

SUMARIO/SUMMARY

Miguel Ángel Ballesteros Martín

- PRESENTACIÓN DE LA REVISTA DEL IEEE
- PRESENTATION

Alfonso Iglesias Velasco y Anass Gouyez Ben Allal

- EL PAPEL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DESARME Y NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR
- THE ROLE OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL AS REGARDS DISARMAMENT AND NUCLEAR NON-PROLIFERATION

Luis Francisco Cepeda Lucas

- TEORÍA DE LA GUERRA DE CLAUSEWITZ EN LA LUCHA CONTRA LA INSURGENCIA (COIN): ¿MANTIENE SU VALIDEZ?
- CLAUSEWITZ'S THEORY ON WAR IN THE FIGHT AGAINST INSURGENCY (COIN): IS IT STILL VALID?

Juan Antonio Martínez Sánchez

- REFLEXIONES SOBRE LA ENSEÑANZA MILITAR EN ESPAÑA
- THOUGHTS ON MILITARY EDUCATION AND TRAINING IN SPAIN

Sonia Alda Mejías

- LAS POSIBILIDADES DE TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD EN COLOMBIA TRAS EL POSCONFLICTO
- POSSIBILITIES FOR THE TRANSFORMATION OF THE SECURITY FORCES IN COLOMBIA FOLLOWING THE POST-CONFLICT PERIOD

Francisco Berenguer López

- EL ENFOQUE INTEGRAL EN LA RECONSTRUCCIÓN NACIONAL DE ESTADOS Y LA LEGÍTIMA SEGURIDAD
- THE COMPREHENSIVE APPROACH IN NATIONAL RECONSTRUCTION OF STATES AND LEGITIMATE SECURITY

Alberto Caballero Díez

- COMBATIENTES EXTRANJEROS EUROPEOS EN SIRIA E IRAK: ¿ES PROBABLE QUE ATAQUEN A SU REGRESO?
- EUROPEAN FOREIGN FIGHTERS IN SYRIA AND IRAQ: ARE THEY LIKELY TO ATTACK UPON RETURN?



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>

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2016

NIPO: 083-15-198-3 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: junio 2016

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa



NIPO: 083-15-199-9 (edición libro-e)
ISSN-e: 2255-3479

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.
Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

Índice/Index

CONSEJO EDITORIAL DE LA REVISTA DEL IEEE.....	7
CONSEJO DE REDACCIÓN DE LA REVISTA DEL IEEE	II
MAQUETACIÓN DE LA REVISTA DEL IEEE	15
<i>Miguel Ángel Ballesteros Martín</i> PRESENTACIÓN DE LA REVISTA	17
<i>Alfonso Iglesias Velasco y Anass Gouyez Ben Allal</i> EL PAPEL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DESARME Y NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR	19
<i>Luis Francisco Cepeda Lucas</i> TEORÍA DE LA GUERRA DE CLAUSEWITZ EN LA LUCHA CON- TRA LA INSURGENCIA (COIN): ¿MANTIENE SU VALIDEZ?.....	59
<i>Juan Antonio Martínez Sánchez</i> REFLEXIONES SOBRE LA ENSEÑANZA MILITAR EN ESPAÑA	89
<i>Sonia Alda Mejías</i> LAS POSIBILIDADES DE TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD EN COLOMBIA TRAS EL POSCONFLICTO.....	129
<i>Francisco Berenguer López</i> EL ENFOQUE INTEGRAL EN LA RECONSTRUCCIÓN NACIO- NAL DE ESTADOS Y LA LEGÍTIMA SEGURIDAD	155
<i>Alberto Caballero Díez</i> COMBATIENTES EXTRANJEROS EUROPEOS EN SIRIA E IRAK: ¿ES PROBABLE QUE ATAQUEN A SU REGRESO?.....	181
RESEÑA	223
<i>Jéssica Cohen Villaverde y Jose M.^a Blanco Navarro</i> POLITICAL ORDER AND POLITICAL DECAY: FROM THE INDUS- TRIAL REVOLUTION TO THE GLOBALIZATION OF DEMOCRACY....	223

David Ramírez Morán

LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA: UN SISTEMA
IMPERFECTO E INACABADO..... 227

NORMAS PARA LOS AUTORES DE ARTÍCULOS..... 231

ENGLISH EDITION

SUMMARY	237
<i>Miguel Ángel Ballesteros Martín</i> INTRODUCTION TO ISSUE 7 OF THE IEEE JOURNAL	241
<i>Alfonso Iglesias Velasco and Anass Gouyez Ben Allal</i> THE ROLE OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL AS RE- GARDS DISARMAMENT AND NUCLEAR NON-PROLIFERATION	243
<i>Luis Francisco Cepeda Lucas</i> CLAUSEWITZ'S THEORY ON WAR IN THE FIGHT AGAINST IN- SURGENCY (COIN): IS IT STILL VALID?	281
<i>Juan Antonio Martínez Sánchez</i> THOUGHTS ON MILITARY EDUCATION AND TRAINING IN SPAIN	307
<i>Sonia Alda Mejias</i> POSSIBILITIES FOR THE TRANSFORMATION OF THE SECURI- TY FORCES IN COLOMBIA FOLLOWING THE POST-CONFLICT PERIOD	345
<i>Francisco Berenguer López</i> THE COMPREHENSIVE APPROACH IN NATIONAL RECONS- TRUCTION OF STATES AND LEGITIMATE SECURITY	369
<i>Alberto Caballero Díez</i> EUROPEAN FOREIGN FIGHTERS IN SYRIA AND IRAQ: ARE THEY LIKELY TO ATTACK UPON RETURN?	393
REVIEW	431
<i>Jéssica Cohen Villaverde and Jose M^a Blanco Navarro</i> POLITICAL ORDER AND POLITICAL DECAY: FROM THE IN- DUSTRIAL REVOLUTION TO THE GLOBALIZATION OF DEMO- CRACY	431
<i>David Ramírez Morán</i> EUROPEAN SECURITY ARCHITECTURE: AN IMPERFECT AND UNFINISHED SYSTEM	435

DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra.

Doctor por la Universidad Pontificia de Salamanca.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

SECRETARIA DE REDACCIÓN

María José Izquierdo Alberca

Licenciada en Filología Hispánica por la Universidad Complutense de Madrid.

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.

Ex presidente de la Sección Española de la Asociación Internacional de Derecho Penal.

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 titular de Historia Contemporánea de la Universidad de Córdoba.

Jorge Ortega Martín

General de división del Ejército de Tierra.

Doctor en Historia por la Universidad Rey Juan Carlos.

Ex director editorial del Grupo Atenea.

Juan Martín Villalón

Teniente general del 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 Gutiérrez Mellado y catedrático de la UNED.

Francisco Rojas Aravena

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrech.

Ex secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Alfonso de la Rosa Morena

Teniente general del Ejército de Tierra.

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

Felipe Sabagún

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.

Ex ministro de Defensa.

Presidente de la Fundación Everis.

Pere Vilanova Trías

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

Carlos Westendorp Cabeza

Embajador de carrera.

Secretario General del Club de Madrid.

Ex ministro de Asuntos exteriores.

Javier Jordán Enamorado

Profesor titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada.

Director del Master on-line en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional.

Rafael Caldach 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.

Eduardo Ruiz García

Secretario general de Cour Des Comptes Européenne.

DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra.

Doctor por la Universidad Pontificia de Salamanca.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

SECRETARIA DE REDACCIÓN

María José Izquierdo Alberca

Licenciada en Filología Hispánica por la Universidad Complutense de Madrid.

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.

Luis Caamaño Aramburu

Coronel de Infantería de Marina.

Secretario académico del Instituto Universitario Gutierrez 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.

Santos Castro Fernández

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

Exdirector General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa desde enero de 2009 a agosto de 2010.

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

Juan Escrigas Rodríguez

Capitán de fragata de la Armada.

Doctor en Historia por la Universidad Complutense de Madrid.

Ignacio García Palomero

Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad Complutense.

Analista principal del IEEE.



REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (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.

SECRETARIA DE REDACCIÓN

María José Izquierdo Alberca

Licenciada en Filología Hispánica por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE.

MAQUETACIÓN

Pedro Manuel Lázaro Martínez

Subteniente del Ejército de Tierra (EBS-MARMT).

Secretaría Técnica del IEEE.

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

PRESENTACIÓN DE LA REVISTA

Presentamos un nuevo número de la Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, que, siguiendo con nuestra política de priorizar la calidad y el rigor de sus artículos, aúna también el interés por abordar temas de actualidad.

El primer artículo trata del papel del Consejo de Seguridad en materia de desarme y no proliferación nuclear. El tema es de gran interés, y más si tenemos en cuenta la preocupación ante la posibilidad de que material nuclear pueda llegar a manos del mal llamado Estado Islámico. Recordemos que España, como miembro no permanente del citado consejo, es quien lidera el cumplimiento de la Resolución 1540 aprobada en 2004. No menos preocupante es la nuclearización militar que está llevando a cabo Corea del Norte, como parte de su estrategia de confrontación regional, y que puede desencadenar una peligrosa escalada belicista. Por otro lado, la comunidad internacional ha logrado llegar a un acuerdo con Irán de paralización y control de su programa de enriquecimiento nuclear.

Autores clásicos, como Clausewitz, son siempre una referencia que, sin embargo, requieren continuas relecturas para contrastar la validez de sus teorías en los conflictos actuales. El segundo artículo analiza, en esta línea, si la teoría de la guerra de Clausewitz es válida para luchar contra la insurgencia. En el momento actual, cuando la mayoría de los conflictos son de naturaleza asimétrica e híbridos frente y los enfrentamientos convencionales son mínimos y de muy corta duración, resulta conveniente analizar científicamente la posible aplicación de las teorías del pensador prusiano en el análisis de los nuevos conflictos.

Las Fuerzas Armadas españolas han abordado en la última década una de las mayores reformas de la enseñanza militar para adaptarla al sistema europeo de enseñanza. En el tercer artículo se exponen una serie de reflexiones y propuestas para mejorar la formación de los mandos militares.

Las conversaciones de paz que sobre el conflicto colombiano mantienen las FARC y el gobierno del presidente Santos en La Habana darán paso a una compleja fase de postconflicto. La profesora Sonia Alda analiza las posibilidades de la ineludible transformación de las fuerzas de seguridad colombianas.

En los conflictos de Afganistán, Irak, Bosnia, etc. Tanto la OTAN como la UE han acabado decantándose por estrategias basadas en el enfoque integral. Un concepto acuñado en la Alianza Atlántica bajo la denominación “*comprehensive approach*”, que sin embargo no ha llegado a implementarse plenamente en el ámbito de estas organizaciones internacionales ya que, en escenarios como Afganistán, ha sido cada país quien lo han desarrollado con el modelo que mejor han considerado, aunque se ha llevado a cabo dentro de operación ISAF de la Alianza Atlántica. El quinto artículo aborda el enfoque integral en la reconstrucción nacional de los Estados y la legítima seguridad.

Por último, a nadie se le oculta el incremento de la preocupación europea a raíz de los atentados cometidos por militantes retornados del DAESH el 13 N en París y el 22 M en Bruselas. Aquellos yihadistas europeos que fueron a combatir bajo la bandera negra del DAESH regresan a sus países de origen con experiencia de combate y más radicalizados en sus ideas, lo que les convierte en potencialmente peligrosos. De este riesgo es lo que trata el sexto y último artículo, que realiza un análisis comparativo entre el peligro potencial que implican los combatientes extranjeros que retornan al Reino Unido, Francia, Alemania o Bélgica.

En suma este número de la revista presenta temas realizados con rigor científico, de gran interés por su actualidad y por su importancia para la seguridad mundial.

Alfonso Iglesias Velasco

Profesor Titular de Derecho Internacional Público. Universidad Autónoma de Madrid

Correo: alfonso.iglesias@uam.es

Anass Gouyez Ben Allal

Doctorando en Derecho Internacional Público. Universidad Autónoma de Madrid.

Correo: anass.gouyez@estudiante.uam.es

EL PAPEL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DESARME Y NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR

Resumen

El presente estudio pretende analizar el papel desempeñado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en materia de desarme y no proliferación nuclear. Puede comprobarse cómo el órgano encargado del mantenimiento de la paz en la Organización universal ha ido acaparando más poder y competencias en este ámbito a lo largo del tiempo. Asimismo, se analiza aquí la actitud adoptada por el Consejo de Seguridad ante los diferentes casos de proliferación nuclear. El objetivo consiste en estudiar en qué medida las posiciones de los miembros del Consejo de Seguridad pueden afectar a la actuación del Consejo, así como en analizar su influencia sobre el régimen de desarme y no proliferación nuclear.

Palabras clave

Consejo de Seguridad, desarme y no proliferación nuclear, seguridad internacional, Carta de Naciones Unidas.

Abstract

This article aims to analyze the role played by the United Nations Security Council on the subject of nuclear disarmament and non-prolifera-

tion. It can be checked how the organ responsible for the maintenance of peace in the universal Organization has gathered more power and authority in this area over time. Also, this paper discusses the attitude adopted by the Security Council to the different cases of nuclear proliferation. The double goal is to examine to what extent the positions of the different members of the Security Council can affect in the Council's action, as well as to analyze their influence on the nuclear non-proliferation and disarmament regime.

KeyWords

Security Council, nuclear disarmament and non-proliferation, international security, Charter of the United Nations.

EL PAPEL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DESARME Y NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR

INTRODUCCIÓN

La proliferación nuclear ha evolucionado como consecuencia de la interacción de muchos factores que varían según cada caso. A partir de 1998, fecha de los primeros ensayos nucleares de India y Pakistán, asistimos a una inversión de tendencia, con la afirmación de nuevas potencias nucleares y la aparición de novedosos actores al margen del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), mientras que los primeros Estados con capacidad atómica han proseguido la modernización de sus capacidades nucleares, en lugar de desprenderse de ellas de forma definitiva.¹

De este modo, el paisaje nuclear ha evolucionado en los últimos tiempos en sentido negativo. De los cinco Estados que tradicionalmente contaban con armamento nuclear se ha alcanzado en la actualidad el número de nueve potencias atómicas reconocidas,² a las que habría que añadir un Estado con un programa nuclear sospechoso de tener ambiciones militares, Irán.

Vista la situación actual, no parece que existan indicios de que esta tendencia vaya a cambiar. Al contrario, la rivalidad energética y comercial, junto con el incremento de conflictos latentes en distintas regiones del mundo, viene alimentando las ambiciones nucleares de numerosos países. Todo ello provoca que, ni los Estados nucleares así reconocidos en el Tratado de No Proliferación Nuclear ni las nuevas potencias atómicas acepten renunciar a sus capacidades armamentísticas. Esta cruda realidad deja claro que, actualmente, el desarme nuclear no constituye una prioridad para esos Estados.

1 El Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares o Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) fue firmado en 1968 y entró en vigor en 1970, contando actualmente con 191 Estados partes. Periódicamente se celebran Conferencias de Revisión del TNP. Así por ejemplo, pueden verse GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. «La no proliferación y el desarme humanitario», en *Política Exterior*, vol. 29, n.º 166, 2015, pp. 40-52; y AGUIL- RRE DE CÁRCER, Miguel. Los nuevos compromisos de desarme y no proliferación nuclear, Documentos de Trabajo, n.º 31, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2010.

Las potencias atómicas tradicionales han impulsado los regímenes de no proliferación de armas nucleares con el doble objeto de evitar la competencia de otros Estados en este terreno y la difusión de tecnologías de doble uso, intentando al mismo tiempo preservar el statu quo estratégico que les beneficia y garantiza su condición de potencias internacionales.

2 Como es conocido, fueron cinco los Estados que lograron disponer de armamento nuclear en primer lugar, y coinciden en ser los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU –Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia y China–, a los que se han unido cuatro nuevas potencias nucleares, que son Israel, India, Pakistán y Corea del Norte.

En cualquier caso, la existencia de armas nucleares representa un peligro claro e inminente para la seguridad internacional. Cuanto mayor sea el número de Estados con este tipo de armamento de destrucción masiva, mayor será el peligro de accidente o confrontación.

Ante este contexto, el cometido del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) puede resultar clave y determinante, al ser el órgano en el que recae la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.³ Sin embargo, el valor estratégico que ofrece dicho armamento a los miembros permanentes de ese Consejo, junto con su rivalidad y desavenencias sobre las políticas a seguir en este ámbito, ha despojado a este órgano del papel que debería jugar y ha obstaculizado las iniciativas de otros organismos e instrumentos para lograr un mundo sin armas nucleares.

La estructura del presente artículo se divide en tres apartados: en primer lugar, se ha estudiado la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1996 sobre el examen de la licitud de las armas nucleares. En el segundo apartado se analiza el creciente papel desempeñado por el Consejo de Seguridad en materia de desarme nuclear, a través primero del estudio de la base jurídica de su intervención, para lo cual se toman como referencias la Carta de Naciones Unidas y el Tratado de No Proliferación Nuclear. El tercer apartado se centra en investigar cuál ha sido la actuación del Consejo de Seguridad ante los diferentes programas nucleares estatales desarrollados en las últimas dos décadas: en primer lugar se explica el caso de Irak, y luego el de Irán. Finalmente, se describe y evalúa la conducta del citado órgano de Naciones Unidas ante las cuatro potencias nucleares no partes en el TNP: Pakistán, India, Israel y Corea del Norte (que se retiró de ese tratado en 2003).

EL DERECHO INTERNACIONAL ANTE LAS ARMAS NUCLEARES: EL DICTAMEN DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Un elemento que complica más aún la situación es que el armamento nuclear se encuentra en un limbo jurídico derivado de la ausencia de expresa prohibición completa por el Derecho internacional. En 1994, al aumentar la disputa entre los Estados poseedores de armas nucleares y los que no contaban con ellas, estos últimos lograron por mayoría que la Asamblea General de Naciones Unidas plantease a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) la siguiente cuestión, con la pretensión que se pronunciara mediante una opinión consultiva: «¿Está permitido en Derecho internacional recurrir en alguna circunstancia a la amenaza o empleo de las armas nucleares?». ⁴

3 Artículo 24.1 de la Carta de Naciones Unidas.

4 El 15 de diciembre de 1994 la Asamblea General solicitó esa opinión consultiva «urgente» al Tribunal de La Haya por medio de su Resolución 49/75K, en virtud del artículo 96.1 de la Carta de Naciones Unidas. También la Orga-

Pues bien, la opinión consultiva de la Corte de La Haya de 8 de julio de 1996 sobre la *legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares* establecía que «no existe en el Derecho internacional ni en el Derecho de los Tratados autorización concreta alguna para recurrir a la amenaza o al empleo de las armas nucleares» —párrafo 105.2.A—. ⁵ No obstante, el propio Tribunal reconoce en el párrafo siguiente que «no existe una prohibición general ni universal de la amenaza o el empleo de las armas nucleares como tales». Asimismo, la Corte apreciaba que su amenaza o empleo sería «generalmente contrario a las normas de Derecho internacional aplicables a los conflictos armados, y en particular los principios y normas del Derecho humanitario», ⁶ pero inmediatamente después consideraba que «no puede pronunciarse definitivamente sobre si la amenaza o empleo de armas nucleares será lícito o ilícito en una circunstancia extrema de legítima defensa, en la cual estuviera en riesgo la propia supervivencia de un Estado». ⁷

Como regla general, el Tribunal de La Haya consideró en 1996 que la amenaza o empleo de las armas nucleares resulta generalmente contraria a las normas del Derecho internacional aplicable a los conflictos armados —en particular a los principios y reglas del derecho humanitario—. Pero en una posición de ambigüedad calculada y muy

.....
nización Mundial de la Salud (OMS) solicitó una opinión consultiva a la CIJ mediante su Resolución WHA 46.40, de 14 de mayo de 1993, sobre la siguiente pregunta: Teniendo en cuenta los efectos de las armas nucleares sobre la salud y el medio ambiente, ¿constituiría su utilización por un Estado en el curso de una guerra o de otro conflicto armado una violación de sus obligaciones en el Derecho internacional, incluyendo la Constitución de la OMS? Sin embargo, la CIJ rechazó la petición de la OMS en su opinión consultiva en el asunto de la legalidad de la utilización de las armas nucleares por un Estado en un conflicto armado, de 8 de julio de 1996, por considerar que la cuestión solicitada no se encontraba dentro de la esfera de actividades del órgano solicitante, en esta ocasión la OMS.

5 ICJ Reports 1996, p. 226. Véase en general BOTHE, Michael. «Nuclear Weapons Advisory Opinions», en WOLFRUM, Rüdiger (Ed.). *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012-, online edition, www.mpeil.com.

6 Opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, ICJ Reports 1996, párrafo 105.2.E.

7 Es cierto que la Asamblea General había adoptado el 24 de noviembre de 1961 la «Declaración sobre la prohibición del empleo de las armas nucleares y termonucleares» —Res.1653 (XVI)—, y en este sentido solicitó el estudio de la convocatoria de una conferencia para prohibir la utilización de las armas atómicas —Res.1909 (XVIII), de 27 de noviembre de 1963—. Pero no existe en el Derecho internacional contemporáneo una proscripción absoluta de las armas nucleares: lo que se ha venido produciendo es una carrera hacia la no proliferación horizontal —no aumentar el número de Estados poseedores de armas nucleares— y vertical —no incrementar el volumen existente— de este tipo de armas. En concreto, el esfuerzo por la no proliferación horizontal se ha centrado en el Tratado de No Proliferación de las armas nucleares (TNP), de 1 de julio de 1968 (U.N.T.S., vol. 729, p.161); y en las siete zonas desnuclearizadas que hoy en día existen: la Antártida (tratado de 1 de diciembre de 1959); el Espacio ultraterrestre (tratado de 27 de enero de 1967) —estas dos primeras son, con un alcance más amplio, zonas desmilitarizadas—; Fondos marinos (tratado de 12 de febrero de 1971); Iberoamérica (Tratado de Tlatelolco, de 14 de febrero de 1967); el Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga, de 6 de agosto de 1985); África (Tratado de Pelindaba, de 1996), y Asia Central (Tratado de Semipalatinsk, de 2006). Por su parte, la no proliferación vertical de las armas nucleares se ha concretado en primer lugar en el cese de las pruebas de dicho tipo de armamento, con el tratado por el que se prohíben tales ensayos en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua, de 5 de agosto de 1963 (U.N.T.S., vol. 480, p. 43), y el Tratado de prohibición completa de ensayos nucleares, de 24 de septiembre de 1996; y en segundo lugar, en los sucesivos acuerdos que, cual periódicos frutos de sucesivas rondas negociadoras, han firmado las Superpotencias para la limitación y reducción de sus armas atómicas, ya sean estratégicas (SALT I y II, START I y II) o de alcance intermedio (Tratado INF).

debatida —con 7 votos a favor y 7 en contra, decidiendo el voto de calidad del presidente—, la Corte no pudo concluir definitivamente si la amenaza o el uso de las armas nucleares es o no legal en una circunstancia extrema de legítima defensa, en la que se encuentre en peligro la propia supervivencia de un Estado. Eso sí, la Corte proclamó existente la obligación de perseguir de buena fe y llevar a la conclusión negociaciones dirigidas al desarme nuclear en todos sus aspectos, bajo un estricto y efectivo control internacional. En definitiva, esta ambigüedad ha levantado dudas y ha dado lugar a distintas interpretaciones, creando así más polémica en la materia.⁸ Las desavenencias entre los jueces revelan las dificultades con las que tropezó la Corte al enfrentarse con un problema innegablemente jurídico, pero también de carácter político.⁹

Indudablemente, la posición del Tribunal Internacional de Justicia tuvo, y sigue teniendo, consecuencias directas para la seguridad internacional: uno de los temas que puede ser calificado como verdadero riesgo a la estabilidad internacional es la aplicación aquí del derecho a la legítima defensa, ámbito estrechamente ligado a la soberanía de los Estados. Según hemos visto, este principio no se encuentra sujeto a limitación alguna sobre un tipo concreto de armas.¹⁰

Así, la práctica de los Estados nucleares de reservar el arma nuclear como recurso para preservar su integridad e independencia no está en contradicción con las normas de Derecho internacional. Esta realidad abre la puerta a los Estados a optar en sus

8 Ha venido existiendo en este sentido una importante polémica doctrinal acerca de la existencia o no de una prohibición absoluta y específica del empleo de las armas nucleares. Véase SCHWARZENBERGER, Georg. *The Legality of Nuclear Weapons*, Londres: Stevens, 1958; FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A. (Coord.). *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados: IV Jornadas de Derecho Internacional Humanitario*, Sevilla: Universidad de Huelva-Universidad de Sevilla, 1997; HEARN, William R. «The International Legal Regime Regulating Nuclear Deterrence and Warfare», *British Yearbook of International Law*, vol. 61, 1990, pp. 221 y ss.; FALK, Richard; MEYROWITZ, Lee & SANDERSON, Jack. «Nuclear Weapons and International Law», en *Indian Journal of International Law*, vol. 20, 1980, pp. 541-595; BROWNLIE, Ian. «Some Legal Aspects of the Use of Nuclear Weapons», en *International and Comparative Law Quarterly*, vol.14, n.º 2, 1965, pp. 440 y ss.; BAILEY, Sydney D., *Prohibitions and Restraints in War*, Londres: Oxford University Press, 1972, pp.140-154; MEYROWITZ, Elliot L. «The Laws of War and Nuclear Weapons», en *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 9, n.º 2, 1983, pp. 227 y ss.; MOORE, John N. «Nuclear Weapons and the Law: Enhancing Strategic Stability», en *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 9, 1983, pp. 267 y ss.; así como las siguientes aportaciones en el libro editado por POGANY, Istvan. *Nuclear Weapons and International Law*, Avebury: Aldershot, 1987; SHAW, Malcolm N. «Nuclear Weapons and International Law», pp.1-21; GRIEF, Nicholas. «The Legality of Nuclear Weapons», pp. 22-52; JANIS, Mark W. «Do 'Laws' Regulate Nuclear Weapons?», pp. 53-62; y POGANY, Istvan. «Nuclear Weapons and Self-Defence in International Law», pp. 63-83. Véase en general KADELBACH, Stefan. «Nuclear Weapons and Warfare», en WOLFRUM, Rüdiger (ed.). *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012-, online edition, www.mpepil.com.

9 MARRERO ROCHA, Inmaculada. *Armas nucleares y Estados Proliferadores*, Granada: Universidad de Granada, 2004, p. 118.

10 CERVELL HORTAL, María José. «Las armas nucleares y el Derecho Internacional», *Anales de Derecho* (Universidad de Murcia), n.º 15, 1997, p. 209.

políticas de seguridad y defensa por el desarrollo de armamento nuclear ante cualquier «eventual» ataque, ya sea con armas nucleares o convencionales.

