operation (its success or failure) varies according to the public consideration of whether or not measures were adopted to reach the desired objectives speedily, efficaciously and efficiently, with a reduced number of victims. The humanitarianism of contemporary military actions is based not only on a prior ethical question –which undoubtedly exists-, but on a new discourse and an arithmetic of costs and results, which calculates acceptability in terms of damages and loss of lives and material goods.[61] A reduced ratio is proof of efficiency in planning and delivery, and of the possession of a military technology and adequate knowledge. "Proportional violence", "intelligent weaponry", "military humanism" and "cutting-edge systems" are expressions that allude to this new discourse on conflict, in which panoptic technology should ensure success associated with a reduced number of victims and damages. The fewer we kill, the more civilised we are. The new postmodern discourse is verbally nuanced with other very creative ideological/linguistic findings, such as "humanitarian bombing"[62] and "surgical weaponry". Their aim is to represent structures, thoughts and values that remain hidden from their idiomatic realisation, of utmost importance because they are designed to influence public opinion and the media. The underlying values/thinking refers the brutality of war to a new ethical, complex and paradoxical reality.

Collateral damage is a dual-use concept: an internal tool to control military efficacy and efficiency, based on "weaponeering"[63] and "Collateral Damage Estimation" (CDE),[64] an essentially statistical technique that allows for choice of target according

61 BROWN, John, Teoría del bombardeo humanitario (ensayo sobre algunos aspectos de la dominación neoliberal), Revista Internacional de Filosofía Política, nº 21 (July 2003).

62 BROWN, John, op. cit. The expression appears to come from an article by Vaclav Havel, published in "*Le Monde*" 29 April 1999.

63 Demanded under the Additional Protocol I (Article 57, 2, a, ii.) whereby the attacking forces must take all possible precautions with their activities to avoid civilian casualties and damages. "Weaponeering" is not just a question of choosing a particular weapon or arms system; it involves a more complex activity; it is the process of estimating the "quantity of weaponry" required to reach the level of damage desired in the selected target, bearing in mind its vulnerability, nature, effects produced, errors, availability of arms, deadliness and reliability. In terms of effectiveness, thanks to the experiences of campaigns in Iraq and Afghanistan, western Armed Forces have redefined the bases for calculating damages produced in direct and indirect attacks, with the resulting ramifications. The most widely followed initiative is the "Collateral Damage Estimation". The US Armed Forces have published a document that updates its doctrines since 9/11 incorporating technical progress and conclusions reached from lessons learnt in Libya and Afghanistan. All Chiefs of Staff must reduce their expectations of forecasting with exactitude what damages any action is going to produce, minimising collateral damages. The document is titled "CJCSI 3160.01ª, 12 October 2012, No-Strike and the Collateral Damage Estimation Methodology", available in http://info.publicintelligence.net/CJCS-CollateralDamage.pdf.

64 It combines damages forecast, probable casualties and legal restrictions resulting in 5 possible

to the effects of the attack. Secondly, it becomes another political sub-machine, subordinate to the ROEs-machine. In any case, it is conceived of as a limitation of fighting: although it's mere possibility restricts the scope of what is feasible in operations. It occurs,[65] especially as fratricide,[66] because the struggle is not a mathematical issue. "Precision combat"[67] (another postmodern conceptual map/concept) that theoretically must limit these events, does not eliminate human error or the smog of war.

Collateral damage, understood as a political sub-group, nuances the effects that the knowledge of casualties could bring about in public opinion, with repercussions on government support, decision-making and future military actions. It is a tool used by the authorities in order to divulge their discourse on ROEs, violence, damages inflicted and suffered; excesses produced, violations of norms regarding targets, etc. The extra-limitations would not be crimes of war, but unintentional, incontrollable errors, acceptable statistics in accordance with data and mathematical models of quality and confidence in what was planned. It is sufficient to bear in mind the decisions of the Tribunal of the Former Yugoslavia on the 200 Metre Standard in the case of general Gotovina.[68] This brings us back to organisational engineering processes, to production

categories of targets. It provides a summary in the form of several questions that should be raised before the attack: has the target been identified as the legal objective according to the rights of armed conflicts and the ROEs of the operation? Are there any civilians, non-fighters, civil objectives or environmental considerations in existence in the area of the attack that could be affected by the range of arms employed to take out the target? Can the damages be reduced or mitigated, in the case of striking the target with the weaponry and ROEs selected or can another be employed with less aggressive ROEs, without prejudice to the operation?.

65 MALDONADO GARCÍA, E. Buscando la interoperabilidad: la identificación in combate in operaciones multinacionales. Escuela Superior de las FAS, Madrid, Monografía del Curso de Estado Mayor 2003-2004 (19 April 2004), p. 6.

66 REYNOLDS, J. D., Collateral damage on the 21st century battlefield: enemy exploitation of the law of armed conflict, and the struggle for a moral high ground, Air Force Law Review (winter 2005), in http://findarticles.com/p/articles/mi_m6007/is_56/ai_n14700122.

67 The capacity for locating objectives, acting with the appropriate systems, achieving the effects demanded by operations and evaluating the results. Cf. Joint Vision 2020, Washington: US Government Printing Office, 2000, p. 20.

68 Paragraph 1898 of the sentence handed down by the International Penal Tribunal for the Former Yugoslavia, Abril 2011. Margin of error (applied in the bombings of Knin, Benkovac and Obrovac, Operation "Storm" in Croatia); if projectiles fall within a radius of 200 metres of designated targets, then the attack is considered to be lawful; while if they fall outside that radius they are considered to be illegal, being looked upon as indiscriminate against persons and goods. . This "200 Metre Standard" did not last for long, it is not contained in any norms on rights in armed conflict nor artillery treaty, nor have magistrates justified the reasons for determining the legality of such a measure: Why 200 metros and not 175, or 250? The tribunal did not clarify the matter. Cf. UNITED NATIONS, "International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991,

chains and the success of productivity in accordance with the number of elements manufactured without defects. Collateral damage is more an issue for engineers than for philosophers or moralists: in the face of productivity, considerations of ethics or culpability dissipate, because this form of activity does not obey ethical order but follows efficacy controls, more in keeping with a factory. It is rather like replacing Aristotle with Henry Ford. If the errors and collateral damage are scarce, we can assume them. We respond in a similar way to traffic accident statistics. Here too there is a margin of admissibility or tolerance; if that is exceeded, we can demand concrete measures from the government for the repair, maintenance or redesign of roads.

The basis for coping with collateral damage, which is statistics, transforms the ethical with the acceptable, inferred from a mathematical formula created ad hoc, founded on the analysis and interpretation of data, which intentionally explains regular conditions for random phenomena. There is no scope for ethics here. All non-voluntary acts of free will cannot be imputed to the actor. Neither can those which, although rare, constitute a deviation of the course of events. If out of every million engines manufactured by Ford one functions badly, it is accepted without any great outcry; if out of every hundred bombs launched one does not impact where it should and kills someone, death is accepted, because it is an "accident" that reduces errors to a 1% (a figure) attributable to what is imponderable.

In order to render ethical judgement impossible, it is sufficient to demonstrate that the actor was working subject to external, incontrollable and unpredictable conditions, a sort of mathematised "force of destiny". Thus we eliminate any judgement, ethical or penal; hence the liberating attempt which is the mathematical justification of acts; statistics (its acceptability) kills ethics. Reflect for a moment on the "ethical challenges" of all statistics, raised by Seltzer.[69] Justification by means of a display of figures versus the "other" or versus political audiences creates a virtual image; a hyper-reality that frees governments and actors concerned from judgement, rebuke or punishment. Proof of this is the acceptance of collateral damage according to the principle "good intentions, bad results". Truman affirmed that the nuclear attack on Japan was because

Case No. IT-06-90-A, Date: 16 November 2012, Prosecutor v. Ante Gotovina, Mladen Markač", in www.icty.org/x/cases/gotovina/acjug/in/121116_judgement.pdf. According to section 58: "the Appeals Chamber observes that the Trial Chamber did not explain the specific basis on which it arrived at a 200 metre margin of error as a reasonable interpretation of evidence on record. The Trial Judgement contains no indication that any evidence considered by the Trial Chamber suggested a 200 metre margin of error".

69 SELTZER, W. US Federal Statistics and Statistical Ethics: The role of the American Statistical Associations. Ethical Guidelines for Statistical Practice. Revised and extended version presented at the Seminar organised by the Methodology Section, Washington Statistical Society, New York (2001, February).

of Japanese cowardice and the humanitarian need to put an end to the war;[70] when NATO spokesmen recognised incidents of this type in Kosovo (1999), they lamented the consequences of their actions, but they underlined the good intentions of the operation and the use of the most advanced techniques, in the service of peace on behalf of the Alliance.[71] In explaining the causes of an error that had caused collateral damage in an air attack, the good faith of the pilot was highlighted, his performance having been subjected to the ROEs dictated to that effect and the impossibility of totally eliminating the risk of these "accidents".[72] The allusion to the event as an "accident" is ideologically and ethically significant.

The relationship between statistics, language and ideology is palpable. Words lacking ambiguity- "war", "combat", "death" - are eliminated from the postmodern lexicon, to be replaced by terms like "conflict", which can occur within a company, a community of neighbours, between districts, delinquent groups or between nations. The introduction of the term "TIC".[73] In military language, it is impossible to find the word "death" in almost every manual; even the procedures established for the repatriation of "the deceased" in operation zones is also disappearing. On the other hand, the more external and superficial aesthetics of the hero-fighter are being copied and usurped by other social sectors, like sports stars in commercials. Quite a curious example is that of footballers who appear on television like Roman gladiators, Templar Crusaders or the 300 Spartans. Meanwhile, the real soldier, the one who fights and dies on the battlefield of Afghanistan or Ukraine, disappears in the fog of postmodernism without honours or recognition.

He is a professional who receives a wage like any other worker, who if he falls in combat does not deserve any special attention from us. After all, he has chosen his profession voluntarily; nobody has forced him to die; he is not deserving of special recognition. The era of statues or commemorative stones, of names on streets and glorious monuments is a thing of the past. Raising sportspeople to the category of heroes has downplayed classic military heroism, which either disappears or becomes an abnormal quality, almost pathological, impossible or ridiculous. Redeker makes this point in his work "Le soldat impossible".[74] He studied the demise of the classical soldier and

70 POZO MARÍN, Alejandro. Las Guerras Globales. A critical view of the alleged novelty of contemporary wars and a revision of the global factors of armed conflicts. Doctoral thesis, University Jaime I, UNESCO Chair of Philosophy for peace, Department of Philosophy and Sociology, 2010, p. 363.

71 LARSON, Eric V.; and SAVYCH, Bogdan. Misfortunes of War. Press and Public Reactions to Civilian Deaths in Wartime. Santa Mónica: RAND Corporation, 2006, in www.rand.org, p. 94.

72 Ibid., p. 96.

73 "Troops in contact", combat against Afghan insurgents.

74 REDEKER, Robert, Le soldat impossible. Paris, Roux, 2014.

his replacement with an armed, uniformed civil servant, bearer of employment rights (holidays, social welfare, child-care, family conciliation, dole in the case of dismissal), supported by unions and associations. This is inscribed in another wider phenomenon and postmodernist backbone: the rejection of inheritance. Postmodernism proposes and imposes on soldiers the fight for human rights, democracy, humanitarianism, the decimal system, the United Nations Charter; it converts him into a militant of a new global emancipation, whose reality is blue berets and "peacekeeping", while war is declared criminal. "Le soldat impossible" addresses the demystification of the military, its trivialisation. The former French Chief of Defence Staff, general Georgelin, gave a lecture (2009) to the students of the General Staff Course at the Paris Joint Service Defence College. He highlighted the fact that "the most serious threat for our Armies is to trivialise our military condition".[75]

The relationship between statistics, language and ideology leads us to the question of "political correctness", which creates its own vision of what is real. The ROE/collateral damage binomial deconstructs previous history and references, establishing a new conceptual model. It inaugurates a military paradigm based on the control of violence over action and its narrative. Besides operational transformations, it implies a change in arms ethics. Among others, it uses the "magic of expressions" and the "power of the word". Nobody will find in any present-day military manual the word "kill", the logical end for which practically all our weapons are designed. By employing terms

75 Conscious or unconscious rejection of the classic military ethic, which involves the potential surrender of life in the initial commitment given. Associated with the triumph of a pacifist culture, force appears as an unnecessary, immoral, criminal resource. We find an egocentric society, hardly associative, not selfless, in which "clean", wars "happen", associated with technological change. Military capabilities are seen as an instrument of precision; the military is granted a new, more academic and technical profile, with blurred warlike features and other engineered novelties. The military command has to act like an architect or engineer, responding for its acts which are assessed by "lex artis" or accepted good practice, similar to the medical profession. If there are casualties, the officer has to appear before the judge just like an architect, dentist or aesthetic surgeon who has not done his work well, through carelessness, lack of preparation, interest or negligence. "On 18 August 2008 ten French soldiers died and another similar number were injured in an ambush in Ouzbin, Afghanistan. A year later, their families denounced the officers in charge for « deliberately endangering the lives of others». They were furious over the official silence with regard to their complaints about judgement errors or over-confidence. The accusation goes even further, affirming that «there was no previous air reconnaissance with helicopters or drones, despite it being known that the terrain was in the hands of the Talibans». The complaint therefore is not against the Taliban group as responsible for the death of the soldiers, but the officers in command. The official reply from the Defence Chiefs of Staff is very clear: such a claim is unacceptable in that it questions the very principle of war and the legitimacy of military actions. One does not engage in war without accepting that there will be deaths". Cf. ARRAZOLA MARTÍNEZ, A. La banalización de la naturaleza militar de las Fuerzas Armadas, Escuela Superior de las FAS, Madrid, Monografía del Curso de Estado Mayor 2013-2014 (30 de abril de 2014); and DE BLAS POMBO, A. De la banalización de la condición militar. ¿Somos los militares realmente distintos?, Revista Ejército, nº 828 (2010).

with a placebo effect, conceptual simplification and anaesthetic words,[76] we are creating a new reality. We could add the abuse of acronyms and of "officialese", technical-administrative jargon bursting with acronyms and English expressions pronounced according to Spanish phonetic patterns and invented by writers who write lectures and declarations for rulers, politicians and bureaucrats.[77]

Thus we find expressions that make one believe in the existence of things ("intelligent weaponry") installed by propaganda and its influence, captured in the minds of audiences; because words create reality. If we extract collateral damage from the technical-military context, we shall see that not only is it an error, or the fruit of a poor calculation that brings about death and damages, a statistical figure or a percentage, a deviation on a diagram; it is something more than that. It is one of the keys for the "creation of acceptability"- audiences accept a fact when it is repeated by the media.

As regards the value of the "anaesthetic expressions", let us list the names of recent military operations: the invasion of Panama (1989) called "Causa Justa"; the operation in Somalia (1992), "Restoring Hope"; Haiti (1994), "Operation Uphold Democracy" and, last but not least, operation "Lasting Freedom" following 9/11. No collateral damage perpetrated on a mission with such a name could be more than an acceptable error. We think of labels like "Desert Shield", "Enduring Freedom", "Valiant Guardians", Sea Angel". These names embodied the justice of the cause: how could those who acted as "angels" be guilty? What could one say about "Valiant Guardians" to prosecute them?

The name is part of a discourse which provides a narrative to the action and replaces it. Here it includes the "binomial machine" ROE/collateral damage. In the United States, a relationship has been shown to exist between the dissemination of news of such damages by the media in relation to campaigns in Kosovo, Iraq or Afghanistan, and an increase of anti-war demonstrations (against government policy) which are, after all, symptoms of a decline in their support and legitimation.[78] Words are preferred, as "generally speaking, taking action is frowned upon: it would correspond to a brutal uprising of inhibition, and therefore a psychotic process".[79] The psychosis is the loss of contact with reality; with the narrative that power produces over what is real. This cannot be condoned, because individuals would have to face communities, establishment versus the people. It would amount to the abdication of policy for the

76 COLLINS, John, and GLOVER, Ross. Lenguaje colateral. Claves para justificar una guerra. Madrid: Páginas de Espuma, 2003.

77 BIOY CASARES, Adolfo. Breve diccionario del argentino exquisito, in Obras Completas. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1999, p. 176.

78 LARSON, Eric V.; and SAVYCH, Bogdan, op. cit., p. 20.

79 BAUDRILLARD, Jean, op. cit., p. 16.

"I", the neutralisation of "us" and its discourse friend/enemy; seized from the engine of power exercised through conflict. The victory of the "I alone" of Gálvez, the radical individualism of one of the apostles of our time, the almost heretic and forgotten Ayn Rand.

CONCLUSIONS

ROEs are orders that determine the use of force in an operation, and the instrument for its exercise and control. They demarcate the "Agramante's Camp", a metaphor alluding to the area of conflict within which the military moves on campaign, amidst the chaos, the fog and the sway of battle; a space or environment whose nature is physical, psychological, legal and ethical; a sort of global military ecosystem.

- The ROEs, arranged in a hierarchical system according to the "Porphyrian Tree", follow a structured, nominalist and categorical pattern, divided into "groups" and "series". The ROE-system is made up of a set of definitions and effects, the actors, the "prior concepts" and the "mandates" that outline a map of possible scenarios, and a series of relations that specify the diverse possibilities of using force according to concrete situations. They are a tool for governing a system, whose nature is algorithmic and cybernetic.The ROEs are a language, defining what is combat, the hostile act, the threat, the force itself, the enemy. They are also a dialogue that takes place on two levels; enemies dialogue with one another by means of force via ROEs. From the point of view of the various hierarchical echelons in which each strategic, operational and tactical contestant is situated, the actors communicate with one another through the "ROEs game", a set of procedures established within each organisation to implement the ROEs. Standardised formulas are used, that flow in ascending and descending mode: "ROE Request" (ROEREQ); "ROE Authorisation or Denial" (ROEAUTH); and "ROE Implementation or Cancellation" (ROEIMPL).ROEs are cartographic machines; they are map, but not territory, in line with "Korzybski's dictum". They are the language and map of violence, but unlike violence per se, they do not forecast the future nor ordain its course.
- The binomial ROE/collateral damage forms a political violence management structure. Collateral damage is a dual-use concept, transcending an internal control of military efficacy and efficiency, nuancing the effects that the knowledge of casualties could bring about in public opinion and acting on government support, its decisions and future military actions. It is the key that opens "political correctness", creating its vision of what is real, its own totem and taboo. Such a binomial deconstructs previous history and references and establishes a new conceptual model. It inaugurates a military paradigm based on the control of violence and on the narrative of the action. In addition to operational transformations, this represents a change in the ethics of weaponry, constructed out of the "magic of expression" and the "power of the word".

BIBLIOGRAPHY

ALBERTS, David S.; and HAYES, Richard E. Understanding Command and Control, Command and Control Research Program, 2006, in www.dodccrp.org.

ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz. The military profession: legal analysis after Law 7/1999, 18 May, regulating Armed Forces Personnel, Madrid: INAP, 2000.

ALVA VILLAMÓN, Silvio Javier. The political control of a low-intensity conflict via the Rules of Engagement of the legally constituted political authority: border case of Peru with Colombia. Thesis for Master's Degree in Defence and Hemispheric Security. Universidad del Salvador, Buenos Aires (Argentina) and Inter-American Defense College, Washington DC, United States of America, 16 May 2005, in http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/6E36866A85AE67FE052577B5007FEE7F/$FILE/tuco.pdf.

ANEESH, A., Global Labor: Algocratic Modes of Organization, Sociological Theory, nº 27 (vol. 4), 2009.

ARRAZOLA MARTÍNEZ, A., The trivialisation of the military nature of the Armed Forces, Escuela Superior de las FAS, Madrid, Monograph of the Chief of Staff Course 2013-2014 (30 April 2014).

AUERSWALD, David P.; and SAIDEMAN, Stephen M. NATO at War: Understanding the Challenges of Caveats in Afghanistan, 2009, in www.aco.nato.int.

AZNAR FERNANDEZ-MONTESINOS, Federico. Entender la Guerra en el Siglo XXI. Madrid: Editorial Complutense and Ministry of Defence, 2011.

BAUDRILLARD, Jean. La Guerra del Golfo no ha tenido lugar. Barcelona: Anagrama, 1991.

BENNETT, D. A., and MACDONALD, A. F., Coalition Rules of Engagement, Joint Forces Quarterly (summer, 1995).

BIOY CASARES, Adolfo. Breve diccionario del argentino exquisito, in Obras Completas. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1999.

BROADSTONE, Herman C. Rules of Engagement in Military Operations Other Than War, From Beirut to Bosnia. MMS Thesis. Quantico: Marine Corps Command and Staff College (April 1996).

BROWN, John, Teoría del bombardeo humanitario (ensayo sobre algunos aspectos de la dominación neoliberal), Revista Internacional de Filosofía Política, nº 21 (July 2003).

CENTER FOR LAW AND MILITARY OPERATIONS & JOINT FORCE JUDGE ADVOCATE, Operational Law Handbook 2002. Charlottesville: The Judge Advocate General´s Legal Center & School (US. Army) 2002.

CENTER FOR LAW AND MILITARY OPERATIONS & JOINT FORCE JUDGE ADVOCATE. Forged in the Fire - Legal Lessons Learned During Military Operations, 1994-2006. Charlottesville: The Judge Advocate General´s Legal Center & School (US Army), 2006.

COLLINS, John, y GLOVER, Ross. Lenguaje colateral. Claves para justificar una guerra. Madrid: Páginas de Espuma, 2003.

DE BLAS POMBO, A. De la banalización de la condición militar. ¿Somos los militares realmente distintos?, Revista Ejército, nº 828 (2010).

DELLA MIRANDOLA, Pico. De la dignidad del hombre. Madrid, Editora Nacional, 1884.

DROR, Yehezkel, y GARSON, David. El estudio de las políticas públicas. México: Editorial Miguel Angel Porrúa, 2000.

EJÉRCITO DE TIERRA. Doctrina de empleo de las fuerzas terrestres (PD1-001). Madrid: Ejército de Tierra, 2012.

EJÉRCITO DE TIERRA. Empleo de la Fuerza Terrestre (DO1-001). Madrid: Dirección de Servicios Técnicos del Ejército, 1996.

ESPOSITO, R. Confines de lo político. Nueve pensamientos sobre política. Madrid: Trotta, 1996.

FAUCONNIER, G. Mental spaces: Aspects of Meaning Construction in Natural Languages. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

GALLARDO PAÚLS, B. Conocimiento y Lenguaje. Valencia: Universidad de Valencia, 2005.

GLUCKSMANN, André. El discurso de la guerra, Barcelona: Editorial Anagrama, 1969.

GUATTARI, Félix. Caosmosis. Buenos Aires: Ed. Manantial, 1996.

HACKING, Ian. La domesticación del azar. Madrid: Gedisa Editorial, 2012.

HART, Liddell. Strategy. Nueva York: Praeger, 1968.

HOEGE, H. H., ROE… also a Matter of Doctrine, The Army Lawyer, Department of the Army Pamphlet, 27-50-353 (June, 2002).

JOINT VISION 2020, Washington: US Government Printing Office, 2000.

KASON, Nancy M. Borges y la posmodernidad. Méjico: UNAM-El Ensayo Iberoamericano, 1994.

LANCHESTER, Frederick William. Aircraft in Warfare: the Dawn of the Fourth Arm. London: Constable and Company Limited, 1916, in https://archive.org/details/aircraftinwarfaroolancrich.

LARSON, Eric V.; y SAVYCH, Bogdan. Misfortunes of War. Press and Public Reactions to Civilian Deaths in Wartime. Santa Monica: RAND Corporation, 2006, in www.rand.org.

LORENZO PONCE DE LEON, Rodrigo. Las reglas de Enfrentamiento (ROE) como paradigma del Estado de Derecho en operaciones militares. Madrid: Ministerio de Defensa, 2012, in www.portalcultura.mde.es/Galerias/actividades/fichero/2012_PreDefQuerolyLombardero_Las_ROExs.pdf.

LYOTARD, J. F. La condición postmoderna. Madrid, Ediciones Cátedra, 1987.

MALDONADO GARCÍA, E. Buscando la interoperabilidad: la identificación en combate en operaciones multinacionales. Escuela Superior de las FAS, Madrid, Chiefs of Staff Monograph 2003-2004 (19 April 2004).

MARCHANT ROA, Gastón. Reglas de Enfrentamiento en Operaciones de Paz, Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (8 July 2013), in http://cecopac.cl/reglas-de-enfrentamiento-en-operaciones-de-paz/.

MARTINS, Mark S., Rules of Engagement for Land Forces: A Matter of Training, Not Lawyering, Military Law Review, vol. nº 143 (Winter 1994).

MICHAELS, Jim, Nations limit use of NATO forces, USA Today, 28 September 2006, in www.usatoday.com/news/world/2006-09-28-afghanistan-nato-caveats_x.htm.

MILLER, E.S. Interoperability of Rules of Engagement in Multinational Maritime Operations. Alexandria: Center for Naval Analysis, 2003.

MILLER, Jacques Allan. El Hueso de un análisis, Buenos Aires: Tres Haches, 1998.