Además, la ambigüedad del concepto «peligro para la supervivencia del Estado» da lugar a diferentes interpretaciones, algunas de las cuales pueden resultar abusivas. Los Estados nucleares, sobre todo aquellos que están tomando en consideración la opción nuclear, cuentan con un factor más de motivación añadida a los cambios que se están produciendo en la situación de seguridad internacional o regional. Por un lado, los nuevos Estados nucleares desearán mantener y modernizar su armamento nuclear, y los no nucleares intentarán obtener estas armas por razones de seguridad y prestigio.¹¹

Ante esta situación, en las últimas décadas no han dejado de crecer los esfuerzos para desarrollar un régimen internacional de desarme y no proliferación nuclear. La sociedad internacional es cada vez más consciente de que la existencia de estas armas supone una gran amenaza para la seguridad. Por ello, la ONU favorece la celebración de tratados internacionales y regionales, acuerdos e iniciativas de diversas clases –unilaterales, bilaterales y multilaterales–, así como la creación de organismos especiales con el objetivo de reducir las armas existentes y poner fin a la proliferación nuclear.

De hecho, estos mecanismos e instrumentos han logrado limitar dicha proliferación y han conseguido reducir este armamento a nivel mundial. Sin embargo, el hecho de que aún subsista una cantidad limitada de armas nucleares, y que algunos Estados sigan optando por ellas como centro de sus políticas de seguridad y defensa, constituyen verdaderos riesgos y amenazas para la seguridad internacional. Esta realidad pone en entredicho la eficacia del régimen internacional de desarme y no proliferación, además de cuestionar el papel desempeñado por Naciones Unidas en este terreno.

EL CRECIENTE DESEMPEÑO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN EL ÁMBITO DEL DESARME Y NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR: HACIA UN MAYOR CONTROL Y MONOPOLIO

La base jurídica de la intervención del Consejo de Seguridad en materia de desarme y no proliferación nuclear

La Carta de Naciones Unidas

Encontrar una respuesta clara al uso o amenaza de las armas nucleares en la Carta de Naciones Unidas resulta algo complicado, pues ninguno de sus artículos se refiere a un tipo concreto de armas. Esto puede explicarse porque la Carta ya había sido firmada (26 de junio de 1945) cuando fueron lanzadas las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki

¹¹ Véase GARCÍA RICO, Elena del Mar. *El uso de las armas nucleares y el Derecho Internacional. Análisis sobre la legalidad de su empleo*, Madrid: Tecnos, 1999.

(6 y 9 de agosto de ese año). Así, la intervención del Consejo de Seguridad en esta materia podría explicarse por una interpretación amplia de las disposiciones de la Carta para mantener la paz y la seguridad internacionales (art. 2.4 y Capítulo VII). La interpretación que puede hacer el Consejo sobre si el programa nuclear de un Estado constituye o no una amenaza a la paz y seguridad internacionales resultaría controvertida. Por ello, en ausencia de un tratado internacional que prohíba completamente la posesión de armas nucleares, la intervención del Consejo de Seguridad siempre va a ser discutida, sobre todo cuando sabemos que el Tratado de No Proliferación Nuclear discrimina al reconocer a los cinco Estados que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad el derecho a poseer armas nucleares, mientras niega ese mismo derecho a otros Estados. Esta realidad hace que aparezcan otras potencias nucleares al margen del TNP, e incluso Estados partes del Tratado actúen en sus límites, suscitando así más polémica en esta cuestión.

Ahora bien, puede considerarse en general que la base jurídica de la intervención del Consejo de Seguridad en materia de desarme y no proliferación nuclear se encuentra recogida en las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas. Según esta última, el Consejo de Seguridad es el órgano encargado de mantener la paz y la seguridad internacionales, por lo que recae en él la misión de valorar y juzgar si el programa nuclear de un Estado, la proliferación de ese armamento, y su amenaza y uso constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales.¹²

A este respecto, el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas confiere al Consejo de Seguridad atribuciones de decisión y coerción con objeto de contrarrestar las amenazas y restaurar la paz y seguridad internacionales, que son de obligado cumplimiento por todos los Estados miembros de esa organización internacional: así, el artículo 39 de la Carta indica que «El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales».¹³

Ante una amenaza a la paz, el Consejo podría proceder a aplicar medidas provisionales, así como medidas coercitivas no armadas y medidas coercitivas armadas. Según el artículo 41, «El Consejo de Seguridad podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total

12 ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Derecho, moral y eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad», en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, vol. I, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, pp. 155-176. Véase también OETTE, L., «A Decade of Sanctions against Iraq: Never Again! The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council», *European Journal of International Law*, vol. 13, n.º 1, 2002, pp. 93-104; WECKEL, Philippe, «Santions du Conseil de sécurité : un champ d'étude interdisciplinaire par nature», en *Société Française pour le Droit international, Droit international et relations internationales: Divergences et convergences*, París: Pedone, 2010, pp. 55-75; y CORTRIGHT, D., LOPEZ, G.A., GERBER-STELLINGWERF, L. «The Sanctions Era: Themes and Trends in UN Security Council Sanctions Since 1990», en VAUGHAN, L. et al (eds.), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 205-225.

13 Artículo 39 de la Carta.

o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas».¹⁴

Al mismo tiempo, el artículo 42 permite al Consejo de Seguridad recurrir a la intervención militar si estima que las medidas mencionadas anteriormente no han resultado adecuadas: dispone la Carta que el Consejo «podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas».¹⁵

Por otra parte, la Carta de Naciones Unidas confiere al Consejo de Seguridad la misión de regulación de los asuntos de desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva. Con el objetivo de promover la paz y la seguridad internacionales y la no proliferación de tal armamento, el artículo 26 de la Carta dispone que ese Consejo «tendrá a su cargo, con la ayuda del Comité de Estado Mayor a que se refiere el Artículo 47, la elaboración de planes que se someterán a los Miembros de las Naciones Unidas para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos».

El artículo 47 confirma esto mismo, incorporando el desarme como una de las misiones del Consejo de Seguridad, al prever que «se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme».¹⁶

El Tratado de No Proliferación Nuclear: una base jurídica discriminatoria

Por otra parte, las competencias del órgano de mantenimiento de la paz en materia de desarme y no proliferación nuclear no se basan únicamente en las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas, pues se apoyan también en las reglas del Derecho internacional, tanto convencional como consuetudinario. En este sentido, el TNP – considerado el convenio más universal en este ámbito – hace referencia explícita en su preámbulo a la Carta de Naciones Unidas, estableciendo lo siguiente:

«Recordando que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, los Estados deben abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas, y que han de promoverse el establecimiento y mantenimiento de la paz y la

¹⁴ Artículo 41 de la Carta.

¹⁵ Artículo 42 de la Carta.

¹⁶ Artículo 47.1 de la Carta de Naciones Unidas.

seguridad internacionales con la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos».

En virtud de sus disposiciones, el TNP confiere a la Organización universal la doble función de verificación (a través del Organismo Internacional de la Energía Atómica) y sanción en caso de no respeto de sus obligaciones por sus Estados partes.

Sin embargo, el problema reside aquí en que el alcance del TNP no es universal, y varias potencias nucleares se encuentran fuera de este Tratado. Además, el TNP establece dos «categorías» de Estados con regímenes obligacionales diferentes: por un lado, los Estados nucleares *de iure* (*Nuclear Weapons States*), con derecho a mantener su armamento nuclear, que son aquellos que hayan realizado un ensayo nuclear antes del 1 de enero de 1967 (artículo IX.3): Estados Unidos, la antigua Unión Soviética –actualmente Rusia–, Gran Bretaña, Francia y China; y el resto de Estados, sin derecho a desarrollar armamento nuclear (*Non Nuclear Weapons States*), entre los cuales los que han realizado ensayos más allá de la fecha indicada son considerados «proliferadores nucleares *de facto*».¹⁷

Así, desde el principio este Tratado ha sido objeto de vivas críticas por consagrar un sistema discriminatorio que permite a cinco Estados –coincidentes con los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, con derecho a veto– la posesión de las armas más potentes del mundo, y prohíbe su adquisición a los otros países. Esta situación ha llevado al endurecimiento de posiciones entre los grupos estatales, manteniendo una tensión permanente sobre el vínculo político-jurídico entre no proliferación y desarme. Por ello, los países que aspiran tener un arsenal nuclear observan con suspicacia las declaraciones de los que, poseyendo legalmente armas atómicas, pretenden imponer límites a los que no las tienen.¹⁸

Por otra parte, el TNP establece un sistema basado en tres pilares fundamentales: la no proliferación, el desarme y el uso pacífico de la energía nuclear. Sin embargo, la relación no-proliferación/desarme supone otro asunto controvertido, y es fuente de grandes tensiones. Así, los Estados que poseen armas nucleares han impulsado en gran medida el programa de no proliferación y, como era de esperar, se han centrado en detener la propagación hacia otros países de estas armas y de la capacidad nuclear.

Para mostrar buena voluntad, se introdujo en el TNP una cláusula general –artículo VI–, en virtud de la cual los Estados poseedores de armas nucleares se comprometían a celebrar negociaciones de buena fe para acordar medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo control internacional estricto y eficaz, pero sin concretar ni estas medidas ni una fecha determinada.¹⁹ El carácter genérico y ambiguo

¹⁷ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. «La Conferencia de Revisión del TNP: entre el desarme y la no-proliferación», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 63, 2005, p. 3.

¹⁸ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. *La no proliferación y el desarme en perspectiva histórica*, Colección de Estudios Internacionales n.º 7, Bilbao: Universidad del País Vasco, 2010.

¹⁹ *Ibidem*, pp.5 y ss.

de esta cláusula refleja la intención real de las cinco potencias nucleares de preservar por tiempo indeterminado su estatuto privilegiado y su aspiración de monopolizar el régimen de no proliferación.²⁰

Finalmente, cabe recordar que el TNP no fija las medidas a tomar contra los Estados partes que lleguen a vulnerar sus compromisos. En consecuencia, esta laguna ofrece al Consejo de Seguridad la exclusividad de decidir sobre todos los casos que supongan una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Y aquí reside la gran polémica, pues sus cinco miembros permanentes –con derecho a veto– son las mismas cinco potencias nucleares *de iure* que reconoce el TNP.

Evolución de la práctica del Consejo de Seguridad: hacia un mayor control en materia de proliferación nuclear

Ahora bien, durante un largo período de tiempo el Consejo se encontró paralizado debido a la confrontación entre sus miembros –sobre todo por la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la prolongada guerra fría–. Su actuación en este sentido no reflejaba un especial interés de sus miembros por recurrir a las disposiciones de la Carta para afrontar las amenazas a la paz y la seguridad que conlleva la proliferación de armamento.

Entre las modestas iniciativas que lanzó entonces el Consejo de Seguridad en esta materia, destacamos la creación de una comisión de armamento –pero convencional, no nuclear– en febrero de 1947, por petición de la Asamblea General.²¹ Una de las escasas resoluciones que adoptó el órgano onusiano en este ámbito fue su Resolución 135 (1960), de 27 de mayo de 1960, en favor de proseguir las negociaciones entre los miembros del Consejo para abstenerse de la amenaza y uso de la fuerza, pidiendo al mismo tiempo a los Estados poner fin a la carrera armamentística, realizar esfuerzos para un desarme general y proceder a la suspensión de todos los ensayos nucleares.

En esa dirección nos encontramos con otra relevante resolución del Consejo de Seguridad, la 255 (1968), de 19 de junio de 1968:²² en ella, el Consejo reconoció su responsabilidad y la de los Estados nucleares en materia de no proliferación, así como su compromiso de intervenir en caso de empleo de este armamento por parte de cual-

20 FERNÁNDEZ COLÓN, Gustavo. «El Tratado de No Proliferación Nuclear ¿Es posible el desarme?», en *Humana del Sur* (Universidad de Los Andes), n.º 1, julio-diciembre 2006, pp. 47-64.

21 Dicha Comisión fue establecida por la Resolución 18 (1947) del Consejo de Seguridad, de 13 de febrero de 1947 (punto dispositivo 3), atendiendo a la solicitud de la Asamblea General formulada en su Resolución 41 (I), de 14 de diciembre de 1946. Esta Comisión iba a ser posteriormente disuelta en 1952 –Resolución 97 (1952) del Consejo de Seguridad, de 30 de enero de 1952–.

22 Resolución 255 del Consejo de Seguridad, adoptada el 19 de junio de 1968 con cinco abstenciones, entre ellas las de Francia y Pakistán.

quier Estado, recordando también en este sentido el derecho a la legítima defensa –del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas–.

En otra ocasión, el órgano encargado del mantenimiento de la paz decidió, sobre el mismo fundamento del Capítulo VII de la Carta, el embargo de armas y material militar a Sudáfrica, al considerar que la adquisición de armas y material nuclear por ese Estado supondría una amenaza a la paz internacional, y requirió a todos los Estados abstenerse de colaborar con ese país en la fabricación y adquisición de armas nucleares –Resolución 418 (1977), de 4 de noviembre 1977–.

Ante esta mediocre actuación en la inercia del Consejo de Seguridad, la Asamblea General tomó la iniciativa, en virtud del artículo 11 de la Carta, para estudiar los principios generales de cooperación en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y los criterios que rigen el desarme y la reglamentación de armamentos. Sin embargo, su actividad ha sido muy limitada, y no podía reemplazar el papel que debe jugar el Consejo de Seguridad. La razón principal se debe a que, en virtud de la Carta de Naciones Unidas, la competencia de la Asamblea General está subordinada al Consejo de Seguridad en esta materia y debe limitarse al simple poder de recomendación.²³ Esta realidad podría crear confusión entre los órganos de la ONU, y llegar a paralizar la actividad de la Organización universal en materia de desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva.

No obstante, la Asamblea General ha desplegado constantes esfuerzos en esta materia, como la celebración de reuniones de alto nivel sobre desarme nuclear, su fuerte apoyo a la negociación y conclusión de una convención general sobre las armas nucleares que establezca su prohibición y destrucción,²⁴ o la concertación de arreglos internacionales eficaces para dar garantías a los Estados no poseedores de armas nucleares frente a un posible uso o amenaza de las mismas.²⁵

Como es sabido, desde el final de la guerra fría, el Consejo de Seguridad empezó a ser mucho más activo. Esta etapa se inició precisamente con la crisis de Iraq-Kuwait, que terminaría cuando el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 687 (1991). A partir de entonces, este órgano ha adoptado una cantidad creciente de resoluciones con diferentes objetos y ámbitos de acción. Además, se ha dotado de atribuciones políticas muy extendidas y de autoridad real, al recaer en él la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Así, ante la ineficacia de los tratados y demás instrumentos internacionales, el Consejo de Seguridad ha empezado a acaparar más poder. Su papel ahora no se limita a intervenir para mantener la paz, sino que también se ha convertido en cierta medida en un legislador internacional y en guardián de los tratados internacionales. Esta evo-

23 Artículos 11.2 y 12.1 de la Carta de Naciones Unidas.

24 Véase por ejemplo la Resolución 69/58, de la Asamblea General, de 2 de diciembre de 2014.

25 Véase por ejemplo la Resolución 69/30, de la Asamblea General, de 2 de diciembre de 2014.

lución práctica proporcionó al Consejo, además de libertad de acción, la facultad de decidir las actuaciones a realizar por los Estados, tanto de los que son Partes en los tratados como de los que están fuera de los mismos.²⁶

En cierto sentido, este creciente protagonismo del Consejo de Seguridad ha provocado gran incertidumbre y recelo entre los Estados. Según el Derecho internacional, las organizaciones internacionales solo pueden crear derecho nuevo por vía de tratados o de resoluciones normativas, por lo que no queda claro que este órgano sea competente para legislar ni controlar el cumplimiento de las normas jurídicas internacionales por los Estados.

Por otra parte, según el TNP la participación del Consejo de Seguridad en el marco de la no proliferación y desarme nuclear se enmarca en la lógica de la cooperación, lo que significa que ese órgano de Naciones Unidas no puede crear obligaciones que no estén recogidas en el TNP. Su labor no consiste en completar un régimen convencional, sino que debe limitarse a exigir ciertas conductas estatales cuando considere el comportamiento de un Estado como amenazador para la seguridad internacional.

Tras el caso de Irak-Kuwait de 1990-1991, a través de una Declaración presidencial de enero de 1992 el Consejo de Seguridad proclamó formalmente, por primera vez, que la proliferación de las armas de destrucción masiva constituía como tal una amenaza a la paz y seguridad internacionales.²⁷

Años más tarde, en su Resolución 984 (1995) este órgano reafirmó que todos los Estados partes en el TNP deben cumplir con sus obligaciones;²⁸ por ello, llama a «todos los Estados a celebrar de buena fe negociaciones sobre medidas eficaces para el desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo un control internacional estricto y eficaz» –como está estipulado en el artículo VI del Tratado de No Proliferación Nuclear–. Al mismo tiempo, el Consejo de Seguridad ofreció garantías a los Estados no nucleares (partes del TNP), en el sentido de que intervendría en el caso de que dichos Estados sufrieran agresión o amenaza de agresión con armas nucleares por parte de otros Estados.

Desde nuestro punto de vista, podríamos considerar que el Consejo de Seguridad actúa en este caso de manera discriminatoria e incoherente con el espíritu y el texto

26 WECKEL, Philippe. «Le Conseil de sécurité des Nations Unies et l'arme nucléaire», *Annuaire Français de Droit International*, vol. 52, 2006, pp.178-185.

27 El 31 de enero de 1992, se reunió el Consejo de Seguridad a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno y aprobó la Declaración Presidencial S/23500 sobre el tema «La responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales». La Declaración señalaba, entre otras cosas, que los progresos en las esferas del desarme, control de armamentos y no proliferación son aportes cruciales al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y que la proliferación de todas las armas de destrucción en masa constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Destaca también la necesidad de que todos los Estados cumplan con sus obligaciones en relación con el control de armamentos y el desarme, así como que eviten la proliferación en todos sus aspectos de todas las armas de destrucción masiva.

28 Resolución 984 (1995), adoptada por el Consejo de Seguridad el 11 de abril de 1995.

de la Carta de Naciones Unidas, pues su artículo 24 estipula claramente la responsabilidad del Consejo para mantener la paz y la seguridad internacionales sin discriminaciones. Es decir, este compromiso se aplica al conjunto de los miembros de la ONU y no únicamente a los Estados partes de un tratado u otro. Las garantías ofrecidas por el Consejo de Seguridad sirven para exhortar a los Estados partes del TNP a seguir cumpliendo con el régimen discriminatorio de dicho tratado de preservar la posesión exclusiva de armas nucleares por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sin exigir a estos últimos que ofrezcan garantías de desarme total. Además, en caso de amenaza o empleo de armas nucleares por uno de esos Estados, no va a poder el Consejo de Seguridad tomar las medidas mencionadas en esa resolución, por cuanto que dicho Estado usaría su derecho de veto y paralizaría la actuación del Consejo.

Siguiendo en esa misma dirección, en el año 2004 el Consejo adoptó la Resolución 1540 (2004).²⁹ En ella, el órgano onusiano afirma en su primer párrafo que «la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores, constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales». Recuerda también la responsabilidad y legitimidad del Consejo de Seguridad en la adopción de medidas coercitivas para mantener la seguridad internacional. Esa resolución requiere a todos los Estados establecer controles sobre las armas de destrucción masiva y los medios para transportarlas (sistemas vectores), así como evitar que los actores no estatales las adquieran o utilicen. En este caso, el órgano principal para el mantenimiento de la paz amplió su margen de actuación, incluyendo entre sus competencias la lucha contra «el terrorismo internacional» o «el terrorismo nuclear». Estos nuevos conceptos ambiguos permitirían al Consejo de Seguridad ejercer un mayor control sobre los Estados, así como ordenar nuevas prácticas y conductas, sin ponerse de acuerdo sobre los supuestos que constituyen terrorismo internacional o terrorismo nuclear. Para ello, el Consejo, afirmando su papel de control y tutela en este ámbito, creó un órgano subsidiario llamado «Comité para la no proliferación», con la función de examinar el cumplimiento por los Estados de la citada Resolución 1540.³⁰

La tarea de este órgano subsidiario puede ampliarse para supervisar la observancia de todas las obligaciones del régimen de no proliferación nuclear a través del control de las medidas puestas en práctica por los Estados en sus legislaciones nacionales para fortalecer dicho régimen. En principio, este Comité fue creado por un período determinado de dos años; sin embargo, la Resolución 1673 (2006) del Consejo de Seguridad prorrogaba su mandato hasta 2008,³¹ y posteriormente siguió prolongando el mandato del citado Comité hasta que su Resolución 1977 (2011) lo hizo hasta el 5 de abril de 2025.³²

29 Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 28 de abril de 2004.

30 En el párrafo dispositivo 4 de la Resolución 1540, el Consejo de Seguridad decidió crear este Comité, de conformidad con el artículo 28 de su Reglamento. Véase <http://www.un.org>.

31 Resolución 1673 (2006) del Consejo de Seguridad, de 27 de abril de 2006, párrafo 4.

32 Resolución 1977 (2011) del Consejo de Seguridad, de 20 de abril de 2011, párrafos 2 y 3.

A pesar de las reticencias de muchos de los miembros del Consejo de Seguridad, en noviembre de 2008 se logró llevar el tema nuevamente a este órgano, y en el punto general de su agenda sobre el «Mantenimiento de la paz y seguridad internacionales» fue incorporado un nuevo subtema con el título «Refuerzo de la seguridad colectiva mediante la reglamentación y reducción generales de los armamentos». Entonces se produjo un debate abierto y se aprobó una Declaración presidencial.³³ En esa ocasión, el Consejo de Seguridad reiteró su convencimiento sobre «la necesidad de fortalecer la paz y la seguridad internacionales, entre otras cosas mediante el desarme, la no proliferación y el control de armamento», así como la importancia de «la regulación y reducción de los armamentos y de las fuerzas armadas» para promover la paz y la seguridad internacionales.³⁴

En una postrera resolución del Consejo de Seguridad sobre esta materia, este órgano vuelve a insistir en la importancia del TNP, así como en su papel central: en efecto, su Resolución 1887 (2009) señalaba la aspiración del Consejo de lograr un mundo sin armas nucleares y reafirmaba la importancia del TNP, al describirlo como la piedra angular del régimen de no proliferación. En definitiva, proclamaba su compromiso de liberar al mundo de las armas nucleares, favoreciendo la creación de las condiciones necesarias según los objetivos enunciados en el TNP para promover la estabilidad internacional.³⁵

Esta Resolución 1887 (2009) fue la primera en profundizar realmente en el tema de la proliferación nuclear. En ella, el Consejo de Seguridad trató de renovar su compromiso en esta materia, así como expresar su política hacia todos los instrumentos internacionales establecidos y acometer una evaluación de la conducta de los Estados. La citada resolución saludaba las iniciativas sobre la creación de zonas libres de armas nucleares, así como apoyaba la Convención sobre la protección física de materias nucleares, la Convención internacional para la represión de actos de terrorismo nuclear, y expresaba su apoyo al Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares.

Por otra parte, en esta resolución el Consejo de Seguridad expresaba su preocupación con respecto a los programas nucleares de Irán y Corea del Norte. Y finalmente, requería a todos los Estados la mayor reducción posible del uso de uranio altamente enriquecido, junto al reforzamiento de medidas para controlar la exportación y financiación de la proliferación de armamento nuclear.

En paralelo con estas medidas, los miembros permanentes de este órgano –con Estados Unidos a la cabeza– han procurado potenciar el protagonismo político del Consejo de Seguridad mediante la organización de cumbres oficiales sobre esta ma-

33 Declaración del presidente S/PRST/2008/43, de 19 de noviembre de 2008.

34 Véase en este sentido STOIBER, Carlton. «Le droit nucléaire au Conseil de sécurité des Nations Unies» en OCDE, *Le droit nucléaire international: Histoire, évolution et perspectives*, París, 2010, p. 113.

35 Resolución 1887 (2009) del Consejo de Seguridad, de 24 de septiembre de 2009, párrafo dispositivo 5.

teria. Es en estas reuniones formales donde las potencias nucleares establecen estrategias y líneas directrices para garantizar su legitimación exclusiva en la posesión de armamento atómico, además de fomentar la adopción de resoluciones del Consejo de Seguridad dirigidas a lograr un mayor control sobre los otros Estados. De hecho, el 24 de septiembre de 2009, fue convocado por Estados Unidos, en su calidad de Presidente del Consejo de Seguridad, un debate presidencial sobre no proliferación nuclear y desarme. Esta convocatoria mostró una vez más que el Consejo de Seguridad ha dado un viraje muy importante en los últimos tiempos en su actitud respecto a las responsabilidades que le corresponden en materia de desarme.

Así por ejemplo, en abril de 2009, el presidente de Estados Unidos Barack Obama, en un discurso en Praga ya se comprometió a trabajar para lograr, como meta final, un mundo sin armamento atómico. Obama consideró la existencia de miles de armas nucleares como la más peligrosa herencia de la guerra fría e indicó que, paradójicamente, mientras que había disminuido la amenaza de una guerra nuclear global, había aumentado el riesgo de un ataque localizado.

De este modo, las potencias nucleares representadas en el Consejo de Seguridad se han ido consolidando a través de este órgano onusiano como los únicos Estados del mundo con autoridad legal y legítima para examinar, coordinar y hacer efectivos los esfuerzos que consideren adecuados en materia de no proliferación nuclear, restando así importancia a los tratados internacionales en este sentido y dejando de lado el objetivo de desarme estipulado por el TNP.

Sus iniciativas muestran la capacidad y el potencial del Consejo de Seguridad y de sus miembros para incrementar el control en este ámbito, al emitir decisiones que son vinculantes para la totalidad de la comunidad internacional –prácticamente todos los Estados son miembros de la ONU, y aceptan como tales cumplir las decisiones de su Consejo de Seguridad–,³⁶ ampliando así el alcance de las obligaciones contenidas en los tratados y acuerdos multilaterales incluso a aquellos Estados que no son Partes en los mismos.³⁷

En este sentido, las resoluciones del Consejo de Seguridad se han ido adoptando principalmente para reafirmar el privilegio que ofrece el TNP a sus miembros permanentes, al reconocerles la legitimidad de poseer armas nucleares y prohibir al mismo tiempo la adquisición de este armamento al resto de Estados. En la práctica, estas resoluciones garantizan realmente a los miembros del Consejo un derecho de control y supervisión sobre los demás países.

Las resoluciones del Consejo de Seguridad fueron criticadas por varios Estados, sobre todo por los No Alineados, pues consideraban que estos temas son generales y deben ser tratados en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas o en la

³⁶ Artículo 25 de la Carta de Naciones Unidas.

³⁷ STOIBER, Carlton. «Le droit nucléaire au Conseil de Sécurité des Nations Unies», en OCDE, *Le Droit nucléaire international: Histoire, évolution et perspectives*, París, 2010, pp.112 y ss.