MORAN, Michael; REIN, Martin; y GOODIN, Robert E. The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, 2006.

OFFICE OF THE SURGEON, MULTINATIONAL FORCE-IRAQ, OFFICE OF THE SURGEON GENERAL, UNITED STATES ARMY MEDICAL COMMAND. Mental Health Advisory Team (MHAT) IV, Final Report (17 November 2006), in http://i.a.cnn.net/cnn/2007/images/05/04/mhat.iv.report.pdf.

PHILLIPS, Guy R. Rules of Engagement: A Primer, The Army Lawyer, Department of the Army Pamphlet 27-50-248 (July 1993), in www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/07-1993.pdf.

PIERINI, Jean Paul, Rules of Engagement, Status of forces agreements and Criminal Law: different approaches as to the legal base of the use of force in military operations and conflicts of jurisdiction in respect of foreign friendly fire. XVème Congrès International de Défense Sociale (Toledo, September 2007). Le Droit Pénal entre la guerre et la paix: Justice et coopération pénale dans les interventions militaires internationales, in www.defensesociale.org/xvcongreso/informacion_fr.php.

PORTERO, Florentino, Presente y futuro de la OTAN. Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), Conferencia impartida en el Instituto Gutiérrez Mellado (30 November 2006), in www.gees.org/articulo/3350/.

POZO MARÍN, Alejandro. Las Guerras Globales. Un enfoque crítico a la supuesta novedad de las guerras contemporáneas y una revisión de los factores globales de los conflictos armados. Tesis doctoral, Universidad Jaime I, Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz, Departamento de Filosofía y Sociología, 2010.

QUERO, Fernando, Mando y liderazgo, Revista Atenea, 25 July 2013, in www.ateneadigital.es/revistaatenea/revista/articulos/GestionNoticias_14175_ESP.asp.

REDEKER, Robert. Le soldat impossible. Paris, Roux, 2014.

RELLY, Michael S. The Rules of Engagement in the Conduct of Special Operations (Thesis). Monterey: Naval Postgraduate School, 1995.

REYNOLDS, J. D., Collateral damage on the 21st century battlefield: enemy exploitation of the law of armed conflict, and the struggle for a moral high ground, Air Force Law Review (winter, 2005), in http://findarticles.com/p/articles/mi_m6007/is_56/ai_n14700122.

SAGEN, Scott D, Rules of Engagement, Security Studies, vol. 1, nº 1 (Autumn 1991).

SALAZAR VARGAS, Carlos, La definición de política pública, Bien Común, nº 209, in www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf.

SARTRE, Jean Paul. ¿Qué es la literatura? Buenos Aires: Losada, 1957.

SELTZER, W. US Federal Statistics and Statistical Ethics: The role of the American Statistical Associations. Ethical Guidelines for Statistical Practice. Revised and extended version presented at the Seminar organised by the Methodology Section, Washington Statistical Society, New York (2001, February).

SHAW P. M. Collateral Damage and the United States Air Force. Thesis, School of Advanced Aerospace Studies, Air University, 1997, in http://handle.dtic.mil/100.2/ADA391809.

SOLIS, Gary D. The law of armed conflict: international humanitarian law in war. New York: Cambridge University Press, 2010.

VV.AA. Direitos Humanos e Globalização. Porto Alegre: EDIPUCRS-Pontificia Universidade Católica de Río Grande do Sur, 2010.

VV.AA. NATO Legal Deskbook. Brussels: NATO, 2010.

WOMACK, S., Rules of Engagement in Multinational Operations, Marine Corps Gazette (February, 1996).

- Submited: 27 november 2014.
- Accepted: 16 april 2015.

JOURNAL OF THE SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

José María Santé Abal

Air Force Lieutenant-colonel. Military Staff graduate. Master in Security and Defence, University Complutense, Madrid. Diploma in Advanced Studies in the field of International Public law and International Relations, UNED-Instituto Universitario General Gutierrez Mellado. Doctorate in International Peace and Security, UNED-Instituto Universitario General Gutierrez Mellado.

E-mail: jsanaba@oc.mde.es

HOW TO PREVENT SOCIAL CONFLICTS FROM BECOMING ARMED CONFLICTS

Abstract

There are voices within academia that deem it impossible to predict armed conflict on the basis of the polemological analysis of its causes. Yet, in any armed conflict, in addition to its causes, we see actors and circumstances that surround such conflict and that condition its evolution. This leads us to believe that the answer to the question about whether it is possible to prevent a social conflict from becoming an armed conflict could lie in the study of these actors and circumstances. This article will reveal an avenue for research that could provide a response to the proposed hypothesis.

KeyWords

Social conflict, armed conflict, violence, prevention, history of warfare.

HOW TO PREVENT SOCIAL CONFLICTS FROM BECOMING ARMED CONFLICTS

INTRODUCTION

The analysis of violence and warfare has remained a constant element within philosophy, a precursor to sociology. War is a philosophical concern for humankind since the impact that armed conflict may exert on the lives of those it affects can be radical.[1] The history of humanity also encompasses very diverse positions and inference as to the reasons why humankind wages war, which are brandished by strategists and philosophers and more recently by sociologists and political scientists.

Amongst the classics, we may recall that for Croesus, king of Lydia, war is a folly, one of whose outcomes is to increase the number of fathers who will have to bury their sons.[2] Horace refers to the victors, whose joy is measured by the tears of mothers.[3] Irrespective of the historical debate surrounding the possibility of preventing armed conflict,[4] we concede that violence is not desirable. This is the very reason why the study of warfare and force has remained a constant throughout history.

The armed conflicts of this day and age tend to catapult violence onto the civilian population in an attempt to produce a favourable outcome in the interests of those in charge. The Bosnian War provides us with a recent example of an armed conflict that did not exclusively consist of a conflict between conventional forces; it also entailed, moreover, the continued use of violence against civilians.[5] This has become a constant in armed conflict over the past few decades.[6] The study of warfare and violence is not merely of historical concern, it must be seen as a matter of urgency.

1 FRAGA IRIBARNE, Manuel. Guerra y Conflicto Social [War and Social Conflict], Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, p IX.

2 Apud FRAGA. Ibid. pp 88-89.

3 QUINTUS HORATIUS FLACCUS. Carmina, Odes I, p 1 Apud FRAGA ibíd. p 89.

4 FREUND, Julien. Sociologie du Conflit, Madrid, EME Publications Service, 1995, ISBN 84-7823-385-7, p 27.

5 KALDOR, Mary. New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era, Barcelona, Tusquets, 2001 p.65-80.

6 STEPANOVA, Ekaterina. "Trends in armed conflicts" en SIPRI Year Book 2008: *Armaments, Disarmament and International Security* New York, Oxford University Press, 2008 p 44-45.

Analysis of war and violence requires transdisciplinary approaches that lead us away from specialised academic papers that are divorced from the reality of a multidimensional problem. The term transdisciplinary denotes the combination of the individual merits pertaining to each discipline, with a view to studying a discipline from a different angle. It is a concept that differs from interdisciplinarity, which relates to the grouping together of study of the same issue from different scientific perspectives.[7]

It is only by means of transdisciplinarity that we may move beyond the point at which the work of the different social sciences reached the bounds of their own field of research.[8] The fact that no one sole cause of violence exists renders the problem of studying the origins of armed conflicts so complex that it requires a transdisciplinary approximation[9] whilst avoiding that elements essential to analysis get left out along the way.

There exist opinions in academia that cast aside the possibility of predicting armed conflict depending on its root causes. A widely-held view amongst sociologists is that violence is innate to society. This does not mean that we should allow ourselves to be swept towards the fatalistic conclusion that it is impossible to strengthen the mechanisms that aim to prevent armed conflict.

What sets the human race apart from other creatures is its tendency to destroy those of its own species, as illustrated by the well-known Hobbesian literary aphorism "*Homo homini lupus*", first seen in the works of writer and playwright Plautus.[10] This is why we must not desist in our fight against violence. The presence of violence, as it permanently lies in wait for us, must spur us on to never let our guard down and to continue to carry out research that prevents, or at least minimises, its effects. The suffering generated by any armed conflict is so great that it alone should afford us sufficient motivation in a permanent quest for ways in which to minimise violence.

International law encompasses provisions applicable to the prevention of armed conflict, the most prominent being the United Nations Charter,[11] or the Helsinki

7 SENGHAAS, Dieter, "The Specific contribution of peace research to the analysis of the causes of social violence: transdisciplinarity" in JOXE A. (coord.), La Violence et ses Causes, Paris, Unesco, 1981 p 113-114.

8 Ibid. p 113-16.

9 KLINEBERG, Otto. "The causes of violence: a social-psychological approach" in JOXE A. (coord.), *La Violence et ses Causes,* Paris, Unesco, 1981 p 136.

10 PLAUTUS, T. Maccius. *Asinaria* Madrid, Gredos, 1992 ISBN 84-249-1496-1 p16.

11 UNITED NATIONS. *United Nations Charter* [online] United Nations [New York] 26 June 1945 [accessed 3 February 2015] Available at: http://www.un.org/en/documents/charter/

Final Act.[12] The organisations that resulted from these documents, the United Nations and the OSCE, are examples of the existence of mechanisms within international legislation that are designed to prevent armed conflict. Today, prospective or foresight studies provide us with the scientific tools required for work on any social system, with a view to guiding its evolution towards desired scenarios.[13]

In all armed conflict there is an evolutionary process prior to construction, known as the escalation of conflict. Escalation confirms that the risk of the conflict turning into an armed conflict exists. What today is a risk, may be a danger tomorrow and then a threat to peace the day after tomorrow.[14]

When this risk exists, we may say that the conflict in question must constitute a security concern, yet when this risk begins to endanger or threaten peace, the issue becomes a challenge that may easily entail preventive measures that require the use of force. In this case, conflicts pose a danger or a threat to security when they lead to preventive action involving diplomatic and economic measures and, ultimately, the use of force.

If a procedure were to exist that allowed for the assessment of the risk of a social conflict becoming an armed conflict, we would have enough leeway to make use of the instruments afforded in international law and prospective studies in order to alter the conditions surrounding the conflict in question, whilst always striving to prevent it turning violent.

The issue of the prevention of armed conflict, as we had anticipated, has not yet been resolved. The analysis that we carry out over the course of this article shall be dedicated specifically to the process of evolution observed in those social conflicts that spiral into armed conflict. Over the course of this article, we will aim to demonstrate, from a transdisciplinary perspective, a research path that may presumably be pursued as part of the search of answers to the question of to what degree it is possible to prevent this from happening.

12 Organisation for Security and Cooperation in Europe *Helsinki Final Act* [online] OSCE [Helsinki] 1 August 1975 [accessed 3 February 2015] Available at https://www.osce.org/mc/39501?download=true

13 BAS, Enric. *Prospectiva. Como usar el pensamiento sobre el futuro*. [Prospective. How to use thinking about the future.] Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1999, 2002 edit., pp 56-59.

14 BALLESTEROS, Miguel A., "Las estrategias de Seguridad y Defensa" [Security and Defence Strategies] in BALLESTEROS, Miguel A., et al *Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI* [Foundations of the Strategy for the 21st Century] Madrid, Ministry of Defence, 2004, ISBN 84-9781-087-2 pp. 17-18.

AN APPROXIMATION OF THE CONCEPT OF CONFLICT

The definition of conflict is not a matter for which extensive consensus has been reached amongst researchers.[15] Before we begin, it seems appropriate, in the light of this disagreement, to define what we must understand conflict to be and to define social conflict and armed conflict too.

As part of this definition process, despite the fact that we will utilise concepts developed by well-known authors and researcher, we shall eschew contemplation of their theories and definitions since the purpose of this article is not to present these or subject them to analysis.

In general terms, researches recognise that in all conflict, opposition exists. This may occur in numerous facets of life.[16] Opposition is something that also exists within competition. In competition, the objectives of parties are mutually incompatible[17] or divergent,[18] a circumstance generally associated with their scarcity.[19] The incompatibility of objectives gives rise to opposition.

Aggressiveness is an innate characteristic of human nature,[20] which is evident to a greater extent in those competitors who obtain the best results.[21] Aggressiveness is a tendency to act or to react aggressively,[22] that is to say, in a violent manner.[23]

15 FREUND. Opus cit, p 58. See also BOTTOMORE T. B. "Sociological Theory and the Study of Social conflict", in MCKENNEY J. C. and TIRYAKIAN E. A. *Theoretical Sociology* New York, Appleton Century, 1979, p 138 reprinted in BOTTOMORE T. B., *La sociología como crítica social [Sociology as social criticism],* Barcelona, Peninsula, 1976 apud GINER Salvador, *Sociología*, Barcelona, Ediciones Península, 1979, ISBN: 84-297-0924-X, p187.

16 GINER, Salvador. Opus cit. p 64-65.

17 MITCHELL, Christopher Roger. *The Structure of International Conflict*. New York, St Martin's Press, 1981 p 17.

18 ROSS, Marc Howard. *The Culture of Conflict,* New Haven, Yale University Press, 1995. Translation by José Real Gutiérrez, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica SA, 1995. ISBN 84-493-0166-1. p 38

19 MAC IVER, R. M., and PAGE, C. H. *Sociología 3rd Edit.* Madrid, Tecnos, 1966 p 69. See also GINER Salvador, opus cit. p 65.

20 FREUND. Opus cit, pp 114-17 According to this author, sociologists have not reached unanimity when determining if this is instinctive behaviour or not.

21 Ibid. p 121.

22 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua 23rd edit.* [Online] RAE [Madrid] 2014 [accessed 10 March 2015] Available at http://lema.rae.es/drae/?val=agresividad

23 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua 23rd edit.* [Online] RAE [Madrid] 2014 [accessed 10 March 2015] Available at http://lema.rae.es/drae/?val=agresivo

Aggressiveness is not conflictive in itself, but it is what spurs us onto aggression, to the use of force, if the prevailing conditions act to encourage it.[24] Aggression is a response characterised by the use of force with the intention of harming people or assets,[25] while we understand violence to be the use of physical force in order to harm, to damage or to forcefully curtail personal freedoms.[26] Aggressiveness thus contains an element of hostility, that is to say: it includes the "intention to harm another".[27]

Hostility is thus the element of aggressiveness that propels aggression when conditions favour this. When hostility appears over the course of competition, competition becomes conflict.[28]

As we were saying, that kind of hostility, that desire to cause harm to another, is what can lead to the use of violence as part of an effort to break the will of the other over the course of the conflict.[29] Violence is therefore a consequence of hostility.

Moreover, when the parties add emotion to their positions, they can no longer view them as trivial.[30] Significance becomes characteristic of these positions and from this moment onwards they evolve into uncompromising values. Antagonism stems from the fact that a value or a set of values is held up as unyielding when compared with other values, as they become principles. If antagonisms come into play, hostility acquires the hard-line quality pertaining to such antagonisms.[31] We can affirm that the fact that conflict is loaded with emotion makes hostility a factor that is impossible to eliminate.

A curious example is that of many football fans when they exhibit schadenfreude thanks to the misfortunes of a rival team despite the fact that these misfortunes do not benefit their own team. This attitude contradicts the concept of competition as in competition one wants to match up to a rival, not to get them out of the way by any means possible. A good competitor wants to face the very best so they can size each another up. When these fans are asked about the reasons for this attitude, so far removed from the ethical values that have been instilled in them, the result is always

24 FREUND. Opus cit, p 121.

25 DELGADO, José M.R. "The neurological basis of violence", International Social Science Journal, Vol XXXIII, 1971, P 27-35 apud KLINEBERG. Opus cit. p 123.

26 MACKENZIE, W. J .M. "Power, violence, decision" Penguin, 1975, p 39 apud KHAN Opus cit. p 191.

27 FREUND. Opus cit. p 121.

28 Ibid. p 121.

29 Ibid. p 10.

30 ROSS. Opus cit. p 102.

31 FREUND. Opus cit, pp 124-25.

the same: "A real fan of this team will always be glad about its eternal rival's bad luck, whatever that may be".

In addition to hostility, another characteristic that distinguishes competition from conflict is the absence of respect for the rules governing the former.[32] The fact that the ultimate goal of both competition and of conflict is to impose the will of one onto another gives rise to escalation.[33] One of the consequences of escalation is the risk of sidestepping the rules of competition. When all parties commit to adjusting the rules, or the deterrence afforded by the fear of sanctions if rules are not respected produces the same effect, escalation is delimited within the desire to improve matters. On the contrary, when the limits to confrontation set by the rules are overstepped, competition shifts towards conflict.

The presence of hostility in conflict, combined with escalation, has the consequence that violence thresholds are transgressed. The problem lies in the fact that once this transgression of violence thresholds occurs, hostility and escalation combine to act as a catalyst of violence, encouraging different parties to intensify the negative consequences for the other party.

Furthermore, it would seem right to specify the difference that exists between crisis and conflict. Both terms are used in an indistinct way by the media, on many occasions incorrectly.

Crisis does not equate with conflict nor vice versa: Crisis implies the presence of a third party, whereas conflict tends to be bipolar. When the third party in a crisis wanes away, thereby favouring bipolarity, conflict is the result.[34] The intrusion of an impartial third party in a conflict may thus defuse the conflict. This is why the figure of mediator is so important and it is exactly for this reason that the image of the mediator cannot be linked with partiality.

As we stated above, hostility, significance and escalation combine to convert competition to conflict, and subsequently into violent conflict. We can therefore define conflict as **"***the opposition of two parties (bipolarity) in the pursuit of a mutually exclusive objective, transgressing the rules of competition and with the presence of hostility, whose development may lead to the use of violence and whose escalation could reach the most extreme consequences***".**

Neither does there exist a general theory on the concept of social conflict that allows us to limit ourselves to a commonly accepted definition.[35] Therefore, having defined

32 GINER. Opus cit. p 65.

33 FREUND .Opus cit. p 165.

34 Ibid. p 272.

35 GINER, Salvador., opus cit. p 196.

the concept of conflict for the purposes of this article, we will move onto define what we should understand social conflict to be each time that we come across this term. In order to do so, we shall simply delimit the scope of the concept of conflict that we addressed in the previous paragraph:

Social conflict is thus *"that in which the opposing parties are groups of people who cohabit the same space and time in a specific region of the world defined by the territorial delineations of a state".*

With this definition, we have abstained from indicating the motives of the conflict, unlike other definitions given by authors such as Coser[36] or Giner.[37] We dismiss the use of terms such as contest[38] or dispute,[39] also used in other definitions, but which could also apply to competition. We would remind you of the definition given for conflict above.

For the spatial delimitation of social conflict we comply with the artificial recourse to territorial delineations of states. This approach allows us to rule out cases in which social conflict sees the same group encounter other groups across different states, as is the case in the case of the Kurds.[40] The reason for this decision is that social conflict for the group in question varies across each country in which it is present, despite the fact that the group tries to portray it as one single conflict in their discourse. Simply the fact that state systems exist under different legal codes and with different communities that the group theoretically faces in each state leads one to conclude that these are different social conflicts.

Solely for the purpose of this article, we should understand armed conflict to be *"a social conflict in which one of the opposing groups, organised in a conscious manner and following a plan, carries out actions using arms against the opposing group or sectors of the population that it identifies as belonging to this group, with a view to achieving the underlying objective to this opposition".*

This definition of armed conflict accommodates the classic contribution on war made by Clausewitz, whereby it is an act of force used to impose the will of one group onto another by means of the attrition of the latter group and for which limits

36 COSER, Lewis A. *The Function of Social Conflict*, Glencoe: Free Press, 1956, p 8 apud GINER Salvador opus cit, p 65.

37 GINER, Salvador. Opus cit. p 65.

38 Ibid. p 65.

39 MAC IVER, R. M. and PAGE C.H. Opus cit. p 65.

40 ZORRILLA ,José Antonio. "The Kurds" in *IEEE Position Paper* 52/2014 [online] Spanish Institute for Strategic Studies [Madrid] 12 May 2014 [accessed 22 March 2015] Available online at: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO52-2014_Kurdos_ULtimo_JAZorrilla.pdf p 2.

may not be contemplated.[41] Baquer also defines it as a relationship between groups of men marked by the intentional use of violence or the dialectic of hostile desires.[42] In the same vein, the definition of war provided by Giner[43] may be accommodated within our definition of armed conflict. Over the course of armed conflict, escalation and hostility may meld until they engender a desire to destroy or to subjugate the opposing group and lead to bloodshed.

Nevertheless, although we must admit that war falls under the spectrum of armed conflict in our definition, we do not endeavour to establish a conceptual delimitation.[44] The purpose of this article is to research the transition process that sees social conflict become armed conflict, if applicable, without drawing distinctions between the type of armed conflict and restricting ourselves to the definitions provided.

On the other hand, we must mention that war is a phenomenon that does not merely come about due to social conflict. Despite the fact that wars arising from clashes between states may be linked to factors related to the existence of social conflict within one of the opposing states, they do not fall under our concept of armed conflict since neither do they fall under the scope of our concept of social conflict wherein we established that the geographical sphere of the concept would remain delineated by state borders.

It thus follows that we may conclude that war is a phenomenon that may ensue from social conflict and that when this is the case it falls within the armed conflict system as defined for the purposes of this article.

By way of conclusion, it is worth noting that this definition of armed conflict seeks to exclude the phenomenon of terrorism from the concept defined. This is because one fundamental characteristic of terrorism if that attacks are not perpetrated against the opposing group but instead against state-level social organisation in attacks against those that the terrorists identify with this system.[45]

41 CLAUSEWITZ, Carl. von, *On War* HOWARD Michael (Trad.) and PARET Peter (Trad.) Princeton (New Jersey) Princeton University Press, 1976, ISBN 0-691-05657-9, 1985 edit. ISBN 0-691-01854-5 p 75-77.

42 BAQUER, Miguel A. ¿A qué denominamos guerra? [*What do we call war?*] Madrid, Ministry of Defence, 2001, ISBN 84-7823-854-9, p 13-14.

43 GINER, Salvador. Opus cit, p 197.

44 See an example of the delimitation of the concept of war in the reference to the definition of the SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) given in ORTIZ Román D. "Las nuevas guerras civiles" [The New Civil Wars in CUETO Carlos de and JORDÁN Javier (Coords.) *Introducción a los estudios de Seguridad y Defensa* [Introduction to Studies of Security and Defence], Granada, Comares, 2001, ISBN 84-8444-278-0 p 36.

45 LÁZARO, José. "Los mecanismos de la violencia: Diálogos con Enrique Baca Valdomero" [Mechanisms of Violence: Dialogues with Enrique Baca Valdomero] in AZNAR Federico et al, *La*

Terrorism is conflict in origin according to our definition. Yet, on the flipside, we cannot consider it social conflict according to our own definition, because this implies the opposition of a group to a system and not to another social group. The narrative discourse of terrorists will see the selection of the target groups for their attacks that best match the current needs of this discourse with a view to producing an effect on the population they claim to support against the system.[46] The fact that terrorism materialises as attacks perpetrated by one social group against another leads us to believe that this in fact consists of two opposing groups when in reality it is one group acting against a system of social organisation.

By delimiting the problem in this way, this article will focus its analysis upon the process whereby social conflict evolves into armed conflicts in the cases where this occurs.

THE DEBATE ON FORECASTING ARMED CONFLICT

It remains the case that when we analyse a social conflict that runs the risk of escalating into armed conflict, we observe conflicts that lead us to draw conclusions about the evolution of this conflict, almost from a deterministic perspective. We naturally tend to apply reasoning, based on previous experience, to predict what will ensue.[47] Though, on the other hand, polemology warns us that it is impossible to prevent war on the basis of its root causes.[48]

Over the following paragraphs we will try to explain why this is the case with a view to reaching a conclusion as to whether there is any leeway to prospectively anticipate[49] armed conflicts resulting from social conflict.

The study of numerous armed conflicts that can be classified as those that began as social conflicts (Afghanistan, Bosnia-Herzegovina, Palestine, Spanish Civil War, Darfur, Rwanda, Somalia etc.) corroborates the recurrence of circumstances prior to the conflict. Examples of these recurrent circumstances are the existence of populist

Guerra contra la Violencia, Madrid, Triacastela, 2014, ISBN 978-84-95840-87-5 p 64-65.

46 Ibid. p 65-66.

47 BAS, Enric. Opus cit p 40-44.

48 AZNAR, Federico. Las nuevas guerras. Validez de la polemología para el análisis de los conflictos del siglo XXI. [New wars. Validity of polemology for the analysis of conflicts in the 21st Century] Doctoral Thesis. Madrid. Political Sciences and Sociology Faculty of the Complutense University of Madrid. 2009 p 58.

49 BAS, Enric. Opus cit p 40-44.

discourse underpinned by assertions about differences between social groups, a scarcity of economic resources, low levels of education, an inability on the part of the state to exercise its monopoly on violence, the loss or absence of a state's legitimacy, high levels of organised crime, external influence and a tendency of certain cultures to resort to force to resolve disputes, etc.