Conferencia de Desarme, y no en el seno del Consejo de Seguridad. Además, algunos países han denunciado que la iniciativa para la adopción de estas resoluciones surge principalmente de Estados Unidos y sus aliados, con el objetivo de tener más margen de actuación y control en el ámbito de la no proliferación. Por otra parte, algunos Estados han mostrado su desacuerdo con la existencia de disposiciones de la Carta que estipulan la obligatoriedad de aplicar tales resoluciones.³⁸

Tales actitudes demuestran las reticencias de numerosos Estados a admitir esta situación de *impasse*, lo que puede afectar de manera negativa a la cooperación internacional en esta materia; se alimentarían así de manera indirecta las ambiciones nucleares de aquellos Estados con programas avanzados de desarrollo y modernización, que preferirán mantenerlos para contrarrestar el intervencionismo y supremacía del denominado «Club nuclear».

LA POLÉMICA ACTUACIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD ANTE LOS DISTINTOS PROGRAMAS NUCLEARES NACIONALES

Siguiendo con la misma línea de análisis, el hecho de que los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad sean los mismos Estados legitimados a poseer armas nucleares, según estipula el TNP, es un privilegio que puede funcionar a la vez como elemento regulador y como factor desestabilizador. Esto se explica porque los miembros del Consejo de Seguridad pueden hacer prevalecer sus propios intereses estratégicos sobre su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En otras palabras, el controvertido derecho de veto en el seno del Consejo de Seguridad otorga a sus miembros permanentes la posibilidad de obstruir, sin más razonamientos, cualquier intento de ese órgano onusiano de responder a la violación de un tratado internacional o a una situación que suponga una amenaza clara a la seguridad internacional.³⁹ En el otro extremo, los miembros del Consejo de Seguridad pueden acelerar la adopción de acciones coercitivas, decidiendo sanciones exageradas o incluso el uso de fuerza contra un Estado sin darle tiempo suficiente para la búsqueda de alternativas pacíficas.

Cabe destacar en este sentido que la Carta de Naciones Unidas otorga al Consejo de Seguridad el poder discrecional de apreciación; es decir, los miembros del Consejo tienen todo el derecho a estimar cuando una situación constituye o no una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Este órgano de la ONU dispone así de la

38 *Ibidem*.

39 Artículo 27.3 de la Carta de Naciones Unidas, cuyo tenor literal indica que «las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las [cuestiones sustantivas] serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes».

competencia incontestable que le confiere la facultad de decidir medidas coercitivas, las cuales pueden llegar hasta el recurso a la fuerza, o bien pasar por alto el caso concreto que se le presenta, según los intereses de sus Estados miembros, en particular de sus miembros permanentes.⁴⁰

Esta realidad ayuda a explicar la razón por la cual las actuaciones del Consejo de Seguridad se caracterizan por ser generalmente imprecisas y polémicas. El choque de intereses políticos entre sus miembros ha demostrado muchas veces –como veremos más adelante– que les resulta difícil ponerse de acuerdo sobre un supuesto específico. Este condicionante aumenta los recelos de otros Estados, al mismo tiempo que constituye una fuente de desconfianza y un elemento de fragilidad en el ámbito de la no proliferación y el desarme nuclear en general.

Ahora bien, los esfuerzos realizados por el Consejo de Seguridad podrían –y deberían– desempeñar un papel crucial en esta materia. Sin embargo, las iniciativas adoptadas no concuerdan con la realidad y la práctica de sus miembros. De hecho, la divergencia en las respuestas del órgano onusiano a los diferentes casos de proliferación nuclear reflejan bien las consideraciones que hemos anticipado. El Consejo de Seguridad no ha tratado de la misma manera los diferentes casos que suponen una amenaza a la paz y seguridad internacionales al violar el régimen de no proliferación nuclear. Su actuación ha sido selectiva, desigual y acomodada a cada supuesto concreto, así como polémica en ocasiones. Para demostrarlo, procedemos a analizar distintos programas nacionales de proliferación nuclear: por un lado, los casos de Estados Partes del TNP, como Irak e Irán; por otro lado, el ejemplo particular de Corea del Norte, que era sujeto Parte del TNP y se retiró en 2003; y finalmente estudiamos aquellos supuestos de potencias nucleares que nunca se incorporaron a dicho tratado (Pakistán, India e Israel).⁴¹

La intervención del Consejo de Seguridad sobre el supuesto programa de armas nucleares de Irak

El caso de Irak es una referencia de gran importancia para estudiar la práctica del Consejo de Seguridad y de sus miembros en materia de desarme y no proliferación nuclear, porque refleja la polémica que podría surgir en el seno del Consejo de Seguridad y en el Derecho internacional sobre si la proliferación nuclear supone *per se* una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

⁴⁰ Artículos 39, 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas.

⁴¹ Véase BONDÍA GARCÍA, David. «Reflexiones teóricas sobre la progresividad en la imposición de sanciones por parte del Consejo de Seguridad», en BADÍA MARTÍ, A.; PIGRAU SOLÉ, A.; OLESTI RAYO, A., (coords.), *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*, vol. 1, Madrid: Marcial Pons, 2009, pp. 55-80.

En principio, las resoluciones dictadas por el Consejo de Seguridad respecto a Irak se referían a su invasión de Kuwait. Aquí vamos a limitarnos a estudiar sus resoluciones más relevantes en relación con las armas de destrucción masiva.

Como es sabido, tras la primera guerra del Golfo (1991) el Consejo de Seguridad empezó a exigir al régimen iraquí la eliminación de todas sus armas de destrucción masiva y de sus misiles con alcance superior a 150 kilómetros. La primera actuación clave en este sentido fue su Resolución 687 (1991):⁴² desde ella, el Consejo de Seguridad se implicó directamente en los procesos de verificación y desarme a través de las funciones de un órgano subsidiario suyo creado para ese cometido, la Comisión Especial de Naciones Unidas sobre Irak (UNSCOM, en sus siglas en inglés).⁴³

A partir de entonces, Irak se sometió a un régimen de inspección y control mucho más exigente que el del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Además, el país fue objeto de un conjunto de estrictas sanciones comprehensivas, con graves repercusiones económicas sobre su población. Ya en los primeros años de su funcionamiento (1991-1995), los inspectores de la UNSCOM pudieron revelar diversas informaciones sobre el supuesto programa nuclear clandestino iraquí a pesar de las dificultades, obstáculos y falta de cooperación del Gobierno de Bagdad. Este último se quejaba de la «inaceptable» violación de su soberanía que según él suponía esa misión internacional, lo que le llevó a prohibir la entrada de los inspectores a muchas zonas de su territorio nacional.

El 13 de octubre de 1998 el Gobierno iraquí decidió suspender todas las actividades de la citada Comisión Especial de Naciones Unidas en su territorio, decisión esta que el Consejo de Seguridad consideró una violación flagrante de su Resolución 687. Por ello, el Consejo aprobó la Resolución 1284 (1999) para establecer una nueva comisión subsidiaria de las Naciones Unidas (la Comisión de Vigilancia, Verificación e Inspección de las Naciones Unidas, o UNMOVIC), con el objetivo de fortalecer más el sistema de supervisión internacional.⁴⁴ Para este fin, el Consejo de Seguridad estableció un régimen de inspección más amplio, a través del retorno de los integrantes de la Comisión Especial de Naciones Unidas. En esta ocasión, el Consejo exigió la entrada libre, inmediata, incondicional y sin restricciones de sus agentes a la totalidad de las instalaciones iraquíes, obligación ni siquiera establecida por el OIEA.

Irak pareció colaborar al comienzo, pero luego rechazó este nuevo régimen de control y verificación.⁴⁵ Ante su falta de cooperación y la paralización de las inspecciones,

42 Dicha Resolución 687 (1991), de 3 de abril de 1991, fue adoptada por 12 votos a favor, uno en contra (Cuba) y dos abstenciones (Yemen y Uruguay).

43 La UNSCOM fue establecida en virtud del párrafo 9.b de la citada Resolución 687 (1991).

44 Resolución 1284 (1999) del Consejo de Seguridad, de 17 de diciembre de 1999, punto dispositivo 1.

45 No obstante, hasta entonces los equipos de inspectores internacionales efectuaron 300 inspecciones y miles de visitas a las instalaciones en un período de menos de cien meses de actividad en el Estado iraquí. En estas operaciones se puso fin a los programas nucleares, químicos y biológicos ira-

el Consejo de Seguridad aprobó en noviembre de 2002 por unanimidad otra resolución más exigente, la 1441 (2002).⁴⁶ Este paso representaba la última oportunidad dada al Gobierno de Irak para cumplir con las exigencias de desarme establecidas por los tratados internacionales y las resoluciones del Consejo de Seguridad.

La Resolución 1441 fue la última sobre esta materia emitida antes de la invasión militar de Irak por la coalición liderada por Estados Unidos en la primavera de 2003. La naturaleza de tal resolución dio lugar a dos interpretaciones estatales y doctrinales opuestas: unos la consideraron una autorización implícita para intervenir militarmente en Irak, mientras que para otros su texto constituía una simple advertencia, de modo que la intervención militar hubiera necesitado otra votación expresa del Consejo de Seguridad.

Su texto hace un recorrido por las resoluciones previas que el Consejo de Seguridad había aprobado sobre Irak desde 1990. La Resolución 1441 (2002) también recuerda «la amenaza que el incumplimiento por Irak de las [anteriores] resoluciones del Consejo y la proliferación de armas de destrucción en masa y misiles de gran alcance plantean para la paz y la seguridad internacionales». Es decir, nos situamos en el Capítulo VII de la Carta, y el Consejo de Seguridad está cumpliendo con su función de determinar qué es (o dónde está) la amenaza para la paz y la seguridad.

La situación evolucionó de modo fulgurante, pues en ausencia de una autorización *ad hoc* del Consejo de Seguridad, Estados Unidos, Reino Unido y otros Estados aliados lanzaron una intervención militar contra Irak para acabar con el régimen de Saddam Husein. El Gobierno de Washington consideraba que no hacía falta una nueva resolución del Consejo de Seguridad para legitimar esta intervención, pues ya habían sido aprobadas en el pasado otras resoluciones que la permitían —como las Resoluciones 678 (1990), 687 (1991) y 1441 (2002)—, y las mismas ya advertían que el Consejo de Seguridad tomaría las medidas necesarias si Irak no cumplía con las obligaciones establecidas en su texto.

Ahora bien, si analizamos estas resoluciones encontramos que ninguna de ellas puede servir como base jurídica para legitimar la intervención de Estados Unidos y sus aliados en Irak. Primero, en cuanto a la Resolución 678 (1990), esta condenaba la invasión de Kuwait por Irak, y no un supuesto programa nuclear o de armas de destrucción masiva —además, no fue aprobado por unanimidad—. Asimismo, su texto ofrece un aspecto difuso cuando indica que «Irak debe atender a todas las resoluciones que se

quies, así como a los programas de misiles prohibidos. Las operaciones permitieron destruir 48 misiles Scud (y sus derivaciones), 6 vehículos de lanzamiento, 40.000 municiones químicas, 690 toneladas de agentes químicos de guerra y 3.000 toneladas de precursores químicos. Asimismo, se procedió a destruir un laboratorio de producción de armas biológicas, además de instalaciones y materiales relacionados con su programa nuclear. Véase EL KHATIB, Fouad. «Inspections et vérifications, leçons apprises du cas irakien», en FONDATION POUR LE RECHERCHE STRATÉGIQUE, *Les défis de la prolifération au XXIème siècle*, París, 2007, p. 83.

46 Resolución 1441 (2002) del Consejo de Seguridad, de 8 de noviembre de 2002.

dicten ulteriormente para restaurar la paz y la seguridad en el área», pues parece estar legitimando así el uso de la fuerza en todas las resoluciones que se dictaran ulteriormente. ¿Quiere esto decir que la posterior Resolución 1441 puede justificar el uso de la fuerza porque así lo decía la 678? En todo caso, para quienes vean base jurídica en ello, cabría recordar que la intervención militar internacional en 1991 debía limitarse a la liberación de Kuwait y al restablecimiento de la paz y la seguridad, y no en concreto al desarme de Irak.

Segundo, con respecto a la Resolución 687 (1991), el Consejo de Seguridad recordaba en ella que mantiene su exclusividad para decidir el uso de la fuerza, y que no delega sus atribuciones en ningún Estado. Por tanto, la posterior intervención militar de Estados Unidos y sus aliados en Irak en 2003 no puede estar basada en esta resolución.

Tercero, acerca de la Resolución 1441 (2002), queremos resaltar dos aspectos importantes: por un lado, indica que el Consejo de Seguridad «decide conceder a Irak una última oportunidad» y no incluye expresamente el uso de la fuerza. Además, tampoco esta Resolución 1441 (2002) delega en Estados ni coaliciones, bajo ninguna circunstancia, la potestad de tomar decisión alguna sobre la crisis de Irak, al indicar que ese tema sigue siendo competencia exclusiva del Consejo de Seguridad.

Así, la intervención militar internacional en Irak en 2003 no encuentra base jurídica internacional sólida, por ser el Consejo de Seguridad el único órgano que puede autorizar el uso de la fuerza y no puede delegar en un Estado la competencia de decidir cuándo se interviene militarmente.

Como es sabido, la acción militar se concretó en la invasión de Irak y fue criticada por la sociedad internacional, marcando una profunda división en el seno del Consejo de Seguridad, sobre todo cuando más tarde las inspecciones internacionales revelaron que no se habían encontrado pruebas concluyentes sobre la existencia de armas de destrucción masiva.⁴⁷

Las motivaciones de la invasión fueron más políticas que de seguridad internacional, pues la agresión militar de 2003 por «sospechas» de posesión de armas de destrucción masiva resultó desproporcionada frente a las simples condenas verbales internacionales que antes había merecido el uso «real» de armas químicas por Irak en los años ochenta en su guerra contra Irán —en clara y flagrante violación del Protocolo de Ginebra de 1925 y del Derecho internacional consuetudinario—; entonces no se adoptaron firmes

47 Véase NOVOSSELOFF, Alexandra. *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*, París: Bruylant, 2003, p. 333. Sobre la invasión de Irak de 2003 y el papel jugado por Naciones Unidas Véase REMIRO BROTONS, Antonio. «¿Naciones Unidas o Naciones “a la orden”?» en ROLDÁN PANADERO, Concha; MATE RUPÉREZ, Manuel Reyes y AUSÍN DÍEZ, Txetxu (coords.), *Guerra y paz: en nombre de la política*, Calamar: Madrid, 2004, pp. 83-104; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz. «El Consejo de Seguridad en la guerra contra Irak: ¿ONG privilegiada, convalidador complaciente u órgano primordial?», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 55, n.º 1, 2003, pp. 205-222; CASTILLO DAUDÍ, Mireya. «La ocupación militar de Irak ante el Derecho Internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 55, n.º 1, 2003, pp. 223-245.

medidas ni por el Consejo de Seguridad ni por Estados Unidos, a pesar de que un suceso de tal gravedad debería haberlas requerido en su momento.⁴⁸

La credibilidad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas quedó seriamente perjudicada, y la división de opiniones entre sus miembros debilitó su actuación. Asimismo, la ausencia de evidencias concluyentes sobre la posesión iraquí de armas de destrucción masiva puso en entredicho la actuación del Consejo de Seguridad.

Finalmente, Irak firmó en 2008 un Protocolo Adicional a su Acuerdo de Salvaguardias de 1972, por medio del cual quedaron sustancialmente ampliadas las capacidades de verificación del OIEA respecto de Irak (como en los casos de los demás Estados que lo han ratificado), al poder extender la investigación a eventuales actividades no declaradas. El Protocolo Adicional establece el aumento de los medios de verificación, alcanzando a todo el ciclo de producción nuclear (minas de uranio, todo tipo de materiales nucleares, residuos e instalaciones relacionadas directa o indirectamente con el proceso), y la obtención de información más detallada al permitir el acceso de los inspectores a toda la infraestructura, incluyendo la realización de muestreos ambientales.⁴⁹

El papel del Consejo de Seguridad ante el programa nuclear de Corea del Norte

Corea del Norte ha venido demostrando que posee capacidad nuclear. A pesar de las presiones internacionales, el Gobierno de Pionyang tenía claro que obtener capacidad nuclear militar era cuestión de tiempo. Podría considerarse que el origen del programa nuclear norcoreano parecía seguir un proceso lícito ajustado a las normas internacionales. Sin embargo, pronto las inspecciones del OIEA descubrieron contradicciones entre los informes del Gobierno norcoreano y los datos obtenidos por sus propias fuentes. Las inspecciones internacionales realizadas hasta 2002 confirmaron las acusaciones de otros países (como Estados Unidos), y concluyeron que Corea del Norte no había renunciado a sus planes nucleares militares. Desde diciembre de 2002 el Gobierno de Pionyang se opuso a toda inspección del OIEA, en violación clara del TNP.

En enero de 2003 Corea del Norte anunció su retirada del Tratado de No Proliferación Nuclear tras declarar que tenía capacidad suficiente para poder fabricar bombas

48 QUEVEDO RUIZ, José Ramón. «Naciones Unidas y la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva. Logros y expectativas», en MINISTERIO DE DEFENSA (ed.), Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo xxi, Monografías del CESEDEN n.º 109, Madrid: Ministerio de Defensa, 2009, pp.132-139.

49 SALAZAR SERANTES, Gonzalo de. «El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI», Documentos CIDOB. Seguridad y Política Mundial, n.º 4, 2004, p.15.

nucleares.⁵⁰ El Gobierno de ese país reiteró su alegación del preaviso presentado al Consejo de Seguridad en 1993, la percepción de amenaza a su supervivencia que suponen las presiones de Estados Unidos, y las maniobras militares que dicha superpotencia efectúa en la región junto con Corea del Sur.⁵¹

Las crecientes exigencias estadounidenses generadas por el cambio de actitud del régimen norcoreano le sirvieron para justificar sentirse amenazado. El Gobierno de Pionyang apostó por primera vez por el arma nuclear como instrumento de chantaje, haciendo alarde de poseer ese armamento, situándose voluntariamente en una posición ilícita respecto a sus compromisos con las organizaciones internacionales, y exigiendo compensaciones a cambio de su respeto a los tratados internacionales en materia de control de armamento.

En febrero de 2005 Corea del Norte anunció que poseía armas nucleares, y en julio de ese mismo año efectuó pruebas con varios misiles: realizó al menos en 2006 y 2009 sendos ensayos nucleares subterráneos. Por tanto, Corea del Norte reconocía que era un Estado dotado de armamento nuclear, obteniendo así el carácter de «potencia nuclear» *de facto*.⁵²

Ahora bien, pese a la clara amenaza que suponía el programa nuclear norcoreano a la paz y seguridad internacionales, y a pesar de haber vulnerado las disposiciones del TNP con el desarrollo encubierto de su programa nuclear militar durante el período en el que era Estado Parte de ese Tratado (entre 1985 y 2003), según los informes del OIEA, el Consejo de Seguridad ha sido, en nuestra opinión, menos activo en este caso que con Irak. Dicho de otro modo, el Consejo de Seguridad no ha sido tan diligente como debiera, pese a los repetidos informes remitidos por la Junta de Gobernadores del OIEA al Consejo de Seguridad desde 1993, según los cuales el Gobierno de Pionyang habría violado su Acuerdo de Salvaguardias.

A partir de 2006 fue cuando el Consejo de Seguridad adoptó las primeras medidas contra Corea del Norte a través de su Resolución 1695 (2006), sobre proliferación balística.⁵³ Esta resolución no estaba basada en el artículo 41 de la Carta de Naciones

50 Corea del Norte se había adherido al TNP el 12 de diciembre de 1985. El 10 de enero de 2003, anunció su retirada de dicho Tratado en una declaración pública. Pero Estados Partes del TNP continúan expresando opiniones divergentes sobre el estatuto real de la República Popular Democrática de Corea bajo el TNP. Véase el siguiente enlace dentro de la página web de Naciones Unidas <http://disarmament.un.org/treaties/a/npt/democraticpeoplesrepublicofkorea/acc/moscow>.

51 Carta del Representante Permanente de la República Popular Democrática de Corea ante la Organización de Naciones Unidas de 12 de marzo de 1993 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad (doc. S/2003/91, anexo 1, p. 2).

52 CANOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé. *Pyongyang crisis permanente*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de opinión 24/2013, marzo 2013, pp. 5-13.

53 Resolución 1695 (2006) del Consejo de Seguridad, de 15 de julio de 2006. Véase la carta de 4 de julio de 2006 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente del Japón ante las Naciones Unidas (documento S/2006/481).

Unidas –relativo a las medidas coercitivas no armadas–, sino que el Consejo de Seguridad se limitó entonces a solicitar a los Estados miembros que extremaran su vigilancia e impidieran la transferencia a Corea del Norte de misiles y tecnología de armamento de destrucción masiva.

Más tarde, el 14 octubre del mismo año, y tras el ensayo nuclear anunciado por Corea del Norte el 9 de octubre de 2006, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1718 (2006) en virtud del Capítulo VII de la Carta –y en concreto con arreglo a su artículo 41–,⁵⁴ por la que condenaba ese test nuclear –considerándolo como una clara amenaza a la paz y seguridad internacionales–, y demandaba a Corea del Norte a no realizarlos más, suspender su programa de misiles balísticos y volver al Tratado de No Proliferación y a las salvaguardias del OIEA.⁵⁵ En este sentido, la mencionada Resolución 1718 (2006) recogía un conjunto comprehensivo de sanciones de embargo sobre armas y tecnología nuclear, además de medidas financieras de congelación de fondos, otros activos financieros y recursos económicos relacionados con el programa nuclear norcoreano y localizados en cualesquiera Estados miembros de Naciones Unidas.⁵⁶

Tras el posterior ensayo nuclear realizado el 25 de mayo de 2009 en contravención de la Resolución 1718 (2006), Japón, Corea del Sur, Francia y Reino Unido solicitaron al Consejo de Seguridad la adopción de nuevas sanciones contra Corea del Norte; y el 12 de junio de ese año el Consejo de Seguridad aprobó su Resolución 1874 (2009):⁵⁷ en esta se incluían nuevas medidas de embargo sobre armamento y tecnología nuclear y militar en general, y se exhortaba al mismo tiempo a los Estados miembros a inspeccionar todos los cargamentos comerciales destinados a Pionyang y las naves sospechosas en alta mar, así como impedir el suministro de servicios a las naves norcoreanas que ofrecieran motivos razonables de sospecha, y congelar cualquier tipo de intercambio comercial o financiero que pudiera servir a los propósitos nucleares norcoreanos.⁵⁸

Por último, en respuesta al lanzamiento de un satélite por Corea del Norte el 12 de diciembre de 2012, el Consejo de Seguridad aprobó en enero de 2013 la Resolución 2087 (2013), que condena e impone nuevas sanciones al régimen político de Pionyang, lo que pretende dificultar la continuación de su programa nuclear y de misiles.⁵⁹ En este sentido, la Resolución 2087 (2013) viene a reforzar y ampliar el alcance de las sanciones establecidas por las previas resoluciones 1718 y 1874, al hacerlas más eficaces y

⁵⁴ Resolución 1718 (2006) del Consejo de Seguridad, de 14 de octubre de 2006, en la que sanciona a Corea del Norte después de haber realizado un ensayo nuclear.

⁵⁵ Parágrafos dispositivos 1-5 de la citada Resolución 1718 (2006) del Consejo de Seguridad.

⁵⁶ Punto dispositivo 8 de la mencionada Resolución 1718 (2006).

⁵⁷ Resolución 1874 (2009) del Consejo de Seguridad, de 12 de junio de 2009.

⁵⁸ *Ibidem*, puntos dispositivos 9-20. Véase GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José. «Corea: El sueño de una península unificada y desnuclearizada» en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011, Madrid: Ministerio de Defensa, 2012, p. 295.

⁵⁹ Resolución 2087 (2013) del Consejo de Seguridad, de 22 de enero de 2013.

con mayor alcance, e imponer un régimen de sanciones más comprehensivo, robusto y riguroso a Corea del Norte. Tales sanciones incluyen la congelación de activos para limitar su capacidad de obtención de fondos, y diversas prohibiciones: de viajes para el intercambio de información científica en el extranjero, de transferencia de productos de doble uso, y del contrabando de otros bienes.

A pesar de los esfuerzos del Consejo de Seguridad, sus resoluciones no han sido capaces de paralizar ni frenar este programa nuclear militar; al contrario, Corea del Norte se ha propuesto resistir, mientras avanza en la modernización y desarrollo de sus capacidades. Esta realidad pone en entredicho la eficacia del Consejo de Seguridad: este órgano está buscando una solución diplomática a la situación, apoyando de manera constante las negociaciones de las denominadas «Seis Partes», que hasta hoy no han llegado a un acuerdo al respecto ante el choque de intereses presentes.⁶⁰ Al mismo tiempo, el órgano onusiano se limita a avanzar en la posible modificación de las sanciones impuestas, y amenaza con adoptar medidas significativas en caso de que se produzcan nuevos ensayos nucleares o lanzamientos relacionados, pero sin especificar tales medidas.

Así, el Consejo de Seguridad no considera otras opciones de intervención contra ese país, pese a que la constante provocación de Corea del Norte constituye una amenaza clara a la seguridad regional e internacional que podría desembocar en graves consecuencias, como el estallido de una guerra de gran envergadura y el fomento de la proliferación nuclear en la región.

Es verdad que existe una denuncia unánime en el seno de Naciones Unidas, pero los intereses geoestratégicos en esa zona de las cinco potencias nucleares miembros permanentes del Consejo de Seguridad limitan cualquier actuación internacional coordinada. Además, la amenaza de veto de sus miembros permanentes –sobre todo de China– obstaculiza cualquier iniciativa que contemple una intervención armada u otra sanción más directa que las actuales.

Por otra parte, la retirada norcoreana del TNP es un precedente que obliga al Consejo de Seguridad a adoptar medidas al respecto. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 garantiza el derecho de denuncia de los tratados por los Estados; en este caso norcoreano, o se trata de una denuncia no motivada del tratado o se invocan causas extrínsecas al tratado de las recogidas por la citada Convención de Viena en sus artículos 60-62 y 64 (violación grave del tratado, imposibilidad sobrevenida de cumplimiento, cambio fundamental en las circunstancias u oposición del tratado con una nueva norma imperativa de Derecho internacional general), pero sin embargo, este derecho de retirada de un tratado se encuentra sometido a varias reglas, como la notificación de la retirada con meses de antelación.

60 Estas negociaciones incluyen a Corea del Norte, Estados Unidos, Corea del Sur, China, Rusia y Japón.

Asimismo, el propio TNP reconoce a sus Estados Partes el derecho de retirada del Tratado (art. 10.1):

«Cada Parte tendrá derecho, en ejercicio de su soberanía nacional, a retirarse del Tratado si decide que acontecimientos extraordinarios, relacionados con la materia que es objeto de este Tratado, han comprometido los intereses supremos de su país. De esa retirada deberá notificar a todas las demás Partes en el Tratado y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con una antelación de tres meses. Tal notificación deberá incluir una exposición de los acontecimientos extraordinarios que esa Parte considere que han comprometido sus intereses supremos».