Conflict arises in a random manner. The causes that one day may provoke conflict might not do so under other circumstances. As a result, it is not possible to know a priori which causes will beget conflict,[50] although we can indeed study the past causes of conflict. This is what Weber refers to as causal imputation.[51] We cannot be sure if a common cause will lead to a given conflict, yet if conflict ensues, we can study it for the purpose of identifying one or several causes.

In any event, conflicts follow a causal plurality, which makes studying their origins extremely difficult. Moreover, as Clausewitz indicates, some causes may remain hidden.[52]

In turn, Gastón Bouthoul discusses presumed causes, advising us of the imprecision pertaining to this type of research.[53] The combination of this plurality of presumed precedents and circumstances makes it extremely difficult to predict how happenings will pan out or to remedy a conflictive situation on the ground. It is hence impossible to identify a pattern for the evolution of a social conflict by basing this solely on the determination of its causes.

Society is a complex system, within which it is not straightforward to discern the causes of an action. It is better to identify mechanisms of action by way of knowledge of the system.[54] By studying each society, it is possible to discover the specific mechanisms that enable to it function. Knowledge of these mechanisms then permits influence over its functioning with a view to producing effects that lead to desired scenarios, as proposed by prospective studies. The principle of action-reaction, pertaining to Cartesian thinking, is too simple to allow us to predict the future on the basis of the visible causes of conflict.

50 FREUND. Opus cit. p 107.

51 WEBER, Max. *Essais sur la théorie de la science,* Paris, Plon, 1965 p163 apud, FREUND Ibid. p 107-8.

52 CLAUSEWITZ, Carl, *von De la Guerra*. TII p 553 apud AZNAR, Federico. Opus cit. p 138-39.

53 BOUTHOUL, Gaston. *Traité de Pólemologie* París, Payot, 1970 8th part apud FREUND Opus cit. p 109.

54 LABORIT, Henri. "The biological and sociological mechanisms of aggressiveness" in JOXE A. (coord.), La Violence et ses Causes, Paris, Unesco, 1981 p 47.

No two conflicts are alike.[55] Each conflict is surrounded by its own circumstances, which are unrepeatable and serve to make each conflict unique.[56] The causes lie at the origin of the conflict but its evolution is determined by these too.[57]

Galtung draws a distinction between two basic theories about the origin of violence. On the one hand, the theory of "conditioning" concerning the origin of violence maintains that it is circumstances that condition the behaviour of individuals. On the other hand, the "trigger" theory upholds the view that circumstances act as a catalyst for an innate inclination of humankind.[58] Irrespective of which is most or least correct, both place fundamental value on the fact that an individual may turn to violent behaviour by force of circumstance.

Research carried out at the end of the 1960s on violence in the United States concludes that our nature only provides us with the capacity for violence; whether we effectively exercise this capacity and the way in which we do so is dependent on social circumstances.[59]

The unpredictability of conflict is related to the action taken by the characters involved.[60] Without a doubt, the uniqueness of an individual and the combination of circumstances surrounding a conflict make it unpredictable.

Nonetheless, although we must admit that no two conflicts are alike, it also seems to be clear that there is some room for prediction, as evidenced by the fact that the success of the outbreak of conflict is connected to selecting the right moment to trigger it.[61] This need to correctly select the best moment to unleash conflict, if we understand the triggering of conflict to be the stimulation of latent social conflict, issues from the presence or absence of these circumstances conditioning its evolution.

The unpredictability of conflict makes a sociology academic's research an incredibly complex task. Freund recognises that sociology's capacity to predict armed conflict

55 FREUND. Opus cit. p 157.

56 AZNAR, Federico. Opus cit. p 138.

57 FREUND. Opus cit. p 166.

58 GALTUNG, Johan. «Typologies of Violence» in JOXE A. (coord.), La Violence et ses Causes, Paris, Unesco, 1981 p 104.

59 *Violence in America. Report to the National Commission on the Causes and Prevention of Violence*, New York, Signet Books, 1969 apud KLINEBERG. Opus cit. p 126. This is the final report of the National Commission on the Causes and Prevention of Violence, which US President Lyndon B. Johnson brought in being following the assassinations of Martin Luther King and Robert Kennedy.

60 SHUPILOV, V. P. "Methodological problems of the study of violence from the standpoint of criminology" in JOXE, A. (coord.), La Violence et ses Causes, Paris, Unesco, 1981 p 166.

61 FREUND. Opus cit. p 158.

is surpassed on certain fronts.[62] The ability of sociology to address this issue is not absolute, only allowing for a certain degree of approximation, which may be more or less precise or, in other words: when assessing the potential of a conflict becoming armed conflict, we must always keep in mind terms such as "possible" and "probable" and distance ourselves from absolute concepts.

Whilst we concede that the evolution of a conflict is unforeseeable, there must clearly exist enough scope for anticipating whether it is hardly or highly likely that a social conflict will spiral into violence, according to its protagonists and concurrent circumstances.

VIOLENCE AND SOCIAL ORGANISATION

Violence is intrinsic to any society. It can be repressed but not suppressed.[63] It is exactly for this reason that great pains have been taken since ancient times to attempt to regulate the violence of any conflict. Within the realm of domestic policy, these are expressed in constitutional charters and the legal frameworks of modern states that Max Weber identifies as the transfer of the monopoly on violence to state institutions. Yet they are also reflected at external policy level, with the ratification of important international conventions that regulate the use of force, which is traditionally known as international law.[64]

The Hobbesian stance that security within the community is the purpose of politics identifies the latter as a guarantor of security. Customs, rules, laws, conventions and agreements at different levels reveal how society regulates human life in order to avert any recourse to violence, for which dominion is confined to institutions, whilst they themselves are also subject to various control mechanisms.[65]

During the 19th Century, theories began to emerge relating to the monopoly on violence in the hands of the state. For Marx, the state exercises this monopoly by oppressing the people to favour a ruling class. According to Weber, violence is a means that only the state must resort to, whilst always respecting the "legitimate use of physical force".[66] In the model of Weberian statehood, the constitution is the supreme precept,

62 Ibid. p 24.

63 ARISTOTLE, *Politics*, V, 1301 b-7-10 apud FREUND. Ibid. p 34.

64 FREUND. Opus cit. p 69.

65 Apud FREUND. Ibid. pp 90-94.

66 WEBER, Max. "Politics as a vocation" in GERTH, H. H. and MILLS, C. Wright *From Max Weber: Essays in Sociology* London 1967 p 78 and WEBER, Max. *The theory of social and economic*

as it regulates the use of force by the government at the hand of its institutions.[67] In the following paragraphs, we intend to analyse the reasoning that underpins this form of state organisation and the yielding of the monopoly on violence to the state.

The process by which humankind chooses to live side by side is complex; it is underpinned, in broad brush strokes, by an observation of the advantages offered by life in society as compared to that of an isolated individual. This associative and imaginative capacity is unique to human beings and distinguishes us from other animals.

This ability to associate with one another allows humankind to establish rules that help situations of well-being to reoccur, something that other animals may only do instinctively or in an extremely simple manner. This mechanism is what spurs man on to organise the rules governing society. By the same token, human beings are able to set rules that allow them to distance themselves from potentially dangerous situations.

Freund refers to an agonal state as he describes a utopic situation in which humankind successfully organises itself into a society and establishes rules that dispel violence from any activity. It is a model of state organisation within which all conflict is substituted by competition. In an agonal state rivalry is ever-present, and may occasionally be conflictive, but the rules preclude any recourse to violence. Hostile intentions also fall outside of the boundaries. Those who do not adapt to these rules are punished (sanctions) and even removed from society (imprisonment).[68]

The political organisation of modern societies has given rise to models whereby this monopoly on violence has been ceded to the state. We know such models as democracy and autocracy. In reality, in the case of the latter, there is no cession of monopoly, instead a social group, usually lead by an individual, obtains this monopoly on the use of force and employs it to ensure its own order.

One fundamental difference between both systems of social organisation is that an autocracy excludes competition from state organisation with a view to safeguarding the order that prevents generalised violence. In current times, we could say that the form of social organisation that most resembles the agonal state is the democratic state.[69]

organization New York 1966 p 407 apud KHAN, Rasheeduddin, "Violence and economic and social development" in JOXE, A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, Paris, Unesco, 1981 p 192.

67 Apud FREUND. Opus cit. p 90-94.

68 Ibid. p 72-74.

69 Ibid. p 74.

The democratic systems conducive to competition have engendered societies that develop at a faster rate than those that install totalitarian political regimes that, by favouring order as a means to prevent generalised violence, do not foster competition.

We can say that when people who aspire to the same conditions vis-à-vis well-being or the absence of danger coexist within one space, competition ensues. If no rules exist as to the pursuit of this competition, conflict will result. The agonal state guarantees the existence of these rules of confrontation.

Hierarchical organisation thus issues from this competition. In industrial societies, specialists and bureaucrats hold the most important positions within the social hierarchy, which in the past corresponded to other activities. It is the actions of the state that safeguard this hierarchy through the rules it establishes for competition. Nonetheless, when state control weakens and the monopoly on the use of force ceases to be in the hands of the state, others, who disregard the rules governing competition, may seize the opportunity to accede to top positions in this hierarchy[70].

As part of this deregulated competitive process, those that secure pre-eminent positions in a hierarchy will do so by suppressing the rest of the group by force. At this point, all social order is sidestepped, leaving the social group at the mercy of the most belligerent. The victor will occupy the top positions within the hierarchy, thereby imposing his order.

The transfer of the monopoly on violence to the state is this an instrument deployed by all democratic societies to protect themselves as regards the use of force. However, this does not mean, as will transpire, that violence disappears from democratic societies.

EFFECTIVE OR DIRECT VIOLENCE AND VIRTUAL OR STRUCTURAL VIOLENCE.

Although the prospect of "non-violence" is a respectable one, it does not make sense to seek to achieve the complete eradication of violence in the light of widespread violence that manifests itself in varying forms. Violence does not only exist when we see it, but it exists with a multitude of facets and circumstances of human relations.[71]

The term violence that we used to define conflict is defined as the use of physical force in order to harm, to damage or to forcefully restrict personal freedoms.

70 LABORIT Opus Cit. pp 50-63.

71 DOMENACH, Jean-Marie. «Violence» in JOXE, A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, Paris, Unesco, 1981, ISBN 92-3-301809-1, p 39.

Freund provides us with a far more complex definition of violence that we will reproduce here since it will help us to comprehend subsequent debate as to the limits of violence:

"Violence consists of a relationship between powers, not merely between forces that develop between various individuals or human groups of varying dimensions, who renounce other ways of maintaining relations between themselves to directly or indirectly force the one party to act against its will and comply with the intentions and desires of the other under the threat of intimidation or aggressive or oppressive means, which can infringe upon the physical or moral integrity of the other party, putting at risk their material goods or their most cherished ideas and exposing them to the danger of physical annihilation in the event of alleged, deliberate or persistent resistance".[72]

Freund recognises the existence of two types of violence:[73]

- Direct or active violence, which is the violence perpetrated during an attack, from threats to physical violence, with or without arms;
- Indirect or situational violence, which is not openly apparent and is of an insidious and wide-spread nature. This category of violence has a very broad spectrum. Its most acute form is reflected in oppressive systems of social organisation (autocracies), and, at its lowest level, certain authors such as Galtung, extend this to include manipulation.[74]

Galtung classifies violence into four types that lead him to acknowledge Freund's pairing:

1. Conventional, physical or psychological violence. Directly attacks the psychophysical condition of another human being.
2. Poverty. Infringes upon the basic needs of a human being.
3. Repression. Violates human rights.
4. Alienation. Adversely affects the finer needs of the human race, those connected its condition as a rational being.

The last three constitute what Galtung calls structural violence, which lacks an identifiable perpetrator and which is not manifest.[75]

72 FREUND. Opus cit. p 84.

73 Ibid p 85 - 86.

74 Ibid. p 88.

75 GALTUNG Opus cit. pp. 98-99.

As we can observe, Freund and Galtung agree on a classification broken down into two groups: direct violence and indirect or structural violence. For the sake of simplicity, we shall call them direct and indirect violence.

Despite the fact that they both split violence into two different categories, Freund clearly nuances Galtung's concept of indirect violence, claiming that the laxity of latter when defining the bounds of indirect violence destroys the significance of violence. For Galtung, if there are "differences in living conditions", violence already exists. The problem is that all social relationships harbour these discordant living conditions. Freund argues that if everything is violence then nothing is violence as it cannot be distinguished with clarity.[76]

According to Freund, for violence to exist there must be an intention to "force" an opponent to accept someone else's will, whether directly or indirectly.

Once we have defined the concept of indirect violence, we can revisit the concept of conflict, based on the idea of violence.

We referred to violence stating that conflict occurs beyond the rules of competition, with palpable hostility, which as it develops could see those involved resort to violence. Indirect violence may exist within the same rules that govern social organisation. This places indirect violence beyond the conflict, but linked to societal organisation. This analysis matches Freund's statement about indirect violence constituting violence without conflict.[77]

Direct and indirect violence are very closely linked.[78] Several authors, such as Senghaas[79] and Mertens[80] state that direct social and political violence may be the only outlet for a social group faced with the indirect violence inflicted upon individuals by society.

The social system itself is capable of engendering violence even as it quells it[81] as it seeks to stamp it out.[82] The case of the operations in Libya against Ghaddafi's regime,

76 FREUND. Opus cit. p 87-91.

77 Ibid. p 86.

78 GALTUNG. Opus cit. pp 100-01.

79 SENGHAAS. Opus cit. p 111.

80 MERTENS, Pierre. «Instiutional Violence, Democratic Violence and Repression» in JOXE, A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, Paris, Unesco, 1981 ISBN 92-3-301809-1 p 260.

81 POKLIEWSKI-KOZIELL, Krzysztof. "The Study of Violence from the Perspective of Social Defence" in JOXE A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, Paris, Unesco, 1981 p 172-182.

82 DOMENACH. Opus cit. p 43.

launched to protect the civil population,[83] is illustrative of how attempts to remove violence from the equation of the protests of the "Arab Spring", has resulted in a state of civil war[84] and in the uncontrolled use of weaponry in a region of our planet, the Sahel, where state activity is conspicuous by its absence.[85]

It is not possible to govern all social relationships. Moreover, the fact that societies, due to technological, economic and social advances, are in a state of constant evolution means that rules become obsolete and are no longer able to regulate the social reality. This propagates situations of indirect violence. Once this is instilled, sooner or later it will bring direct violence in its wake.

It is paramount to ensure that social organisation constantly develops in order to guarantee transition towards formulae that, although they may not satisfy the needs of all social groups, at least make certain that these are taken into consideration.

A debate exists surrounding the relationship between social evolution and conflict that aims to determine if changes to social organisation provoke violence or if, on the contrary, it is violence that leads to such change. According to Lewis Coser, violence serves society by advancing festering social conflict when the dominant sector, the party that holds the monopoly on violence, does not want to accept change.[86] Hannah Arendt and R. Dahrendorf contemplate the relationship between violence and social change,[87] whilst other authors, such as the structural-functionalists Lucian

83 UNITED NATIONS. Security Council, *Resolution 1973* [online] United Nations [New York] 17 March 2011 [accessed Spanish version 10 February 2015] Available at: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973%282011%29 p 3.

84 MESA. Beatriz. "Libya, the new narcoterrorism" *IEEE Position Paper 120/2013* [online] Spanish Institute for Strategic Studies [Madrid] 10 December 2014 [accessed 5 February 2015] Available at: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO120-2013_DerivaLibiaExtremismo_BeatrizMesa.pdf p 2.

85 FUENTE, Ignacio. "The hybrid threat: Jihadism and organized crime in the Sahel" *IEEE Position Paper 57/2014* [online] Spanish Institute for Strategic Studies [Madrid] 03 December 2014 [accessed 3 February 2015] Available at: http://www.ieee.es/contenido/noticias/2014/12/DIEEEA57-2014.html p 11-12.

86 Pud BIENEN, Henry. *Violence and social change* Chicago, 1968 p 21 apud KHAN Opus cit. p 202-03.

87 ARENDT, Hannah. *On violence* New York, 1970 and DAHRENDORF, R. *Class and class conflict in industrial society* Stanford, 1959 apud KHAN. Opus cit. 205.

Pye,[88] Edward Shils[89] and Clifford Geertz[90] maintain that it is social change that causes violence because of the sense of insecurity attributed to this change

It is possible that both standpoints are correct, and that circumstances determine this order in every conflict. Indirect violence thus requires disturbances, which are replicated by others in a succession leading to other manifestations of indirect violence.

Irrespective of the debate as to which comes first, it seems clear that social conflict and change are closely interlinked. Whether conflict serves as the means through which social changes are brought about, or instead is a consequence of social change,[91] conflict permits new situations to be addressed, those encountered due to societal change or even problems that were thus far not tackled for various reasons,[92] if rules governing competition do not exist, thereby entailing recourse to direct violence. When conflict is contained within acceptable bounds there is development. If it oversteps the mark, this breeds revolution and the direct violence associated therewith.[93]

Although we should not tolerate the use of direct force to resolve a conflict, since we would be accepting that the end justifies the means, we must concede that over the course of history, there have been cases in which direct violence has been one of the few credible alternatives available in the face of the structural violence within a system devoid of mechanisms that would have allowed it to evolve. The debate about the legitimacy of direct violence as a means to defeat indirect violence is a long-standing one.[94]

Violence is the solution that requires least ingenuity and which wreaks the most misery for many, detached from calls for change and with the social design that prevents it. For theorists of violent revolution such as Lenin, Mao and Debray, the shortest distance between two points may be organised violence in certain circumstances.[95] These theories rest upon the argument promoting the benefit for the group as supposed

88 PYE, Lucian. *Guerilla communism and Malaya*, Princeton 1956; *Politics, personality and Nation Building: Burma's search for identity* New Haven, 1962; *Aspects of political development* Boston 1966; and PYE, Lucian and VERBA, Sidney. *Political culture and political development* Princeton 1965 apud KHAN. Opus cit. p 206.

89 SHILS, Edward. *Torments of secrecy* Glencoe 1956 p 111; *Political development in the new states* New York 1962 apud KHAN Opus cit. p 206.

90 GEETZ, Clifford. (dir.) *Old societies and new states: the quest for modernity in Asia and Africa* New York, 1963 apud KHAN. Opus cit. p 206.

91 FRAGA IRIBARNE. Opus cit. p 21.

92 FREUND. Opus cit. p 77.

93 FRAGA IRIBARNE. Opus cit. p 21.

94 MERTENS. Opus cit. 241-42.

95 BIENEN. Opus cit. p 46 apud KHAN Opus cit. p 205.

to individual benefit, although they usually fail to mention that this is what a few consider to be beneficial for the group versus the misfortune of a far higher number of individuals. Hence, this is a modern form of enlightened despotism.

It must be acknowledged that structural violence may force an individual to take a course of action, in collaboration with others, to effect social change in order to alleviate this pressure. Notwithstanding this point, history affords us with multiple examples of non-violent movements that have been able to achieve their objectives despite being confronted with structural violence. Gandhi, Luther King, the Polish trade union Solidarnosc, the Carnation Revolution in Portugal, the fight against Apartheid, or the Spanish Transition, to name but a few.

As human beings, what singles us out from the rest of the animals is our rational capacity. The path of reason is a slow one. It requires study, intelligence and personal sacrifice vis-à-vis the sacrifices of others.

If violence is part of the human social condition, intelligence also forms part of human nature. To betray this is to betray our human condition. To justify direct violence as the only way out of structural violence is nothing but a way of justifying discourse that aims to encourage others to make sacrifices in the pursuit of goals that run counter to the real interests of the group.

Although there is no justification for direct violence, except in the event of self-defence, and nor can one justify acquiescence in structural violence, it is not realistic to aspire to a world characterised by the absence of violence This would be a utopia. Since violence will always be present, it is necessary to work tirelessly to tame it in all its forms.

THE ROLE OF FRUSTRATION IN SOCIAL CONFLICT

Law forms part of the reality of conflict. Any claim is nothing but an assertion of that which is seen as a right, we can thus consider law as a source of conflict.[96] The agonal state cannot resolve all issues. The need for modifications shall always exist, either because of incompleteness, because of socio-economic changes to a place or, quite simply because it contradicts natural law.[97]

When a body of law does not have mechanisms at its disposal in order to effect change, this leaves no other alternative to conflict as a way of modifying something seen as an injustice. Law cannot be considered a solution to violence, but it does serve

96 FREUND. Opus cit. p 278.

97 Ibid. p 286.

to contain it,[98] perhaps acting as a prevention mechanism, which permits conflict to persist while controlling the risk of it becoming violent.

We should not rule out the possibility that societies may exist whose reform mechanisms would not be up to the task of channelling the potential aspirations of the population. Nevertheless, we should not simplify the situation here by drawing a distinction between democratic systems and autocratic ones.

It does not ensue that within an autocratic system the only way to effect change is through violence, nor even in a democratic system that rejection of the path of violence is a given. The history of Spain in the 20th century is one example of this, with the transformation from a democratic system of the Second Spanish Republic to the Civil War or the peaceful transition from the autarchic system under the Francoist dictatorship to a democratic system.

History shows us, through a multitude of examples, that it is not social systems in themselves that have assured alternative ways forward, but instead that people and circumstances had an essential part to play in the path chosen and the success of this decision.[99]

On the assumption that alternatives to direct violence exist as a way of vanquishing structural violence, we should ask ourselves what inspires the group to choose one over another. In order to try to answer this question, will shall begin by studying the turning point of the conflict.

One of the principal arguments advanced by many researchers as to the origin of violence is one linked to a generalised state of frustration among a group. According to Graham-Gurr, frustration is the main reason for the violent behaviour observed in certain social groups in the United States.[100]

Frustration is a factor that, alongside other factors, may trigger violent behaviour. Relative frustration, provoked by comparison, is incredibly powerful, both for comparison with others and when comparing how things were for oneself in the past.[101]

98 Ibid. p 279-80.

99 ROBERTS, Adam. "Introduction" in ROBERTS, A., and GARTON, ASH T. (edit.), *Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present.* Oxford University Press, 2009, New York. ISBN 978-0-19-955201-6 p 20-24.

100 GRAHAM, H. D. and GURR T. F. (dir.) *The History of violence in America. Report to the National Commission on the Causes and Prevention of Violence,* Bantam Books, 1969 apud HALLORAN, James D., "Mass Communication: Symptom or Cause of Violence?" in JOXE, A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, Paris, Unesco, 1981 p 142 .

101 KLINEBERG Opus cit. p 129-31.

The theory of the origin of violence put forward by John Dollard, known as the frustration–aggression theory, maintains that the underlying cause of violence is the anger produced by frustration.[102]

T. R. Gurr's theory of relative privation illustrates that violence finds its origins in the perception people have of a discrepancy between their hopes and opportunities on two levels: what an individual believes they justly deserve and what they believe they can achieve with their means. When someone faces up to reality and realises that they cannot achieve what they believe they should achieve, this breeds discontent. In social terms, generalised discontent is channelled politically and then used to encourage violence as a means to pursue political objectives.[103]

With his J-curve theory, J. Davies states that violence occurs in times of depression following long periods of expansion that have fuelled hopes of continued growth and not during long periods of deprivation. It is the comparison between expectations and real outcomes that really lies at the origin of the violence.[104]

Feierabend and Nesvold's theory of social change and systematic frustration advances the view that systematic frustration is the root of violence. It may come about for a multitude of reasons, yet these can be grouped into: frustration resulting from a mismatch between aspirations and successes, frustration resulting from forecasts, frustration resulting from uncertainty and frustration resulting from aspirations and contradictory prospects.[105]

The last three theories are based on the first. We can discern one element they have in common: the frustration caused by relative deprivation as a principal trigger of episodes of social violence. Research undertaken about this aspect of social psychology demonstrates that a clear link exists between the genesis of social discontent and a sense of relative deprivation.[106]

102 DOLLARD John *Frustration and aggression* New Haven, 1939 p 21 apud KHAN Opus cit. p 194.

103 GURR Tomas Robert *Why men rebel* Princeton, Princeton University Press, 1970 p 13 apud KHAN Opus cit. pp 194-95.

104 DAVIES James C. "Toward a theory of revolution" *American Sociological Review, No.* 27, February 1962 pp 5-19 apud KHAN Opus cit. p 195.

105 GRAHAM, H. D., and GURR ,T. F. (dir.) Opus cit. pp 635-38 apud KHAN. Opus cit. pp 194-97.

106 BROWN, Rupert. "Intergroup Relations" in HEWSTONE, M. et al. (Dir. and Coord.) *Introducción a la Psicología social. Una perspectiva europea. [Introduction to Social Psychology. A European Perspective.]* 3rd edition, Barcelona, Ariel, 1992, ISBN 84-344-0855-4, p 392.

The hostility that characterises a conflict tends to be associated with major losses over the course of competition. These losses give rise to feelings of frustration[107] linked to the conflict. In social conflicts, relative deprivation plays an essential role as a source of frustration.

107 ROSS. Opus cit. p 242.

CONCLUSIONS

We have cited numerous social movements that have successfully achieved the reform objectives they sought without the need to resort to direct violence. Moreover, we have also highlighted how organised direct violence may be the fastest route. The circumstances surrounding a social conflict dictate the greater effectiveness of actions.

Direct violence gives rise to penury that may affect a significant portion of the group. Assuming that the decision to take the path of direct violence may be a conscious process[108], the chances of success should be weighed up against the adverse effects as different options are evaluated. The outcome of this deliberation would need to lead the group to believe that the advantages outweigh the disadvantages. This begs the question of whether this is possible and, if so, how to exert influence over this assessment.

Apparently, it is indeed possible to influence this evaluation and decision-making process carried out by the group. A higher or lower perception of the losses suffered as part of competition with another group may aggravate this state of frustration. Perceptions fall within a subjective realm and therefore are subject to environmental influence.

The perception of chances of success and imagining the future post-conflict, as well as assessment of a situation by a group are all subjective. This renders the decision-making process dependent on any element that influences or motivates the group whether these be individuals or circumstances. This possibility to influence the group decision-making process enables circumstances and actors to determine the evolution of a conflict, just as we indicated in discussion of whether it was possible to prevent armed conflict.

By becoming aware of the factors that influence group motivation processes, we are likely to uncover the reason why social groups opt for the path of direct violence.

Likewise, given this capacity to influence individuals and events, it is possible that mechanisms exist that are able to control the degree of influence in decision-making. The study of such mechanisms will probably furnish us with a response as to the possibility of preventing social conflicts becoming armed conflicts.

108 BOUTHOUL Gaston, Traité de Polémologie, Madrid, EME Publications Service, 1984, ISBN 84-500-9615-4 p 68.

BIBLIOGRAPHY

AZNAR, Federico. *Las nuevas guerras. Validez de la polemología para el análisis de los conflictos del siglo XXI. [New wars. Validity of polemology for the analysis of conflicts in the 21st Century]* Doctoral Thesis. Madrid. Political Sciences and Sociology Faculty of the Complutense University of Madrid. 2009

BALLESTEROS, Miguel A. "Las estrategias de Seguridad y Defensa" [Security and Defence Strategies] in BALLESTEROS Miguel A. et al *Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI* [Foundations of the Strategy for the 21st Century] Madrid, Ministry of Defence, 2004, ISBN 84-9781-087-2

BAQUER, Miguel A. ¿A qué denominamos guerra? *[What do we call war?]* Madrid, Ministry of Defence, 2001, ISBN 84-7823-854-9

BAS, Enric. *Prospectiva. Como usar el pensamiento sobre el futuro. [Prospective. How to use thinking about the future.]* Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1999, 2002 edit., ISBN: 84-344-4257-4

BOUTHOUL, Gaston. Traité de Polémologie, Madrid, EME Publications Service, 1984, ISBN 84-500-9615-4

BROWN, Rupert. "Relaciones Intergrupales" [Intergroup relations] in HEWSTONE M. et al. (Dir. and Coord.) *Introducción a la Psicología social. Una perspectiva europea. [Introduction to Social Psychology. A European Perspective.]* 3rd edition, Barcelona, Ariel, 1992, ISBN 84-344-0855-4

DOMENACH, Jean-Marie. «Violence» in JOXE A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, Paris, Unesco, 1981, ISBN 92-3-301809-1

FRAGA IRIBARNE, Manuel. Guerra y Conflicto Social [War and Social Conflict], Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962

FREUND, Julien. *Sociologie du Conflit*, Madrid, EME Publications Service, 1995, ISBN 84-7823-385-7

FUENTE, Ignacio. "The hybrid threat: Jihadism and organized crime in the Sahel" *IEEE Position Paper 57/2014* [online] Spanish Institute for Strategic Studies [Madrid] 03 December 2014 [accessed 3 February 2015] Available at: http://www.ieee.es/contenido/noticias/2014/12/DIEEEA57-2014.html

GALTUNG, Johan. «Typologies of Violence» in JOXE A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, Paris, Unesco, 1981, ISBN 92-3-301809-1

GINER, Salvador. *Sociología [Sociology]*, Barcelona, Ediciones Península, 1979, ISBN: 84-297-0924-X

HALLORAN, James D., «Mass Communication: Symptom or Cause of Violence? « in JOXE A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, Paris, Unesco, 1981 ISBN 92-3-301809-1

KALDOR, Mary. New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era, Barcelona, Tusquets, 2001

KHAN, Rasheeduddin. "Violence and economic and social development" in JOXE A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, París, Unesco, 1981 ISBN 92-3-301809-1

KLINEBERG, Otto. "The causes of violence: a social-psychological approach" in JOXE, A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, Paris, Unesco, 1981 ISBN 92-3-301809-1

LABORIT, Henri. "The biological and sociological mechanisms of aggressiveness" in JOXE, A. (coord.), La Violence et ses Causes, Paris, Unesco, 1981 ISBN 92-3-301809-1

LÁZARO, José. "Los mecanismos de la violencia: Diálogos con Enrique Baca Valdomero" [Mechanisms of Violence: Dialogues with Enrique Baca Valdomero] in AZNAR, Federico., et al, *La Guerra contra la Violencia,* Madrid, Triacastela, 2014, ISBN 978-84-95840-87-5

MAC IVER, R. M., and PAGE, C. H. *Sociología 3rd Edit.* Madrid, Tecnos, 1966

MERTENS, Pierre. «Institutional Violence, Democratic Violence and Repression» in JOXE, A. (coord.), La Violence et ses Causes, Paris, Unesco, 1981 ISBN 92-3-301809-1

MESA, Beatriz. "Libya, the new narcoterrorism" *IEEE Position Paper 120/2013* [online] Spanish Institute for Strategic Studies [Madrid] 10 December 2014 [accessed 5 February 2015] Available online at: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO120-2013_DerivaLibiaExtremismo_BeatrizMesa.pdf

MITCHELL, Christopher Roger. *The Structure of International Conflict.* New York, St Martin's Press, 1981

UNITED NATIONS. *United Nations Charter* [online] United Nations [New York] 26 June 1945 [accessed 3 February 2015] Available at: http://www.un.org/en/documents/charter/

UNITED NATIONS. Security Council, *Resolution 1973* [online] United Nations [New York] 17 March 2011 [accessed 10 February 2015] Available at: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973%282011%29

Organisation for Security and Cooperation in Europe *Helsinki Final Act* [Online] OSCE [Helsinki] 1 August 1975 [accessed 3 February 2015] Available at https://www.osce.org/mc/39501?download=trueORTIZ Román D. "Las nuevas guerras

civiles" [The New Civil Wars] in CUETO Carlos de and JORDÁN Javier (Coords.) *Introducción a los estudios de Seguridad y Defensa [Introduction to Studies of Security and Defence]*, Granada, Comares, 2001, ISBN 84-8444-278-0

PLAUTUS, T. Maccius. *Asinaria* Madrid, Gredos, 1992 ISBN 84-249-1496-1

POKLIEWSKI-KOZIELL, Krzysztof. "The Study of Violence from the Perspective of Social Defence" in JOXE A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, Paris, Unesco, 1981, ISBN 92-3-301809-1

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua 23ª edic.* [Online] RAE [Madrid] 2014

ROBERTS, Adam. "Introduction" in ROBERTS A. and GARTON ASH T. (edit.), *Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present.* Oxford University Press, 2009, New York. ISBN 978-0-19-955201-6

ROSS, Marc Howard. *The Culture of Conflict*, New Haven, Yale University Press, 1995. Translation by José Real Gutiérrez, Ediciones Paidós Ibérica SA, 1995, Barcelona. ISBN 84-493-0166-1.

SENGHAAS, Dieter. "The Specific contribution of peace research to the analysis of the causes of social violence: Transdisciplinarity" in JOXE A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, Paris, Unesco, 1981 ISBN 92-3-301809-1

SHUPILOV, V. P. "Methodological problems of the study of violence from the standpoint of criminology: " in JOXE, A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, Paris, Unesco, 1981 ISBN 92-3-301809-1

STEPANOVA, Ekaterina. "Trends in armed conflicts" en *SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security* New York, Oxford University Press, 2008

ZORRILLA ,José Antonio. "The Kurds" in *IEEE Position Paper 52/2014* [online] Spanish Institute for Strategic Studies [Madrid] 12 May 2014 [accessed 22 March 2015] Available online at: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO52-2014_Kurdos_ULtimo_JAZorrilla.pdf

- *Submited: 16 february 2015.*
- *Accepted: 276 april 2015.*

JOURNAL OF THE SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

Juan Ignacio Castien Maestro
Professor, Department of Social Psychology in the Faculty of Political Science and Sociology, Complutense University of Madrid.

E-mail: jicastien@hotmail.com

MODERNISATION AND REGRESSION IN AFGHANISTAN. AN INTERPRETIVE ESSAY

Abstract

Afghanistan's most recent history is a history of truncated modernisation. The current regression in the country's earlier process of modernisation could, however, be seen as being simply another case of regression alternating with other periods of genuine modernisation. The foundations of this odd process of alternation seem to lie in the instability of its modern institutions as compared to the solidity of its traditional and, to a large extent, tribal forms of organisation. These traditional forms of organisation have generally complicated the march of modernisation and have become strengthened whenever modernisation has been blocked.

KeyWords

Afghanistan, tribes, Islam, modernisation, clientelism.

MODERNISATION AND REGRESSION IN AFGHANISTAN. AN INTERPRETIVE ESSAY

TRUNCATED MODERNISATION

Afghanistan's most recent history is, without a doubt, dramatic. However, the country's current prostration does not justify any historic fatalism. Tribalism, inter-ethnic rivalries, religious obscurantism and the country's orographical conditions would have, since time immemorial, conspired against any hope of progress for the Afghan people. This widely-spread essentialist concept scorns both a past peppered with moments of great glory as well as the well-known progress experienced previous to the Soviet invasion. What has happened over recent decades, then, is not so much amere prolongation of a secular backwardness but more the story of *truncated modernisation*. More specifically, Afghan history over the past two decades shows a strange alternation between modernisation and regression, between periods of creation of a more complex, diverse and integrated society and other periods of partial fall-backs towards more simple social structures and towards less internal cohesion.

This peculiar fluctuation has not been strictly circular, however. Rather, it has been more of a slow upward spiral. Certainly, despite all the setbacks the country has suffered, Afghanistan has experienced modernisation over time. This combination of advances and set-backs has been the result of an unstable balance between opposing tendencies. In this article we aim to offer a broad understanding of this dynamic, unravelling the main factors that have led to it. To that end, we studied the literature of the different periods of Afghan history and, based on that, drew up a necessarily abstract overview of this history. Our aim was to identify certain patterns rather than to describe historical events in detail. We have focused our interest on historical sociology as opposed to a more descriptive historical study, which does indeed have its virtues but also its limitations.

PRELUDE. TRADITIONAL AFGHAN SOCIETY

For more than a millennium, the territories that today make up Afghanistan were part of the area of classical Islamic civilisation, shaped by the expansion of Islam during the Middle Ages, mainly through military conquest. This is a group of societies connected to each other by land, for whom Islamic ideology continues to be the cultural backbone even today. Perhaps the most significant feature of this classical Islamic

civilisation has been the intense contrast between the aridity and impenetrability of certain areas, such as the mountains and deserts, and the fertility and accessibility of others. This geographical division has served throughout history as the basis for a marked division between social systems.

While some areas were dominated by nomadism and subsistence agriculture, bound almost always to tribal systems and a relatively egalitarianism, in others more productive agriculture, sophisticated urban life, well-developed state organisation and marked social hierarchies prevailed. The relationship between these two social systems was very complex. Often the dwellers of the tribal areas plundered and conquered cities and their lands, and were a clear obstacle to development. But in other cases, these peoples provided markets for products from cities and valuable military contingents, thanks to the superior combat training of the tribal populations. Sometimes these mercenary forces ended up taking power and founding new dynasties.

The tribal regions were also those that connected the different urbanised and statified regions to each other, and it was through these zones that profitable long-distance trade flowed – often providing excellent resources for sustaining urban and state structures, as was the case with the war spoils obtained during military expeditions. Tribal peoples were also often involved in these trade flows, whether as highwaymen, protectors or caravaneers.[1] The cornerstone of this tribal organisation was patrilineal filiation.

Members of the same paternal lineage were expected to work together and show solidarity towards each other, both at work and at war. In this way, the lineage unit was often also a corporate unit. Likewise these filiation ties were closely linked to those based on marriage alliances, as cooperative ties could also be established with the patrilineal lines of the wives and mothers.

Nevertheless, the connection between lineage units and cooperatives was never absolute. At times there may have been no cooperation with relatives for whatever reason, and in the same way it may have been more beneficial to work together with people who had no alliance or filiation ties. In these cases, the family tree was usually manipulated so as to adjust it to the situation on the ground, or the non-family member would be integrated into the family through arranged marriages.

Furthermore, the lineage units could differ as regards their *reach and internal density*. They could be far reaching or narrow, i.e. they could include individuals who were further removed from or closer to patrilineal ties depending on how distant their common ancestors were. This criterion allowed for the distinction between narrower

1 AMIN, S. *El desarrollo desigual*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1986. Pp. 27-39. Castien Maestro, 2013: CASTIEN MAESTRO, J. "El difícil camino hacia la modernización", Murcia, *Sociología Histórica. Revista de investigación acerca de la dimensión histórica de los fenómenos sociales*, Nº 1, 2013. pp. 169-171.

genealogical units such as "clans", and broader units such as "tribes" which had more members. In general, the broader a lineal unit, the lower the density was as regards social relations. In other words, the broader lineal unit did not clearly correspond to one single economic and military cooperative but rather grouped together several different ones.

For this reason, these large units tended to play a much less important role in the daily lives of their members. Possibly, the identity linked to these larger units was only activated under certain circumstances, such as a military campaign, and the rest of the time they remained something more virtual (c. Tapper, 2011).

In principle, the tribal world presented a high level of egalitarianism due to its scarcity of material possessions and its obligations towards its weakest members, both of which prevented large concentrations of wealth and power. Certain lineages, however, had more and better land or had become wealthy through trade and war. This allowed them to impose themselves upon other less fortunate filiation groups and led to the establishment of a hierarchy among lineages.

In the same manner, within each group there were some individuals who stood out thanks to their charisma, military capabilities and generosity. These individuals were able to build up an informal type of leadership and turn their relatives into followers, among whom they could share out their war spoils, for example, and also recruit allies through a skilful policy of marriage alliances. The leader thus recreated patronage system relations with those followers. Nonetheless, this leadership remained weak and precarious.

There was a risk that clients may tire of an overly authoritarian and demanding leader and his leadership may have been subject to challenge from possible rivals. The situation would change when greater wealth became available thanks to better agricultural or livestock yields, war or trade. Leaders could then establish more substantial patronage links. Social differences would then not only broaden but become more lasting or even hereditary.

As a consequence, traditional institutions, such as assemblies of relatives, would also lose much of their former democratic stamp and become a closed shop where leaders freely manipulated clients whose role was reduced to one of offering their support against competitors.

The whole system then took on a "semi-feudal" character, creating what could be referred to as a tribal aristocracy. All this had obvious repercussions on the lineage system itself. Most probably, a clear hierarchy between lineages was established, which was then justified by the unequal evaluation given to the different eponymous ancestors.

A final result of this hierarchisation process was based on the densification of the tribe, i.e. the increase in relevant social relationships within the broadest lineage unit. The existence of a more stable leadership facilitated the mobilisation of the tribe as a

whole. The tribe thus took on a more stable existence thanks to the tribal aristocrats who revitalised it in order to serve their specific interests.[2]

This process of hierarchisation was able to develop much more easily with the tribal system not being isolated, but rather being in contact with other more complex social systems that benefited from greater wealth, as was precisely the case in the classical Islamic world. With the tribal system in contact with more urbanised and statified areas, greater profits could be collected that were able to fuel this process of internal differentiation. These profits were very varied: commercial benefits, taxes or gains from plundering.

There is a double paradox in this situation: on the one hand, contact with a non-tribal social system actually made the tribal system more powerful. And on the other, this same strengthened system became a huge barrier to consolidation of urban and state areas and, thus, became one of the key reasons for the brake on development experienced across the classical Islamic world. There is a further, even greater, paradox. The tribal system was a privileged space to develop patronage relations that could eventually result in the domination of a warrior-type aristocracy whose triumph would mean the end of traditional egalitarianism.

The tribal system would then be a type of framework for the emergence of the state that, over time, would end up obstructing the whole process. After all, tribal ties continued to have a partially egalitarian nature and the traditional tribal institutions continued to maintain some of their original democratic character. So, the establishment of a pure "feudal" hierarchy was obstructed by the remnants of tribal egalitarianism. This complicated the full conversion of tribal areas to state control and kept these areas in a kind of hybrid state.

Yielding urban and statified areas to tribal areas may have advanced the process and tribal aristocracies would have become fully integrated into the state system, becoming "detribalised" and "feudalised" in a progressive manner. But, right up to the present day, states have rarely been able to do this, limiting themselves to "encapsulating" tribal areas and avoiding direct confrontation with them.

They have, however, promoted their differentiation and internal hierarchisation, strengthening their aristocracies by awarding them certain administrative functions and financing them in return for their cooperation. In exchange, the tribal areas also somewhat tribalised urban and statified areas. Often, ruling dynasties would make a show of their tribal origins, trying to maintain ties with their community of origin. Even more frequently, many of the administrative and military personnel were of

2 Gregorian, v. *The Emergence of Modern Afghanistan. Politics of Reform and Modernization 1880-1946*, Standford University Press, 1969. Pp. 39-43; Rubin, Barnett R. *The Fragmentation of Afghanistan*, Yale University Press, pp. 22-32.

tribal origin. So, relations based on a combination of parentage and patronage system, operated to a larger or smaller extent at the heart of the state apparatus itself and this frequently turned it into a battle ground between rival lineages. Clearly it was difficult to streamline an administration with these characteristics, and this then constituted a new factor blocking any possible modernisation.[3]

This general model can help us to better understand traditional Afghan society and, above all, understand why its modernisation has historically been so complicated. It is not surprising that many of the constitutive elements of this model can also assume an extreme nature. Take the fact that the vast majority of Afghan territory could easily be located in tribal areas with a difficult access. Afghanistan is a very mountainous land, and that in itself is a characteristic that favours tribalism and complicates the development of a strong state.

In addition to this, it is a border land. Just as in other regions in the classical Islamic world, this land has also historically been a space that stretched between more developed, urbanised and statified regions, such as the Iranian and Indian worlds. Afghan territory has been a transit land between different civilisation areas of civilisations and between different empires since ancient times. This was the case for trade, with the famous Silk Road running through the north of the country, as well as for military expeditions. This condition of border land also brought with it several ambivalent effects. It was the source of considerable economic enrichment, and supplied the resources needed for the flourishing of outstanding cultural life in cities such as Herat, Kabul and Mazar Esh-Sherif, as well as for the development of states based in the region such as those of the Ghaznavids and the Ghurids. But it also condemned the country to periodic destruction and generated a level of ethnic diversity that was very difficult to control.

The extreme way in which this combination of tribalism and dependence on distance trading existed, which was so very typical of the classical Islamic world as a whole, also created a very specific type of vulnerability. In the Afghan case it led to changes in trade routes. This was precisely what began to happen with the arrival of the Age of Discovery. European merchants managed to divert a large proportion of the caravan trade from the interior of Asia towards the coasts of the Indian Ocean. The Silk Road then entered into a progressive decline which largely ruined urban life across the whole of Central Asia.

The British conquest of India accentuated this decline. A second setback came fast on the heels of the first. The victory of the Safavid Shia dynasty in Persia left the Sunni world split in two and isolated Central Asia from the large cultural and economic centres of the Middle East, which in turn influenced the decline of urbanised areas. The final result was the regression of certain regions to subsistence economies and towards a more tribal organisation. But this regression was merely another clear indicator of

3 Castien Maestro, 2013. Op. cit. 162-171.

the precarity of the more complex organisational forms that always existed before society would fall back into another recession.[4]

THE EMERGENCE OF THE AFGHAN STATE

It was precisely this context, so unfavourable to any centralisation process, that gave rise to the first Afghan state. Specifically, the enthronement in 1747 of Ahmed Shah, leader of the Sadozai clan of the Durrani tribal confederation could be considered as being the starting point for an institutional continuity that, with the necessary transformations, has endured to the present day. Of course, this was not the first state to appear on Afghan territory, but it was the first consolidated state dominated by the Pashtun ethnic group, hegemonic in Afghanistan ever since.

This was a novel situation given that previous long-term state experiences had been built on Turkish-origin lineages. This change was made possible thanks to two favourable circumstances linked to the border and tribal conditions of these lands. The first was the fleeting weakness of the two neighbouring empires – the Persian Empire and the Mughal Empire – two empires that had shared control of most of the country since the 16th century.

This new circumstance left a gap in power, filled by the Pashtun aristocracy. The second favourable circumstance was linked to certain specific advantages enjoyed by the Pashtun ethnic group. Firstly, they benefitted from a solid and elaborate tribal organisation that allowed them to mobilise large groups of combatants. And secondly, despite having been a stateless people within their own territories until that point, the Pashtun had extensive experience of statehood in other countries. Since the Middle Ages, their warriors had been recruited by several of the conquerors of India, such as the Ghurids in the 12th century and the Timurids in the 14th century. Once established on Indian territory, some of them broke away from their masters and founded their own local dynasties.[5]

In addition to the experience they already had, part of their population had already gone through a process of hierarchisation in line with the general model explained in the previous chapter; more specifically, as a consequence of interaction with the Safavid State. It was during this process that certain aristocratic lineages within the Abdali confederation (later Durrani) hatched. By contrast, in other regions, such as the mountains that now make up the Pakistan tribal belt, it was much more common for the former egalitarian structures to continue to exist (Rubin, 2002: 29).

4 Gregorian, 1969, op. cit. pp. 10-24.

5 Caroe, O. *The Pathans*. 550 B.C. - A.D. 1957, London, Mac Millan & Co LTD, 1958. Pp. 117-150.

Certainly, the new Durrani Empire had a much looser institutional structure. Its core was made up of a coalition of Durrani aristocratic clans, led by their respective patriarchs and grouped around the dominating clan. This tribal coalition stayed unified thanks to a complex system of balance between the clans, through which positions of state responsibility were carefully shared out among their members.

These balances were managed through the *loya jirga*, the Grand Assembly – a development of the traditional *jirgas* held on a smaller scale. But the main guarantor of the functioning of the system was the sovereign himself; the crown was the axis of an entire system of sanctions and recompenses distribution. A third and important characteristic of this new state was its close association with tribal structures and with ethnic Pashtun identity. Clearly this was not a national state. But, just like other traditional states, it held what we could call an ethnic base. The Pashtun were the hegemonic ethnicity within this state.

The reigning dynasty, as well as most of its leaders, belonged to this ethnicity and the Pashtun people enjoyed a whole range of privileges, such as tax exemptions, that then had negative consequences for other ethnic groups. The link between this state and one specific ethnic group that enjoyed obvious benefits from its existence fostered greater commitment by its members to the vicissitudes of fate. So, the fact that this link was established with the Pashtun ended up being very beneficial to the state itself, as they – the Pashtun - had already developed a clear ethnic identity many centuries previously that was based on two pillars.

One was life style. The Pashtun were governed by a strict code of conduct, the *pashtunwalli*. This was a code in keeping with the way of tribal life that extoled bravery, the sense of personal independence, solidarity with relatives, and respect of strict rules governing sexual decency, especially for women, all of which fundamentally underpinned the patriarchal system and, over and above this, a tribal system based on patrilineal lineage. Alongside this strict tribal code of honour, the second pillar of Pashtun identity was defined by the genealogical link to the legendary ancestor of all Pashtun people, Qais Abdur-Rachid. In this way, through belonging to a series of ever broader and more inclusive lineage units, every Pashtun was integrated into one single people and thus linked to all other Pashtun[6].

The tribal system ended up creating a global identity as a people. This didn't merely encourage particularism and factionalism, but also unity and integration. Ultimately, there was a clear contradiction between this global Pashtun identity and the more partial identities of tribe and clan; in the long-term, this became an impediment to greater integration and social modernisation. But this problem still hadn't become manifest at that time. Back then, the tribal system continued to operate as an effective framework for ethnic identity, although later it would become a barrier to the further

6 Caroe, 1958. Op. Cit. pp. 3-24.

development of said ethnic identity. The same also happened ultimately with the privileged link between the Afghan state and the Pashtun identity, as this created a strong sense of unfair treatment among the rest of the population. Shaping a more inclusive Afghan national identity that doesn't privilege any one ethnicity in particular is one of the main ongoing tasks the country still has to deal with, two centuries later.

This first Afghan state was, likewise, a true predator state. Like many others in the region, its fundamental aim was war and, more specifically, pillage. Even more so as traffic from trade and the economy as a whole had been declining. Faced with the weakness of the Persian and Mughal Empires, the new Durrani Empire managed to enter India, obtain rich spoils, and expand to the Punjab region whose non-Pashtun population was subjected to harsh tax burdens. The urban population suffered the same fate, particularly non-Muslim minorities such as Jews, Hindus and Christian Armenians specialised in trade and lending.