El 10 de enero de 2003, Corea del Norte anunció su retirada de dicho Tratado en una declaración pública, por lo que su retirada sería efectiva tres meses después, el 10 de abril de ese año. Pero este modo de denuncia de un tratado no cumple con los requisitos establecidos al efecto y, por tanto, suscita polémica. Los argumentos que ha alegado Corea del Norte no se corresponden con lo estipulado por el TNP ni con el Derecho de los Tratados: el Gobierno de Pionyang evocaba su derecho a la legítima defensa ante la política hostil estadounidense; sin embargo, tal derecho solo puede invocarse ante una agresión armada previa o, al menos, inminente –condición de hecho que no concurría al efecto–, y la retirada de un Estado del TNP debe notificarse no solo a todos los Estados Partes, sino también al Consejo de Seguridad. Este último debería reunirse automática e inmediatamente en este caso para determinar la alegación de seguridad que invocaba Corea del Norte, para examinar las repercusiones para la paz y la seguridad internacionales y las medidas que correspondería adoptar. Si una retirada pone en peligro la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad de responder adecuadamente de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Además, el Tratado no reconoce el concepto de prevención, sino, únicamente el concepto de reacción.

Por otra parte, podríamos considerar también que esta retirada del TNP se produjo después de haberlo violado gravemente; así, por ejemplo, según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Corea del Norte no podría haber alegado imposibilidad subsiguiente de cumplimiento del TNP ni cambio fundamental en las circunstancias como causas para retirarse de ese Tratado, pues tales causas no pueden ser alegadas por el Estado parte que las ha provocado con su violación de una obligación nacida de ese tratado.⁶¹

Otro punto polémico en esta retirada es la notificación: el TNP estipula claramente que los Estados deben avisar de su retirada con un preaviso de tres meses, y sin embargo el Gobierno de Pionyang decidió retirarse de manera inmediata sin la notificación preceptiva. El único aviso de posible retirada del TNP que Corea del

61 Artículos 61.2 y 62.2.b de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; y GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. «Introducción», en CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (CESEDEN), Respuestas al reto de la proliferación, Documentos de Seguridad y Defensa n.º 27, Madrid: Ministerio de Defensa, 2009, pp.8-9.

Norte había presentado al presidente del Consejo de Seguridad fue enviado en 1993. Ese supuesto preaviso, que en realidad era una advertencia política, ya no era válido porque debería haberse presentado uno nuevo que incluyera «una exposición de los acontecimientos extraordinarios que esa Parte considere que han comprometido sus intereses supremos».⁶²

Además, de acuerdo con los principios jurídicos internacionales sobre responsabilidad internacional, retirarse de un tratado no absuelve a ese Estado de asumir la responsabilidad internacional derivada de incumplir las obligaciones derivadas de ese tratado durante el período en el que era Estado Parte del mismo. También debería quedar claro que los recursos y capacidades nucleares adquiridas cuando ese Estado era Parte del TNP con el compromiso de que se utilizarían con fines pacíficos siguen sujetos a la obligación de utilización pacífica, aunque el Estado se retire de ese Tratado. Corea del Norte se aprovechó de la cooperación con el OIEA en materia nuclear al desviar esas ayudas a su programa nuclear militar. Una vez adquirida la capacidad suficiente, anunció su retirada del TNP y continuó con el desarrollo de su programa, en claro desafío a la sociedad internacional. Esta situación ha creado un caso sin precedentes en el TNP que, sin lugar a dudas, tiene sus consecuencias tanto sobre la seguridad internacional como sobre el propio Derecho internacional.⁶³

El programa nuclear de Irán: un nuevo examen para el Consejo de Seguridad

El programa nuclear iraní tiene ya varias décadas de antigüedad y ha sido desarrollado por muy diversos gobiernos a través de dos regímenes políticos diferentes, especialmente desde los años noventa (tras la guerra con Irak), para acelerarse posteriormente en este siglo con la llegada al poder del presidente M. Ahmadineyad en 2005. En octubre de 2003 el OIEA certificó la existencia de un programa nuclear secreto iraní que estaba practicando el enriquecimiento de uranio.

Los riesgos que conlleva el progreso de este programa nuclear son múltiples. Sin embargo, la verdadera amenaza reside en que, siendo Irán un Estado Parte del TNP,⁶⁴ el desarrollo de un programa nuclear militar nacional supondría un duro golpe a la efectividad de este Tratado. Con el recuerdo del fracaso de la sociedad internacional ante Corea del Norte, el caso iraní se ha convertido en la prueba clave para saber si la

62 Artículo 10.1 in fine del TNP.

63 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «La proliferación nuclear en Asia», en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *El auge de Asia: implicaciones estratégicas*, Cuadernos de Estrategia n.º 143, Madrid: Ministerio de Defensa, 2010, pp. 165-201.

64 Irán firmó el TNP en julio de 1968 y lo ratificó en 1970. Véase ZACCARA, Luciano. «Irán y la cuestión nuclear», *Política Exterior*, n.º 109, enero/febrero de 2006, pp.113-121.

cooperación internacional es capaz de evitar la proliferación nuclear; de no lograrse, el mundo se convertiría en un lugar mucho más peligroso e impredecible.

La implicación del Consejo de Seguridad en este caso ha sido mucho más activa, a pesar de que hasta ahora no tenemos pruebas concluyentes de que Irán se encuentre desarrollando un programa nuclear militar, ni tampoco existe una confesión por el régimen de los ayatolás de que tenga la intención de fabricar bombas atómicas. Así, cabe preguntarnos en este sentido ¿constituye el programa nuclear iraní una amenaza a la paz y seguridad internacionales mayor a la que suponen los programas norcoreano, pakistaní, israelí o indio? ¿Está Irán incumpliendo sus compromisos adquiridos en virtud del TNP?

Con todo, la polémica suscitada por el programa nuclear iraní se debe principalmente a la opacidad que ha venido mostrando el Gobierno de Teherán, falta de transparencia contrastada al no proporcionar información suficiente sobre su programa y carecer de buena voluntad de cooperación, según estiman Israel y Estados Unidos, principales potencias nucleares contrarias a Irán. El parcial conocimiento de las múltiples acciones de desarrollo nuclear de Irán, y su negativa a suspender sus actividades de enriquecimiento de uranio han levantado las sospechas sobre el posible carácter militar de su programa, y por ello se ha elevado la presión internacional.

Cabe señalar que, en principio, el TNP no establece limitación alguna al desarrollo de la energía nuclear con carácter civil, ni tampoco establece un umbral en ese terreno. Sobrepasar el porcentaje del 20% de enriquecimiento del uranio no quiere decir necesariamente que se pretenda desarrollar un programa nuclear militar, porque algunas tecnologías y usos civiles requieren asimismo un alto porcentaje de enriquecimiento de uranio, que puede llegar hasta el 80% —que es también el porcentaje requerido para fabricar bombas atómicas—. Esto es, el desarrollo de esta capacidad por Irán no supone forzosamente que tenga la intención de crear armas nucleares; así, en principio, no puede afirmarse categóricamente que un Estado esté persiguiendo la adquisición de armas nucleares por el hecho de que enriquezca uranio a un porcentaje superior al 20%.

Por otro lado, la falta de cooperación por no permitir Irán la entrada y vigilancia de los inspectores del OIEA en algunas de sus instalaciones y centrales no quiere decir necesariamente que ese país estuviera vulnerando el TNP, si bien Irán está obligado a cumplir el Acuerdo de Salvaguardias que tiene firmado con el OIEA.⁶⁵ Así, no existen pruebas *de facto* para condenar el programa nuclear iraní. La meta probable del régimen iraní consistía simplemente en demostrar al mundo que ya contaba con la capacidad tecnológica suficiente para fabricar armas nucleares si le resultaba necesario.

65 El Acuerdo de Salvaguardias entre Irán y el OIEA está en vigor desde el 15 de mayo de 1974 (<https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1974/infirc214.pdf>). Asimismo, Irán había firmado el Protocolo Adicional el 18 de diciembre de 2003, pero no ha entrado en vigor y, por tanto, no está obligado a cumplirlo. Véase LARA FERNÁNDEZ, Belén. «El programa nuclear de Irán y la estabilidad estratégica en la zona», en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Boletín de información, n.º 292, Madrid: Ministerio de Defensa, 2005, p. 7.

En ese supuesto, su programa nuclear pretendería alcanzar objetivos estratégicos, logrando la denominada «disuasión virtual» y actuando dentro de los límites del TNP.⁶⁶

Con todo, la incertidumbre llevó la alarma a la comunidad internacional con respecto al desarrollo de este programa nuclear. El asunto llegó al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que, desde mediados de 2006, ha aprobado distintas resoluciones con la demanda al Gobierno iraní de que suspendiera sus actividades relativas al enriquecimiento de uranio.

Desde el principio, esta cuestión del supuesto programa nuclear militar suscitaba una profunda división en las posiciones tanto en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como en la sociedad internacional en general. Mientras que Estados Unidos, Reino Unido y Francia consideraban que el tema del programa nuclear iraní debía llevarse ante el Consejo de Seguridad para que este órgano adoptara las medidas oportunas, otros Estados como Rusia, Pakistán, India y China –todos ellos potencias atómicas– se oponían a la iniciativa occidental de llevar el asunto de Irán al Consejo de Seguridad, apoyando en su lugar una solución negociada. Igual posición adoptaron los miembros del Movimiento de los Países No Alineados, que descalificaron la propuesta occidental como un intento de los países industrializados para controlar a las naciones más débiles, y proclamaron el derecho de acceso de todos los países a la tecnología nuclear pacífica.⁶⁷

Estos países, aun reconociendo la gravedad de la crisis nuclear iraní, rechazaban los planteamientos conceptuales occidentales y no deseaban que la falta de confianza hacia el programa nuclear iraní acabara convirtiendo el «enriquecimiento de uranio» en una violación *per se* del Derecho internacional. En este sentido, tales países declararon no desear que el caso de Irán creara un precedente que después actuara contra sus propios planes nacionales de desarrollo nuclear.⁶⁸

Pero las crecientes sospechas que suscitaba este programa nuclear conminaron a la Junta de Gobernadores del OIEA a adoptar en febrero de 2006 una resolución que pedía a su director transferir este caso del programa nuclear iraní al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Asimismo, la citada Junta de Gobernadores estimó necesario que Irán restableciera la suspensión de todas las actividades de enriquecimiento de uranio, así como de investigación y desarrollo en ese ámbito.⁶⁹ El Gobierno iraní respondió que no cedería ante lo que consideró amenazas infundadas.

66 IBÁÑEZ, Fernando. «El programa nuclear iraní: estado de la cuestión y posibles escenarios», en Relaciones Internacionales (GERI-UAM), n.º 16, 2011, pp. 140-143, en www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/271.html.

67 Véase PARADAS, Marion. «Les crises de prolifération (Iran, Corée du Nord)», en Fondation pour la Recherche Stratégique, Les défis de la prolifération au XXIème siècle, París, 2007, pp.12 y ss.

68 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «La proliferación nuclear en Asia», en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, El auge de Asia: implicaciones estratégicas, Cuadernos de Estrategia n.º 143, Madrid: Ministerio de Defensa, 2010, p. 19.

69 Véase Centro de actualidad de la ONU, 6 de febrero de 2006, en www.un.org/apps/newsFr/storyFAr.asp?NewsID=11815&Cr=&Cr1=iran&Kw1=iran&Kw2=scell%E9&Kw3=.

A partir de entonces, el Consejo de Seguridad fue aprobando distintas resoluciones sobre este asunto –por ejemplo, las Resoluciones 1737 (2006),⁷⁰ 1747 (2007),⁷¹ 1803 (2008),⁷² 1929 (2010)⁷³ y 2224 (2015) –.⁷⁴ Todas ellas fueron adoptadas en virtud del artículo 41 de la Carta de Naciones Unidas –Capítulo VII–, con el objetivo de reforzar las presiones sobre Irán para que sus autoridades suspendieran sus programas de enriquecimiento de uranio y de desarrollo de misiles balísticos. El contenido de estas resoluciones incluía medidas de sanción relativas a las personas y entidades relacionadas con los programas nuclear y de misiles balísticos (notificación y prohibición de viajes, congelación de activos, etc.); medidas de embargo de las actividades relacionadas con estos programas; prohibiciones relativas a la enseñanza o formación especializada en materias conexas; prohibiciones a la exportación de armas iraníes y limitaciones en la cooperación militar y financiera, así como realización de inspecciones en buques y aeronaves iraníes.

Por su parte, el Gobierno de Teherán consideraba como «no válidas» e «ilegales» las medidas adoptadas por las resoluciones del Consejo de Seguridad en este asunto, y alegaba que esas medidas obstaculizarían su programa nuclear, pues este quedaba fuera del marco de las responsabilidades de la Carta de las Naciones Unidas debido a ser de naturaleza exclusivamente civil, sin ambición militar alguna.

Sin embargo, cabe señalar que ninguna de las resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad evoca el recurso a la fuerza ni explícita ni implícitamente y se limitan a advertir que, en caso de que Irán no cumpla con sus obligaciones con el OIEA, el Consejo de Seguridad procederá a adoptar otras sanciones que considere adecuadas.

En principio, Estados Unidos era proclive a una intervención armada contra Irán al igual que hizo con Irak pero, para no caer en el mismo error, ha corregido su posición inicial al recordar su nefasta experiencia iraquí, con grandes pérdidas sufridas en los ámbitos financiero, de personal y de reputación y legitimidad, junto con la postura del resto de los miembros del Consejo de Seguridad en favor de una solución negociada.⁷⁵

Las medidas coercitivas adoptadas por el Consejo de Seguridad y aplicadas por los Estados miembros de Naciones Unidas han acabado perjudicando notablemente la economía iraní, causando gran malestar en su sociedad. Quizá esta situación crítica –si descartamos otros factores estratégicos y políticos– ha sido la que ha llevado al régimen

70 Resolución 1737 (2006) del Consejo de Seguridad, de 23 de diciembre de 2006.

71 Resolución 1747 (2007) del Consejo de Seguridad, de 24 de marzo de 2007.

72 Resolución 1803 (2008) del Consejo de Seguridad, de 3 de marzo de 2008.

73 Resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad, de 9 de junio de 2010.

74 Resolución 2224 (2015) del Consejo de Seguridad, de 9 de junio de 2015.

75 VELARDE PINACHO, Guillermo. «Proliferación de armas nucleares. Irán y Corea del Norte», en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, Proliferación de ADM y de Tecnología Avanzada, Cuadernos de Estrategia n.º 153, Madrid: Ministerio de Defensa, 2011, pp. 63-74.

de Teherán a profundizar en las negociaciones con el Grupo P5+1,⁷⁶ que han culminado en 2015 con varios acuerdos sucesivos con el objetivo de limitar y controlar su programa nuclear para garantizar su carácter exclusivamente civil: un primer acuerdo-marco en abril,⁷⁷ y un acuerdo global, de julio de 2015 –que adopta un Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) a largo plazo–, hecho suyo por el Consejo de Seguridad en su Resolución 2231 (2015), de 20 de julio.⁷⁸

En el PAIC se detalla la limitación y supervisión internacional del programa nuclear iraní, a cambio del levantamiento gradual de las sanciones impuestas sobre ese país. Con sus cinco anexos, este acuerdo supone la culminación de un proceso negociador de casi doce años.

Por un lado, este acuerdo pretende garantizar que el programa nuclear de Irán tenga fines exclusivamente pacíficos, pues este Estado reafirma que jamás procurará obtener, desarrollar o adquirir armas nucleares. Pero, al tiempo, Irán espera que se le permita completar un programa nuclear pacífico, autóctono, conforme con el PAIC y con consideraciones científicas y económicas, y que sirva para fomentar la confianza y alentar la cooperación internacional. La intención es que todas las actividades del programa nuclear iraní confluyan en un programa comercial con fines exclusivamente pacíficos, que sea compatible con las normas internacionales de no proliferación.⁷⁹

El PAIC prevé unas etapas graduales establecidas de mutuo acuerdo, con límites específicos para el programa nuclear iraní, incluidas sus actividades de enriquecimiento de uranio y de I+D. Así, dispone diversas medidas de verificación para garantizar la transparencia del proceso, como la creación de una Comisión Conjunta integrada por

⁷⁶ Véase LARA FERNÁNDEZ, Belén. «Negociaciones nucleares con Irán», en *Claves de Razón Práctica*, n.º 240, 2015, pp. 40-49. Las conversaciones iniciales fueron llevadas a cabo por Francia, Reino Unido y Alemania con Irán, y desde junio de 2006 se incorporaron a las negociaciones Estados Unidos, Rusia y China. De este modo, el grupo interestatal que negoció con Irán estaba compuesto por seis países, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania (P5+1). Al grupo se unió el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de modo que el grupo se red denominó E3/UE+3.

⁷⁷ El 3 de abril 2015 fue firmado un acuerdo-marco, sobre la base del Plan de Acción Conjunto acordado en Ginebra el 24 de noviembre de 2013.

⁷⁸ Punto dispositivo 1.º de dicha Resolución 2231 (2015). En efecto, el 14 de julio de 2015 fue firmado el Acuerdo «Plan de Acción Integral Conjunto» (PAIC) entre Irán y los Estados del grupo E3/UE+3 –China, Estados Unidos, Rusia, Alemania, Francia y el Reino Unido, junto con el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad– (doc. S/2015/544). La Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, de 20 de julio, recoge dicho acuerdo en su anexo A. También en esa fecha los países del grupo mencionado y la Unión Europea formularon una declaración con objeto de promover la transparencia y crear un clima favorable a la plena aplicación del PAIC (doc. S/2015/545).

⁷⁹ Véase el apartado iv) de las disposiciones generales del PAIC. En este sentido, ambas partes (el E3/UE+3 e Irán) reconocen expresamente al Tratado de No Proliferación (TNP) como la piedra angular del régimen de no proliferación nuclear.

el E3/UE+3 e Irán para vigilar la aplicación de ese acuerdo,⁸⁰ o la prevista verificación por el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) de la aplicación de las medidas relacionadas con la energía nuclear de cumplimiento voluntario detalladas en el PAIC;⁸¹ además, se prevé la celebración periódica (al menos cada dos años) de reuniones ministeriales entre las partes para evaluar los progresos realizados y adoptar por consenso las decisiones que resulten oportunas.⁸²

No obstante, el acuerdo alcanzado deja claro que sus disposiciones y medidas solo están destinadas a ser aplicadas entre las partes del PAIC, de modo que no sientan precedente para ningún otro Estado ni para los principios fundamentales del Derecho internacional y los derechos y obligaciones en virtud del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP); esta salvaguardia también es proclamada por el Consejo de Seguridad.⁸³

Como contrapartida, la aplicación del PAIC desembocará en el levantamiento completo de todas las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas,⁸⁴ así como de las demás sanciones multilaterales y nacionales impuestas como consecuencia del programa nuclear de Irán –incluyendo las medidas de acceso al comercio, tecnología, financiación y energía–.⁸⁵ Para ello, el Consejo de Seguridad ha solicitado al OIEA la verificación de las medidas adoptadas por Irán, que el director general de ese organismo informe a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad sobre el cumplimiento iraní de sus compromisos, y que el OIEA llegue finalmente a la conclusión de que todo el material nuclear presente en Irán sigue adscrito a actividades pacíficas.⁸⁶ Pero, eso sí, si un Estado participante en el PAIC notifica un incumplimiento significativo de los compromisos asumidos en dicho acuerdo, el Consejo de Seguridad puede aprobar una resolución para volver a aplicar las anteriores medidas de sanción.⁸⁷

Con todo, cabe preguntarse de nuevo si Irán pretendía realmente poseer armas nucleares y han sido verdaderamente las presiones de la comunidad internacional, simbolizadas en las medidas coercitivas decididas por el Consejo de Seguridad, las que han logrado llegar a una solución negociada sobre el caso iraní. Ciertamente no había

80 Punto ix de las disposiciones generales del «Plan de Acción Integral Conjunto» (PAIC).

81 Apartado 15 de las disposiciones generales del PAIC.

82 Puntos x y xvi de las disposiciones generales del PAIC.

83 *Ibíd.*, punto xi; y Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, punto dispositivo 27.

84 Resolución 2231 (2015), párrafos dispositivos 7 y 8.

85 Véanse los apartados 19-27 de las disposiciones generales y el detallado Anexo II del PAIC, con respecto a las medidas que se comprometen a adoptar tanto la Unión Europea y sus Estados miembros como Estados Unidos para dejar de aplicar sanciones contra Irán.

86 *Ibíd.*, párrafos dispositivos 4-6.

87 *Ibíd.*, párrafos dispositivos 11 y 12.

pruebas sobre el carácter militar del programa nuclear de ese país, por lo que no está claro que la presión internacional sobre Irán se haya debido a un supuesto incumplimiento iraní del TNP, a que sus actividades de desarrollo nuclear constituyeran por sí mismas una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, o a la preservación de los intereses geoestratégicos de las potencias occidentales, incluyendo aquí a Israel.

El Consejo de Seguridad respecto a las potencias nucleares que no son Partes del TNP

Al Consejo de Seguridad le incumbe también el papel de tratar con los Estados nucleares que no se han incorporado al TNP, al constituir también los programas nucleares de esos países una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. La situación particular de cada caso supone una cuestión delicada para el órgano de mantenimiento de la paz, porque el Consejo de Seguridad no puede tratar con ellos sobre la base de las disposiciones del TNP.

Tras los ensayos nucleares rivales de India y de Pakistán en mayo de 1998, el Consejo de Seguridad se limitó a condenar la amenaza que suponen estos ensayos para la seguridad internacional a través de su Resolución 1172 (1998),⁸⁸ sin tener mayores repercusiones para los programas nucleares de ambos países. El Consejo de Seguridad recordó en esta resolución una vez más que «la Carta de Naciones Unidas le confiere la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales», pero no extrajo consecuencias prácticas de esa afirmación.⁸⁹

En el mismo contexto, el presidente del Consejo de Seguridad formuló dos Declaraciones sobre los ensayos realizados por ambos Estados, lamentándolos, «exhortando» la renuncia de los dos Estados a sus ambiciones nucleares y que no procedieran a realizar otros test en el futuro.⁹⁰ Para ello, les pidió que hicieran demostración de su buena voluntad y tomaran medidas inmediatas para disipar las tensiones existentes entre sí.

Estas Declaraciones presidenciales del Consejo de Seguridad revelaban la amenaza que representan tales ensayos para el régimen de no proliferación nuclear, e incitaban a buscar una solución pacífica. Sin embargo, su naturaleza jurídica dudosamente es

88 Resolución 1172 (1998) del Consejo de Seguridad, de 6 de junio de 1998.

89 En su punto dispositivo 11, la Resolución 1172 (1998) recordaba que, «de conformidad con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, ni la India ni el Pakistán podían tener la condición de Estado poseedor de armas nucleares», pese a que esos Estados no son Partes del TNP ni tampoco han firmado el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares, de 1996.

90 Declaraciones del presidente del Consejo de Seguridad S/PRST/1998/12, de 14 de mayo de 1998, y S/PRST/1998/17, de 29 de mayo de 1998, dirigidas a los ensayos nucleares realizados por India y Pakistán respectivamente.

fuente de obligación internacional, ni para los Estados miembros del TNP ni para los Estados que se encuentran fuera de ese tratado.

El Consejo de Seguridad se encuentra habilitado por el Capítulo VII de la Carta para interesarse por esos casos y adoptar medidas con que contrarrestar cualquier violación de las obligaciones de desarme y no proliferación –a pesar de que ninguno de esos dos Estados son sujetos partes del TNP–, sí estima que la actitud de India y/o Pakistán constituye una clara amenaza a la seguridad internacional. Pero lo cierto es que esos dos países están inmersos en programas de modernización de sus capacidades nucleares, sin que se haya producido reacción efectiva alguna del Consejo de Seguridad. La Resolución 1172 (1998) no hizo referencias al Capítulo VII de la Carta, lo que significa que el Consejo quiso liberarse de su responsabilidad, al obviar que puede manifestarse en estos casos con voz coercitiva. Aquí, el Consejo de Seguridad no calificó una situación sobre la base de las disposiciones coercitivas de la Carta, para no tener que sacar las consecuencias oportunas.⁹¹

Finalmente, otro caso muy controvertido es el de Israel. El probable armamento nuclear israelí supone una amenaza a sus vecinos –sobre todo a Irán–, y perturba la estabilidad y la seguridad al fomentar la desconfianza y recelo de los Estados de la región. Mientras Israel mantenga armamento atómico, es previsible que el Gobierno iraní siga con la ambigüedad calculada en su programa nuclear. Además, la estrategia israelí de disuasión nuclear puede haber servido como coartada para que el régimen sirio de Bahchar Al Asad haya decidido continuar con su armamento químico. Bajo la misma consideración, Egipto rechaza ratificar el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares y, de hecho, ha reiterado que su ratificación de este Tratado depende de que Israel, por su parte, se incorpore al TNP. Por otro lado, la presencia del armamento nuclear israelí obstaculiza los esfuerzos de la comunidad internacional para la creación de una zona libre de armas nucleares en el Oriente Medio.

Por añadidura, Israel ha venido actuando en esta cuestión de manera unilateral, sin recurrir al Consejo de Seguridad; recordemos que, de hecho, realizó en el pasado intervenciones militares contra las instalaciones de Irak y Siria (como por ejemplo, la destrucción del reactor nuclear iraquí de Osirak en junio de 1981).

Ante estas amenazas y la falta de compromiso de los Estados de Oriente Medio, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas debería pronunciarse sobre este caso: al menos, denunciar la estrategia nuclear israelí y ejercer presión sobre el Gobierno de Tel Aviv, al igual que hizo con Pakistán e India. No obstante, el Consejo de Seguridad no reacciona en este sentido porque Israel se beneficia del paraguas estadounidense en el seno de ese órgano de la ONU. Además, como es sabido, tradicionalmente Estados Unidos se contempla a sí mismo como el garante de la seguridad de Israel, lo que ha

91 El 1 de agosto de 2008, la Junta de Gobernadores del OIEA aprobó por consenso un acuerdo de control con la India, para aplicar controles a las instalaciones nucleares civiles designadas por ese Estado. El acuerdo se firmó el 2 de febrero de 2009.

permitido a este último sentirse legitimado para adoptar cualquier iniciativa de defensa que estime necesaria, independientemente de que cuente o no con el beneplácito del Consejo de Seguridad.

CONCLUSIONES

La primera reflexión que suscita el papel desempeñado por el Consejo de Seguridad ante los diferentes casos de proliferación nuclear es decepcionante: parece como si su actuación hubiera sido polémica e inútil a la vez. A nuestro juicio, el gran obstáculo con el que se topa el Consejo de Seguridad –y la ONU en general– en esta materia reside en la renuncia de las Potencias nucleares a cumplir con el compromiso de avanzar hacia un desarme nuclear efectivo, tal y como establece el TNP. La falta de voluntad real de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ha venido frustrando todas las iniciativas. Mientras que estos Estados sigan en posesión de armamento nuclear en cantidades ingentes sin control internacional institucionalizado, el Consejo de Seguridad no tendrá ni el poder ni la legitimidad suficiente que le permita resultar más firme y contundente en sus decisiones. Ante esta cruda realidad, es muy improbable que los otros Estados –nucleares y no nucleares– se presten a cooperar de manera satisfactoria. Tal evidencia frustra cualesquiera expectativas, al mismo tiempo que fomenta la proliferación nuclear.