This authentic fiscal extortion was no different from that implemented by many rulers since ancient times, both within the Muslim world and outside of its confines. It involved fattening up on a weak and relatively rich sector of the population whose wealth, partly in monetary form, was very easy to collect. And in this way compensation was made for the exemptions given to the Pashtun tribal population. In the long-term, however, this policy complicated urban and trade development and led to the impoverishment of the country.

It also deprived the sovereigns of a convenient means of support against the tribal world, with a view to a future process of political centralisation. But the greatest obstacle to this centralising process was the progressive strengthening of a section of the tribal groups and their aristocracies thanks to the spoils they managed to collect during military campaigns, and to tax exemptions and land concessions granted to them in exchange for their military cooperation.[7]

The Durrani Empire was, then, a weak state, as would soon become clear. Following the death in 1793 of Timur Shah, son of the founder, a bloody battle for the throne broke out between his sons. The ensuing civil war that lasted for three decades not only tore the country apart but had three further consequences. The first was the rupture of the fragile equilibrium between the Durrani clans – an equilibrium upon which the system was built. The Mohammedzai clan rose up against the Sadozai clan, establishing a new dynasty in 1826 under the aegis of a highly gifted leader, Dost Mohammed Khan. The second consequence was serious land losses.

The emerging Sikh State took control of many territories populated by the Pashtun as well as taking control of the rich Punjab region. This was a particularly severe

7 Gregorian, op. cit. pp. 47-48 y 61-67; Kakar, H. K. *Government and Society in Afghanistan: The Reign of Amir 'Abd al-Rahman Khan,* Austin, University of Texas Press, 1979. pp. 73-91.

blow that deprived the new monarchy of a key source of resources. Finally, in the course of all of this disorder, the tribes became stronger thanks to both pillage and the appropriation of new lands. Thus the country experienced a new regression to a more primitive and tribal organisation.[8]

The new Mohammedzai State was poor and anarchic. It was also subject to growing intimidation by two expanding empires – the Russian Empire and the British Empire. It could have ended up being broken up or conquered by either of these two European powers. But this didn't happen due, in part, to its solid Pashtun tribal base and, in part, to the role it acquired as a buffer state between the two empires.

But being situated in this middle ground also came at a high cost. Alongside successive land plundering at the hands of its powerful neighbours, Afghanistan also had to deal with two British invasions, in 1838-1842 and 1879-1880. Both invasions were overcome, but at the cost of much damage. In both cases, resistance was shown mainly by the tribes while the regular army, that had only just started to form, was ineffective and, together with a large portion of the administration, was destroyed by the war and the chaos that ensued. This was a new regression.

A second regressive consequence was the ensuing high level of hostility towards the European infidels and the rejection of anything related to them, reviving a whole series of ideological positions, fruit of centuries of troubled neighbour relations with Hindus and Sikhs. This xenophobic feeling ended up reinforcing the conservative version of Sunnism, characterised by its decidedly hostile position towards social change that had prevailed across the whole of the Sunni world since the middle of the Middle Ages (Gregorian, 1969: 16-17).

A combination of xenophobia and conservatism of this kind, encouraged by most of the religious dignitaries, has since remained a significant barrier to the modernisation of the country. Successive Afghan governments have always had to try to find some kind of equilibrium between the necessary reform policies and ensuring they do not overly alienate the more conservative segments of the population. Generally speaking, Muslim identity, and above all Sunni identity, became a key element of the Afghan identity in formation.

The obligation to resist the infidels was then a key argument used by the incipient state propaganda that turned the necessary fraternity between Muslims into the foundations of a concomitant solidarity between compatriots and an obligatory loyalty to a threatened Muslim state (Gregorian, 1969: 118-128; Kakar, 1979: 176-179). In the same way, Afghan sovereigns progressively used the caliphal title Commander of the Faithful, *Amir-el-Mouminin*, contrasting with their Sadozai predecessors who

8 Duprée, L. *Afghanistan*, Karachi, Oxford Pakistan Paperbacks, 1997. Pp. 343-401; Gregorian, op. cit. pp. 49-51; Rubin, op. cit. pp. 45-47.

had chosen the more secular Shah[9]. This appeal to the powerful Muslim identity contributed positively to reinforcing the developing national identity and thus to the modernisation of the country. It also helped in marking the boundaries of this protonational identity from the Pashtun ethnic identity. Nonetheless, its links to a very conservative version of Islam clearly went against any quest for modernisation.

The same happened with the connection to Sunnism, as opposed to Islam in general, which meant the Shia population – around 15% of the total population – became not just a heretical population but also a less national one, and even a potential fifth column at the service of neighbouring Persia.

EXPERIENCES OF SELECTIVE MODERNISATION AND ITS LIMITS

The response of the Mohammedzai leaders to the European advancement also presented a second aspect. They proceeded to a form of *selective modernisation*, i.e. to taking on certain western innovations that would best enable them to reinforce their power, while ensuring that there were in line with the conservative Sunnism to which they so strictly adhered. Dost Mohammed Khan and his son and successor Sher Ali Khan made a certain amount of progress in this aspect.

Their reforms centred on the creation of modern military units equipped with European weaponry and trained by European instructors, although the results were rather mediocre. They introduced administrative reforms and lay the foundations for a national postal system and a ministerial organisation. All of this progress, however, was undone by the second Anglo-Afghan war, and the new Emir, Abdur Rahman Khan (1880-1901) had to start anew, almost from zero.

His political cornerstone was, once again, the strengthening of the regular army in order to safeguard national independence. To achieve this, he extended the policy on recruiting foreign instructors and importing arms, and built factories to manufacture arms at home. Barracks were built and a logistics system to cater for the troops was introduced.[10] The living conditions of these new soldiers were terrible, the discipline draconian, and desertion frequent.

It is doubtful whether an army in such conditions could have successfully defeated another European invasion. The army did, however, turnout to be extraordinarily effective in subduing the numerous internal rebellions, which converted it into an

9 Gregorian, op. cit. pp. 77-78.

10 Abdu ar-Rahman, K. *The Life of Abdur Rahman, Amir of Afghanistan*. Volume 2, Adamat Media Corporation, 2005. pp. 14-60: Kakar, op. cit. pp. 192-200

instrument of the first order for the monarch's centralisation project. In the same way, a police force was created and prisons were constructed in cities. Crime levels, previously very high, reduced dramatically but at the cost of living under a reign of terror. Executions, imprisonment and torture became commonplace.[11]

Similarities with other experiences of despotic modernisation, such as Peter the Great and Mehmet Ali are evident. In all of these cases, the repressive state restricted and broke up the society, making the state even more independent from said society, and reinforcing its propensity towards arbitrariness when faced with any possible administrative streamlining. All of this translated into complete sabotage of the modernisation project from the inside.

Another central political concept was the state takeover of Islamic clergy. The assets from which they lived, the *awqaf*, were nationalised and the clergy was reduced to a group of employees at the service of the state – a process similar to that in other Muslim states. Despite losing their previous autonomy, the clergy now benefited from greater state support as compensation for the expropriation of their assets. Equally, the centralisation process - the submission of tribes to the state - involved applying Islamic law where previously common law had prevailed, which also clearly benefitted the religious class (Gregorian, 1969: 133-136; Kakar, 1979: 50-53).

Modernisation was thus associated with even greater Islamisation of the country. In fact, an official discourse pointing to the need for convergence between both processes was beginning to emerge. The defence of Afghanistan against the threat of the infidels required its modernisation, and this was taking place for the greater glory of Islam (Abdu ar-Rahman, 2005: 14-17 y 79-81). The monarch was the Commander of the Faithful, as designated by God; anyone who challenged his power was disobeying Him, and was thus a genuine apostate.

The previous policy of making pacts with the tribal aristocracy had to be replaced by a far more autocratic regime. Local and tribal particularisms were also assimilated into the *fitna*, to this internal dispute so heinous to traditional Muslim thinking (Gregorian, 1969: 130-132). Recourse to Islam lent, then, greater legitimacy to the desired administrative centralisation. Parallels with the practices of the old European absolutism systems are striking.

This whole modernisation strategy was impeded, however, by the dramatic lack of economic resources. The country was poor and had lost its earlier riches from military campaigns, trade and the Punjab taxes. Under these circumstances, it had to resort to subsidies from British India which was interested in keeping Afghanistan as a buffer state when faced with Russian expansion. Recourse to this type of aid created an

11 Gregorian, op. Cit. Pp. 132-134 y 139-141; Kakar, op. Cit. Pp. 1979: 36-40 y 93-114; Rubin, op. Cit. Op. Cit. 148-152

uncomfortable feeling, particularly as it was a hostile neighbour that had invaded the country twice. This friendly bearing also contrasted with an often aggressive discourse directed towards the infidels. In any case, these subsidies were key for building up the new Afghan state and its army. The Afghan state was converted into a rentier state and, in one way or another, has continued to be so through to the present day Moreover, the condition of rentier state had very ambiguous consequences for the modernisation process that had been embarked upon.

On the one hand, it benefited this process as it provided the state apparatus and its leaders with quite a high level of autonomy as compared to society as a whole, which then enabled the state apparatus to deal with and dominate the groups that were most hostile to the modernisation process. On the other hand, this isolation from society brought with it less social integration. Paradoxically, this situation was simply a type of continuation of an older situation in which weak and precarious states, supported to a large extent by long-distance trade income, coexisted with a tribal world somewhat independent from them.[12]

These same contradictions were apparent in some of the actions of the "Iron Emir". He employed all manner of arbitrariness when collecting taxes, and an extremely harsh tariff policy complicated both relations with the outside world as well as the development of a native bourgeoisie (Kakar, 1979: 201-227).

Abdur Rahman's successor, Habibullah Khan (1901-1919) continued along the same lines with respect to domestic and foreign policy. The simple fact of him succeeding his father in a peaceful manner without civil war breaking out between siblings and without local lords taking advantage of the occasion to revolt and expand their power was clear proof of how far institutional strengthening had come during his father's reign. Habibullah focused his efforts on strengthening industrial development, opening the first modern educational centres, staffed by foreign teachers.

The sons of the tribal aristocracy and urban dignitaries, called upon to form the new administrative elite, were educated there. These measures came in combination with a clear mitigation of state coercion. The secret police were dissolved and a much less punitive legal system began to be constructed. A second remarkable feature of this reign was the emerging expansion of Islamic reformism at the hands of the notable figure of Mahmud Tarzi (Duprée, 1997: 430-440; Gregorian, 1969: 161-205).

This rather late dissemination was of huge importance as it provided an ideology that, in principle, appeared able to combine what Clifford Geertz (1987) called *essentialism* and *epochalism*, a connection to one's own cultural tradition and adjustment to the needs of a modern society.[13] The new ideology spread among one sector of the

12 Castien Maestro, op. cit. pp. 169-170.

13 GEERTZ, C. *The Interpretation of Cultures*, Barcelona, Gedisa, 1987. pp. 203-218.

governing elite and among a part of the urban and cultivated minority, albeit a very small part. But it did not strike a chord with the vast majority of the tribal and rural population, and clashed with the ideas of the clergy.

Following the death of Habibullah and the accession to the throne of a new monarch, Amanullah Khan (1919-1929), son-in-law of Mahmud Tarzi, and leader of the most reformist wing of the ruling group, Islamic reformism had its great opportunity: Amanullah broke away from his two predecessors' strategy of selective and moderate modernisation and embarked on a more ambitious policy. Industrialisation accelerated and much effort was put into education and the construction of infrastructure.

However, two groups of measures were adopted that caused a fatal frontal collision with the more conservative sections of society, and especially with the clergy. The first was an attempt to make the legal and education systems increasingly independent from the clergy. The second line of reforms was focused on eroding the prevailing patriarchal system. In this way, certain measures enacted by his grandfather were stepped up, such as making it obligatory for a bride to give her consent to marriage and placing a limit on wedding expenditure and payments required from the wife's family.

New measures were also added. Polygamy was officially discouraged. The king was monogamous, which was something completely new at the time, and state officials were obliged to be so too. It was also proposed that women abandon the use of the burqa, and the queen and other women of the royal entourage appeared in public without it. These measures reflected a democratic and modernist ideal – a component of which is equality among the sexes.

But this attack on patriarchy meant taking apart the tribal system underpinning it and tackling the largest obstacle to the modernisation of the country. Arranged marriages were a privileged means of establishing alliances between lineages, the high prices for the bride and the wedding costs reinforced hierarchical differences, and these expenditures also played an important role as displays of power and wealth – an incredibly important aspect within the framework of a clientelistic system While pushing through all of these reforms, and arousing a huge amount of opposition, Amanullah's modernisation project continued to suffer from certain deficiencies.[14]

The most important one lay in the weakness of his army, an army without which it was impossible to overcome the resistance of several tribes that had been "pacified" by his ancestors but never truly suppressed. Amanullah didn't make any great efforts to strengthen his army. He introduced a series of reforms designed to modernise it but they merely ended up weakening it. Conscription by lottery was introduced which deprived the local chiefs of their former role in the selection of recruits. This

14 Duprée, op. cit. pp. 441-457; Gregorian, op. cit. pp. 227-274; Poullada, 1973).

generated a strong feeling of resentment among them and among the population who felt deprived of one of their means of influencing the authorities. It was a normal reaction to a policy of centralised administration that threatened the traditional "intermediate bodies". In addition to this there was intense fiscal pressure which added to this discontent.

This intensified fiscal pressure was understandable considering the state's lack of resources and the new expenditures necessary for the modernisation process – a process that offered a superficial kind of ostentation, focused as it was on setting up new factories and constructing fine buildings from which the vast majority of the population would never gain any benefit but were obliged to finance. All of this eventually culminated in a Pashtun tribal rebellion that rapidly turned into a general one, with the enthusiastic support of most of the clergy, and which led to the overthrow and exile of the reformist sovereign.

The tribes and the clergy gained strength from this clash and entered into a new process of social regression which sounded the death knell for the reforms and led to chaos and pillaging for several months. Amanullah's accelerated modernisation had, to a large extent, broken the traditional patronage ties that bound the monarch to the tribal leaders and thus to the population as a whole, and had done so without managing to replace them by more modern ties. The result was a kind of political vacuum. The king had been floating in the air and ended up crashing to the ground.

Following the above-mentioned period of disturbances, Amanullah's cousin, Nadir Khan (1929-1933) came to power, succeeded by his son Zahir Shah. Over this period, which lasted until 1973, governors returned to the path of conservative and moderate modernisation, dropping Amanullah's more radical strategy so as not to suffer the same destiny. An extremely conciliatory policy with the Islamic clergy was introduced, handing over to them control of the judicial system, and there was a return to the traditional standards applied to women.

But, at the same time, economic develop mentalism and the construction of a modern state continued. A limited liberal democracy was even introduced with a parliament elected by popular vote and vested with restricted powers, although political parties were not allowed.[15] Despite all of this moderation, modernisation was progressively intensifying various social contradictions. The most important contradiction already existed between the small urban comfortable minority that had started to develop mainly around state activities, and the much more traditionalist rural and usually tribal majority.

Women with a more liberal life style, who studied and worked and went out in public without a veil had started to appear at the heart of this modernist minority, and

15 Duprée, op. cit. pp. 458-666; Gregorian, op. cit. pp. 293-398; Rubin, op. cit. pp. 54-80.

this was a ground-breaking situation. This urban minority were profoundly discontent with the backwardness of the country and with the nature of the state itself whose elite continued to be dominated by the Durrani aristocracy and their closest clientele. All of this pushed some of the urban class towards militancy through leftist or Islamic movements that were particularly active in universities and secondary education centres but that didn't capture the attention of the vast majority of the population (Étienne, 2002: 43-46; Requena, 2011: 52-56; Roy, 2001: 69-83; Rubin, 2002: 75-105).

The weakness of the state also determined the weakness of this dependent minority. The isolation and autonomy of the state from society also affected the population. As stated by Barnett Rubin (2002: 81), a rentier state also produces rentier revolutionaries. Hence, also, their limited real knowledge of their own society and their concomitant inclination towards simplistic and messianic solutions. In addition to this, there was also the problem of their limited links to other social sectors. Their ability to act at the vanguard of modernisation, capable of putting together a broad coalition of forces, was very lacking.

The peasantry remained under the control of the rural dignitaries, as shown in successive parliamentary elections. And likewise, a large section was made up of small property-owners. The concentration of agricultural property was relatively low and the local potentate was also often a person with whom close clientelistic and even kinship links were maintained (Étienne, 2002: 53-57; Kakar, 1979: 115-131; Rubin, 2002: 32-37). None of this favoured a possible peasant mobilisation away from their traditional leaders.

THE RADICALISATION OF MODERNISATION AND ITS FAILURE. FROM DAUD TO NAJIBULLAH

In 1973, Mohammed Daud, the king's cousin and former Prime Minister, lead a coup d'état, proclaiming a republic that he himself would govern. The new regime could be defined as modernist authoritarianism. The former limited democracy was abolished and was followed by harsh repression of any political opponents, particularly Islamists. The aim was to abandon the path of moderate modernisation and advance more rapidly, concentrating power in the modernist minority and silencing the large conservative mass.

And so, agricultural reform was passed, the emancipation of women and a greater secularisation of the state was promoted, and cooperation relations with the USSR were strengthened in order to collect the funds necessary for financing the economic modernisation. In a way, Amanullah's previous strategy was resumed. However, this project faced certain obstacles. Its social base was not particularly broad, and it had very few of its own frameworks. The core of the movement was a group of members

of the upper class, linked by kinship ties and the exchange of favours. Under these conditions, it was necessary to establish a tactical alliance with the People's Democratic Party of Afghanistan (PDPA), a party with a pro-Soviet ideology.

It was a small party but was firmly established among the urban minority who had managed to win some seats during the period of liberal democracy. It also had many followers among the middle-ranking officers and their help was vital in organising the coup d'état. The party was divided into two factions, who each took their name from their respective print media. The *Khalq*, "Masses", group was more radical and called for the revolutionary seizure of power and the immediate implementation of deep-reaching reforms. The *Parcham*, "Flag", group were in favour of participation on a broad front of progressive forces and, logically, were more inclined to support Daud.

From his point of view, this alliance with pro-Soviet communists was extremely awkward. After all, both he himself as well as his closest associates were rich aristocrats. It should come as no surprise, therefore, that he broke away from the PDPA, began to hound it, and tried to distance himself from the Soviet Union. Confrontation was inevitable and led to a military uprising in 1978 resulting in the death of Daud and hundreds of his associates and relatives.[16]

The new government was composed mainly of members of the Khalq group, who progressively marginalised the Parchamis. Their policy was to radicalise previous reforms, together with the decision to impose said reforms by fire and sword. Anti-patriarchal measures were intensified, arranged marriages and the "bride price" were prohibited, and an agricultural reform based on expropriation of land belonging to landowners and the redistribution of this land was enacted, with debts owed to rural moneylenders by peasants being cancelled. In parallel, a wave of terror was unleashed against aristocrats, Mullahs, leaders of the Sufi brotherhoods, political opponents and, in general, all members of the urban minority who were not aligned with the new regime, such as teachers, military personnel and civil servants. Victims ran into tens of thousands.

The Khalq government's aim was to broaden its small support base through a rapid series of advanced reforms that would mobilise a previously passive population. The idea, then, was to construct a social base from the top down. And in the meantime, mass-terror would crush resistance, neutralising any opponents. With Soviet help, the state would also be able to invest heavily in infrastructure, education and health, thus improving the living conditions of the majority of the population and gaining their sympathy. But the exact opposite occurred; in a year rebellion had extended across almost the entire country leaving the government fenced into the large cities, while desertion decimated the army. This mass rebellion occurred for several reasons. Firstly,

16 Etienne, G.: *Imprévisible Afghanistan*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2002. pp. 47-59; Requena, P.: Afganistán, Madrid, Editorial Síntesis, 2011. pp. 56-62.

the majority of the population saw the reforms as being an unacceptable intrusion by the state in the traditional autonomy of local communities. These reforms were also seen as being an attack against the traditional way of life, without making it clear what would replace it.

The fight against arranged marriages and the payment of bride prices broke down the whole system of family alliances. Moneylenders no longer existed but they weren't replaced by a good system of bank credits. The local potentates were displaced but no one took over the work of mediating with the authorities or arbitrating in internal conflicts. Land was distributed but access to irrigation was not improved. Even education campaigns were seen as external imposition, taking away time from work and not providing any immediate benefits.

The Amanullah drama was repeating itself, then, but this time on an even greater scale. And at the same time, everything was being blamed on a government whose ideology went against Islam, the fundamental building block of the collective identity.[17] The Khalq failure was, thus, the failure of revolutionaries isolated from the population who, unlike their contemporaries in China or Vietnam, to give two examples, had no roots whatsoever among the peasant majority.

The final irony of this whole episode was the Khalq government trying to bring about a peasant mobilisation, and being successful… but with the mobilisation going against them. There was no progressive mobilisation, but there was a conservative one. The response to an attempt at radical reform was a radical reaction. Just as happened in the rebellion against Amanullah and in the two Anglo-Afghan wars, the population mobilised against what they saw as an attack against their most deep-rooted customs. Just like in other cases, the peasantry transcended its usual focus on its most local daily problems to mobilise in a defensive way and to do so, almost always, under the direction of its traditional leaders.

Admittedly, this defensive mobilisation was easier to be brought about than the revolutionary mobilisation. It was acting at the service of an already known order, from familiar ideological parameters and within known social frameworks such as tribal, ethnic and religious links. There was therefore no need for great innovation. The rebellion had ambivalent consequences as regards the country's modernisation process. In so far as mass mobilisation reaching beyond the usual bounds of localism could subsequently favour greater social integration.

At the same time, this mobilisation was carried out within the traditional frameworks and under the direction of two very conservative sectors – the local potentate and the Islamic clergy. In fact, the state disappeared in many places and was replaced by

17 Véase también Roy, O.: *Islam and resistance in Afghanistan*, Cambridge Middle East Library, 2001. pp. 84-97.

rudimentary administrations led by these traditional figures. The clergy also saw their social influence boosted. On the one hand, the rebellion was legitimised by appealing to a conservative Islam and so the clergy, as representatives of this ideology, saw their social role bolstered. And on the other, the clerical class was often more combative than the old dignitaries, accustomed as they were to ending up reaching an agreement with the authorities.

In many places, the clergy alone was capable of uniting different groups once the mobilisation had gone beyond the strictly local level. And so the rebellion acquired a strong clerical character, alongside its Islamic one. This salient feature of the rebellion facilitated its convergence with Islamist movements. These had previously been urban in nature with very a weak presence across the country as a whole. But now the time was ripe. Their ideology, although distinct from conservative Islam, maintained clear continuity with it, unlike what had occurred with the Soviet Marxism of the PDPA. Likewise, their contribution was very useful for the rebellion.

They had urban and well-educated members who could be contained in an organised manner. They were also capable of moving beyond the merely defensive nature of the movement and turning it into a general project: the construction of a genuinely Islamic society. These virtues, together with generous Saudi and Pakistani support, meant that the insurgency movement was rapidly hegemonised by Islamist organisations.[18]

Faced with a mass rebellion that threatened to topple an allied regime and establish within the country's borders an Islamist regime that could destabilise the Central Asian republics, the Soviet response was to rush forward. They sent in their army in 1979 and saved the PDPA from imminent defeat. They also overthrew the Khalq faction and replaced it with the more moderate Parcham one. In this way they tried to rectify the former extremism and win over a section of the population. To that end, they reduced political repression, moderated agricultural reforms and adopted a more conciliatory attitude towards Islam. Massive investment was also carried out to further the development of the country.

If these measures had been put in place from the beginning, perhaps this policy would have had more support. But it was now being implemented following a traumatic experience of mass radicalisation and terror, and with a government imposed by a foreign invasion. As a consequence, this invasion led to even greater radicalisation of the rebellion and intensified foreign support, turning Afghanistan into a pawn in the struggle between the two blocks.

The exhaustion of a Soviet Union on the brink of disintegration and the formidable capacity for combat shown by the Mujahideen pushed the Soviet and Afghan sides

18 Requena, 2011: 72-80; Roy, op. cit. pp. 127-138; Rubin, op. cit. pp. 179-225.

towards a new bestowal. The new Afghan leader, Mohammed Najibullah, backed by Gorbachev, set out on a process of transformation from inside the regime, similar to processes being implemented by other Soviet-style regimes of the time, from Hungary to Angola. The PDPA left Marxism-Leninism behind and became a nationalist, progressive and, of course, a Muslim party, while remaining reformist.

It also renamed itself the Patriotic Party. Multi-party politics was adopted, civil liberties were broadened, the aim of constructing socialism was abandoned, the market economy was reintroduced and there was a strong case for a policy of national reconciliation. In a way, this was a return to the times of Daud, who had been killed by the PDPA several years previously. The political objective was to draw in some of the rebels, particularly those least influenced by Islamism. A regime with a much less marked ideological profile may have been much more acceptable to many of the rebels. It also tried to appear to the population and to Western powers as being a moderate alternative to the fundamentalism of the majority of the insurgents.