Por otra parte, la percepción de amenaza que supone cada programa nuclear nacional no es compartida del mismo modo por los distintos miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Los Estados aceptan luchar contra el fenómeno de la proliferación nuclear solo en la medida en que esos esfuerzos no choquen con sus propios intereses nacionales y, a la inversa, se afanan en impulsar medidas y estrategias frente a los programas nacionales que consideran un obstáculo para sus intereses estratégicos. Así, las políticas de las Grandes Potencias contra la proliferación nuclear es discriminatoria; es decir, estos Estados desarrollan estrategias y actuaciones ambivalentes y adaptables a sus intereses geopolíticos y estratégicos, lo que les impulsa a favorecer y apoyar algunos programas nucleares nacionales concretos o, bien al contrario, atacar y presionar para detener otros.

El Consejo de Seguridad, como resultado principalmente de la inercia y de los desacuerdos entre sus miembros permanentes, suele postergar demasiado tiempo cualquier respuesta colectiva, de tal manera que el desarme y la no proliferación nuclear devienen quiméricos. Esta situación empantanada puede degenerar en graves consecuencias, fomentando la inseguridad internacional y la rivalidad entre los Estados.

Por desgracia, y a pesar de las condiciones de su creación y puesta en marcha, el Consejo de Seguridad ha quedado en esta materia como órgano relativamente pasivo, funciona de manera que pretende conservar el equilibrio entre las fuerzas predominantes, y solo opera en los ámbitos considerados «neutros», sin salirse de su ámbito tradicional de actividades.

Por otra parte, los Estados que han adquirido armamento nuclear o que tienen ambiciones en ese sentido no colaboran de manera satisfactoria con los organismos internacionales. De hecho, también intentan sacar provecho de la incoherencia de la política internacional, alineándose con una Gran Potencia o con otra para avanzar en su programa nuclear, o meramente para beneficiarse política y económicamente: así, Pakistán no dudó en adquirir armamento nuclear propio al constatar la falta de sanciones internacionales efectivas ante la militarización del programa nuclear indio; por su parte, viendo la falta de reacción del Consejo de Seguridad en los casos de India y Pakistán, Corea del Norte trabajó contra reloj para adquirir armas atómicas, se retiró del TNP y reveló su *status* de potencia nuclear una vez fuera de ese Tratado. Por otra parte, la ausencia de sanciones firmes del Consejo de Seguridad en estos casos y la fragmentación existente en su seno podrían ser factores que incitaran a otros Estados a desarrollar sus propios programas nucleares militares.

El choque de intereses y los recelos entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no permiten establecer una política coherente en la materia. Esto lleva a la lógica conclusión de que, mientras el Consejo de Seguridad se encuentre fragmentado, la arquitectura de la seguridad colectiva seguirá perdiendo credibilidad y eficacia.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE DE CÁRCER, Miguel. *Los nuevos compromisos de desarme y no proliferación nuclear*, Documentos de Trabajo, n.º 31, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2010.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz. «El Consejo de Seguridad en la guerra contra Irak: ¿ONG privilegiada, convalidador complaciente u órgano primordial?», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 55, n.º 1, 2003, pp. 205-222.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz. «Derecho, moral y eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad», en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, vol. I, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, pp.155-176.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «La proliferación nuclear en Asia» en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *El auge de Asia: implicaciones estratégicas*, Cuadernos de Estrategia n.º 143, Ministerio de Defensa, Madrid, 2010, pp. 165-201.
- BONDÍA GARCÍA, David. «Reflexiones teóricas sobre la progresividad en la imposición de sanciones por parte del Consejo de Seguridad», en BADÍA MARTÍ, A.; PIGRAU SOLÉ, A.; OLESTI RAYO, A., (coords.), *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la Profesora Victoria Abeillán Honrubia*, vol. 1, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 55-80.

- BOTHE, Michael, «Nuclear Weapons Advisory Opinions», en WOLFRUM, Rüdiger (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012, online edition, en www.mpepil.com.
- BROWNLIE, Ian. «Some Legal Aspects of the Use of Nuclear Weapons», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 14, n.º 2, 1965, pp. 437-451.
- CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé. *Pyongyang crisis permanente*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de opinión 24/2013, Madrid, marzo 2013.
- CASTILLO DAUDÍ, Mireya. «La ocupación militar de Irak ante el Derecho Internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 55, n.º 1, 2003, pp. 223-245.
- CERVELL HORTAL, María José. «Las armas nucleares y el Derecho Internacional», *Anales de Derecho* (Universidad de Murcia), n.º 15, 1997, pp. 205-220.
- CORTRIGHT, D.; LÓPEZ, G. A.; GERBER-STELLINGWERF, L. «The Sanctions Era: Themes and Trends in UN Security Council Sanctions Since 1990», en VAUGHAN, L. et al (eds.), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 205-225.
- EL KHATIB, Fouad. «Inspections et vérifications, leçons apprises du cas irakien», en FONDATION POUR LA RECHERCHE STRATÉGIQUE, *Les défis de la prolifération au XXIème siècle*, París, 2007, pp. 81-85.
- FALK, Richard; MEYROWITZ, Lee & SANDERSON, Jack. «Nuclear Weapons and International Law», *Indian Journal of International Law*, vol. 20, 1980, pp. 541-595.
- FERNÁNDEZ COLÓN, Gustavo. «El Tratado de No Proliferación Nuclear ¿Es posible el desarme?», en *Humania del Sur* (Universidad de Los Andes), n.º 1, julio-diciembre 2006, pp. 47-64.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (coord.). *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados*, IV Jornadas de Derecho Internacional Humanitario, Universidad de Huelva-Universidad de Sevilla, Sevilla, 1997.
- GARCÍA RICO, Elena del Mar. *El uso de las armas nucleares y el Derecho Internacional. Análisis sobre la legalidad de su empleo*, Tecnos, Madrid, 1999.
- GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José. «Corea: El sueño de una península unificada y desnuclearizada» en MINISTERIO DE DEFENSA, *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2012, pp. 286-310.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. «La Conferencia de Revisión del TNP: entre el desarme y la no-prolifерación», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 63, 2005.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. «Introducción», en CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (CESEDEN), *Respuestas al reto*

- de la proliferación*, Documentos de Seguridad y Defensa n.º 27, Ministerio de Defensa, Madrid, 2009, pp. 7-12.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. *El futuro del régimen de no proliferación nuclear: la Conferencia de Revisión del TNP de 2010*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2010.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. *La no proliferación y el desarme en perspectiva histórica*, Colección de Estudios Internacionales n.º 7, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2010.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. «La no proliferación y el desarme humanitario», en *Política Exterior*, vol. 29, n.º 166, 2015, pp. 40-52.
- GRIEF, Nicholas. «The Legality of Nuclear Weapons», en POGANY, Istvan (ed.), *Nuclear Weapons and International Law*, Aldershot, Avebury, 1987, pp. 22-52.
- HEARN, William R., «The International Legal Regime Regulating Nuclear Deterrence and Warfare», *British Yearbook of International Law*, vol. 61, 1990, pp. 199-248.
- IBÁÑEZ, Fernando. «El programa nuclear iraní: estado de la cuestión y posibles escenarios», en *Relaciones Internacionales* (GERI-UAM), n.º 16, 2011, pp. 135-164, en <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/271.html>.
- JADALI, Safinaz. «Les sanctions contre l'Iran: peut-on parler d'une stratégie efficace?», en *Chroniques* (Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, Université du Québec à Montreal), 27 de noviembre de 2012, pp. 1-6, en http://dandurand.uqam.ca/uploads/files/publications/rflexions/Chroniques_OMPOH/36_chronique_Jadali_Iran.pdf.
- JANIS, Mark W., «Do 'Laws' Regulate Nuclear Weapons?», en POGANY, Istvan (ed.), *Nuclear Weapons and International Law*, Aldershot, Avebury, 1987, pp. 53-62.
- KADELBACH, Stefan. «Nuclear Weapons and Warfare», en WOLFRUM, Rüdiger (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012-, online edition, www.mpepil.com.
- LARA FERNÁNDEZ, Belén. «El programa nuclear de Irán y la estabilidad estratégica en la zona», en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), *Boletín de información*, n.º 292, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005, en www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=oCDIQFjADahUKEwi79NyVk7jHAhVISRoKHVypCeg&url=http%3A%2F%2Fdia.net.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4574826.pdf&ei=hAnWVbuiE8iSadyepsAO&usg=AFQjCNFV45S3VxwjcVseOiczDoVtandjPQ&sig2=k8XoVaY3AEPtRPDnCs2N5w.
- LARA FERNÁNDEZ, Belén. «Negociaciones nucleares con Irán», en *Claves de Razón Práctica*, n.º 240, 2015, pp. 40-49.

- MARRERO ROCHA, Inmaculada. *Armas nucleares y Estados Proliferadores*, Universidad de Granada, Granada, 2004.
- MEYROWITZ, Elliot L., «The Laws of War and Nuclear Weapons», *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 9, n.º 2, 1983, pp. 227-258.
- MOORE, John N., «Nuclear Weapons and the Law: Enhancing Strategic Stability», *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 9, 1983, pp. 263-268.
- NOVOSSLOFF, Alexandra, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*, Bruylant, París, 2003.
- OETTE, L. «A Decade of Sanctions against Iraq: Never Again! The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council», *European Journal of International Law*, vol. 13, n.º 1, 2002, pp. 93-104.
- PARADAS, Marion. «Les crises de prolifération (Iran, Corée du Nord)», en Fondation pour la Recherche Stratégique, *Les défis de la prolifération au XXIème siècle*, París, 2007, pp. 12-16.
- POGANY, Istvan (ed.). *Nuclear Weapons and International Law*, Aldershot, Avebury, 1987.
- POGANY, Istvan. «Nuclear Weapons and Self-Defence in International Law», en *idem* (ed.), *Nuclear Weapons and International Law*, Aldershot, Avebury, 1987, pp. 63-83.
- QUEVEDO RUIZ, José Ramón. «Naciones Unidas y la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva. Logros y expectativas», en MINISTERIO DE DEFENSA (ed.), *Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI*, Monografías del CESEDEN n.º109, Ministerio de Defensa, Madrid, 2009, pp. 129-178.
- REMIRO BROTONS, Antonio. «¿Naciones Unidas o Naciones “a la orden”?» en ROLDÁN PANADERO, Concha; MATE RUPÉREZ, Manuel Reyes y AUSÍN DÍEZ, Txetxu (coords.). *Guerra y paz: en nombre de la política*, Calamar, Madrid, 2004, pp. 83-104.
- SALAZAR SERANTES, Gonzalo de. «El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI», *Documentos CIDOB. Seguridad y Política Mundial*, n.º 4, 2004.
- SHAW, Malcolm N., «Nuclear Weapons and International Law», en POGANY, Istvan (ed.), *Nuclear Weapons and International Law*, Aldershot, Avebury, 1987, pp. 1-21.
- STOIBER, Carlton. «Le droit nucléaire au Conseil de sécurité des Nations Unies» en OCDE, *Le droit nucléaire international: Histoire, évolution et perspectives*, París, 2010, pp. 101-117.

- VELARDE PINACHO, Guillermo. «Proliferación de armas nucleares. Irán y Corea del Norte», en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Proliferación de ADM y de Tecnología Avanzada*, Cuadernos de Estrategia n.º 153, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011, pp. 46-78.
- WECKEL, Philippe. «Santions du Conseil de sécurité : un champ d'étude interdisciplinaire par nature», en Société Française pour le Droit international, *Droit international et relations internationales: Divergences et convergences*, Pedone, París, 2010, pp. 55-75.
- WECKEL, Philippe. «Le Conseil de sécurité des Nations Unies et l'arme nucléaire», *Annuaire Français de Droit International*, vol. 52, 2006, pp. 178-197.
- ZACCARA, Luciano. «Irán y la cuestión nuclear», *Política Exterior*, n.º 109, enero/febrero de 2006, pp. 113-121.
- ZARKA, Jean-Claude. *Relations internationales*, 4.^a ed. Ellipses, París, 2010.
- ZANDERS, Jean Pascal (ed.), *Nuclear Weapons after the 2010 NPT Review Conference*, Chaillot Paper n.º 120, EU Institute for Security Studies, París, 2010.

Artículo recibido: 3 de febrero de 2015

Artículo aceptado: 13 de abril de 2015

Luis Francisco Cepeda Lucas

Teniente coronel de Infantería/ Diplomado de Estado Mayor. Máster en Military Art and Science, General Studies, en 2009, Fort Leavenworth (Kansas) y Máster en Military Art and Science, Theater Operations, en 2010, Fort Leavenworth (Kansas).

Correo: lucepedalu@hotmail.com

TEORÍA DE LA GUERRA DE CLAUSEWITZ EN LA LUCHA CONTRA LA INSURGENCIA (COIN): ¿MANTIENE SU VALIDEZ?

Resumen

Tras los cruentos atentados del 11 de septiembre de 2001 sobre Washington y Nueva York, EE. UU., se implicó en una «Guerra Global contra el Terrorismo» (Global War on Terror, GWOT) que llevó a sus fuerzas militares a empeñar la mayor parte de sus recursos humanos y materiales en la lucha contra el fanatismo y el extremismo islamista por todo el mundo, especialmente en Afganistán e Irak. Pero la necesidad de hacer frente al tipo específico de adversario en estos dos escenarios, y en su contexto específico, hizo que hubiesen de adoptar una especial forma de empleo del poder militar, diferente de la propia para hacer frente a un adversario convencional que tradicionalmente había guiado la actuación de los ejércitos.

Así, la lucha contra la insurgencia (COIN) se convirtió en la pasada década en el principal empeño de las Fuerzas Armadas norteamericanas y demás países occidentales, con múltiples implicaciones en los ámbitos organizativos, doctrinales y sobre todo de cambio de mentalidad en sus componentes, más predispuestos para hacer frente a un adversario en términos simétricos y con aplicación de la máxima potencia de combate para su rápida y completa destrucción. En definitiva, supuso un cambio al paradigma de empleo de la fuerza preferente en la cultura militar y la forma de hacer la guerra de los componentes de los ejércitos occidentales, y en particular de EE.UU.

Por tanto, la adopción del que puede denominarse «paradigma COIN» ha dominado la actuación de las fuerzas militares norteamericanas para poder cumplir su misión en Afganistán e Irak hasta el cambio estratégico impuesto por la administración Obama hacia 2012, momento en

el que se produjo una reorientación de las prioridades en los postulados esenciales de la política de seguridad y defensa de EE. UU., hacia el escenario Asia-Pacífico¹. Ello ha llevado a poner en cuestión la validez actual de los principios generales identificables en los conflictos armados a lo largo de la historia, es decir, los fundamentos de la teoría de la guerra que han dominado la organización, preparación y equipamiento de los ejércitos en los últimos tiempos.

Este artículo pretende analizar la permanencia de la naturaleza de la guerra en su concepción tradicional, en el contexto del paradigma COIN, como forma de conflicto que prevalece en la actualidad. Para ello, se toma como base de estudio la teoría de la guerra del célebre filósofo prusiano Carl von Clausewitz publicada en su obra magna «De la Guerra» (On War). Concebida en la primera mitad del siglo xix, a la luz de sus experiencias y reflexiones sobre las campañas napoleónicas, continúa siendo referencia obligada en todo estudio sobre la naturaleza de la guerra. Esta teoría se analiza a la luz de los principios básicos del adversario prevalente en la actualidad: la insurgencia, siendo COIN la estrategia para combatirla.

La hipótesis para el desarrollo de este análisis es que la guerra, en el sentido de pugna entre las voluntades de dos adversarios para imponerse, con el empleo de la fuerza, cuenta con unos principios intrínsecos y una lógica que son identificables y extensivos también a las dinámicas propias de un conflicto de lucha COIN. El análisis realizado permitirá obtener conclusiones sobre el grado de identificación de los postulados propios de una teoría de la guerra como la del célebre Clausewitz en la lucha contra la insurgencia y, con ello, si esta teoría de este genial prusiano mantiene su validez en un contexto de COIN. En definitiva, si debe establecerse el certificado de defunción del célebre prusiano, o continúa vivo y con buena salud.

Palabras clave

Contrainsurgencia (COIN), Clausewitz, teoría de la guerra, guerra asimétrica, insurgencia global.

Abstract

Following the bloody attacks on Washington and New York on September 11, 2001, the United States got involved in a Global War on Terror, GWOT, leading military forces to insist on dedicating most of their human resources and materials in the fight against Islamist fanaticism and extremism throughout the world, in particular in Afghanistan and Iraq. But the need to confront this specific type of adversary in these two scenarios, and within its particular context, led the armed forces

1 U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense, January 2012. http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf (Consultado el 2 de agosto de 2015).

to adopt a special form of military power, different from that which had traditionally been used to face a conventional adversary.

Thus, the war on insurgency (COIN) in the last decade became the main focus for the American armed forces and for those from other western countries, with multiple implications in the organizational and doctrinal fields, and, above all, in the change of mindset of its participants, more prone to combat an adversary in symmetric terms, and with the application of maximum strength combat for a rapid and total destruction. In short, it meant a change in the paradigm of the preferred use of force in the military culture, and the way to wage war by the members of Western armies, particularly of the United States.

Therefore, the adoption of what may be called the “COIN paradigm” has dominated the action of the American armed forces to fulfill their mission in Afghanistan and Iraq up to the strategic change imposed by the Obama administration in 2012, moment in which there was a redirection of priorities of the essential postulates of the security and defense policy of the United States toward the Asia-Pacific scenario. This has led one to question the current validity of the general principles identified in armed conflicts throughout history; in other words, the fundamentals of the theory on war that have controlled the organization, preparation, and equipment of armies in the past.

This article intends to analyze the persistence of the nature of war in its traditional concept, within the context of the COIN paradigm, as the form of conflict that prevails presently. To do so, the theory of war of the famous Prussian philosopher Carl von Clausewitz, published in his major work *On War*, has been used as a basis for this study. Written during the first half of the 19th century, in light of his experiences and reflections about the Napoleonic campaigns, it is still a required reference for all studies regarding the nature of war. This theory is analyzed in view of the basic principles of today's predominant adversary: insurgency, with COIN as the strategy to combat it.

The hypothesis for the development of this analysis is that war, in the sense of the struggle between the will of two adversaries to prevail, through the use of force, has intrinsic principles and a logic that are identifiable and can also be extended to the dynamics which are characteristic of a COIN struggle. The analysis undertaken will lead to the development of conclusions regarding the degree of applicability of the premises characteristic of a theory of war, such as the one of the famous Clausewitz in the struggle against insurgency and, with it, if the theory of the brilliant Prussian is still valid in a COIN context. In short, whether the death certificate of the famous Prussian should be issued, or he is still alive and in good health.

KeyWords

Counterinsurgency (COIN), Clausewitz, war theory, asymmetric warfare, global insurgency.

TEORÍA DE LA GUERRA DE CLAUSEWITZ EN LA LUCHA CONTRA LA INSURGENCIA (COIN): ¿MANTIENE SU VALIDEZ?

LA INSURGENCIA Y LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL PARADIGMA COIN

La categorización del adversario en un conflicto armado básicamente ha contado con dos conceptualizaciones principales. Por un lado se encuentra el enemigo convencional o regular, con ejércitos con una organización, equipamiento y doctrina adaptados a su actuación en el campo de batalla frente a otro enemigo de similares características. Y por otro lado se encuentra otro tipo de adversario no convencional o irregular, que en las últimas décadas ha contado con numerosas conceptualizaciones, como «asimétrico», «terrorista», «guerrillero», «revolucionario», «híbrido» o «irregular», hasta la más comúnmente empleada denominación de «insurgente».

A mediados de los setenta, el profesor Andrew Mack acuñó el término «enemigo asimétrico», que a diferencia del convencional, busca su victoria no por su superioridad en el campo de batalla, sino por su ataque preferente a la voluntad política del bando contrario para continuar el conflicto, pero evitando el enfrentamiento abierto.² Esta consideración del adversario se produce en el contexto de la posguerra de Vietnam, reflejando la situación a que se había enfrentado EE. UU., en los años anteriores. Con ello se populariza el concepto de «conflicto asimétrico», que encuentra su eco en documentos oficiales y publicaciones doctrinales norteamericanas a partir de 1995.³

A lo largo de la historia de la guerra, ha sido una constante la búsqueda de las vulnerabilidades y debilidades del adversario para explotarlas en beneficio propio. Esta forma de enfrentamiento del débil contra el fuerte, de David contra Goliath, es tan antigua como la propia historia de los conflictos armados. Es famosa la obra de Sun Tzu, estratega militar y filósofo de la antigua China, que en el siglo V antes de Cristo se refería a la conveniencia de evitar un enfrentamiento contra las fortalezas del adversario.

2 “In every case, success for the insurgents arose not from a military victory on the ground – though military successes may have been a contributory cause – but rather from the progressive attrition of their opponents’ political capability to wage war. In such asymmetric conflicts, insurgents may gain political victory from a situation of military stalemate or even defeat.” MACK, Andrew. Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict. World Politics, Vol. 27, No. 2, January 1975, p. 177. <http://web.stanford.edu/class/polisci211Z/2.2/Mack%20WP%201975%20Asymm%20Conf.pdf> (consultado el 2 de agosto de 2015).

3 La primera referencia en un documento oficial norteamericano sobre el enfrentamiento asimétrico se encuentra en la principal publicación doctrinal conjunta, Joint Publication 1. Joint Warfare of the Armed Forces of the United States, editada en enero de 1995.

rio, haciendo el máximo uso de la decepción y el engaño. Ello podría llevar a la conclusión de que todo conflicto es asimétrico por naturaleza, en cuanto a que siempre cada bando busca atacar las debilidades del adversario con las fortalezas propias.⁴ Más aún, podría argumentarse que EE. UU., es el país con las Fuerzas Armadas más asimétricas del mundo, por cuanto ninguna otra nación puede enfrentarse al poder militar norteamericano en términos simétricos o de igualdad.⁵ No obstante, lo que proporciona validez al concepto de conflicto asimétrico, y relevancia para el objeto de estudio de este artículo, es el recurso preferente por parte del bando más débil militarmente a tácticas y procedimientos innovadores, distintos de los convencionales, a fin de compensar su inferioridad en el campo de batalla. Este puede considerarse como el fundamento del concepto de asimetría en un conflicto bélico.⁶ Para el profesor y experto en estrategia Colin S. Gray, la amenaza asimétrica está caracterizada principalmente por el empleo de medios y procedimientos inusuales, irregulares, que no son reconocibles por las leyes y usos de la guerra, que tratan de evitar la respuesta eficaz de nuestras estrategias y medios, provocando a su vez que esta sea desproporcionada e indiscriminada.⁷

Y es en esta conceptualización del adversario asimétrico donde debe encuadrarse a la insurgencia. El insurgente es el adversario asimétrico por excelencia. Busca fundamentalmente minar la voluntad de resistencia política del adversario en la consecución de sus objetivos, con el empleo de medios y procedimientos diferentes de los propios de un enfrentamiento en términos simétricos o convencionales.

A mediados del siglo xx, el término insurgencia comienza a difundirse para hacer referencia a este adversario esencialmente asimétrico, de la mano de diversos autores que pueden considerarse como «clásicos COIN».⁸ Uno de los más relevantes es el fran-

4 BOWYER, Daren. The Moral Dimension of Asymmetric Warfare: Accountability, Culpability and Military Effectiveness. En Theodor VAN BAARDA y D.E.M. VERWEIJ (Eds.), *The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare. Counterterrorism, Democratic Values, and Military Ethics*. p. 137. Leiden, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

5 THOMAS, Timothy. Deciphering Asymmetry's World Game. *Military Review*, July- August 2001. p. 33. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/thomas_asym.pdf (consultado el 2 de mayo de 2015).

6 MCKENZIE, Kenneth. The Revenge of the Melians: Asymmetric Threats and the Next QDR. MacNair Paper 62, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2000. p. 95. www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/mcnair62.pdf (consultado el 21 de julio de 2015).

7 GRAY, Colin S. Thinking Asymmetrically in Times of Terror. *Parameters*, Spring 2002. p. 5. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/02spring/gray.htm> (consultado el 21 de julio de 2015).

8 Entre los reconocidos como «clásicos COIN» se encuentran Mao Tse-tung, el «Ché» Guevara, el general Giap, los británicos C. E. Caldwell, T. E. Lawrence (más conocido como «Lawrence de Arabia»), Sir Robert Thomson y Frank Kitson, y los franceses Roger Trinquier y David Galula. Más recientemente, son una referencia obligada para el estudio del desarrollo del moderno paradigma COIN el australiano David Kilcullen, y los norteamericanos John Nagl, David Ucko, Gian Gentile, Fred Kaplan y el general David Petraeus.

cés David Galula,⁹ quien en los años sesenta escribió dos obras con sus experiencias en la guerra de Argelia contra la insurgencia que alcanzarían una gran repercusión en este campo.¹⁰ Para Galula, la razón de ser de COIN es articular «una reacción contra la insurgencia»,¹¹ por lo que es esencial conocer sus procedimientos y razón de ser, en definitiva, su objetivo final, para poder combatirla de forma eficaz.

Este objetivo final van a contar siempre con una particularidad esencial: su carácter político. La actividad insurgente cuenta siempre con un carácter finalista, con un objetivo último que puede ser calificado genéricamente como de índole político. Este objetivo político puede adoptar distintas formas, a fin de satisfacer reivindicaciones de tipo religioso, étnico, o ideológico, entre otras, y en ello encuentra su diferenciación respecto de otros tipos de violencia que tienen un carácter de mero enriquecimiento económico y que se consideran simplemente como crimen organizado.¹²

Así, la insurgencia tratará de subvertir el régimen político y social existente, en definitiva de alterar el *statu quo*, por medio de la subversión, la acción política, la insurrección, la violencia armada, y el terrorismo.¹³ Cada movimiento insurgente cuenta con sus propios objetivos, bien sea la constitución de un Estado-nación independiente respecto de una potencia ocupante, bien sea conformar una suerte de califato o estado de corte islamista, entre otros. Pero en cualquier caso, el empleo de la violencia por parte de la insurgencia siempre va a contar con un denominador común: su finalidad política. Puede afirmarse que es esta la característica fundamental de la insurgencia.

Del estudio de la literatura de los clásicos COIN, así como de otros autores relevantes en este campo, cabe concluirse otras dos características definitorias de la insurgencia respecto de otros tipos de violencia. Por un lado, el empleo de tácticas, técnicas y procedimientos distintos de los convencionales, con desprecio a las leyes y usos de la guerra. Por otro lado, la necesidad de contar con una población afín, que proporciona el apoyo ideológico y material a la insurgencia, y que a su vez constituye el nuevo campo de batalla donde se desarrolla el conflicto.