This internal transformation was completed by a co-optation policy of different local leaders, including many Mujahideen leaders. They were given financing, grouped together in militias and entrusted with security tasks. The new strategy was remarkably successful and allowed the regime to survive beyond the Soviet withdrawal in 1989. It only fell in 1992 when it stopped receiving supplies following the fall of the USSR.

But this policy also came at a price. It meant largely returning to the old clientelist pacts between a weak central government and local forces motivated mainly by their own specific interests. It is not surprising that when Najibullah stopped financing them, the militias switched sides. Right up until the end, the regime had a weak infrastructure base and depended entirely on foreign support. Under such circumstances, any conversion such as those brought about successfully by the old single-party states of Angola, Mozambique and others was unlikely to triumph.

THE RISE AND PARTIAL FALL OF SOCIAL REGRESSION. FROM THE MUJAHIDEEN TO KARZAI

Social regression heightened with the fall of the regime. Afghanistan was left at the mercy of armed factions who waged battle with and pillaged the population for years.[19] The state apparatus collapsed and its former members joined the various factions, according, for the most part, to their ethnic and tribal identities. The reasons for this fatal outcome were various. The long and destructive war had split the country into

19 Requena, op. cit. pp. 100-107; Zaeef, A.S.: *My Life with the Taliban*, New York, Columbia University Press, 2010. pp. 57-65.

different territories that were in the hands of local leaders. The urban and modernist elite had been decimated and the more conservative sections of the country had gained in strength. The war had also made the Afghan state even more rentier in nature and dependent on foreign powers, which also made it even more vulnerable to the subsequent loss of supplies. This also affected the Mujahideen who depended to a far-too-great extent on their foreign funders. This dependency favoured a double clientele: the armed organisations to their foreign patrons and a large section of the population and local combatant units to these organisations (Rubin, 2002: 196-203).

Clientelism was given a huge boost, as were ethnic and tribal links. These links helped create broader social coalitions that were able to transcend the narrow local confines; here they were playing a clear integrative role. Nevertheless, they also strengthened fragmentary identities that hindered more global integration (Castien Maestro, 2013: 174-185). And so what was at work here was reactivation on a different scale from this same contradictory process that already existed in traditional society. Within the framework of this general process, the leading role of non-Pashtun and non-Durrani communities grew.

Through their participation in the war against the pro-Soviet regime, these communities had gained more power, a greater level of organisation, and a more defined collective identity.[20] All this was a clear reversal of the process that had begun with the creation of the first Durrani State. And although these changes could be considered positive as regards overcoming secular discrimination, in the short term they merely meant the collapse of the previously existing order and hand-in-hand with this collapse, a new source of instability.

The centrifugal factors were certainly very powerful, but there were also other factors that were working in the opposite direction. And so, some of the responsibility for the final domination of the divisive tendencies should be placed on the Islamist organisations that lead the resistance movement. In theory, Islam acted as an integrating factor, and these organisations were able to group together the population based on the fact of belonging to a relatively structured organisation and due to loyalty to an explicit programme that went above and beyond traditional links. Islamist ideology could also work in a modernist direction.

It maintained a clear link to traditional conservative Islam and its leaders, except in the case of the Wahhabi minority, while at the same time calling for the creation of a modern state with a parliament, division of powers and public administrations, with the concomitant incorporation of certain elements imported from the West. This Islamism appeared capable of promoting a modernisation process that would be basically compatible with the traditional culture of the country and with the aspirations of the majority of the population, reconciling the "essentialisms" and

20 Etienne, op. cit. p. 110; Roy, op. cit. pp. 223-225.

"epochalisms" mentioned above. This was the hope held by certain perceptive analysts, such as Olivier Roy (2001: 9. Today it is clear that this is not what happened.

The reasons lie mainly in the limitations of Islamism in general and those of Afghan Islam in particular. As regards Islamism in general, this is down to an unstable combination of Islamic modernism and fundamentalism; with fundamentalism being a simplified, totalitarian and aggressive version of Islam. Under these conditions, the usual lack of precise action plans and their replacement by simplistic slogans in favour of social justice should come as no surprise; and, above all, puritanism in customs, seen as the cure for all social evils.[21] If this is the case for Islam in general, it is even more pronounced in the Afghan case.

This particular Islam was closely connected to the strong religious conservatism of the country and was also heavily influenced by the more radical versions of Islamic ideology, such as that concocted by Sayyid Qutb. It lacked any clear and realistic social and political project. These absences seem to have contributed decisively to preventing Afghan Islam from overcoming the traditional factionalism of the country and to promoting its final absorption into this same factional framework, dividing itself into a series of factions partially dependent on ethnic and tribal affinities.

It is within this context that the growing success of the Taliban movement since 1994 should be understood. This movement emphasised certain characteristics present in a section of the Mujahideen, where it actually originated. This was the case with its extreme fundamentalism and puritanism in particular. Despite being a minority, the Taliban movement was in no way marginal, and was capable of winning over many people who were, in principal, more moderate. After all, the origins of the Taliban movement go back to groups of combatants integrated within some Mujahideen fronts who were grouped around religious teachers and who placed the obligation of Jihad above any other political, personal, tribal or ethnic objective, while at the same time behaving in a particularly pious manner and making every effort to improve their religious training.[22]

This recourse to Islam as a priority social link was being promoted due to different circumstantial factors. Clearly, the war against a regime represented as atheist favoured it. The war also fostered the mixing of peoples, of combatants of different allegiances, who were united simply by force of being Muslima. In many cases it also produced profound uprooting. Families were scattered and people regrouped as best they could in refugee camps. Numerous orphans were raised and gathered together in madrassas. But it wasn't simply the leading role of Islam in general that was accentuated, but also that of a deeply conservative Islam, explainable by the lack of rooting of Muslim

21 Castien Maestro, op. cit. pp. 179-180.

22 Zaeef, op. cit. pp. 21-46.

modernism among the Afghan population. This modernism was now associated with those urban minorities who had collaborated in part with the pro-Soviet regime, and who were obviously hated by many.

When faced with the subtleties of reformism, a simple and hard-line ideology proved to be extremely attractive in the current catastrophic context. The imposition of their mandates offered an easy exit for a sadism fed by the frustrations of a pitiful existence. That this repression was first and foremost focused on women was by no means accidental. Men dominated women, and this traditionally supported and now extreme subjugation served as relative psychological compensation for their weakened self-esteem. Promiscuity in refugee camps, where thousands of strangers were gathered together, compelled restrictions on feminine conduct to be maximised so as to preserve family honour.[23]

It should be pointed out, however, that the extreme strictness shown by the Taliban ended up proving counterproductive to any integrating objective. It exacerbated the division with the Shiites, the more modernist minorities, and those who lived a more traditional and less demanding Islam. This extreme strictness also gave rise to a strategic alliance with al Qaeda, which was to result fatal for their regime.

A second aspect of the Taliban movement – a movement in which certain characteristics present among many Mujahideen were accentuated - was the extremely lax internal organisation. The Taliban never set themselves up as a movement with statutes and a defined militancy. They operated through informal relations that enabled them to assemble their initial core, a core composed of southern Pashtun, veterans of the resistance and former pupils of the madrassas. New members joined onto this solid core, also bound by informal links. Some of these were local leaders with their own clientele. And so the initial core, the most committed and with strong ideological concerns, seems to have operated as a kind of axis around which different sections grouped – sections that were made up in part like clientelistic coalitions around a local leader who, in many cases, had joined the movement for simple convenience.

And so, personal clientelistic links and links based on kinship or ethnicity continued to play a fundamental structural role (Étienne, 2002: 93-95; Rashid, 2001: 149-162; Requena, 2011: 122-125; Zaeef, 2010). The movement thus ran in a way that was not so far removed from that of the old Mujahideen organisations. This model had its advantages and disadvantages. It was admittedly plastic and flexible and allowed the winning side to rapidly incorporate new members without asking too much of them. This was doubtless one of the cornerstones of the Taliban's rapid triumph. The movement did, however, also present a series of shortcomings. What held it together so easily could also disintegrate with the same simplicity if things started to go badly

23 Rashid, A.: *Taliban: Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, Barcelona, Ediciones Península, 2001. pp. 163-180; Requena, op. cit. pp. 120-122.

for the movement. After all, the movement was reusing the old forms of tribal and clientelistic organisation. As its emergence was the result of extreme social regression, it had no plans or technical specialists to manage a modern society. Under such circumstances, it should come as no surprise that, other than achieving a certain level of pacification of the country albeit at the price of terrible repression, its general way of working was ineffective.

The new regime installed by the foreign intervention in 2001 has broadly stood out for its desire to break with the regressive drift of the Mujahideen and the Taliban, and for returning to a strategy of moderate modernisation in line with the former monarchy. Indeed, it is led by a descendant of the Durrani aristocracy who has even accentuated the country's traditional dependency on the outside world. His budget is fed by international agencies, his administration has been partly managed by foreigners and the same goes for his security forces that were built up by expeditionary troops that are now withdrawing, with no certainty that the Afghan police and army will be capable of keeping the situation under control.

Recent events in Iraq only further fuel this suspicion. Without a doubt, some important progress has been made compared to the previous situation. A representative democracy has been formally installed. Elections are held and there are different political parties, plurality of newspapers and of associations. There has also been some economic development in certain areas and very tangible progress in schooling, health and women's emancipation.

However, the darker side is also fearsome. Above all, the mafia-like system born of the disintegration of the country in the 80s and 90s has continued to develop on a large scale. One of the main problems that Afghan modernisation traditionally came up against was the lack of exports that were sufficiently profitable to finance said modernisation. Curiously, the new Afghanistan is overcoming this former shortcoming in part through its immersion in an export economy of illegal products such as heroine and arms smuggling. This strange form of insertion into a global economy has important practical consequences.

First off all, this illegal trafficking cannot be allowed to benefit the state. Authorities should combat it, or at least appear to be combating it. They cannot turn this trafficking into state monopolies, neither can they levy it with formal taxes. Secondly, due to its illegal nature, it involves an artificially low number of providers which makes the products more expensive and thus brings in strongly monopolised revenues. A minority composed mainly of the former leaders of the political-military factions are becoming spectacularly rich in this way.

The revenues gained are mostly invested in prestigious goods, to be flaunted as symbols of power, and in recruiting new followers. The resulting clientelist coalitions infiltrate into state administration and are then able to use it as required. They also monopolise and divert international funds to their advantage and largely pervert the

system of representative democracy which ends up being reduced to just another stage for the struggle between warring factions. Alongside all this, the typical consequences of clientelism are intensified.

Formal and meritocratic administrative hierarchies are disrupted as far as their functioning and selection of staff goes, and the same happens with the productivity criteria in the generation of goods and services.[24] These anti-modernisation consequences exist wherever mafia organisations are powerful, from Italy to Russia. But their consequences are much more detrimental in places where the state and civil society organisations are extremely fragile. In this regard, Afghanistan is a paradigmatic case.

The internal breakdown of Afghan society is what has allowed this trade to achieve its current strength. But once established, its corrosive effects have increased. The local potentates now have their own armament and their own sources of income thanks to the drug trade and foreign aid, and at levels that the former tribal leaders could never have even dreamed of. Certainly, localism and centrifugal trends have been strengthened. This can be seen through the phenomenon of the warlords, a modern and extreme version of the former military clientelism that is partially underpinned by tribal and kinship ties, but at the same time partially based on modern structures such as armies, political parties and administrative bureaucracies (Rashid, 2009: 162-187 y 407-433; Requena, 2011: 197-198, 212-216, 232-237 y 255-257).

It is a highly damaging fusion of traditional and modern elements. Under such circumstances it should come as no surprise that the Taliban are once again winning support and gaining control of numerous territories. Once again, the precarity of modernisation favours a process of social regression.

The history of Afghan modernisation resembles Sisyphus' ongoing labour, where progress and regression alternate. What is more, each time there has been an attempt at pushing for progress too rapidly, the following regression has been more intense. The traditional system, more or less transformed, has been strengthened by the crises that have led to the need for foreign intervention or by the imbalances introduced by modernisation. The country has actually seen some progress, but at a much slower rate than most countries, which has condemned it to a progressive backwardness in comparative terms.

This backwardness, together with its attractive strategic position, are factors which have allowed for its repeated subordination by foreign interests, which has further dismantled the country, to the benefit of its centrifugal tendencies. Under these conditions, the future of the Afghan people remains somewhat uncertain in the medium term. Precisely determining possible future scenarios is a task that falls outside the scope of the specific objectives of this paper.

24 Castien Maestro, op. cit pp. 182-183.

BIBLIOGRAPHY

'ABD AL-RAHMAN KHAN, *The Life of Abdur Rahman, Amir of Afghanistan. Volume 2*, Adamat Media Corporation, 2005.

AMIN, Samir, *El desarrollo desigual*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1986.

CAROE, Olaf, *The Pathans. 550 B.C. - A.D. 1957*, London, Mac Millan & Co LTD, 1958.

CASTIEN MAESTRO, Juan Ignacio, "El difícil camino hacia la modernización", Murcia, *Sociología Histórica. Revista de investigación acerca de la dimensión histórica de los fenómenos sociales*, Nº 1, 2013.

DUPRÉE, Louis, *Afghanistan*, Karachi, Oxford Pakistan Paperbacks, 1997.

ETIENNE, Gilbert, *Imprévisible Afghanistan*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2002.

GEERTZ, Clifford, *The Interpretation of Cultures*, Barcelona, Gedisa, 1987.

GREGORIAN, Vartan, *The Emergence of Modern Afghanistan. Politics of Reform and Modernization 1880-1946*, Standford University Press, 1969.

KAKAR, Hasan Kawrun, *Government and Society in Afghanistan: The Reign of Amir 'Abd al-Rahman Khan,* Austin, University of Texas Press, 1979.

POULLADA, Leon B., *Reform and Rebellion in Afghanistan, 1919-1929. King Amanullah's Failure to Modernize a Tribal Society*, New York, Cornell University Press 1973.

REQUENA, Pilar, *Afganistán*, Madrid, Editorial Síntesis, 2011.

RASHID, Ahmed, *Taliban: Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, Barcelona, Ediciones Península, 2001.

RASHID, Ahmed, *Descent into Chaos: The U.S.* and the Disaster in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia, Barcelona, Ediciones Península, 2009.

ROY, Olivier, *Islam and resistance in Afghanistan*, Cambridge Middle East Library, 2001.

RUBIN, Barnett R., *The Fragmentation of Afghanistan*, Yale University Press, 2002.

TAPPER, Richard, "Introduction", in TAPPER, Richard (Ed.), *Tribe and State in Iran and Afghanistan*, London and New York, Routledge Library Editions, 2011.

ZAEEF, Abdul Salam, *My Life with the Taliban*, New York, Columbia University Press, 2010.

- *Submited: 14 may 2014.*
- *Accepted: 16 october 2014.*

JOURNAL OF THE SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

Georgina Higueras
"China: Revenge of the Dragon" and author specializing in Asia, among others, a journalist.

E-mail: g.higueras@hotmail.com

SPAIN-CHINA, TEN YEARS OF STRATEGIC PARTNERSHIP

Abstract

pain played only a minor role during the first few years of China's almost unconditional opening up to the West, though it had established diplomatic relations with the People's Republic of China in 1973. After the Tiananmen Square incident and the sanctions imposed by the West in 1989, including the arms embargo that is still in place, the support that Madrid showed for the continuity of the economic reforms and the opening-up policy launched by Deng Xiaoping in 1978 significantly changed China's perception of Spain. Beijing very much appreciated Spain's understanding. From then on, it was considered "China's best friend in Europe" and fifteen years later Beijing upgraded bilateral relations to the level of a Comprehensive Strategic Partnership. The objective of this article is to analyse the reasons for this cooperation and the aspirations of both countries.

KeyWords

China; Spain; European Union; arms embargo; Tiananmen; Chinese Foreign Policy; diplomatic relations;.

SPAIN-CHINA, TEN YEARS OF STRATEGIC PARTNERSHIP

INTRODUCTION

China established its first strategic partnership in 1993, at the height of international isolation, to boost relations with Brazil, a country with which it had no disputes or sanctions and with which trade was increasing. My aim in this article is to analyse what China understood by "strategic partner", the reasons that led it to step up certain bilateral relations and its motives, in November 2005, for inviting Spain to become a member of what was then a select club, but which has since lost some of its lustre on account of the many new members that have joined over the last five years. Nevertheless, China continues to use it to enhance its image abroad and to protect its interests.

After examining China's incursion into the international arena after Deng Xiaoping began to open up the country to the outside world in December 1978 and a brief look at early foreign policy in the People's Republic of China (PRC), I will move on to the real aim of the study and look at Beijing's determination to lift the arms and technology embargos that were imposed on it by the West following the Tiananmen Square massacre in 1989.

Spain – having minimal economic and financial relations with China - played only a minor role during the early years of China's almost unconditional opening up to the West. However, in November 1990, with China forced into isolation by the West, the then Spanish Foreign Minister, Francisco Fernández Ordóñez, became the first Western authority to visit Beijing. This was the Spanish Government's way of showing its support for the reforms undertaken by Deng and the continuity of its opening up policy. This huge gesture of support was highly appreciated by Beijing, and from that moment on it regarded Madrid as one of its closest allies. Spain had laid the foundation for the Comprehensive Strategic Partnership it would be offered fifteen years later by President Hu Jintao.

THE CONCEPT OF STRATEGY

In order to understand the different perceptions of strategic partnerships, we must first analyse the meaning of the term "strategy". According to the Chinese dictionary, strategy is translated as z*hanlue*(战略), which is comprised of two characters: *zhan*

(战), which refers to war (*zhanzheng* 战争), and *lue* (略), which means plan, i.e., "the planning or general management of war". In Europe, however, the word comes from the Latin word *strategia*, which stems from two Greek words: *stratos* (army) and *agein* (conductor, guide); therefore, the primary meaning of strategy is "the art of directing military operations". In Wanjun Zhang's opinion, the two meanings have to do with tactics but, while the Western meaning suggests the use or threat of the use of force, in China *zhanlue* suggests the general and long-term vision required to prepare for war.[1] China and Spain's different expectations of the Comprehensive Strategic Partnership can be attributed, according to the author, to the different interpretations of the concept of strategy.

When studying the strategic partnerships forged by China, special mention should be made of the fact that the first one was with Brazil – a developing country with which it had no disputes or sanctions, and with which it enjoyed a thriving bilateral trade following the Cold War and four years after the Tiananmen Square massacre. Later on, the Chinese government spoke of the aims of these partnerships: to maintain a peaceful international environment for China's modernisation projects, optimise dialogue between China and the world powers, promote a multipolar agenda, practise an economic diplomacy that is more open and attractive to direct foreign investment and improve China's image abroad.[2]

However, this did not change relations between Beijing and Brasilia; it was merely seen as a gesture in a political situation in which, externally, China was determined to break from the shackles of isolation and, internally, the reforms were given a major boost with Deng Xiaoping's "trip to the south" in spring 1992.[3]

In 1996, China re-embraced the term "strategic" to establish relations with its great northern neighbour, Russia, in a bid to negotiate a solution to the disputes over the 3,650-km-long border dividing the two countries. Furthermore, Beijing and Moscow shared the view that it was necessary to have a greater distribution of power in the international arena; however, the Chinese government made it clear that the new "strategic partnership of coordination" and cooperation between the two countries

1 ZHANG, Wanjun Franklin: "Chinas's Foreign Relations Strategies under Mao and Deng: A systematic comparative analysis" in OVIEDO, Eduardo Daniel "China: Visión y práctica de sus llamadas 'relaciones estratégicas", México: Estudios de Asia y África, vol XLI, núm. 3, (septiembre-diciembre, 2006), pp. 385-404 (Available at http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/2684/2006%20Oviedo%20Relaciones%20Estrat%C3%A9gicas.pdf?sequence=1).

2 ROCHA PINO, Manuel de Jesús: "China en transformación: la doctrina del desarrollo pacífico", Foro Internacional, vol. XLVI, núm. 4, (septiembre-diciembre, 2006), pp. 693-719.

3 China's official website, China.org, regards the 'south China tour' as the "backbone" of the Deng Xiaoping Theory on 'Socialism with Chinese characteristics', according to which "planning and market forces are not the essential difference between socialism and capitalism". (Available at http://www.china.org.cn/china/CPC_90_anniversary/2011-04/19/content_22392494.htm).

was not an alliance and it was not aimed at a third country. The speed with which this partnership was set up suggests that China's real attention was focused on Russia and the US. "China wished to maintain stable and amicable relations with the global powers as the new world order was taking shape".[4]

The following year, President Jiang Zemin and his North American counterpart, Bill Clinton, vowed to boost cooperation and build a constructive strategic partnership. However, George W. Bush took office the following year and it never materialised.

China was defining its role in the world and transforming its relationships with certain countries into strategic ones, whether for economic, geostrategic, security, natural resource or energy reasons, or a combination of all of these. In the early 21st century, it set up around twenty strategic partnerships, six of which were with European countries, including Spain. In 2004, the then prime minister Wen Jiabao explained in Brussels what the Comprehensive Strategic Partnership launched with the EU in 2003 meant for China:

'By "comprehensive" it means that the cooperation should be all-dimensional, wide-ranging and multi-layered. It covers economic, scientific, technological, political and cultural fields, contains both bilateral and multilateral levels, and is conducted by both governments and non-governmental groups. By "strategic", it means that the cooperation should be long-term and stable, bearing on the larger picture of China-EU relations. It transcends the differences in ideology and social system and is not subjected to the impacts of individual events that occur from time to time. By "partnership", it means that the cooperation should be equal-footed, mutually beneficial and win-win. The two sides should base themselves on mutual respect and mutual trust, endeavour to expand converging interests and seek common ground on the major issues while shelving differences on the minor ones.[5]

In recent years, China decided to admit around thirty new members to the club. These are of such diverse characteristics and clout that it is hard to imagine what it expects of them. Moreover, the fact that close collaborators of Beijing like North Korea and Nepal are regarded as *only* "friends"[6] makes the club appear insignificant. To date, China has built strategic partnerships with 48 countries and three international

4 FENG Zhongping and HUANG Jing: "China strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world", FRIDE, June 2014, (Available at http://www.fride.org/download/WP8_China_strategic_partnership_diplomacy.pdf).

5 WEN Jiabao: 'Vigorously Promoting Comprehensive Strategic Partnership Between China and the European Union'. Speech by H.E. Wen Jiabao, Premier of the State Council of the People's Republic of China, given at the China-EU Investment and Trade Forum in Brussels on the occasion of Wen's visit to Europe. *Diario del Pueblo*, 8 May 2004. (Available, in Spanish, at http://spanish.peopledaily.com.cn/31620/2483424.html).

6 FENG Zhongping and HUANG Jing: "China strategic…" pp. 8 .

organisations: the European Union, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the African Union (AU).

THE PRINCIPLES OF CHINA'S FOREIGN POLICY

The principles of China's foreign policy have basically remained unchanged since their inception, and the ultimate goal is the consolidation of the Chinese state. Policy is based on three principles: 1) Maintaining the power of the People's Republic of China (PRC). 2) Defending its territorial integrity, which, with the principle "One country, two systems" facilitated the recovery of Hong Kong and Macau in 1997 and 1999. This principle includes the only "One China" framework, which considers Taiwan an inalienable part of China and hopes for a reunification, rejects outright all support for separatist movements in Xinjiang and Tibet and impedes the recognition of the exiled Dalai Lama and Tibetan government. 3) The quest for prestige and reputation in the eyes of the international community.

After the Kosovo War, and with annual economic growth of 10%, Beijing saw the unlimited power of the US as a threat to its interests, including reunification with Taiwan and its establishment as a superpower, which would explain China's unconditional commitment to multipolarity".[7] Furthermore, the country's foreign policy, one of the most centralised and least transparent areas, had been affected by decentralisation, the opening up policy and the absence of a charismatic leader with the authority of Mao or Deng. In addition, new actors were emerging, such as the defence industry, the People's Liberation Army (PLA) and the provincial authorities, who up to this point had played only a minor role in decision-making in diplomacy".[8] And therefore it used economic growth to reinforce the perception of national security.

In 1997, China's Foreign Minister Qian Qichen presented the four general lines of China's new concept of security and diplomacy for the post-Cold War era to the UN General Assembly:

1. 1. Security systems based on military alliances and arms competition have been unable to ensure peace.
2. 2. Relations between states should be based on the Five Principles of Peaceful Coexistence: mutual respect for territorial integrity and sovereignty; mutual

7 BRITTINGHAM, Michael A.: "China's contested rise: Sino-U.S. relations" in GUO Sujian and HUA Shiping (edit) *New Dimension of Chinese Foreign Policy,* Lexington Books, 2007, pp. 100.

8 Lu Ning: *The Dynamics of Foreign Policy Decision Making in China,* USA, Westview Press, 1997, Second Edition, pp. 3-5.

non-aggression; mutual non-interference in internal affairs; equality and mutual benefit; and peaceful coexistence.

3. 3. The international economy should become the basis for regional and global security in order to promote mutual benefit and peer-to-peer practices.