Entre las tácticas, técnicas y procedimientos que definen la actuación de la moderna insurgencia, el terrorismo es la forma de violencia más habitual, en el que los objetivos

9 Galula ha sido referido como «el Clausewitz de COIN», en reconocimiento a la enorme influencia que sus ideas han tenido para la conformación del moderno paradigma COIN.

10 Estas obras son «Pacificación en Argelia 1956-1958», escrita en 1963, y «Guerra de Contrainsurgencia» (Counterinsurgency Warfare), de 1964, siendo esta última la más relevante.

11 GALULA, David. Counterinsurgency Warfare. Theory and Practice. New York, Praeger Publishers, 2005. p. 43. (Obra original publicada en 1964).

12 STEVEN, Graeme. y GUNARATNA, Rodham. Counterterrorism: A Reference Handbook. Santa Barbara, CA, ABC-CLIO Inc., 2004. p. 4.

13 KILCULLEN, David. Countering Global Insurgency. Journal of Strategic Studies, Vol. 28, No. 4, August 2005, p. 603. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402390500300956> (consultado el 15 de octubre de 2014).

preferentes se encuentran entre la población civil a fin de causar impacto psicológico y terror entre la comunidad o sociedad-objetivo, con efectos desproporcionados con respecto a los efectos físicos de sus acciones.¹⁴ El terrorismo ha sido una forma de violencia ampliamente utilizada en las últimas décadas,¹⁵ pero que en los últimos años ha alcanzado una dimensión desconocida hasta entonces, como demostraron los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE. UU., y los del 11 de marzo de 2004 en Madrid, entre otros. El terrorismo, en manos de la insurgencia en Afganistán e Irak, en el contexto de las operaciones COIN llevadas a cabo por las fuerzas militares occidentales en el pasado decenio, ha encontrado así mismo una nueva manifestación.

La segunda característica central de la insurgencia es su actuación en el contexto de un determinado sector de la población, de un grupo social de referencia, identificado por sus peculiaridades religiosas o ideológicas, del que recibe su apoyo y que, a su vez, constituye el referente de sus acciones. Mao Tse-tung se refería a esta realidad al afirmar que la insurgencia debe vivir «como pez en el agua», en referencia metafórica al grupo social de apoyo que necesariamente precisa el insurgente para poder llevar a cabo sus acciones.¹⁶ Ello ha llevado a Sir Rupert Smith, general británico retirado con amplia experiencia bélica, a afirmar que los conflictos actuales son «guerras entre la población» (*Wars amongst the people*), con el campo de batalla confundido entre la población civil, y en las que esta es tanto objetivo a atacar como a defender.¹⁷

Siendo la razón de ser de COIN el contrarrestar a una insurgencia,¹⁸ estas características que pueden considerarse como definitorias de un movimiento insurgente son a su vez esenciales para la conceptualización de COIN. Pero más aún, sirven para la

14 REINARES, Fernando. Terrorismo y Antiterrorismo. Barcelona, Paidós, 1998. p. 15.

15 Desde finales del siglo XIX, cabe distinguir cuatro «oleadas» o fases en la manifestación del fenómeno terrorista. La primera es la «oleada anarquista», que desde 1880 se prolongaría unas cuatro décadas. Le sigue la «oleada anticolonial», manifestada hasta la década de los sesenta, en el contexto de las guerras de independencia. La tercera fue la «oleada de la nueva izquierda», prácticamente extinguida a finales de los noventa. Y en la actualidad nos encontramos en la cuarta oleada u «oleada religiosa». RAPOPORT, David. The Four Waves of Modern Terrorism. En CRONIN, Audrey Kurth y LUDS, James M. (Eds.). *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Washington, DC, Georgetown University Press, 2004. pp. 46-73.

16 MAO TSE-TUNG. On Guerrilla Warfare. Translated by Samuel B. Griffith. Champaign, IL, University of Illinois Press, 1961. Ver Capítulo 6, «The Political Problems of Guerrilla Warfare», pp. 88-93.

17 SMITH, Sir Rupert. *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*. London, The Penguin Group, 2005. p. 3.

18 David Kilcullen, asesor principal en COIN al general Petraeus en Irak, en 2007 y 2008, y posteriormente a la secretaria de Estado norteamericana Condoleezza Rice, y considerado como un referente en la actualidad para el estudio de COIN, ha definido «contrainsurgencia» como «el conjunto de medidas adoptadas para suprimir una insurgencia», que son de índole militar, político, económico, diplomático y psicológicas. KILCULLEN, David. *Counter-insurgency Redux. Survival: Global Politics and Strategy*, 48:4, 30 Nov 2006, pp. 111-130. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/uscoin/counterinsurgency_redux.pdf (consultado el 14 de agosto de 2014).

identificación de las dos escuelas tradicionalmente reconocidas sobre la forma de abordar la lucha contra la insurgencia. Por un lado, la escuela «centrada en el enemigo» (*enemy-centric*) interpreta la lucha contra la insurgencia fundamentalmente en términos de aplicación de la fuerza militar sobre los elementos y células insurgentes para su neutralización o destrucción física. Y por otro, el modelo «centrado en la población» (*population-centric*) considera que el esfuerzo principal de COIN debe centrarse en la protección a la población y en ganar su aquiescencia hacia la causa contrainsurgente, privando así a la insurgencia del favor de la población.¹⁹

Se trata de dos concepciones diferentes de interpretar COIN; la primera más enfocada hacia acciones contrterroristas y de acción directa con empleo de la fuerza, y la segunda orientada hacia cometidos de construcción de naciones (*nation-building*) y cooperación con la población civil. No obstante, una campaña COIN siempre combina elementos de ambas, incluso cambiando la prioridad a lo largo del tiempo de un modelo COIN a otro.²⁰ Es este el caso de la guerra de Vietnam, en la que desde una estrategia COIN basada en operaciones de «búsqueda y destrucción» (*search and destroy*) preferida por el general Westmoreland, jefe de las fuerzas norteamericanas en Vietnam, se evolucionó más tarde hacia una estrategia de «ganar corazones y mentes» (*winning hearts and minds*) con el sucesor de Westmoreland, el general Abrams.

CLAUSEWITZ Y LAS ERRÓNEAS LECTURAS DE SU TEORÍA DE LA GUERRA

La teoría de la guerra de Clausewitz ha sido y es «frecuentemente citada, raramente leída, y muy pocas veces entendida».²¹ Existe una serie de asociaciones conceptuales preconcebidas que identifican la teoría clausewitziana con la forma tradicional y convencional de hacer la guerra, de forma que normalmente se refieren ambos conceptos como sinónimos.

Así mismo, Clausewitz ha llegado a ser calificado por el célebre estratega e historiador británico Sir Basil Liddell Hart como «el apóstol de la guerra total», siéndole atri-

19 Ver un amplio estudio de las características de uno y otro modelo de COIN, y las consecuencias de su aplicación en Afganistán, en SPRINGER, Nathan. *Stabilizing the Debate Between Population-Centric and Enemy-Centric Counterinsurgency: Success Demands a Balanced Approach*. Fort Leavenworth, Kansas, U.S. Army Command and General Staff College, 2011. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA547334 (consultado el 4 de agosto de 2015).

20 U.S. GOVERNMENT. *Counterinsurgency Guide*, January 2009. p. 15. Bureau of Political-Military Affairs, Department of State. <http://www.state.gov/documents/organization/119629.pdf> (consultado el 4 de agosto de 2015).

21 FRANKLIN, William. *Clausewitz on Limited Wars*. *Military Review*, June 1967, pp. 23-29. <http://www.clausewitz.com/bibl/Franklin-ClausewitzOnLimitedWar.pdf> (consultado el 22 de julio de 2015).

buida a su teoría una preferencia por la guerra total.²² Ambas afirmaciones no reflejan la realidad del pensamiento de Clausewitz.

Así, existe una tendencia a identificar el argumentario clausewitziano con un enfrentamiento entre contendientes de capacidades similares, con un conflicto simétrico, en términos convencionales, argumento este utilizado por ciertos autores para concluir la no aplicabilidad de la teoría de Clausewitz al nuevo paradigma del conflicto asimétrico y la guerra irregular actual.²³

Otros autores, si bien conceden que la esencia de la teoría de Clausewitz ha permanecido vigente a lo largo de las décadas, consideran que los recientes cambios revolucionarios en materiales y tecnología obligan a su revisión y actualización.²⁴

Una característica esencial de la teoría de la guerra de Clausewitz es que fue concebida sin el carácter prescriptivo de otras teorías que, en aquel entonces, ofrecían fórmulas y recetas para el éxito en el conflicto armado. Así, los modelos estratégicos de von Bülow y Jomini, destacados pensadores militares de finales del siglo XVIII y principios del XIX, se basaban en sistemas geométricos de líneas de avance y toma de puntos geográficos clave,²⁵ cuya aplicación sistemática conduciría necesariamente a la victoria en un conflicto armado.

En el caso de Jomini,²⁶ este expone la aniquilación de las Fuerzas Armadas del adversario como la forma segura de conseguir la victoria,²⁷ mediante la implementación de estas formulaciones eminentemente sistemáticas. No cabría, pues, en sus formulaciones, hablar del «arte» de la guerra, quedando reducida su práctica a una «ciencia». De forma similar, para von Bülow, la fórmula del éxito estaba basada en el empleo de la fuerza en masa y máxima potencia de fuego, de forma que el bando que era capaz

22 BASSFORD, Christopher. John Keegan and the Grand Tradition of Trashing Clausewitz. *War and History*, v.I, no. 3, November 1994. <http://www.clausewitz.com/readings/Bassford/Keegan/> (consultado el 21 de julio de 2015).

23 “Asymmetrical wars do not fit in with either Clausewitz’s concept of war between basically equal parties or the traditional concept of international humanitarian law.” PFANNER, Toni. *Asymmetrical Warfare from the Perspective of Humanitarian Law and Humanitarian Action*. *International Review of the Red Cross*, Vol. 87, Nr 857, March 2005, p. 158. http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_857_pfanner.pdf (consultado en mayo de 2014).

24 “Although Clausewitz’ basic and most important theories are as valid today as they were when first set down on paper, the growing political, economic, and technological complexities of the modern world require the updating of his theories.” HANDEL, Michael I. (Ed.) *Clausewitz and Modern Strategy*. London, Frank Cass, 1989. p. 10.

25 MARINI, Alberto. *De Clausewitz a Mao Tse-tung*. Pleamar, Buenos Aires, 1981. p. 44.

26 “Jomini also wrote of discovering ‘secrets’ and ‘keys’ to victory and, indeed, to the whole science of war.” ECHEVARRIA, Antulio J. *Clausewitz and Contemporary War*. Oxford University Press. New York, 2007. p. 15.

27 NAGL, John A. *Learning to Eat Soup with a Knife. Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*. Chicago, IL, The University of Chicago Press, 2005. p. 18.

de aplicar estos principios debía necesariamente alcanzar la victoria. Ello convertía en irrelevantes el talento y genio militar.²⁸

La popularidad de que entonces gozaban estas teorías fue el motivo de que en la época de su aparición, hacia mediados del siglo XIX, la obra de Clausewitz no contara con muchos seguidores, dada la preferencia del momento por estas teorías que formulaban principios o recetas para garantizar el éxito en la guerra.²⁹ No obstante, puede considerarse que aquellas teorías basadas en fórmulas seguras para la victoria quedan necesariamente invalidadas con el paso del tiempo, ante la cambiante naturaleza del contexto en que se desarrolla el conflicto armado. Este no es el caso de la obra clausewitziana, cuya ambición fue la de conseguir «una revolución en la teoría de la guerra»,³⁰ basando su concepción sobre el fenómeno bélico en la conjunción de sus experiencias personales, una lógica rigurosa, y el análisis de ejemplos históricos.³¹

Un segundo argumento esgrimido por los críticos a Clausewitz es el referido a su atribuida preferencia por la «guerra total». Por este hecho, ya en la primera mitad del siglo XX, Clausewitz contaba con feroces críticos, como es el caso de Basil Liddell Hart. Este influyente pensador británico atribuía al prusiano la responsabilidad indirecta de la tragedia que supuso la Primera Guerra Mundial, dado el predicamento de las tesis clausewitzianas en el pensamiento militar del momento, y la interpretación errónea que los líderes militares británicos habrían hecho del concepto de «guerra absoluta» de la obra de Clausewitz. Esta predilección de los estrategas militares por la supuesta visión «totalitaria» de la guerra de Clausewitz habría sido la causa directa de la atroz carnicería de la guerra de trincheras y la muerte de millones de combatientes en la Gran Guerra.³²

No obstante, Clausewitz ha sido malinterpretado como proponente de una teoría para la «guerra total», lo que sería atribuible a una interpretación errónea de su concepto de «guerra absoluta». El profesor e historiador norteamericano Antulio Echevarría, reconocido como uno de los mayores expertos en la obra del genial prusiano, ha

28 ECHEVARRIA. Clausewitz and Contemporary War. Op. Cit. p. 14.

29 “To Clausewitz, war was a messy affair that could not be reduced to a set of lessons or laws. Its uniqueness lay in its complexity, which could only be comprehended by the military genius. It is for this reason that Jomini’s work, as well as that of other theorists who attempted to reduce war to a set of ‘principles’ that would guarantee success, was more popular than that of ‘On War’.” HANDEL. Op. Cit. p. 2.

30 STRACHAN, Hew y HERBERG-ROTHER, Andreas (Ed.). Clausewitz in the Twenty- First Century. Oxford University Press, New York, 2007. p. 17.

31 ECHEVARRIA, Antulio J. Clausewitz and the Nature of the War on Terror. En: STRACHAN y HERBERG-ROTHER. Op. Cit. p. 218.

32 “And Liddell Hart’s sustained attacks bore fruit. For well over a generation, Clausewitz’s reputation in the West was the one that Liddell Hart had conjured up: the ‘Mahdi of Mass,’ the ‘apostle of total war,’ the ‘evil genius of military thought,’ the man whose ‘gospel’ had been ‘accepted everywhere as true’ and was directly responsible for the pointless carnage of the First World War.” BASSFORD. John Keegan and the Grand Tradition of Trashing Clausewitz. Op. Cit.

estudiado este extremo, argumentando que el concepto de «guerra absoluta» expuesto por Clausewitz en su obra se encuentra en realidad asociado a una escalada sin límites en el empleo de recursos para el conflicto, que es irrealizable por la propia naturaleza finita de los recursos. Sin embargo, este concepto ha sido a menudo erróneamente identificado con el de «guerra total»,³³ concepto este que Clausewitz ni siquiera menciona en su obra.³⁴ La guerra total llevada a cabo por la Alemania de Hitler poco tiene que ver con la idea de guerra absoluta de la teoría clausewitziana.

Pero es en la pasada década cuando existen diversos autores, estrategas y académicos de prestigio que dan por acabada la «era clausewitziana» de la guerra,³⁵ ante la aparición de una nueva amenaza difusa, irregular, distinta de los ejércitos convencionales, y que conlleva una forma diferente de concebir y hacer la guerra respecto de la que tradicionalmente ha caracterizado el enfrentamiento armado.

Entre estos críticos más recientes se encuentran el historiador Martin van Creveld, para quien los nuevos conflictos han convertido en obsoletas las teorías clásicas de Clausewitz;³⁶ el estratega Edward Luttwak, quien ve superado el modelo de Clausewitz en el actual periodo de «guerra postheroica»;³⁷ y Steven Metz, quien considera preciso superar la filosofía norteamericana de la guerra, predominantemente clausewitziana, para poder llevar a cabo la imprescindible transformación de sus fuerzas militares.³⁸

En este punto, para evaluar la pertinencia de la teoría de Clausewitz en relación con el paradigma COIN, que es y previsiblemente será la constante en la actuación de las Fuerzas Armadas norteamericanas y, por extensión, de sus aliados occidentales,

33 ECHEVARRIA. Clausewitz and Contemporary War. Op. Cit. p. 40.

34 “The last [category of war], ‘total war,’ while widely attributed to Clausewitz, does not appear in On War at all and is in fact completely antithetical to his approach.” BASSFORD, Christopher. Clausewitz in English: The Reception of Clausewitz in Britain and America. New York, Oxford University Press, 1994. <http://www.clausewitz.com/readings/Bassford/Cworks/Works.htm> (consultado el 6 de agosto de 2015).

35 Completo trabajo sobre Clausewitz y la escuela de pensamiento en relación con las nuevas guerras en SCHUURMAN, Bart. Clausewitz and the “New Wars” Scholars. Parameters, Spring 2010. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/2010spring/40-1-2010schuurman.pdf> (consultado el 24 de julio de 2015).

36 “The present volume also has a message – namely, that contemporary ‘strategic’ thought is rooted in a ‘Clausewitzian’ world-picture that is either obsolete or wrong.” VAN CREVELD, Martin. The Transformation of War. New York, Free Press, 1991. p. ix.

37 “Both [Napoleon’s and Clausewitz’s models] were fully appropriate to the circumstances of the two world wars and also of the Cold War as far as the planning of nonnuclear operations was concerned. Neither fits present circumstances, domestic or international”. LUTTWAK, Edward N. Toward Post-Heroic Warfare. Foreign Affairs, May/June 1995, p. 3. <http://www.foreignaffairs.com/articles/50977/edward-n-luttwak/toward-post-heroic-warfare>. (consultado el 24 de julio de 2015).

38 METZ, Steven. A Wake for Clausewitz: Toward a Philosophy of 21st-Century Warfare. Parameters, Winter 1994-95, pp. 126-132. <http://www.clausewitz.com/readings/Metz.htm> (consultado el 22 de julio de 2015).

se va a analizar por un lado lo recogido en la obra de Clausewitz en relación con la insurgencia y la guerra irregular, y por otro lado, se examinarán los considerados como principios troncales de la teoría clausewitziana en relación con COIN.

LA GUERRA IRREGULAR EN LA OBRA DE CLAUSEWITZ

Con anterioridad a la publicación de la obra que le hizo inmortal, «De la Guerra», Clausewitz ya había dado muestras de su interés por el estudio de la guerra de guerrillas. En unas conferencias impartidas en 1811 en la Escuela de Guerra de Berlín, expuso sus conclusiones del análisis de la rebelión en la Vendée en 1793-1796, la insurrección en el Tirol en 1809, y sobre todo la guerra de la independencia española a partir de 1808, lo que ha permitido su calificación como «uno de los primeros teóricos sobre las guerras de liberación nacional».³⁹

El caso español fue propuesto por Clausewitz en 1812 como ejemplo a seguir para liberar a Prusia de la ocupación entonces llevada a cabo por las fuerzas napoleónicas, ante la incapacidad de derrotarlas en campo abierto, y presentando la situación en España como modelo a seguir de movilización de todos los recursos de la nación en la lucha por la independencia.⁴⁰

En «De la Guerra», Clausewitz dedica un breve capítulo a lo que denomina «El Pueblo en Armas»,⁴¹ dentro de la parte dedicada a la defensa. A esta situación se llega por la incapacidad de las fuerzas regulares para defender el territorio ante un ejército invasor. Las fuerzas guerrilleras deberán evitar el enfrentamiento contra el grueso de este ejército invasor, hostigándole y negando su control de ciertas áreas del territorio.⁴² Así, Clausewitz considera la utilización de la guerra de guerrillas en el contexto de la

39 "It is safe to say, then, that biographically and intellectually 'people's war' was at the heart of Clausewitz's career." DAASE, Christopher. Clausewitz and Small Wars. En: STRACHAN y HERBERG-ROTHER. Op. Cit. p. 183.

40 Íbid. p. 190.

41 CLAUSEWITZ, Carl Von. On War. Edited and Translated by Michael HOWARD and Peter PARET. New Jersey, Princeton University Press, 1984. Ver Book Six "Defense", Chapter Twenty-Six "The People in Arms". pp. 479-483. Los historiadores Michael Howard y Peter Paret han sido reconocidos como dos de los mayores expertos en la obra de Clausewitz.

42 "Militia and bands of armed civilians cannot and should not be employed against the main enemy force- or indeed against any sizable enemy force. They are not supposed to pulverize the core but to nibble at the shell and around the edges. They are meant to operate in areas just outside the theater of war – where the invader will not appear in strength – in order to deny him these areas altogether." Íbid. p. 480.

guerra convencional, ante la derrota de las fuerzas regulares, como último recurso, y siempre en coordinación con la actuación de estas.⁴³

Más de un siglo después, Mao capturó la esencia de este concepto clausewitziano. La utilización de la guerra de guerrillas como paso previo hasta la constitución de fuerzas regulares, organizadas sobre la base y como evolución de las fuerzas guerrilleras, que son las que finalmente conseguirán la victoria, supone la creencia de Mao en que la aplicación de la fuerza militar representaba «la última etapa en la guerra revolucionaria».⁴⁴

Las fuerzas guerrilleras debían evolucionar en el contexto de la lucha revolucionaria, por tanto, hacía formaciones armadas de gran entidad, siendo el fin último la creación de un ejército regular.⁴⁵ Por tanto, para Mao, la guerra de guerrillas no supone sino la etapa inicial en la estrategia revolucionaria.⁴⁶

Este argumento es adoptado así mismo por el «Ché» Guevara, para quien la victoria final solo será posible cuando el ejército guerrillero evolucione para alcanzar las características de un ejército regular.⁴⁷ En Indochina y posteriormente en la guerra de Vietnam el general Giap, jefe de las fuerzas militares de Vietnam del Norte, quien dirigió la lucha primero contra los franceses, y posteriormente contra los norteamericanos, adoptó las tres fases definidas por Mao, pero dando prioridad a las operaciones militares con fuerzas convencionales sobre las propiamente guerrilleras.

43 “For Clausewitz, guerrilla warfare was a strategy to be employed only if the regular armed forces were defeated. Furthermore, it should be executed in close coordination with the regular armed forces.” HANDEL. Op. Cit. p. 16.

44 “Although Mao employed every technique he could devise to shift the correlation of forces, he knew that the final destruction of the Nationalist government would depend on a maneuver campaign by conventional forces: ‘The concept that guerrilla warfare is an end in itself and that guerrilla activities can be divorced from those of the regular forces is incorrect’.” HAMMES, Thomas X. *The Sling and the Stone. On War in the 21st Century*. St. Paul, MN, Zenith Press, 2004. p. 54.

45 “... Mao always regarded the ultimate aim as the creation of a regular army capable of meeting and defeating opponents on the conventional battlefield.” Ver Chapter 4, “Mao Tse- Tung and Revolutionay Warfare”, en BECKETT, Ian F. W. *Modern Insurgencies and Counter- Insurgencies. Guerrillas and their Opponents Since 1750*. New York, Routledge, 2001. p. 73.

46 “These guerrilla operations, established by Mao Tse-tung, must not be considered as an independent form of warfare. They are but one step in the total war, just one aspect of the revolutionary struggle.” VAN BAARDA y VERWEIJ D.E.M. Op. Cit. p. 387.

47 «Queda bien establecido que la guerra de guerrillas es una fase de la guerra que no tiene de por sí oportunidades de lograr el triunfo, es además una de las fases primarias de la guerra y se irá desenvolviendo y desarrollando hasta que el Ejército Guerrillero, en su crecimiento constante, adquiera las características de un Ejército Regular [...] El triunfo será siempre el producto de un Ejército Regular, aunque sus orígenes sean el de un Ejército Guerrillero». GUEVARA, Ernesto «Ché». *La Guerra de Guerrillas*. Centro de Estudios «Ché Guevara». Nueva York, Ocean Sur, 2006. p. 7.

Así, Giap lanzó varias ofensivas con amplio empleo de fuerzas regulares, como la campaña del delta del río Rojo contra los franceses en 1951, y contra los norteamericanos en Vietnam del Sur en la ofensiva del Tet de 1968, y de Semana Santa de 1972.⁴⁸ Con ello parecía buscar un atajo al proceso revolucionario, adelantando la consecución de la tercera fase de enfrentamiento en operaciones que pueden considerarse convencionales.

Puede comprobarse, por tanto, que Clausewitz no solo se ocupó en su obra y actividad académica sobre la idiosincrasia de la guerra irregular y la insurgencia, sino que actores fundamentales en el ámbito de la insurgencia como Mao Tse-tung, el «Ché» Guevara y el general Giap parecieron asumir en su actividad guerrillera principios clausewitzianos.

HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE COIN EN EL CONTEXTO DE LA TEORÍA DE CLAUSEWITZ

Llegados a este punto, es preciso estudiar a continuación los dos principios que pueden considerarse centrales y definitorios de la teoría de la guerra de Clausewitz, analizando si continúan siendo relevantes a la luz de los nuevos tiempos y la lucha COIN. Estos dos pilares de la teoría clausewitziana son, por un lado, la subordinación de la guerra a los fines políticos, con la famosa máxima de “la guerra es la continuación de la política por otros medios” como paradigma esencial en su concepción.⁴⁹

Y por otro lado, la identificación de la «trinidad» representada por la hostilidad y pasión, el azar y la probabilidad, y el propósito, asociadas respectivamente al pueblo, las fuerzas militares y el gobierno, como elementos centrales o fuerzas que conforman la naturaleza del fenómeno bélico.⁵⁰

48 BECKETT. Op. Cit. p. 80.

49 “... war is only a branch of political activity; that it is in no sense autonomous [...] The only source of war is politics [...] The main lines along which military events progress, and to which they are restricted, are political lines that continue throughout the war into the subsequent peace.” CLAUSEWITZ. Op. Cit. p. 605. Ver Book Eight, Chapter Six, “B. War is an Instrument of Policy”. pp. 605-610. Ver también Book One, Chapter One, paragraph 24. “War is Merely the Continuation of Policy by other Means”. p. 87.

50 “War is more than a true chameleon that slightly adapts its characteristics to the given case. As a total phenomenon its dominant tendencies always make war a paradoxical trinity – composed of primordial violence, hatred, and enmity, which are to be regarded as a blind natural force; of the play of chance and probability within which the creative spirit is free to roam; and of its element of subordination, as an instrument of policy, which makes it subject to reason alone. The first of these three aspects mainly concerns the people; the second the commander and his army; the third the government.” CLAUSEWITZ. Op. Cit. p. 89.

La interpretación de estos dos principios troncales del pensamiento clausewitziano a la luz de un contexto de COIN permitirá obtener conclusiones sobre la pervivencia de las tesis del filósofo prusiano en los conflictos preferentes de este principio de siglo XXI, prácticamente dos siglos después de la formulación de su teoría.

La guerra como acto político

Clausewitz considera la guerra como un acto esencialmente de carácter político, como un instrumento de la política, a cuyos fines está subordinado el esfuerzo bélico.⁵¹ Este puede considerarse como el argumento central de la teoría de Clausewitz y su aportación fundamental al pensamiento sobre la naturaleza de la guerra: en definitiva, su «revolución copernicana».⁵²

Así, el mensaje fundamental de su obra es la primacía de la política en el acto bélico, siendo este el elemento central y definitorio de la naturaleza de la guerra.⁵³ Hasta el punto de que puede apreciarse un «determinismo político» en su teoría, de forma que las circunstancias sociales, culturales, económicas, éticas y otras, implicadas en el conflicto bélico se encuentran indefectiblemente condicionadas por la política.⁵⁴

Esta proposición, no obstante, es discutida por algunos autores. El historiador John Keegan sostiene que la guerra tiene fundamentalmente razones culturales y religiosas, quedando las consideraciones políticas subordinadas a las anteriores.⁵⁵ Otro de los notables críticos de Clausewitz, Martin van Creveld, cree que afirmar que la guerra sirve a los propósitos de la política es presuponer una racionalidad en la acción del Estado-nación a través de la guerra que es contraria a la irracionalidad intrínseca de la guerra, lo que invalidaría este principio; así, para van Creveld, guerra y política no pueden jamás ser compatibles.⁵⁶

En relación con lo anterior, Antulio Echevarria sostiene que el fenómeno de la guerra tal y como se está desarrollando en la era de la globalización continúa siendo un

51 “...war is not merely an act of policy but a true political instrument, a continuation of political intercourse, carried on with other means.” CLAUSEWITZ. Op. Cit. p. 87.

52 HANDEL. Op. Cit. p. 7.

53 ECHEVARRIA, Antulio J. Globalization and the Nature of War. Strategic Studies Institute, March 2003. p. 5. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub215.pdf> (consultado el 24 de marzo de 2014).

54 ECHEVARRIA. Clausewitz and Contemporary War. p. 84.

55 KEEGAN, John. A History of Warfare. New York, Alfred A. Knopf, 1994. pp. 24, 46.

56 VAN CREVELD. Op. Cit. pp. 33-62, 124-126.

hecho fundamentalmente político, siendo esta la esencia de la naturaleza de la guerra.⁵⁷ Es precisamente su consideración como una forma de hacer política lo que explica los cambios en la forma de llevar a cabo el enfrentamiento bélico a lo largo de la Historia, que se deben a la exigencia de adaptarse a los fines políticos del momento.⁵⁸

La conceptualización de la guerra como un acto subordinado a la actividad política se sitúa en el epicentro de las modernas teorías de las relaciones cívico-militares, entendidas como la interacción entre los líderes políticos y militares del Estado-nación.⁵⁹ Según estas, el poder político debe ejercer el denominado «control civil» sobre el poder militar, que se encuentra subordinado a aquel. Según la teoría «normal» de las relaciones cívico-militares, expuesta por Samuel Huntington en 1957 en su célebre obra *The Soldier and the State* como la forma deseable de interacción entre líderes políticos y militares, los ámbitos civil y militar deben mantener cada uno su propia esfera de autonomía, siendo no deseables las intromisiones de uno de los poderes en el ámbito del otro, pero en cualquier caso asumiendo la primacía del poder civil sobre el militar.⁶⁰

Esta teoría huntingtoniana de las relaciones cívico-militares ha sido la prevalente frente a otras teorías que defienden formas alternativas de interacción entre ambas esferas y diversas manifestaciones del principio del «control civil» sobre el estamento militar, pero que en ningún caso cuestionan la subordinación de este a los designios del poder político. Puede comprobarse, por tanto, la concordancia entre el principio básico de las relaciones cívico-militares en el mundo occidental y la tesis central del pensamiento clausewitziano: la subordinación de la guerra a los fines de la política.

No obstante, las posibilidades que hoy día proporcionan las nuevas tecnologías aplicadas a los sistemas de mando y control para la conducción de las operaciones militares permiten un seguimiento de detalle y en tiempo real, por parte de las autoridades civiles, de lo que acontece en la zona de operaciones. Este hecho impone nuevas exigencias a la conducción de guerra, al permitir una supervisión de detalle y

57 “War is foremost a political act and that policy alone determines (or ought to determine) the object for which a war is to be fought, the scale of effort to be exerted, and the means to be employed. Since policy gives war purpose and direction, so the reasoning goes, it forms the central element in war’s nature.” ECHEVARRIA. *Globalization and the Nature of War*. Op. Cit. p. 5.

58 “The fact that war was not an independent thing, but a subconcept of politics also helped explain why its nature was so variable: war took on different forms over time to serve the diverse political purposes that call it into being.” ECHEVARRIA. *Clausewitz and Contemporary War*. Op. Cit. p. 69.

59 Debe diferenciarse el concepto de «relaciones cívico-militares», en los términos referidos, con el de «cooperación cívico-militar» (civil-military cooperation, CIMIC), este último relativo a las acciones de colaboración y cooperación que establecen los jefes militares a todos los niveles, en apoyo del cumplimiento de su misión, con los actores civiles en general, tanto con la población local y sus autoridades, como con organizaciones nacionales, no gubernamentales, agencias y organismos civiles. El ámbito de CIMIC es, pues, más amplio que el de las relaciones cívico-militares.

60 HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil- Military Relations* (19a. Ed.). Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2002. (Obra original publicada en 1957).

al minuto en la ejecución de las acciones de las fuerzas militares sobre el terreno, hasta niveles impensables hace unas décadas. Ello deja la puerta abierta a intromisiones no siempre deseables por parte de las autoridades políticas hasta los escalones más bajos, provocando a su vez tensiones inevitables en las relaciones cívico-militares. En último extremo, son los mandos militares, y no los líderes civiles, los «gestores de la violencia»,⁶¹ y como tales, deben poder ejercer este cometido con la debida autonomía. Pero siempre según las directrices emanadas del poder político, como el propio Clausewitz se apresuraría a añadir.

A ello se suma la aversión de la opinión pública occidental hacia las bajas propias y los daños colaterales entre la población, lo que es una razón fundamental para el creciente control político sobre las operaciones militares llevadas a cabo en estos conflictos, que es favorecido a su vez por las herramientas que las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones e información ponen al alcance para la «microgestión» de la zona de operaciones desde los más altos niveles. Lo anterior, unido a la prolongación en el tiempo de la intervención militar, que caracteriza a las operaciones de estabilización llevadas a cabo, trae como consecuencia el ajuste de los fines políticos de la acción militar, para adaptarlos a la cambiante situación y permitir así una «estrategia de salida» que ponga fin a la intervención, como se ha puesto en evidencia recientemente en ambos escenarios.

Por otro lado, el poder político puede movilizar las «pasiones hostiles» de la opinión pública en apoyo de los fines de la guerra con una mayor facilidad que antaño, gracias a las posibilidades ofrecidas por la globalización, seña distintiva del mundo actual. A su vez, la globalización ofrece posibilidades hasta ahora desconocidas para que los grupos insurgentes y terroristas coordinen y, sobre todo, difundan sus acciones, gracias a las nuevas tecnologías y alcance de los medios de comunicación social y redes sociales. Así mismo, esta globalización facilita la proliferación de las armas de destrucción masiva u otros medios de agresión novedosos, como la ciberguerra.⁶² En definitiva, si bien el poder político puede aprovechar las ventajas de la globalización en su lucha contra la insurgencia, esta también obtiene provecho de las nuevas posibilidades que ofrece. Pero todo ello en el contexto de que la guerra ha sido, es y continuará siendo un acto fundamentalmente político.

Desde el punto de vista del adversario irregular o insurgente, se ha expuesto con anterioridad la naturaleza esencialmente política que caracteriza la actividad de estos grupos, más allá de una mera actividad criminal con fines lucrativos. Para Mao Tse-tung, la lucha de guerrillas debe contar con una definida finalidad política para poder alcanzar la victoria, en lo que puede considerarse como una clara influencia de las

61 HERSPRING, Dale. *The Pentagon and the Presidency. Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush*. Lawrence, KS, University Press of Kansas, 2005. p. 6.

62 ECHEVARRIA. *Globalization and the Nature of War*. Op. Cit. p. 21.

teorías de Clausewitz.⁶³ De hecho, Mao cita directamente al filósofo prusiano en uno de sus ensayos, siendo además perceptible su influencia en la sentencia maoísta: «la política es guerra sin baño de sangre; la guerra es política con baño de sangre».⁶⁴ La preeminencia del factor político para Mao es evidente.

La insurgencia global que representan los grupos yihadistas, a pesar de su actuación descentralizada, cuentan con una clara dirección política que proporciona el fin último a sus acciones, y hace que su centro de gravedad sea de naturaleza política e ideológica, más que física.⁶⁵ La *fatwa* o edicto promulgado por Osama bin Laden en 1998, por el que declaraba la *yihad* o «guerra santa a cruzados y judíos»,⁶⁶ es una muestra de los poderes religiosos y políticos que el líder de Al-Qaeda se arrogaba.⁶⁷ Y la respuesta de EE. UU., a los dramáticos ataques del 11-S, articulada por parte de la administración Bush en torno a la declaración de la «guerra al terrorismo», viene a refrendar el carácter político de la reacción norteamericana. El mero empleo del término GWOT indicaba la pretendida la dimensión política de la respuesta norteamericana a la nueva amenaza.⁶⁸

Por tanto, puede afirmarse que el enfrentamiento armado en la GWOT, denominada posteriormente la «Guerra Larga» (*Long War*), en cuyo contexto se desarrollan las operaciones COIN, se ve determinado por la naturaleza eminentemente política de los fines de sus contendientes.⁶⁹ Las operaciones militares de EE. UU., y sus aliados en

63 “As the first practitioner to define insurgency, Mao, like Clausewitz, understood that war is fundamentally a political undertaking.” HAMMES. Op. Cit. p. 51.

64 BECKETT. Op. Cit. p. 73.

65 “Yihadist organizations, such as al-Qaeda, might well have decentralized cells and other sympathetic organizations operating globally, if somewhat autonomously. Nonetheless, a certain political unity can be found in their avowed hatred of apostasy and secularism.” ECHEVARRIA. Clausewitz and Contemporary War. Op. Cit. p. 186.

66 Tras su fatwa en 1996, declarando la guerra a las fuerzas norteamericanas que ocupaban los Santos Lugares en Arabia Saudí, en 1998 Bin Laden publicaba también en un diario londinense una segunda fatwa, para declarar la guerra santa o yihad a cruzados y judíos. Esta segunda fatwa aparecía firmada por Osama bin Laden, líder de Al-Qaeda; Ayman al-Zawahiri, entonces líder del grupo Yihad Egipcia; y varios otros líderes de grupos islamistas radicales. BIN LADEN, Osama. Declaration of War against the Crusaders and Zionists. Al Quds Al Arabi, February 23, 1998. http://www.pbs.org/newshour/updates/military-jan-june98-fatwa_1998/ (consultado el 21 de julio de 2015).

67 “Bin Laden issued a fatwa calling for jihad, indicating that bin Laden claimed religious authority (necessary to issue a fatwa) and political authority as a Muslim ruler (needed to issue a call to jihad).” KILCULLEN. Countering Global Insurgency. Op. Cit. p. 598.

68 Íbid. p. 597.

69 “Both the United States and al-Qaeda are clearly using, or attempting to use, armed force to achieve ends that are as political as they are religious or secular in nature.” ECHEVARRIA. Clausewitz and the Nature of the War on Terror. Op. Cit. p. 213.

Irak y Afganistán han sido guiadas por una clara finalidad política, así como la de sus oponentes, lo que permite afirmar que se ha tratado de un «conflicto clausewitziano».⁷⁰

La concepción trinitaria en COIN

El segundo aspecto considerado definitorio de la teoría de Clausewitz es el referido a la existencia de tres fuerzas concurrentes en la guerra, la denominada «trinidad»:⁷¹ hostilidad y pasión; azar y probabilidad; y propósito, representadas, respectivamente, por el pueblo, el ejército, y el gobierno. Se trata de los tres elementos principales que conforman el fenómeno bélico.⁷² Estos actúan de forma concurrente, con una relación causa-efecto entre ellos, influyendo la actuación de cada uno en los otros, y explicando así el dinamismo del fenómeno de la guerra a lo largo de los tiempos. Así mismo, contribuyen todos ellos a definir un «universo de la guerra» caracterizado por la violencia, el peligro, la fricción, la incertidumbre, y el esfuerzo físico.⁷³

Según Colin S. Gray, Clausewitz ambicionó alumbrar una teoría general de la guerra que fuese aplicable tanto a la guerra regular como irregular.⁷⁴ La naturaleza dinámica de la guerra, como consecuencia de la actuación de las fuerzas que intervienen en la concepción trinitaria de Clausewitz, hace inviable una aproximación prescriptiva a una teoría de la guerra que pretenda ser válida con carácter general.⁷⁵ Ello puede

70 “The 9/11 attacks may have changed the character and even the nature of war. However, much of what happened thereafter, and especially the American invasions of Afghanistan and Iraq, does not support that proposition. Armed forces were used by the United States and Britain in the pursuit of political objectives: the actions of both governments were Clausewitzian in the most hackneyed sense.” STRACHAN y HERBERG-ROTHER. Op. Cit. p. 4.

71 Con el término «trinidad», el filósofo prusiano pretendía enfatizar por un lado la naturaleza distintiva de cada uno de estos tres elementos, pero por otro lado la pertenencia de todos ellos a un todo indivisible, el fenómeno de la guerra, en una metáfora sobre la concepción de la Santísima Trinidad en la religión cristiana. Ver ECHEVARRIA. Clausewitz and Contemporary War. Op. Cit. p. 70.

72 “Clausewitz’s wondrous trinity captures the principal tendencies or forces at work in war by bringing them together in the form of a brilliant synthetic metaphor.” ECHEVARRIA. Clausewitz and the Nature of the War on Terror. Op. Cit. p. 204.

73 ECHEVARRIA. Clausewitz and Contemporary War. Op. Cit. p. 74.

74 “A general theory of war and strategy, such as that offered by Clausewitz and in different ways also by Sun-tzu and Thucydides, is a theory with universal applicability. Because war and strategy are imperially authoritative concepts that accommodate all relevant modalities, a single general theory of war and strategy explains both regular and irregular warfare.” GRAY, Colin S. Irregular Enemies and the Essence of Strategy: Can the American Way of War Adapt? Strategic Studies Institute, March 2006. p. 4. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB650.pdf> (consultado el 21 de julio de 2015).

75 “In a perfect world, understanding the nature of war would preclude attempts to use armed conflict to achieve something it cannot. It would alert us to the fallacy of developing rigid, one-sided

considerarse como un factor decisivo a la hora de validar la teoría de Clausewitz como modelo para la comprensión del actual fenómeno de la guerra.

No debe buscarse en la teoría clausewitziana, pues, una fórmula infalible para el triunfo en un contexto COIN, si bien cabe plantear si existen aspectos de esta teoría que son aplicables en dicho contexto, cada vez más frecuente en los conflictos actuales.

En relación con las guerras irregulares, algunos autores no reconocen la validez de la concepción trinitaria de la guerra, por considerar que son desarrolladas fuera del marco de los Estados-nación, ámbito este al que se circunscribiría dicha trinidad.⁷⁶ Dado que los actores no estatales llevan a cabo la guerra de una forma completamente diferente a la ejercida por los Estados, nos encontramos con el concepto de «guerra no trinitaria»,⁷⁷ expuesto por van Creveld como forma de desacreditar la validez de la concepción clausewitziana de la guerra en el ámbito de la GWOT.⁷⁸ Más aún, es difícilmente aceptable la existencia del fenómeno bélico fuera del ámbito de los Estados-nación, a quienes se les ha atribuido tradicionalmente el monopolio de la guerra, lo que ha constituido la norma desde la firma del Tratado de Westfalia hace prácticamente cuatro siglos.⁷⁹

Existe así mismo un enfoque tecnocéntrico en la interpretación de esta visión trinitaria, que aboga por incluir una cuarta fuerza o elemento determinante en la naturaleza de la guerra actual, cual es el componente «material», derivado de la reciente

theories or formulae that purport to guarantee victory. The nature of war, as Clausewitz presented it, and which history validates, is too dynamic for that.” ECHEVARRIA Antulio J. *Clausewitz and Contemporary War*. p 77.

76 “The fact that nearly all the wars that have been fought in the last 15 years or so have had states involved on no more than one side (frequently the losing side) changes everything.” LIND William S., SCHMITT John F., y otros. “Fourth Generation Warfare: Another Look”. *Marine Corps Gazette*, December 1994, pp. 34-37. <http://indianstrategicknowledgeonline.com/web/4Th%20GENERATION%20WARFARE%20ANOTHER%20LOOK.pdf> (consultado el 15 de octubre de 2014).

77 OSINGA, Frans. On Boyd, Bin Laden, and Fourth Generation Warfare as String Theory. On *New Wars*, 26 June 2007, p. 10. Oslo. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/boyd/osinga_4gw_boyd_copyright2007.pdf (consultado en mayo de 2014).

78 “The War on Terror is precisely the kind of conflict that scholars, such as van Creveld, wrongly refer to as ‘non-trinitarian’ on the grounds that it does not fit within Clausewitz’s concept of the trinity.” ECHEVARRIA. *Clausewitz and the Nature of the War on Terror*. Op. Cit. p. 217.

79 “The Four Generations began with the Peace of Westphalia in 1648, the treaty that ended the Thirty Years’ War. With that treaty, the state established a monopoly on war. Previously, many different entities had fought wars—families, tribes, religions, cities, business enterprises—using many different means, not just armies and navies [...] Now, state militaries find it difficult to imagine war in any way other than fighting state armed forces similar to themselves.” LIND, William. *Understanding Fourth Generation War*. *Military Review*, Sep- Oct 2004, p. 13. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/lind.pdf> (consultado el 13 de junio de 2014).

revolución tecnológica.⁸⁰ No obstante, se reconoce que en la guerra de guerrillas la pasión representada por el pueblo tiene un mayor peso que este cuarto elemento representado por la tecnología.⁸¹ Los adelantos en la guerra de la información, pues, si bien han alterado la forma en que se conduce la guerra, no habrían alterado su naturaleza.⁸²

Población civil, fuerzas militares y gobierno, los elementos trinitarios de la concepción de la guerra para Clausewitz, pueden ser considerados como «las tres patas de un banco» que ejemplifica la imprescindible relación que debe existir entre las autoridades civiles, políticas y militares en la lucha contra la insurgencia.⁸³ Estos tres elementos intervinientes en el fenómeno de la guerra corresponden, pues, a otras tantas instituciones, que a lo largo de la historia de los conflictos pueden adoptar distintas formas de manifestación, pero que son depositarias de las mismas fuerzas: hostilidad y pasión, azar e incertidumbre, y propósito hacia un fin.⁸⁴

En un escenario de lucha COIN son perfectamente identificables estos elementos. Mao supo realizar una interpretación correcta de las tres fuerzas intervinientes en todo conflicto armado en el desarrollo de su teoría sobre la guerra de guerrillas, concediendo al pueblo, con su potencial de hostilidad y pasión, la primacía sobre los demás,⁸⁵ si bien fue la concurrencia sinérgica de estas tres fuerzas las que decidieron la victoria final de la insurgencia de Mao sobre el gobierno nacionalista chino.

En este sentido concuerda con la visión de Clausewitz sobre el valor de la pasión aportada por el sentimiento nacional de la población,⁸⁶ que en el caso de la guerra de

80 “The impact of the technological revolution on warfare is not simply quantitative or environmental- it is indicative of a much deeper qualitative and psychological change as well [...] For this reason, I suggested adding a fourth material dimension Clausewitz’ triad, which is based on the three human, political, and organizational dimensions.” HANDEL. Op. Cit. p. 11.

81 *Ibid.* p. 61.

82 LONSDALE, David. Clausewitz and Information Warfare. En STRACHAN y HERBERG-ROTHE. Op. Cit. p. 249.

83 “As with all warfare, it is impossible to divorce the military from the political and civil. Crucially, the interrelationship between the respective leaders creates the conditions for success and for failure.” BENEST, David. British Leaders and Irregular Warfare. En VAN BAARDA y VERWEIJ D.E.M. Op. Cit. p. 174.

84 ECHEVARRIA, Antulio J. Fourth-Generation War and Other Myths. Strategic Studies Institute, November 2005. p. 7. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=632> (consultado el 6 de enero de 2014).

85 “Mao’s contribution to the theory of warfare is an even closer interlinking of the people, the army, and the government than that discovered by Napoleon and analyzed by Clausewitz. In fact, the people in and of themselves were the greatest weapon the Communists possessed, both in their struggle against the Japanese invaders and in the temporarily postponed fight against the Nationalists. In Mao’s own words, “The richest source of power to wage war lies in the masses of the people.” NAGL. Op. Cit. p. 21.

86 “Clausewitz emphasizes that national enthusiasm cannot only be used offensively to conquer foreign countries but also defensively to protect the national homeland. For him, people’s war is the

guerrillas contaría con una mayor preponderancia sobre los otros dos elementos trinitarios.⁸⁷ De hecho, las luchas contra las insurgencias de signo comunista no representan una nueva forma de guerra, sino una adaptación de la trinidad de Clausewitz, de forma que el valor decisivo que el filósofo prusiano otorgaba a la derrota del ejército enemigo se ha visto sustituido en COIN por la necesidad de derrotar la voluntad de la población de apoyar la causa insurgente, consiguiendo su separación de ella.⁸⁸ Es, en definitiva, lo defendido por la escuela de COIN «centrada en la población», que se convirtió en prevalente en la «Guerra Larga» llevada a cabo preferentemente en Afganistán e Irak.

Por tanto, en el escenario COIN que ha caracterizado la actuación de las fuerzas militares occidentales, cabe identificar también estas tres fuerzas que componen la concepción trinitaria de la guerra de Clausewitz, si bien con ciertas adaptaciones. Así, el elemento que representa la hostilidad y la pasión está identificado con la población afín a la causa insurgente, en el caso de la GWOT con la comunidad musulmana que se considera agraviada por lo que perciben como humillaciones y agresiones de Occidente.

El segundo elemento trinitario, el propósito o finalidad política, ha sido proporcionado por la dirección del movimiento insurgente global que trata de dar un propósito político a su lucha contra «infiel y apóstata», representado hace años por la cúpula de Al-Qaeda,⁸⁹ si bien sustituida recientemente por otras entidades.

Y el tercer elemento, el azar y la probabilidad, representado por las fuerzas militares, son identificables con las células yihadistas armadas, los que las apoyan, y los que están decididos a formar parte de ellas llegado el caso. Este elemento actúa condicionado tanto por las directrices que emanan del elemento que proporciona dirección o suerte de gobierno, como por su interacción con el elemento representado por la comunidad musulmana, que necesariamente deben atraer a su causa. Las tres fuerzas que representan la visión trinitaria de la guerra para Clausewitz son, pues, identificables, así como la relación causa-efecto entre todas ellas.

Puede concluirse, por tanto, que las tres fuerzas que componen el concepto trinitario de la guerra para Clausewitz están presentes en todo tipo de conflictos, y por tanto

defensive side of the offensive 'levee en masse' [...] National will -or, to use more current parlance, political identity- is particularly crucial in asymmetrical constellations, since it tends to help the underdog." DAASE. Op. Cit. p. 192.

87 HEERWAGEN, Belinda. Carl Von Clausewitz and his Relevance as a Contemporary Theorist. U.S. Army War College. Carlisle Barracks, PA, March 2007, p. 8. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA468496> (consultado el 7 de octubre de 2014).

88 "Far from Communist insurgency's being a new kind of war, it is in fact merely an adaptation of Clausewitz's "remarkable trinity" [...] Now defeating the army required that the people be defeated as well -or at least persuaded not to fight on behalf of, nor even support, the insurgents." NAGL. Op. Cit. p. 25.

89 ECHEVARRIA, Antulio J. Clausewitz and Contemporary War. p. 75.

también en un entorno de COIN.⁹⁰ A lo largo de la historia de los conflictos, la hostilidad, el azar y el propósito en la conducción de la guerra siempre han estado presentes en distintos niveles de intensidad e importancia, siendo también identificables en la «Guerra Larga».⁹¹ Son estos los tres elementos primarios y definitorios de la trinidad clausewitziana, y se han mantenido inalterables.

Complementario a las tres fuerzas primarias, hostilidad, azar, y propósito o racionalidad, se encuentran lo que puede denominarse elementos secundarios de la trinidad, sobre la base de colectivos e instituciones asociadas a cada uno de los elementos primarios. Estas son, respectivamente, el pueblo, el ejército, y el gobierno. No constituyen en sí la esencia de la concepción trinitaria de la guerra, sino que son representaciones subjetivas de ellas, y cambiantes con el paso del tiempo.⁹² Pero los elementos primarios, la base trinitaria de Clausewitz, permanecen inalterables, como se ha expuesto con anterioridad.

Por tanto, es en la confusión sobre lo que suponen los elementos trinitarios de Clausewitz donde radica uno de los motivos para que se argumente la invalidez de su teoría. Pueblo, ejército y gobierno no son sino elementos trinitarios secundarios, que sufren modificaciones y adaptaciones, con diferentes conceptualizaciones según el tipo de conflicto y el entorno operativo. Identificar la concepción trinitaria de Clausewitz con estos tres elementos es una visión reduccionista y simplista de su auténtico significado.⁹³ Sin embargo, la interacción de los tres elementos trinitarios primarios es identificable, por tanto, en las campañas COIN que predominan en las operaciones militares de este principio de siglo.

En este sentido, una estrategia para luchar eficazmente contra la amenaza representada por la *yihad* global debe ocuparse de cada uno de los tres elementos de la triada, constituyendo en cualquier caso el elemento «pasión y odio» u hostilidad, representado por el conjunto de la población musulmana potencialmente afín a esta suerte de insurgencia global, el que debe recibir una mayor prioridad por parte de los gobiernos

90 “Indeed, his portrayal appears accurate, for we find these forces present, in varying degrees, in every war, ancient or modern, traditional or otherwise. From the standpoint of the war on terror, for instance, hostility is quite a strong force indeed.” ECHEVARRIA. *Fourth-Generation War and Other Myths*. Op. Cit. p. 6.

91 ECHEVARRIA. *Clausewitz and Contemporary War*. Op. Cit. p. 74.

92 “... the trinity is not the people, government, and military -as some have argued, but rather the principal tendencies: hostility, purpose, and chance. Clausewitz held that the institutions themselves to be little more than the subjective representations of those tendencies. Thus, the fundamental problem with so-called non-trinitarian war is that it does not understand the concept it purports to negate.” ECHEVARRIA. *Clausewitz and the Nature of the War on Terror*. Op. Cit. p. 217.