4. *4. All countries should create consultation and cooperation mechanisms in the area of security and enhance mutual understanding and trust in order to resolve their disputes through peaceful means.*[9]

Based on the assumption that "vulnerability to threats is the main driver of China's foreign policy", Nathan and Scobell speak of China's enemies and claim that it deals with security matters as if they were located in four concentric circles. The second circle contains China's borders and twenty-two actor countries, including the U.S., whose "presence poses the largest single challenge to China's security".[10]

THE TIANANMEN SQUARE INCIDENT

The opening up to the outside world and the entry of foreign direct investment (FDI) in China put the country under strong pressure from foreign investors looking for guarantees for their investments. As modernisation progressed in China, the country became increasingly dependent on international markets. The *old communist guard* saw some of the concessions made to foreigners as a threat. One of the hardest concessions was that made in 1986 when, in order to attain membership of the Asian Development Bank (ADB), whose directors did not want to expel Taiwan, Beijing had to accept the presence of the "rebel island" under the official name "Taipei, China". However, the decision proved to be the right one, given that the ADB has been essential in driving development in China and, with 29.76 billion dollars received in loans up to April 2014, it is China's second largest lender.[11]

9 ROCHA PINO, Manuel de Jesús: "China in…" pp. 695 and 696.

10 NATHAN, Andrew J. and SCOBELL, Andrew: *China's Search for Security*, New York, Columbia University Press, 2012, pp. 3 to 5. The authors point to the mighty presence of the U.S. in China's neighbourhood, with its Pacific Command headquarters in Honolulu; its giant military base on the Pacific island of Guam (9,000 kilometres from the continental U.S., but only 3,000 km from China); its dominating naval presence in the South and East China Seas; its defence relationships of various kinds around China's periphery with Japan, South Korea, the Philippines, Vietnam, Thailand, India, Pakistan, Afghanistan, Kyrgyzstan and Taiwan; and its economic and political influence all through the Asian region. All in all, China's immediate periphery has a good claim to be the most challenging geopolitical environment in the world for a major power.

11 See the statistics published by the ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB), founded in 1966 and with its headquarters in the Philippines. The ADB states that China, following three decades of

Nevertheless, the rift created between Chinese leaders as a result of these changes had disastrous consequences for the Tiananmen Square protesters. And one of the aspects that must be considered when analysing the disproportionate violence used to quash the protests was the PRC's fear of losing control of the situation and, consequently, its power. There was a fear that the refusal by senior military commanders to obey orders to use force to quash the protest would lead to confrontation between different units within the PLA.[12] Fear that the rift between the party leaders would tear the Communist establishment apart, jeopardise the state and lead to chaos. The neo-conservatives feared that the liberals would replace the communist revolution with a consumerist one, and believed them capable of "destroying the entire present order".[13]

The Tiananmen Square massacre, which has never been investigated, "marked a turning point in relations between the Communist Party of China (CPC) and the people"[14] both inside the country and outside the country, between China and the West. Beijing believed that the ensuing sanctions were intended to halt its economic growth and restrict its ability to obtain energy and natural resources. "The U.S. used its dominant voting rights in the World Bank and the Asian Development Bank to block most new loans to China for several years, and Japan postponed some of its ODA loans".[15] Once again China felt misunderstood, humiliated and beleaguered by the West, but during its isolation, Beijing kept detailed notes of how the countries reacted, noting Spain's "sympathetic attitude".

At the end of a disastrous 1989, Deng Xiaoping resigned as president of the Central Military Commission, a position from which he had wielded almost absolute power. Before leaving, he drafted his final instructions to the CPC and Jiang Zeming, his successor. In a concise, classical poetic style, Deng wrote a 24-character instruction, and provided an additional 12-character instruction for the communist party leaders. The 24 characters described the Foreign and Defence strategy that China was to pursue:

---

exceptional economic growth, is now regarded as "an upper middle-income country". (Available at http://www.adb.org/publications/peoples-republic-china-fact-sheet).

12 On the occasion of the 25th anniversary of Tiananmen Square, on 3 June 2014 *The New York Times* published an article highlighting the refusal of Maj. Gen. Xu Qinxian, leader of the mighty 38th Group Army, to use military force to quash the protests in Beijing, as well as other information about the division of the PLA that can be found in army documents spirited out of China in recent years and acquired by Princeton University Library (USA) after their authenticity was verified. (Available at http://www.nytimes.com/2014/06/03/world/asia/tiananmen-square-25-years-later-details-emerge-of-armys-chaos.html).

13 YARGER, Richard: *El Partido. Los secretos de los líderes chinos*, Madrid: Turner, 2011, pp. 68.

14 HIGUERAS, Georgina: "Disidencia y derechos humanos en China", revista del IEEE, núm. 3, (mayo 2014), pp. 181-198. (Available at http://publicaciones.defensa.gob.es/pprevistas/e2c2a26b-fb63-65ab-9bdd-ff0000451707/index.html#/182/).

15 NATHAN, Andrew J. and SCOBELL, Andrew: *China's*… pp. 250.

Observe calmly; secure our own position; calmly deal with things; conceal our capabilities and bide your time; keep a low profile, never become a leader.

This was followed by the 12-character instruction:

Enemy troops are outside the walls. They are stronger than we. We should be mainly on the defensive.[16]

Deng did not specify who the enemies were; he simply asked his successors to be cautious and to focus their efforts on internal development because it was not yet time to project its force outward.

SPAIN "CHINA'S BEST FRIEND IN EUROPE"

The fact that China's reform and opening up process coincided with Spain's political transition and democratisation of diplomacy meant that Madrid felt a certain sympathy towards the Asian giant, particularly following the magnificent welcome extended to King Juan Carlos, the first head of state to visit the PRC. Bilateral relations were developing within a framework that was new for both countries and this meant that Spain – which had itself experienced international isolation during the dictatorship – took a more sympathetic stance toward the Chinese progressives' determination to continue with the economic reforms and openingup policies following Tiananmen Square.

A member of the European Union since 1986, Spain held the presidency-in-office of the Council during the first half of 1989. Therefore, it was at a summit held in Madrid in late June that it was decided to penalise China with a series of sanctions similar to those imposed by the U.S. These included a) interruption by the Member States of the community of military cooperation and an embargo on trade in arms with China; b) suspension of bilateral Ministerial and High Level contacts; c) postponement by the community and its Member States of new cooperation projects; d) education of programmes of cultural, scientific and technical cooperation, and e) prolongation by the Member States of visas to Chinese students who wish it.[17]

Amendments to Chinese Human Rights legislation enabled the EU to lift the sanctions in October 1990, except for the arms and dual-use civil and military technology embargos. As a gesture to mark the end of isolation, Madrid sent its Foreign Minister

16 DENG Xiaoping in KISSINGER, Henry: *China,* Barcelona, Random House Mondadori, 2012, pp. 452.

17 Declaration on China of the European Council, 26-27 June 1989. (Available at http://www.european-council.europa.eu/media/848998/1989_june_-_madrid__eng_.pdf).

to Beijing the following month. Thus, Fernández Ordóñez became the first senior government official from the West to meet with the Chinese authorities following Tiananmen Square. Five years later, King Juan Carlos became the first European head of state to visit China since that fateful fourth of June 1989.

Eugenio Bregolat, three times Spanish ambassador to China, claims that he frequently heard Chinese officials say that "Spain is China's best friend in Europe". Bregolat bases his claim on the Memoirs of Qian Qichen, the Minister of Foreign Affairs between 1988 and 1998, who said:

In a general surge against China at that time, Spain was the country that did not follow the crowd and showed understanding for the situation in this country, it never ceasing to perform the credit agreement, economic cooperation projects between states, and took active measures to resume political exchanges.[18]

"Spain put itself on China's map" when González took the decision to send his head of diplomacy, said Bregolat, during an interview with the author of the work. "We understood", he goes on to add, "that Deng Xiaoping was being hounded by the conservatives who reproached him because the West, in exchange for supporting the economic reforms (markets, capital, technology, admission of Chinese students to Western universities, etc.) was demanding the establishment of a liberal democracy in China, i.e., precisely what the students in the Square had been demanding - the end of socialism. And it was decided, despite the media attention, to help Deng".[19]

Spain also had the support of a hugely popular figure in China, Juan Antonio Samaranch, who, when Vice-president of the International Olympic Committee (IOC) in 1980, orchestrated the Taiwan-China formula so that the PRC could return to the IOC and promote its sport. In 2001, when Samaranch announced in Moscow that Beijing would host the Olympic Games in 2008, no one doubted his unwavering support. Indeed, China was so grateful that it opened the Juan Antonio Samaranch Memorial Museum in Tianjin in 2013.[20]

18 BREGOLAT, Eugenio: "Las relaciones bilaterales hispano-chinas: pasado, presente y futuro", brief epilogue in Xulio RÍOS (coord.): *Las relaciones hispano-chinas Historia y Futuro*, Madrid: Catarata, 2013, pp. 217 and 218.

19 BREGOLAT, Eugenio: Interview conducted by email on 23 June 2014. The ambassador did not clarify whether China had invited Spain to become a member of the strategic club or vice versa. However, he does say that: "From our point of view, the relationship with China had to be strategic because of China's present and future importance. I believe that the formula at the time was the right one: to the three traditional dimensions of Spanish foreign policy (European, which is now halfway between domestic and foreign policy, Latin American and Mediterranean), Spain should add a fourth one: Asia-Pacific. This is justified by the economic and geopolitical situation. Failure to understand this is to remain stuck in the last century. The reality is that Spain, as a society and as a country, has (with all the exceptions you want) not understood China at all or how China is changing the world we live in".

20 Available at http://www.sport.es/es/noticias/mas-deportes/abren-china-museo-juan-anto-

When Felipe González visited China in 1985 he said he was impressed with the country's "spectacular development" and with the pragmatism of Deng, who said the now-famous line "It doesn't matter whether a cat is white or black, as long as it catches mice". Determined to "design and implement a foreign policy that would make Spain a middle power",[21] González was convinced that Spain could act as a bridge between Latin America and China and "coordinate Beijing's interests" in the region, as announced by the government spokesman and Minister for Culture, Javier Solana[22]. González offered Spain's knowledge to his counterpart, Zhao Ziyang, who was preparing his first visit to Latin America. Although the term "triangulation" was not adopted until the Asia Pacific Framework Plan 2000-2002,[23] in 2010 González acknowledged that he had been promoting Spain's potential to act as a bridge between Latin America and other regions since 1985.

However, triangulation did not produce any concrete results. "After González' visit, we were convinced that we could learn a lot from Spain and that we could enter Latin America with its assistance. Very soon, however, and before the turn of the century, we had developed close and productive relations with many Latin American countries and therefore ceased to consider triangulation".[24]

While Spain was vying to become the world's eighth largest economy and China the sixth (China is now the second and Spain the twelfth largest economy in the world), economic relations between the two shrunk in absolute terms. While in 1985, Spain had a record share of 1.3% of the Chinese market, the figure had fallen to 0.32% by 2005. Spanish investment did not reflect the growth of the two economies either, with China accounting for just 0.18% of total Spanish foreign investment in 2004. Moreover, when Spanish imports of Chinese goods increasing to 5%, it caused a trade imbalance, with a coverage rate of just 12.8%.[25]

This data demonstrates that economic relations between the two countries were insignificant. The Spanish government's, albeit erratic, attempts to enter new markets in China were somewhat frustrated by an ill-prepared entrepreneurial sector, foreign

nio-samaranch-2369116#

21 HERRERA FELIGRESAS, Andrés: "Las relaciones diplomáticas entre España y China" in Xulio RÍOS (Coord), *Las relaciones hispano-chinas Historia y Futuro*, Madrid: Catarata, 2013, pp. 63.

22 BAYÓN, Félix: "Felipe González afirma que con su visita pretende incrementar las inversiones japonesas en España", El País, 11/09/1985.

23 Asia Pacific Framework Plan 2000-2002, (Available at http://www.casaasia.es/pdf/home_plan_asia_pacifico.pdf).

24 Statements made by Chinese diplomats in Beijing to the author in March 2013.

25 BREGOLAT, Eugenio: *La segunda revolución china*, Barcelona, Ediciones Destino, 2007, pp. 369 to 413.

competition that was knowledgeable of and well established in these markets, and each parties' ignorance of the other's capabilities. It was not, therefore, for economic reasons that China had chosen Spain as a strategic partner. The decision has to be examined in light of Spain's geostrategic position, and the political clout that Madrid had at the time, particularly within the EU, where Javier Solana was the Union's High Representative for Foreign Affairs and Security Policy.

THE EMBARGO OF DISCORD

In response to the international trade sanctions and intense pressure from states and NGOs, the Chinese government published its first white paper on Human Rights in China in 1991.[26] In the paper, subsistence and economic development were given priority over the full enjoyment of human rights. Talks on the matter between China and its Western partners improved, although the EU continued to exert collective pressure until 1997, when France spearheaded a group, comprised of Germany, Italy and Spain, opposed to continuing to present a resolution that was co-sponsored with the U.S. and critical of China at the United Nations Commission on Human Rights (UNCHR). Jacques Chirac was accused of yielding to commercial interests, but the French president persisted with his policy. In March 1998, the EU agreed to "neither propose nor endorse, either by the organization as a whole or by individual members, any resolution critizising China"[27] in the Human Rights Commission.

It was accepted that France's approach, that is, the need to have dialogue about respect for human rights, not a farcical resolution that did not have enough votes to make it valid, was the right one. However, China still had one great battle left to fight before it could erase the traces of Tiananmen Square from its bilateral relations: the lifting of the arms embargo, a battle it is still fighting. Beijing has been resolute in its determination to get the EU to put an end to the embargo declared 1989; however, this desire is continuously frustrated by the head-on opposition of the U.S., which is afraid that its European partners will take a giant leap forward in their relations with China, once the main obstacle to relations has been removed. According to Zhu Bangzao, the Chinese Ambassador to Spain, the embargo is fruit of the Cold War, and "China demands that it be lifted in order to undo the political discrimination and defend the right to equality"[28].

26 HIGUERAS, Georgina: "Disidencia y …".

27 WONG Reuben: "An anatomy of European and American perspectives on China in the International system" in Roland VOGT (edit) *Europe and China Strategic partners or rivals?*, Hong Kong University Press, 2012 pp. 108.

28 ZHU Bangzao: Interview conducted by email on 03/09/2014. The Chinese Ambassador to Spain

France and Germany were the first Member States to submit an official proposal for the lifting of the embargo to the European Council in December 2003. Despite the reluctance of some Member States, the Council agreed to discuss it. Italy and Spain were in favour of it. According to Chirac, the prohibition to sell arms and transfer dual-use technology to China had become obsolete and "did not reflect the political reality of the contemporary world". Five months later, the UK, Finland and the Netherlands announced their support for the proposal, despite growing pressure and criticism from Washington since the start of the year. Denmark and Sweden led opposition to the proposal.[29]

Brussels tried to assuage the U.S. by reassuring it that the lifting of the embargo would merely be a symbolic or "political gesture" and that it was not the EU's intention to alter the strategic balance of East Asia,[30] given that the sale of arms and dual-use technology has been subject to what is known as the European Union Code of Conduct on Arms Exports since 1998. This restricts the export of equipment to countries that do not respect human rights, regions where there is instability or military repression".[31]

The votes against the proposal in the German and EU Parliaments, and its almost unanimous rejection on 2 February 2005 by the U.S. House of Representatives (411 votes to 3), who believed that the lifting of the embargo would bring instability to the Taiwan Strait and put the U.S. Navy's Seventh Fleet at risk,[32] counteracted the diplomatic campaign China had undertaken in a bid to end what it considered a humiliation.

Beijing believed that it could celebrate the 30th anniversary of relations with the EU (16 September 1975) without the stigma of the embargo, which was why it revived its dormant strategic club, throwing the doors open for the EU in 2003, France, Germany, Italy and the UK in 2004, and Spain and Portugal in November 2005 during the visit of President Hu Jintao. By then, however, U.S. pressure had deprived China of its *birthday present*, although Beijing did not withdraw the invitation to Madrid and Lisbon.

---

until December 2014 considers that bilateral relations are smooth when it comes to communication and cooperation in international affairs. He pointed out that "Spain is China's eighth largest trade partner in the EU. In 2013, bilateral trade totalled 24.9 billion dollars, and was up 1.4% over the previous year. Chinese exports to Spain increased 3.8%, to 18.93 billion dollars, and Chinese imports to Spain totalled 5.98 billion, representing a drop of 5.5%".

29 CASARINI, Nicola: "The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership". European Union Institute for Security Studies, October 2006. pp. 30.

30 *Ibid.*, pp.32.

31 EUROPEAN PARLIAMENT: Resolution on the European Union Code of Conduct on Arms Exports. Official Journal C034 of 02/02/1998, pp. 0163.

32 CASARINI, Nicola: "The evolution of…", pp. 31 to 35.

Enrique Barón, one of the first members of González' government to visit China, claims that what Beijing was aiming for when it made Spain a global strategic partner was to "be granted market economy status in the WTM and the lifting of the arms embargo by the EU".[33]

The Hispanic-Chinese rapprochement prompted Spain, during its presidency of the Council in the first half of 2010, to make another attempt to have the embargo included in the agenda. Despite enormous pressure from Washington, Spain agreed to take the matter to the European Council. In February 2010, Godement insinuated that the reason Barack Obama was not going to attend the US-EU Summit, due to be held in May, was that Spain's Foreign Minister, Miguel Ángel Moratinos, was trying to have the end of the arms embargo put on the agenda of the EU summit to be held later that year. According to Godement, Moratinos' endeavours reflected "China's priorities".[34]

Spain persisted in its attempts up to three days before the summit, until it became obvious that the US had once again won the battle, causing a rift, mistrust and confrontation between the Member States.

The embargo has virtually become a showdown between Washington and China. For Beijing, which is supplied with arms by Russia, the Ukraine and Israel, it is more a question of shame, and even anger at the EU and its Member States at being treated the same way as Burma, Sudan and Zimbabwe",[35] countries that have arms embargoes with Brussels.

The showdown is clearly evident from the Department of State cables compiled by WikiLeaks. Of particular interest are those that refer to Washington's request to the EU embassies to prevent Spain, during its presidency of the EU, from having the lifting of the arms embargo placed on the EU agenda. In this regard, cable number 249230, dated 17 February 2010, states:

This is an action request for all Embassies in EU countries to reiterate our position that the EU should retain its arms embargo on China… We continue to believe that lifting the embargo is not warranted, on either human rights or security grounds… We refer you to the Department of Defense's annual PLA Military Power Report, which highlights the

33 BARÓN, Enrique: Interview conducted by email on 11 July 2014. When speaking about the pressure exerted by the U.S., the former minister and European Parliament President declared that "there is growing concern about the arms race in the Far East and the role of China as a regional power, without there being any change to the regional security and defence framework".

34 GODEMENT, François: "Again, the China arms embargo issue", European Council on Foreign Relations, 03/02/2010.

35 LI Wang: "From Client Status to Strategic Partnership: China's changing perceptions of Europe" in VOGT, Roland: *Europe & China Strategic Partners or Rivals?* Hong Kong University Press, 2012, pp. 81-93.

increased capabilities of Chinese military forces. Lifting the arms embargo would have serious implications for the security and stability of the Pacific region.[36]

Among the WikiLeaks cables published by El País, worth a special mention is the one numbered 32784 and dated 17 May 2005, which reveals that the then Spanish Minister for Defence, José Bono, used a speech to "announce his personal opposition to the lifting of the EU arms embargo on China" and that after the event he told the *Charge* d'Affaires at the U.S. embassy in Madrid privately that "he had made this statement to honor a request made by Secretary (of Defence, Donald) Rumsfeld". Bono made clear that he wanted Secretary Rumsfeld to be informed that "he had "complied" with the request".[37]

Business people in the Spanish defence industry regard the lifting of the arms embargo on China as a "political issue", given that most security and defence companies in the EU would not be able to benefit from it because they are largely dependent on the cooperation of U.S. companies and cannot therefore sell their technology without the permission of the latter or without foregoing the lucrative U.S. market. Companies not subject to these restrictions have managed, even with the embargo, to increase arms sales to China, as can be deduced from the annual reports of the EU Code of Conduct on Arms Exports which, since 2002, has been specifying the countries or regions to which arms are exported and with which they have signed contracts; according to these reports, the destination countries for various consignments are China (continental), Hong Kong (China) and Macao (China).[38]

36 WIKILEAKS: Several European newspapers, including El País, and the U.S. *The New York Times* had access to more than 250,000 cables from the U.S. Department of State which were obtained by the WikiLeaks organisation. These reveal unpublished information on US diplomacy in every corner of the globe, especially in the more troubled regions, and lay bare U.S foreign policy. (Available at http://elpais.com/elpais/2010/12/14/actualidad/1292318240_850215.html).

37 DOCUMENTATION PROVIDED BY WIKILEAKS, U.S. Embassy in Madrid, "Cable on the U.S.-Spain Council Meeting", El País, 07/12/2010.

38 SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) compiles a list of all annual reports published by the UE on the arms trade. (Available at http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/EU_reports).

CONCLUSIONS

China launched strategic partnerships at the height of its international isolation. The focus of the strategic club was to improve China's image in a changing world. Although the goals of the partnerships were not well defined, the idea was to open up the Chinese economy and modernise the country, while ensuring the peace and stability required to boost development.

The Chinese government stepped up its bilateral relations in order to promote a new world order and, initially, to get closer to Russia and the U.S., although it never managed to establish a strategic partnership, as such, with Washington. By the 21st century, with a thriving economy and a comfortable international position, it shifted from traditional reactive diplomacy to proactive diplomacy and undertook specific actions, such as that aimed at lifting the arms embargo with the EU. The European countries in favour of ending the embargo became strategic partners.

The case of Spain is a paradigmatic one. Despite being considered "China's best friend in Europe", economic relations between the two countries have been weak and not able to keep up the changes that occurred in the two countries; nevertheless Beijing put relations with Madrid on equal footing with those of its most important partners. Spain, clinging to the illusion of triangulation, saw this as a new opportunity for its business sector, but China took the geostrategic approach to try to build up support in Brussels. Its priority was to rally enough support to have the arms embargo lifted; Spain, during its presidency of the EU in 2010, gave China its full backing until the pressure exerted by the U.S. became too much to bear.

Ten years after the establishment of the Comprehensive Strategic Partnership between China and Spain, the two countries claim they are satisfied with the way relations have developed during this period, even though their hopes – the lifting of the embargo and triangulation - have not been realised.

Primary sources

Interview conducted by email with the Chinese Ambassador to Spain, Zhu Bangzao, on 03/09/2014.

Interview conducted by email with the former Socialist minister and President of the European Parliament, Enrique BARÓN, on 11/07/2014.

Interview conducted by email with the former Spanish Ambassador to China, Eugenio BREGOLAT, on 23/06/2014.

BIBLIOGRAPHY

BREGOLAT, Eugenio: *La segunda revolución china*, Barcelona, Ediciones Destino, 2007.

CASARINI, Nicola: "The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership", European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper no. 64. (October 2006)

CHEN, Xiyu, "From Political Alliance in China's Conception to Comprehensive Partnership in Building: The Relations between China and the European Community, European Union". Doctoral thesis, University of Tübingen, 2003, pp 40-52 (Available at https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/47266/pdf/Gesamt_Dissertation_2.pdf?sequence=1).

FANJUL, Enrique: *Revolución en la revolución China, del maoísmo a la era de la reforma*, Madrid: Alianza Editorial, 1994.

FENG, Zhongping and HUANG, Jing, "China's strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world", European Strategic Partnerships Observatory, Working paper 8, June 2014, (Available at http://www.fride.org/descarga/WP8_China_strategic_partnership_diplomacy.pdf).

GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio: "Análisis de la Estratégia China de Seguridad", IEEE, Noviembre 2011, (Available at http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA28-2011AnalisisEstrategiaChinaSeguridadIJGS.pdf consultado el 23/09/2014).

GODEMENT, François: "Again, the China arms embargo issue", European Council on Foreign Relations, 03/02/2010, (Available at http://www.ecfr.eu/content/entry/commentary_once_again_the_china_arms_embargo_issue_godement).

GUO Sujian and HUA Shiping (edit) New Dimension of Chinese Foreign Policy, Lexington Books, 2007.

HERRERA FELIGRESAS, Andrés: "España y China: del reconocimiento diplomático a la Asociación Estratégica Integral (1973-2005)", Doctoral tesis, Universidad Pública de Navarra, 16/07/2014.

HIGUERAS, Georgina: *China La venganza del dragón,* Barcelona, Península, 2003.

KISSINGER, Henry, *China,* Barcelona: Random House Mondadori, 2012.

LAMPTON, David M.: *The three faces of Chinese Power: Might, Money and Minds,* University of California Press, 2008.

LANTEIGNE, Marc: *Chinese Foreign Policy An introduction,* Routledge, 2013. (2nd ed.)

Lu Ning: *The Dynamics of Foreign Policy decision making in China,* Westview Press, 1997. (2nd Ed.)

MCGREGOR, Richard: *El Partido. Los secretos de los líderes chinos*, Madrid: Turner, 2011.

MONCADA, Mariola, "Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular China: Evolución histórica y conceptual", Documentos CIDOB, Asia 27. (May 2011)

NATHAN, Andrew J. and SCOBELL, Andrew: China's search for security, New York: Columbia University Press, 2012.

OTERO ROTH, Jaime: "La nueva diplomacia cultural china", Real Instituto Elcano, ARI no. 103/2007. (02/10/2007)

OVIEDO, Eduardo D., 'China: visión y práctica de sus llamadas "relaciones estratégicas"' in Estudios de Asia y África, vol. XLI, núm. 3, El Colegio de México, septiembre-diciembre, 2006, pp. 385-404.

POU SERRADELL, Víctor: "Relaciones Unión Europea-China", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 63, pp. 101-139.

RÍOS, Xulio (coord.): *Las relaciones hispano-chinas Historia y futuro,* Madrid, Catarata, 2013.

ROCHA PINO, Manuel de Jesús, "China en transformación: la doctrina del desarrollo pacífico", Foro Internacional, vol. XLVI, núm. 4, (septiembre-diciembre, 2006), pp. 693-719 (Available at http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59918604).

SAMBAUGH, D., SANDSCHNEIDER, E., ZHOU Hong (eds.): *China-Europe relations Perceptions, policies and prospects.* Routledge, 2008.

SUTTER, Robert G:, *Chinese Foreign Relations Power and policy since the Cold War,* Rowman & Littlefield Publishers, 2012. (3rd Ed.)

VOGT, Roland (ed): *Europe & China Strategic Partners or Rivals?* Hong Kong University Press, 2012.

WIKILEAKS: U.S. Department of State, "Cable on U.S. opposition to Spain lifting the arms embargo on China", *El País*, 14/12/2010.

WIKILEAKS: "Cable on the EU's discontent with Spain over its talks with China" , El País 14/12/2010.

WIKILEAKS: "Cable on the U.S.-Spain Council Meeting", El País , 07/12/2010.

WIKILEAKS: "Cable sent by the Secretary of State, Hillary Clinton, to the embassy in Beijing and other delegations", *El País* 27/12/2014.

- Submited: 22 december 2014.
- Accepted: 27 may 2015.

JOURNAL OF THE SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

Jessica Cohen Villaverde y José María Blanco Navarro
Intelligence analysts

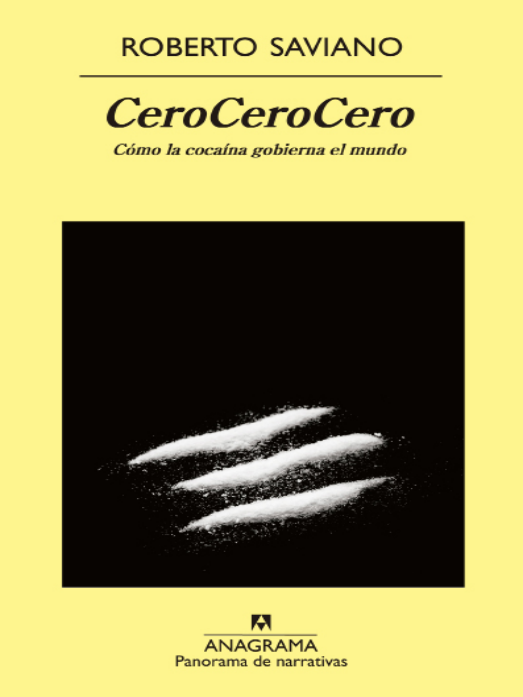
REVIEW

OF THE BOOK: CEROCEROCERO. COCAINE, POWDER OF HAPPINESS

Authors: Roberto Saviano.

Editorial: Barcelona: Anagrama, 2014.

ISBN:-1978-84-339-7883-7. (496 pages)



"*Writing about cocaine is like using it. You want more nuances every time, more information, and those you find are succulent, you cannot do without them any longer. You are addicted*" (Saviano)

Roberto Saviano, Italian journalist, born in Naples in 1979, hit the headlines with the publication in 2006 of "Gomorrah", in which he describes the activity of the Camorra. Since then he has lived surrounded by bodyguards and members of the carabinieri day and night.

In his new research work, "ZeroZeroZero", written in a journalistic style, he looks at cocaine trafficking in the world in which everyday stories and not so everyday stories intermingle, capable of turning the stomachs of even those familiar with the whole issue. Such is the case, for example, with the description of the brutal torture and later murder of Enrique "Kiki" Camarena, a DEA agent who had infiltrated the Guadalajara Cartel. His story had already been told in the powerful novel "The power of the dog" by Don Winslow, which Saviano echoes, highlighting it as typifying he most extreme and irrational violence, far beyond anything imaginable. But one story does not rule out other interpretations, not narrated in the book, like the one which at the end of 2013 points the finger at the CIA's involvement in the murder, after Kiki discovered links between Washington and Caro Quintero, the cartel kingpin, as a way of financing the Nicaraguan counter-revolution.

Saviano refers to some of the most relevant moments in the history of organised crime, such as the alleged meeting held in 1989 in Acapulco, chaired by Félix Gallardo "The Godfather", in which agreements were reached on how to divide out the business among the various cartels. Various leading figures, who in recent years have become tragically famous, were recorded as attending that meeting: Guzmán Lorea, best known as "The Chapo", who received areas in Lower California and Sonora, and who was to create the powerful Sinaloa cartel; Rafael Aguilar, who took over the region from Juarez to New Laredo, later again taken over by Armando and Vicente Carrillo Fuentes, the well-known Juárez cartel; and the Arellano Félix brothers, who took control of the Tijuana route.

This carving up of territory triggered a lust for the control of the different cartels, leading to a vicious war which continues to the present time. Also related to this story is one of the most widely reported incidents, the murder of cardinal Posadas Ocampo, who some members of the Tijuana cartel mistook for Guzmán, "the Chapo" in a spectacular shoot-out at Guadalajara airport in May 1993. Some theorists argue, however, that this was no accident, and that the cardinal was aware of the activities of Salinas de Gortari. Then there was the first incident deemed a narco-terrorist attack, when a bomb went off in a square in Morelia (Michoacan) in 2008, leaving 8 people killed and 100 injured, in the war between the Michoacana and the Zeta families.

There is an underlying belief that comes across throughout the book, which is that the production of drugs per se is not what is important. Distributing, supplying,

organising, controlling and acting in retaliation when necessary is what is fundamental. This innovative idea of business was introduced by the Chapo, it is what catapulted the Mexican cartels to the highest-ranking positions in international trafficking. Starting out in the land of the Aztecs, the current nerve-centre of cocaine trafficking, Saviano embarks on a journey that takes the reader to places like Colombia, Italy, Spain, Nigeria and Russia. He describes the effects of cocaine in the crudest terms, introduces us to the ambience and the haunts of organised crime groups and takes us on a tour of the main focal points of the problem in the world.

References to Spain, far from anecdotic, are repeated several times throughout the text, thus situating the country as a fundamental player in the business. Spain is home to the drug lords. Not only does it illustrate the all too well known geographic advantages of the peninsula, but also the importance it has acquired as a money-laundering centre and residence.

On the journey undertaken by the reader there is no shortage of detailed descriptions of the make-up of the cocaine trafficking trade, viewed from multiple perspectives; the effects that it brings about in numerous arenas, from its initial production and subsequent treatment, before moving on to an analysis of the existence of a cocaine-oriented cult and culture. On the other hand, it also deals with how the mafias go about their business, the birth of some of the most noteworthy cartels, the availability of resources allowing criminal organisations access to submarines, or to send planes loaded with cocaine to the Sahel, the training of "mules" in Curacao, the preparation of suitcases with fibreglass and cocaine, and the difficulties of detecting liquid cocaine.

Not surprisingly in such activities they avail of the assistance of analysts or "travel doctors" who study legislative loopholes, weaknesses in policing, modes of transport and routes, estimates of losses through seizures and financial and technological tangles designed to hide such activity and launder the proceeds.

Saviano's contribution does not, however, end there; in his research he dares to go one step further in demonstrating links to the financial system and how the cartels have assisted banks during the crisis, providing liquidity, and the existence of what is called narco-capitalism. Aid that was initially highly advantageous for the US Banks, but which at the present time has found the perfect sanctuary offered by European banks which lack the mechanisms to operate against this permeability in relation to money-laundering.

In this sense this is a necessary work, one that attaches names, places and stories to what generally reaches us in the form of statements or data, especially through organisations like UNODC (the United Nations Office on Drugs and Crime). A text of huge interest for investigating police, specialists in organised crime, and for all those attempting to come to grips with what is happening; not only in countries like Mexico or Colombia right now, but also right across the international spectrum.

From the point of view of intelligence analysis, we should point out the complexity of the task facing police forces, greater, for example, than is the case with the measures applied in the fight against terrorism. In this instance, these are particularly opaque activities, which are bound up in turbulent processes of financial and technological engineering and for that very reason demand a high degree of specialisation, with sufficient financial backing. Such activities, on occasion, are directed and supported by elements very close to the institutional powers, and as a result of this very complicity place obstacles in the way of any possible investigation.

The fight against drug trafficking, as one of the most salient manifestations of organised transnational crime, is a battle that is being lost right now. The Director of UNODC has stressed the minimal changes that have taken place with regard to the phenomenon in recent years, while several countries have pointed to failures at a meeting that took place in Vienna in March of this year. John Collins, coordinator of the London School of Economics (LSE) International Drug Policy Project emphasised that "the current strategy has been a disaster. It has not achieved its main objectives, and in fact has produced many negative consequences and counter-productive effects. To continue in the same vein would therefore no longer be justified", in a report endorsed by four Nobel Prize-winning economists, and by leading personalities such as Nick Clegg, Javier Solana and George Shultz.

Is there a formula for turning the situation around? Currently work is being carried out on early warning systems, better training and resources; but, despite all of this criminal activity is not on the decrease. A totally resilient threat, capable of permanent adaptability. A global threat that does not face the contribution of preventive action beyond regional scope.

Finally, Saviano's conclusion deserves consideration for what it is worth. When a measure fails, it is logical to seek other alternatives. There are an increasing number of voices in favour of legalisation. Would it be a solution? In what conditions? The debate is out there.

Enrique Gallud Jardiel

Doctor in Spanish Philology, Enrique Gallud is also a university professor, writer and essayist.

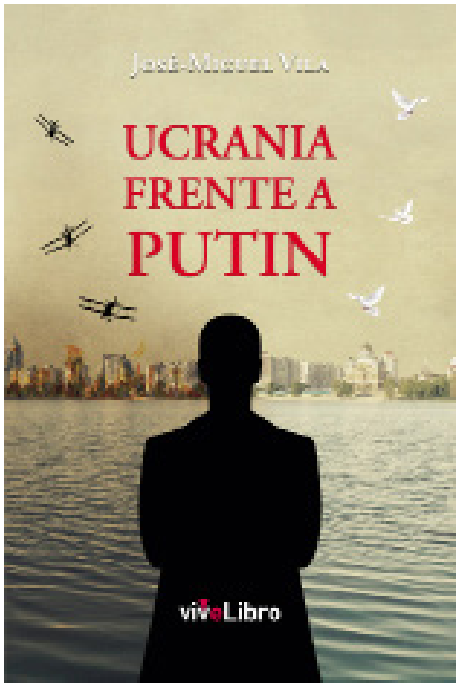
REVIEW

OF THE BOOK: UKRAINE: FROM INDEPENDENCE TO CONFLICT WITH MOSCOW

Authors: José Miguel Vila.

Editorial: ViveLibro Ediciones, Madrid, 2014.

ISBN: 9788416317530. (148 pages)



The opinions which, the leading journalist and writer José Miguel Vila offers in his frequent journalistic columns or in his participation in debates, are always of great interest and extraordinarily suggestive. They reflect very relevant aspects of how our world and the present moment continue to evolve.

In his latest, recently published book, Ukraine frente a Putin, he hits the target once again as he did previously with his other studies: Con otra Mirada (With another look) (2003), Mujeres del mundo (Women of the World) (2005), Prostitución: vidas quebradas (Prostitution: Broken Lives) (2008), Dios, ahora (God, now) (2010) and Modas infames (Infamous Fashions) (2013).

As can be deduced from the titles of subjects José Miguel turned his attention to previously, just like Publio Terencio Africano before him, no human issue is foreign to him. And this is why he has decided to review and untangle the drama that the people of Ukraine have been going through in the last few years. The political and social experience accumulated by the author of the work under review place him in an ideal position to theorise on one of the most outstanding events we have witnessed in recent times, the gravity of which has been played down by western media, in their eternal desire for achieving variety; as if the purpose of their activity was not that of truth, but merely the search for superficial entertainment.

The author is very conscious of what he wants to express and, of course, also how he has to put it in black and white. Finding the echo that his reflections deserve. He adds elegance of expression and considerable aesthetic accomplishment to a subject of great density. He is interested in everything and with his lucid and profound prose he obliges the rest of us to also become interested in the issue he writes about. On this occasion he offers us an enlightening and precise vision of the events in Ukraine, which in 2014 experienced a crucial year, following revolts, resignations, elections, invasions, accidents and all kinds of political tension.

Firstly, the book presents us with the roots of the conflict: the question of the identity of Ukrainians and Russians and their manifestly uncomfortable relations as neighbours. He provides us with a background to the situation in Ukrajina (the official name of the country), following its proclamation as an independent state, in the year 1991. It was then that Kiev officially separated from a Soviet Unión that was in the process of disintegration. José Miguel Vila describes all the most relevant developments in the formation of the new Ukrainian state: from the demise of President Yanukovich, who leaned towards the protection of Moscow, or the student revolution of Euromaidan, up to the days when the conflict erupted that still affects the country. He analyses the position that the government of Vladimir Putin adopted in relation to its neighbours, apart from analysing the attitude demonstrated by the third actor in the conflict: the European Union. The author considers the eternal problem of Crimea and the risk of an indefinitely prolonged war. On the other hand he correctly assesses the present moment, while venturing to evaluate what are the possibilities of each one of the scenarios that could arise in the short and medium

term. He does this with impeccable precision and a clarity that is much appreciated by those of us who are not specialists in the political situation of that region of Europe, so convulsed and so attractive at one and the same time.

The chapters into which the book is structured are appropriate. Each one is divided into two parts: the first of which includes a description of the events with detailed, in-depth information, and a second which discusses the considerations arising from the facts. Ideas follow the data, in separate sections.

The includes work diverse opinions of experts from the military and legal fields; but —what is much more interesting— it also includes a variety of testimonials from Ukrainian citizens who makes us aware of the ethos of this people, without ambiguity. Vila does not get involved in a meticulous, erudite analysis of the information on the conflict, but takes us directly to the feelings of those most directly affected by the conflict.

There is also room in the book for relating how, and to what extent, the media have dealt with this conflict. The most noteworthy opinion articles are mentioned, the most enlightening interviews, as are also indicated the reactions in relation to each of the different episodes which the process of confrontation between Kiev and Moscow underwent.

Even in an academic subscription publication such as this one, we may allow ourselves to underline that this is a work which fulfils its purpose to perfection. Wherever we open the book, we are compelled to continue reading. We would encourage readers to immerse themselves in its 150 pages and, like ourselves, extract the knowledge contained therein concerning the Ukrainian conflict.

JOURNAL OF THE SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

Jorge Mestre
Analyst International Relations. Advisor Council of Europe

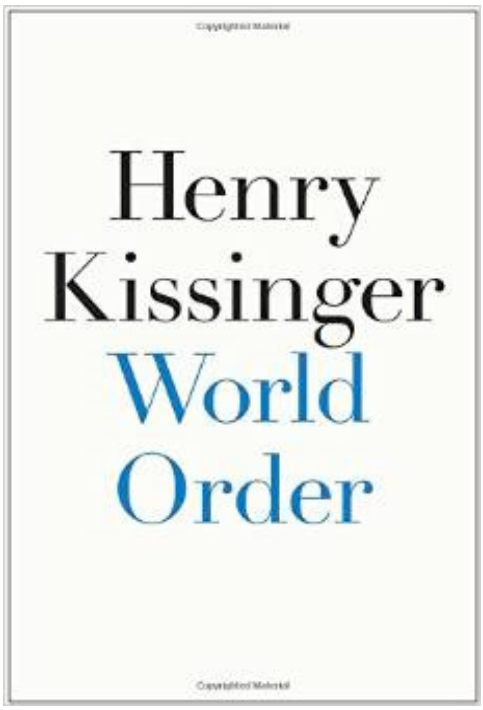
REVIEW

OF THE BOOK: WORLD ORDER

Authors: Henry Kissinger.

Editorial: Nueva York, The Penguin Press, 2014.

ISBN:-1594206147 (420 pages)



Kenneth Waltz has said that building a theory of international relations based on historical events entails a risk. But the question seems obvious: Is history progressive, linear and directional, as described by Fukuyama (1996), or is it, as Kissinger suggests in his latest book "World Order", a series of patterns that often repeat themselves?

In "World Order", Kissinger points out that the system born out of the Peace of Westphalia (1648) provided the framework for a state-based international order that is still in place today. The author again credits the Congress of Vienna of 1814 for getting the major powers to work together to maintain a stable order. However, let us not forget that the Congress also gave Tsar Alexander I the right to arbitrate in European affairs, thus enabling him to annexe much of the territory of present-day Poland.

One of the things that attracted our attention when reading the book is the way the words act like a powerful zoom lens, giving us a panoramic view of the most significant historical trends and patterns and allowing us to zoom in on small details and anecdotes that illustrate the author's theories.

The anarchy that characterised relations between states, but which seemed to have disappeared following the Cold War, thus suggesting the advent of a new era in cooperation between states, has gained prominence in the international system; fostering the realist view of international relations, which had entered a state of decline 25 years ago.

Even Kissinger, at the age of 92, can see clear signs that we are heading towards a Hobbesian state of nature, in Syria and Iraq, where no common rules other than the law of superior force seem to hold.

Relations between states have become more conflictual than they were a decade ago; state actors have more weaknesses than before, and they are also less capable of controlling social unrest movements, cultural fragmentation, scarcity of resources and the degradation of the environment. Furthermore, the U.S. is no longer willing or capable of appeasing its allies and dissuading its adversaries. "World Order" is increasingly becoming a fantasy.

In my opinion, all of this is a direct consequence of the unbalanced multipolarity that is emerging in the international system. In other times, multipolarity was underpinned by the balance of power, but this balance has become more fragile, mainly because of the emergence of regional powers on the scene, whose foreign policy can be described as revisionist.

Let us take Russia and China as examples: over ten years ago, the country that appeared most likely to have a head-on confrontation with the U.S. was China because of its establishment as a "major power". And while relations between Beijing and Washington have been marked by the defence of their respective national interests, there has never been a confrontation. Quite the opposite of Russia, a state that seemed

destined to embrace the western liberal model following the collapse of the Soviet Union and the opening-up of the country.

The Kantian paradise of the European Union restored peace and stability to the member states. However, the world beyond its borders looks more like it did in the late 19th century than how liberals, such as Fukuyama, Doyle, Keohane and Nye, had envisaged it.

Today, the EU has no policy with respect to Russia beyond the sanctions imposed upon it for the Ukraine crisis. If in the late 19th century it was France and Russia who were trying to prevent the unstoppable rise of Germany, today it is France and Germany who are trying to restrain Russia, even transcending the framework provided by the EU when doing so.

However, despite the sanctions, the U.S. and Europe need Russia if progress is to be made on basic issues. This is particularly true in relation to Syria, where its proposal to confiscate chemical weapons has kept President Bashar al-Assad, a Kremlin ally, in power, and in negotiations over Iran's nuclear programme.

With the volatility of the world today, Kissinger writes, it is crucial for the U.S. to stay engaged on the world stage as a "balancer" in places like the Middle East and Asia, especially at a time when Europe seems to be turning inward.

Therefore, we are at a time when states have once again become the main unitary actors in international politics, where the anarchy of the system itself and the maximisation of security are the driving forces behind the behaviour of the major powers. Kissinger concludes by saying that he would like to live in a more stable world, more "Viennese", given that the "world order" of the present day is not order and it cannot be considered a world one.

JOURNAL OF THE SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

Spanish Institute of Strategic Studies (SISS)
MINISDEF-CESEDEN

REVIEW

OF THE PERIODICAL: ENERGY AND GEOSTRATEGY 2015

Authors: Claudio Aranzadi, Antonio Colino, Vicente López-Ibor Mayor, Carlos Sallé, Fco. J. Ruiz, y Fco. J. Berenguer.

Editorial: Madrid, Ministry of Defence: Spanish Institute of Strategic Studies; Spanish Committee of the World Energy Council; Spanish Energy Club, 2015.

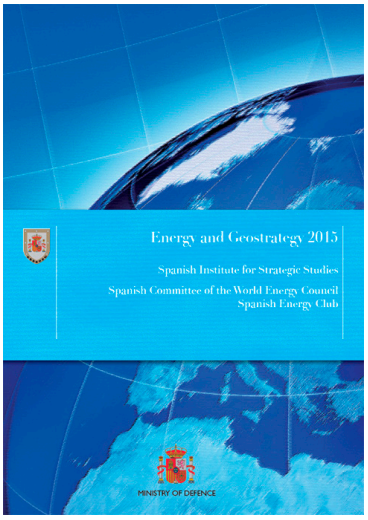
NIPO: 083-15-080-X .(paper edition) (255 pages)

ISBN: 978-84-9091-053-5. (paper edition) Legal deposit: M-5257-2015.

Date of publication: March 2015. Printing: Ministry of Defence printing press. http://publicaciones.defensa.gob.es/

NIPO: 083-15-081-5 (edition libro-e)

ISBN: 978-84-9091-054-2 (edition libro-e)



The publication of the work Energy and Geostrategy in 2014 marked the beginning of collaboration between the Spanish Institute of Strategic Studies (IEEE) and Spanish Committee of the World Energy Council (CECME). The excellent response to that first volume encourage those involved to maintain this fruitful cooperation for future years, with Energy and Geostrategy becoming an annual publication which periodically analyses the complex geopolitical reality of the global energy context.

Developments which society has witnessed over the past year have confirmed the idea underlying the catalyst for this collaboration: energy and geostrategy are two concepts that will always be interlinked. This connection is one of the fundamental vectors for the understanding and interpretation of the present-day world. Many of the ideas that the authors presented in the previous edition not only still remain valid, but have been confirmed within the current scenario of international relations. Indeed, as we write, many of the conflicts that originated in 2014 are still alive, as is the case of the crisis in Ukraine, which has turned the spotlight on the fragility of the security of the European Union's supply. The new Commission, under the leadership of Jean Claude Juncker, is immersed in a process of reformulating European energy policy which will give rise to the so-called Energy Union. The objective of this initiative is to counteract that fragility and, in turn, to broach such relevant issues as bringing about an internal energy market and to achieve an agreement on climate change at the 2015 Paris Conference. Russia, for its part, as a result of international sanctions and low oil prices, is going through a difficult moment in which it will no doubt be pondering the possible advantages of refocusing its energy policies on Asia.

In an environment of low oil prices and in view of a relatively passive stance form Saudi Arabia, many of the oil-producing countries find themselves in a difficult situation, in which even the so-called «energy revolution » in the US, based on non-conventional, is affected. This further confirms the mutual relationship between geostrategy and energy, as in this case, a considerable variation in the market price of oil can have significant geostrategic consequences.

Issues such as these, and many others of considerable relevance, are contained in the latest volume in the collection: Energy and Geostrategy 2015. Once again, the expert coordination of Claudio Aranzadi, former Minister of Industry and Energy and former director of the National Institute of Industry, has listed the events of 2015 in a pattern that continues on from the themes already broached in 2014 in order to convert the publication into a work of national and international reference in relation to the issue. Questions already dealt with in the publication Energy and Geostrategy 2014 , such as energy security, unconventional hydrocarbons or the role of China in the global energy scene, continue to dominate the present-day geopolitical context.

For the 2015 publication three works have been selected that focus on territorial localisation: the Middle East (F. J. Berenguer), Russia (F. J. Ruiz) and the Arctic (V. López Ibor) and two of a transversal nature: energy nuclear (A. Colino) and the

universalisation of electricity supply (C. Sallé). The questions examined in the current publication reveal that, over the past year we have witnessed a varied series of immense significance in the configuration of the global geostrategic energy map, which surely demands the broadening of perspectives with which the significant changes that have come about must be viewed.

Given the dynamics of the geopolitical scene, it is simply impossible to broach all aspects of what is the present reality. However, given its periodical nature, one can expect that subsequent editions will broach these remaining topics of interest, as well as those that emerge in the future within the environment of energy geostrategy.

The philosophy that inspired this joint collaboration between the Spanish Institute of Strategic Studies (IEEE) and the Spanish Committee of the World Energy Council (CECME) is none other than that of contemplating the international energy panorama from a multidisciplinary viewpoint and offering the interested public at large a work like this, in which the analysis and experience of the authors goes hand in hand with a solid knowledge of specialised aspects in this field: technology, market, energy sources, social impact, energy as a geopolitical factor and the geostrategic management of this combination of factors.