93 WILLIAMSON, Steven. *From Fourth Generation Warfare to Hybrid War*. Strategic Studies Institute. U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA, 2009. p. 10. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA498391 (consultado el 6 de agosto de 2015).

occidentales,⁹⁴ lo que está de acuerdo con los principios de Mao sobre la guerra de guerrillas expuestos anteriormente. En definitiva, se trata de implementar, preferentemente, una COIN «centrada en la población». Todo lo anterior, unido a la identificación de los rasgos fundamentales de su teoría de la guerra en las características del paradigma actual del conflicto, hace que pueda concluirse que la teoría de la guerra de Clausewitz mantiene su validez para explicar el fenómeno bélico que caracteriza el marco en el que se desarrollan las actuales operaciones COIN.⁹⁵

CONCLUSIONES

A pesar del giro copernicano que la administración norteamericana del presidente Obama ha pretendido realizar a fin de evitar futuras implicaciones en conflictos de construcción de naciones y lucha contra la insurgencia, en respuesta a lo puede denominarse el «síndrome afgano-iraquí», este tipo de guerras serán las prevalentes en el siglo que comienza. Tienen sus raíces conceptuales en los conflictos asimétricos, en los que uno de los bandos, conscientemente, recurre a medios y procedimientos distintos de los convencionales, apoyados por una población afín de referencia, y con una finalidad política determinada. Este bando es la insurgencia, siendo COIN la respuesta para hacerle frente. De ahí la imposición del paradigma COIN como forma preferente de empleo del poder militar en los últimos tiempos.

Puede apreciarse que la teoría de la guerra del filósofo prusiano Carl von Clausewitz, elaborada en la primera mitad del siglo XIX en un contexto dominado por la posguerra napoleónica, y en el que se imponían otras teorías de la guerra de carácter prescriptivo, ha superado la prueba del paso del tiempo, y continúa siendo perfectamente válida en el entorno actual. Además de ser reflejada en su obra, la guerra irregular que caracteriza los conflictos actuales incluye los elementos distintivos de la teoría clausewitziana.

Los dos elementos que pueden considerarse centrales, como son el carácter eminentemente político de la guerra, cuya ejecución se encuentra subordinada a los fines políticos, así como la concepción trinitaria con hostilidad y pasión, azar e incertidumbre,

94 “... the most important element for United States policymakers to consider in the War on Terror is the passion of the mass of people who adhere to radical Islam [...] The GWOT cannot be won unless or until the number of people who believe in radical Islam’s central tenets – namely its antipathy toward Western values – is greatly reduced, or until they can be persuaded to eschew violent means.” HEERWAGEN. Op. Cit. p. 9.

95 “Clausewitz helps us to understand these issues. Not despite the emergence of small wars and terrorism, but because of the changing form of war, Clausewitz and his thinking are relevant today. He provides a superior conceptualization of political violence and theoretical insights into the dialectic of defence and offence and offers elements for a theory of unconventional warfare that explains why states have such problems in fighting asymmetrical conflicts.” DAASE. Op. Cit. p. 194.

y propósito hacia un fin, como fuerzas principales que interaccionan, se encuentran reflejados en el contexto COIN de los conflictos actuales.

Por tanto, puede concluirse que, alumbrada con la ambición de constituirse en una teoría general de la guerra hace casi dos siglos, la obra del genial prusiano ha sido, es y continuará siendo un referente para aproximarnos a la naturaleza esencial de los conflictos armados. También en el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- BASSFORD, Christopher. *Clausewitz in English: The Reception of Clausewitz in Britain and America*. New York, Oxford University Press, 1994. <http://www.clausewitz.com/readings/Bassford/Cworks/Works.htm> (consultado el 6 de agosto de 2015).
- BASSFORD, Christopher. John Keegan and the Grand Tradition of Trashing Clausewitz. *War and History*, v.I, no. 3, November 1994. <http://www.clausewitz.com/readings/Bassford/Keegan/> (consultado el 21 de julio de 2015).
- BECKETT, Ian F. W. *Modern Insurgencies and Counter- Insurgencies. Guerrillas and their Opponents Since 1750*. New York, Routledge, 2001.
- BENEST, David. British Leaders and Irregular Warfare. En VAN BAARDA, Theodor y VERWEIJ, D.E.M. (Eds.), *The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare. Counterterrorism, Democratic Values, and Military Ethics*. Leiden, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- BIN LADEN, Osama. Declaration of War against the Crusaders and Zionists. *Al Quds Al Arabi*, February 23, 1998. http://www.pbs.org/newshour/updates/military-jan-june98-fatwa_1998/ (consultado el 21 de julio de 2015).
- BOWYER, Daren. The Moral Dimension of Asymmetric Warfare: Accountability, Culpability and Military Effectiveness. En VAN BAARDA, Theodor y VERWEIJ, D.E.M. (Eds.), *The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare. Counterterrorism, Democratic Values, and Military Ethics*. Leiden, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- CLAUSEWITZ, Carl Von. *On War*. Edited and Translated by HOWARD, Michael and PARET, Peter. New Jersey, Princeton University Press, 1984.
- DAASE, Christopher. Clausewitz and Small Wars. En STRACHAN, Hew y HERBERG-ROTHER, Andreas (Ed.). *Clausewitz in the Twenty- First Century*. Oxford University Press, New York, 2007.
- ECHEVARRIA, Antulio J. *Globalization and the Nature of War*. Strategic Studies Institute. U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA, March 2003. <http://www>.

- strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub215.pdf (consultado el 24 de marzo de 2014).
- ECHEVARRIA, Antulio J. *Fourth-Generation War and Other Myths*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA, November 2005. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=632> (consultado el 6 de enero de 2014).
- ECHEVARRIA, Antulio J. *Clausewitz and Contemporary War*. Oxford University Press, New York, 2007.
- ECHEVARRIA, Antulio J. Clausewitz and the Nature of the War on Terror. En STRACHAN, Hew y HERBERG-ROTHER, Andreas (Ed.). *Clausewitz in the Twenty-First Century*. Oxford University Press, New York, 2007.
- FRANKLIN, William. Clausewitz on Limited Wars. *Military Review*, June 1967. <http://www.clausewitz.com/bibl/Franklin-ClausewitzOnLimitedWar.pdf> (consultado el 22 de julio de 2015).
- GALULA, David. *Counterinsurgency Warfare. Theory and Practice*. New York, Praeger Publishers, 2005. (Obra original publicada en 1964).
- GRAY, Colin S. Thinking Asymmetrically in Times of Terror. *Parameters*, Spring 2002. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/02spring/gray.htm> (consultado el 21 de julio de 2015).
- GRAY, Colin S. *Irregular Enemies and the Essence of Strategy: Can the American Way of War Adapt?* Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA, March 2006. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB650.pdf> (consultado el 21 de julio de 2015).
- GUEVARA, Ernesto «Ché». *La Guerra de Guerrillas*. Centro de Estudios «Ché Guevara». Nueva York, Ocean Sur, 2006.
- HAMMES, Thomas X. *The Sling and the Stone. On War in the 21st Century*. St. Paul, MN, Zenith Press, 2004.
- HANDEL, Michael I. (Ed.) *Clausewitz and Modern Strategy*. London, Frank Cass, 1989.
- HEERWAGEN, Belinda. *Carl Von Clausewitz and his Relevance as a Contemporary Theorist*. U.S. Army War College. Carlisle Barracks, PA, March 2007. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA468496> (consultado el 7 de octubre de 2014).
- HERSPRING, Dale. *The Pentagon and the Presidency. Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush*. Lawrence, KS, University Press of Kansas, 2005.
- HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (19a. Ed.). Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2002. (Obra original publicada en 1957).

- KEEGAN, John. *A History of Warfare*. New York, Alfred A. Knopf, 1994.
- KILCULLEN, David. Countering Global Insurgency. *Journal of Strategic Studies*, Vol. 28, No. 4, August 2005, pp. 597-617. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402390500300956> (consultado el 15 de octubre de 2014).
- KILCULLEN, David. Counter-insurgency Redux. *Survival: Global Politics and Strategy*, 48:4, 30 Novembre 2006, pp. 111-130. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/uscoin/counterinsurgency_redux.pdf (consultado el 14 de agosto de 2014).
- LIND William S., SCHMITT John F., y otros. «Fourth Generation Warfare: Another Look». *Marine Corps Gazette*, December 1994, pp. 34-37. <http://indianstrategicknowledgeonline.com/web/4Th%20GENERATION%20WARFARE%20ANOTHER%20LOOK.pdf> (consultado el 15 de octubre de 2014).
- LIND, William. Understanding Fourth Generation War. *Military Review*, Sep- Oct 2004. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/lind.pdf> (consultado el 13 de junio de 2014).
- LONSDALE, David. Clausewitz and Information Warfare. En STRACHAN, Hew y HERBERG-ROTHER, Andreas (Ed.). *Clausewitz in the Twenty- First Century*. Oxford University Press, New York, 2007.
- LUTTWAK, Edward N. Toward Post-Heroic Warfare. *Foreign Affairs*, May/ June 1995. <http://www.foreignaffairs.com/articles/50977/edward-n-luttwak/toward-post-heroic-warfare> (consultado el 24 de julio de 2015).
- MACK, Andrew. Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict. *World Politics*, Vol. 27, No. 2, January 1975. <http://web.stanford.edu/class/polisci2112/2.2/Mack%20WP%201975%20Asymm%20Conf.pdf> (consultado el 2 de agosto de 2015).
- MAO TSE-TUNG. *On Guerrilla Warfare*. Translated by Samuel B. Griffith. Champaign, IL, University of Illinois Press, 1961.
- MARINI, Alberto. *De Clausewitz a Mao Tse-tung*. Pleamar, Buenos Aires, 1981.
- McKENZIE, Kenneth. The Revenge of the Melians: Asymmetric Threats and the Next QDR. *MacNair Paper 62*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2000. www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/mcnair62.pdf (consultado el 21 de julio de 2015).
- METZ, Steven. A Wake for Clausewitz: Toward a Philosophy of 21st-Century Warfare. *Parameters*, Winter 1994-95, pp. 126-132. <http://www.clausewitz.com/readings/Metz.htm> (consultado el 22 de julio de 2015).
- NAGL, John A. *Learning to Eat Soup with a Knife. Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*. Chicago, IL, The University of Chicago Press, 2005.

- OSINGA, Frans. On Boyd, Bin Laden, and Fourth Generation Warfare as String Theory. *On New Wars*, 26 June 2007, Oslo. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/boyd/osinga_4gw_boyd_copyright2007.pdf (consultado en mayo de 2014).
- PFANNER, Toni. Asymmetrical Warfare from the Perspective of Humanitarian Law and Humanitarian Action. *International Review of the Red Cross*, Vol. 87, Nr 857, March 2005, pp. 149-174. http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_857_pfanner.pdf (consultado en mayo de 2014).
- RAPOPORT, David. The Four Waves of Modern Terrorism. En CRONIN, Audrey Kurth y LUDES, James M. (Eds.). *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Washington, DC, Georgetown University Press, 2004. pp. 46-73.
- REINARES, Fernando. *Terrorismo y Antiterrorismo*. Barcelona, Paidós, 1998.
- SCHUURMAN, Bart. Clausewitz and the «New Wars» Scholars. Parameters, Spring 2010. http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/2010spring/40-1-2010_schuurman.pdf (consultado el 24 de julio de 2015).
- SMITH, Sir Rupert. *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*. London, The Penguin Group, 2005.
- SPRINGER, Nathan. *Stabilizing the Debate Between Population-Centric and Enemy-Centric Counterinsurgency: Success Demands a Balanced Approach*. Fort Leavenworth, Kansas, U.S. Army Command and General Staff College, 2011. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA547334 (consultado el 4 de agosto de 2015).
- STEVEN, Graeme. Y GUNARATNA, Rodham. *Counterterrorism: A Reference Handbook*. Santa Barbara, CA, ABC-CLIO Inc., 2004.
- STRACHAN, Hew y HERBERG-ROTHER, Andreas (Ed.). *Clausewitz in the Twenty-First Century*. Oxford University Press, New York, 2007.
- THOMAS, Timothy. Deciphering Asymmetry's World Game. *Military Review*, July-August 2001. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/thomas_asym.pdf (consultado el 2 de mayo de 2015).
- U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012. http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf (consultado el 2 de agosto de 2015).
- U.S. GOVERNMENT. *Counterinsurgency Guide*. Bureau of Political-Military Affairs, Department of State, January 2009. <http://www.state.gov/documents/organization/119629.pdf> (consultado el 4 de agosto de 2015).
- VAN BAARDA, Theodor y VERWEIJ, D.E.M. (Eds.), *The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare. Counterterrorism, Democratic Values, and Military Ethics*. Leiden, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- VAN CREVELD, Martin. *The Transformation of War*. New York, Free Press, 1991.

WILLIAMSON, Steven. *From Fourth Generation Warfare to Hybrid War*. Strategic Studies Institute. U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA, 2009. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA498391 (consultado el 6 de agosto de 2015).

- *Artículo recibido: 31 de agosto de 2015.*

- *Artículo aceptado: 23 de octubre de 2015.*

Juan Antonio Martínez Sánchez
Capitán psicólogo (Cuerpo Militar de Sanidad).

Correo: juams1968@gmail.com

REFLEXIONES SOBRE LA ENSEÑANZA MILITAR EN ESPAÑA

Resumen

La enseñanza militar se encuentra inmersa actualmente en un contexto de profunda reforma, iniciado con la promulgación de la Ley 39/2007, de la Carrera militar. Este contexto se orienta hacia la consecución de estándares superiores de calidad, donde la figura del profesorado militar adquiere una especial relevancia. Partiendo del análisis de la situación presente, se presentan una serie de reflexiones y propuestas para mejorar la calidad de la enseñanza militar, incidiendo en el impulso de la preparación, capacitación y reconocimiento de la labor del profesorado.

Palabras clave

Enseñanza militar, calidad de la enseñanza, profesorado militar.

Abstract

The Military Education is currently subject to a reform which was initiated with the Law Act 39/2007 of the Military Career. This reform aims to achieve higher quality standards, and the figure of the military faculty becomes particularly relevant. Based on the analysis of the current situation, a series of thoughts and proposals meant to improve the quality of military education, and above all, focused on promoting the training and qualification of teachers and the recognition of their work are presented in this paper.

KeyWords

Military education, military faculty, education quality.

REFLEXIONES SOBRE LA ENSEÑANZA MILITAR EN ESPAÑA

LA ENSEÑANZA MILITAR EN ESPAÑA

La enseñanza militar comprende la enseñanza de formación, la de perfeccionamiento y la de altos estudios de la defensa nacional.¹ La enseñanza de formación –de oficiales, suboficiales y tropa– incluye la formación militar y técnica, siendo su finalidad la preparación y capacitación del militar para el ejercicio de sus funciones profesionales. A diferencia del anterior sistema de enseñanza –establecido por las leyes 17/89 del Régimen de Personal Militar Profesional² y 17/99 de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas–,³ en el que los alumnos obtenían títulos *equivalentes* o *equiparables* a los del sistema educativo general, la enseñanza de formación conlleva actualmente la obtención de títulos *oficiales* de dicho sistema: un grado universitario en el caso de la enseñanza de formación de oficiales,⁴ un título de formación profesional de grado superior en la de suboficiales y un título de técnico de formación profesional de grado medio para la tropa profesional.

Por su parte, la enseñanza de perfeccionamiento y la de altos estudios de la defensa nacional proporcionan una formación continuada y una permanente actualización de conocimientos a lo largo de la carrera profesional del militar, encontrándose ambas encaminadas al aprendizaje y encauzadas hacia la gestión del conocimiento.⁵ La enseñanza de perfeccionamiento tiene como objetivos preparar al militar para la obtención de distintas especialidades que complementen a aquella especialidad fundamental ejercida y otras que le permitan adaptar o reorientar su perfil profesional para cumplir tareas en otros campos de actividad, así como ampliar o actualizar los conocimientos necesarios para el desempeño de sus cometidos. En este sentido, la enseñanza de perfeccionamiento incluye tanto títulos del sistema educativo general como otros específicos militares.⁶ Finalmente, los altos estudios de la Defensa Nacional abordan temas

1 Artículo 43.2 de la Ley 39/2007, de la Carrera militar, Boletín Oficial del Estado, n.º 278, p. 47347.

2 Ley 17/1989, Reguladora del Régimen de Personal Militar Profesional, Boletín Oficial del Estado, n.º 172, 1989, pp. 23129-23147.

3 Ley 17/1999, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, Boletín Oficial del Estado, n.º 119, 1999, pp. 18751-18797.

4 Ingeniería de Organización Industrial en el caso del Ejército de Tierra y del Aire, e Ingeniería Mecánica en la Armada.

5 Artículo 1 del Real Decreto 339/2015, por el que se ordenan las enseñanzas de perfeccionamiento y de altos estudios de la defensa nacional, Boletín Oficial del Ministerio de Defensa, n.º 85, 2015, p. 9709.

6 Real Decreto 339/2015, por el que se ordenan las enseñanzas de perfeccionamiento y de altos estudios de la defensa nacional, op. cit., artículo 12, p. 9715.

relacionados con la paz, la seguridad, la defensa y la política militar. Estos estudios están orientados a profesionales de las Fuerzas Armadas (FAS) y de otros ámbitos de las administraciones públicas y de la sociedad, y tienen por finalidad:

- a) Contribuir a la confluencia de los diferentes sectores sociales en la tarea común de la Defensa Nacional.
- b) Promover en las FAS el conocimiento de las relaciones internacionales contemporáneas.
- c) Complementar la capacitación del militar para el ejercicio profesional en los ámbitos del asesoramiento y la alta dirección en los órganos superiores y directivos del Ministerio de Defensa (MINISDEF) y de los organismos internacionales de seguridad y defensa de los que España forma parte.
- d) La actualización de conocimientos para el desempeño de los cometidos de los empleos de la categoría de oficiales generales.⁷

La enseñanza militar se imparte en Centros Docentes Militares (CDM) y, en el caso de la enseñanza de formación de oficiales, también en los Centros Universitarios de la Defensa (CUD), adscritos a universidades públicas y ubicadas en las distintas academias generales.⁸ Los altos estudios de la Defensa Nacional son impartidos por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) que, a estos efectos, se estructura en la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE), la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) y el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

Según la ley de la carrera militar la formación militar general y específica debe ser impartida por profesorado militar que cumpla los requisitos y posea la titulación y competencia requerida.⁹ A este respecto, el *Régimen del profesorado de los CDM* establece las siguientes categorías docentes:¹⁰

- a) Profesores titulares, militares o civiles, destinados en los centros docentes en los que realizan su labor con carácter permanente.
- b) Profesores de número, igualmente civiles y militares, destinados en otras unidades, centros u organismos y que ejercen la docencia en régimen de compatibilidad con su destino principal.
- c) Profesores eméritos: militares en situación de reserva que han prestado servicios destacados a la enseñanza militar durante, al menos, seis años.

7 *Ibídem*, artículo 18, pp. 9717-9718.

8 La Academia General Militar de Zaragoza, la Escuela Naval Militar de Marín (Pontevedra) y la Academia General del Aire de San Javier (Murcia). Para más información sobre el sistemas de Centros Universitarios de la Defensa puede consultarse: DÍAZ-SANTOS, Pablo: «El título de grado en ingeniería de organización industrial», *Revista Ejército*, n.º 840, 2011, pp. 51-59.

9 Ley 39/2007, de la Carrera militar, op. cit., p. 47352.

10 Orden Ministerial 98/1994, sobre Régimen del Profesorado de los Centros Docentes Militares, *Boletín Oficial de Defensa*, n.º 204, 1994, pp. 6551-6552.

- d) Profesores asociados, profesionales de reconocida competencia cuya actividad profesional se desarrolla habitualmente fuera del ámbito docente militar y que se adscriben temporalmente a un CDM para impartir materias específicas.
- e) Profesores visitantes, que ejercen funciones de docencia o investigación en otros centros docentes civiles o militares y que se vinculan temporalmente a un CDM para impartir materias específicas.

ALGUNAS REFLEXIONES Y PROPUESTAS PARA MEJORAR LA ENSEÑANZA MILITAR

Un aspecto definitorio de la enseñanza militar es su *integración* en el sistema educativo general, recogida tanto en la Ley 17/1989, de Personal Militar Profesional¹¹ como en la posterior Ley 17/1999, de Régimen de Personal de las FAS,¹² y consagrada finalmente en el artículo 43.1 de la Ley 39/2007, de la Carrera militar.¹³ Este matiz obliga a la enseñanza militar a someterse a los principios, fines y objetivos del sistema educativo general, entre los que se encuentran la mejora constante de la calidad de la enseñanza, así como el desarrollo e impulso de la labor, formación, capacitación y reconocimiento del profesorado.

El nuevo sistema de enseñanza militar, nacido de la Ley 39/2007, supone un notable avance en este sentido, un intento de equiparar e igualar definitivamente las enseñanzas militares a las impartidas en los centros docentes civiles. Este cambio, que ha implicado profundas modificaciones en la selección de alumnos, contenido de planes de estudios y organización de los CDM, no resultó inicialmente fácil, especialmente en el caso de la enseñanza superior de oficiales. Las dificultades para instaurar el nuevo modelo de enseñanza han sido múltiples, como numerosas han sido las críticas recibidas por él, personificadas en aspectos como la supuesta carencia de motivación y vocación de los nuevos alumnos o la inadecuación de los planes de estudios actuales, más centrados aparentemente en aspectos académicos que militares.

Sin embargo, el cambio de modelo de enseñanza militar es ya irreversible y los primeros resultados comienzan a llegar, con tasas de éxitos y rendimiento más que notables, especialmente en el caso de la enseñanza de oficiales. A pesar de ello, persisten aún determinadas disfunciones que es necesario corregir, como son la excesiva carga lectiva de los nuevos planes de estudios, la disminución del peso que dichos planes conceden a la formación humanística y especialmente a la enseñanza de valores, la falta de formación, motivación y satisfacción del profesorado militar, así como el escaso

11 Artículo 32.2 de la Ley 17/1989, Reguladora del Régimen de Personal Militar Profesional, op. cit., p. 23132.

12 Artículo 50.2 de la Ley 17/1999, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, op. cit., p. 1873.

13 Ley 39/2007, de la Carrera Militar, op. cit., p. 47347.

reconocimiento que este recibe por la realización de su labor. En este sentido, y tras el análisis de la situación actual, se exponen algunas reflexiones y propuestas cuyo objetivo es contribuir a la mejora de la calidad de la enseñanza militar y del profesorado que la imparte.

Un modelo de enseñanza basado en la adquisición de competencias

La reforma del modelo de enseñanza militar persigue una serie de objetivos, entre los que se encuentran fortalecer su integración en el sistema educativo general; sustituir el modelo anterior, basado en la obtención de títulos militares equivalentes a los del sistema general, por otro en el que se obtengan las mismas titulaciones que este ofrece; proporcionar mayor reconocimiento y visibilidad a la enseñanza militar y la igualdad de condiciones de titulación para los miembros de las FAS.¹⁴ En el ámbito específico de la enseñanza militar superior o de formación de oficiales, se planteaba además su integración en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) propugnado por el denominado Proceso de Bolonia, que pretendía armonizar los distintos sistemas universitarios de los países miembros de la Unión Europea, de manera que los alumnos de las academias generales pudieran obtener titulaciones superiores civiles plenamente reconocidas.

Ello ha implicado la introducción de numerosas innovaciones en la enseñanza militar superior: la potenciación del aprendizaje de idiomas, la promoción de la evaluación de la calidad de la enseñanza, la adopción del sistema europeo de transferencia y acumulación de créditos (ECTS, *European Credit Transfer and Accumulation System*)¹⁵ y la implementación del enfoque de la enseñanza universitaria actual basado en la adquisición de competencias.

El concepto de competencia se ha desarrollado tanto desde el ámbito de los recursos humanos como desde el ámbito educativo de la formación profesional, para referirse fundamentalmente a las capacidades y habilidades que una persona debe poseer para desempeñar con eficacia un empleo concreto.¹⁶ Desde el ámbito empresarial, Marelli

¹⁴ ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: «Enseñanza Militar», 27 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/presentacion-general-ensenanza.pdf> [última fecha de consulta: 28.10.2015].

¹⁵ El sistema de créditos ECTS, adoptado por todas las universidades del EEES, persigue garantizar la homogeneidad y la calidad de los estudios que estas ofrecen. El crédito ECTS es la medida del trabajo (25 a 30 horas) que el alumno debe realizar para alcanzar los objetivos establecidos por los planes de estudios correspondientes, e incluye tanto las horas de clases lectivas, teóricas o prácticas, como las horas de estudio, las dedicadas a la realización de seminarios, trabajos, prácticas o proyectos, y las exigidas para la preparación y realización de los exámenes y pruebas de evaluación.

¹⁶ LÓPEZ RUIZ, Juan I.: «Un giro copernicano en la enseñanza universitaria: formación por competencia», *Revista de Educación*, 356, 2011, p. 284.

ha definido competencia como la «capacidad laboral, medible, necesaria para realizar un trabajo eficazmente [y] conformada por conocimientos, habilidades, destrezas y comportamientos que los trabajadores deben demostrar para que la organización alcance sus metas y objetivos».¹⁷ Por su parte, desde el ámbito educativo se ha definido competencia como «un sistema de conocimientos, destrezas, actitudes y valores que se adquieren de modo progresivo en diversos contextos y que se aplican en situaciones específicas a la resolución de problemas complejos mediante un desempeño eficaz de las tareas académicas y profesionales para lograr un pleno desarrollo personal integral».¹⁸ Desde este punto de vista las competencias poseerían una serie de características o rasgos definitorios como su sistematicidad, secuencialidad, funcionalidad, contextualización, transferibilidad y evaluabilidad.¹⁹

La inclusión del enfoque de competencias en la enseñanza universitaria está justificada por varias razones.²⁰ En primer lugar, se ha citado la búsqueda de coherencia e integración de todo el sistema educativo español, ya que resulta lógico pensar que si la enseñanza no universitaria se basa actualmente en el enfoque de competencias, la enseñanza universitaria deba hacerlo también. Por otra parte, dicho enfoque de competencias permite reorientar la misión de la enseñanza universitaria en el siglo XXI, favoreciendo, no solo la adquisición por parte del alumno de conocimientos especializados y destrezas profesionales específicas, sino potenciando también su formación integral mediante la adquisición de una serie de competencias transversales cuyo objetivo es el desarrollo humano y la formación en valores democráticos. Importante resulta también posibilitar la convergencia de los planes de estudio de las titulaciones universitarias que se imparten en España y en el resto de Europa para favorecer la homologación de títulos dentro del EEES. Ello gracias a que, a pesar de la diversidad de contenidos de los planes de estudio de determinada titulación entre distintos centros y universidades del espacio EEES, todos persiguen la adquisición de las mismas competencias generales y específicas.

La adopción del enfoque por competencias en el ámbito universitario ha permitido también una profunda renovación de la metodología docente, proporcionando al mismo tiempo una nueva perspectiva tanto en la evaluación de la práctica docente, como sobre todo en el proceso de aprendizaje del alumno. No se trata ya de evaluar si el alumno ha asimilado o no un conjunto de conceptos y contenidos académicos, sino más bien de comprobar si ha adquirido una serie de competencias que pueda aplicar en distintos contextos y situaciones de su vida laboral y profesional.

¹⁷ MARELLI, Anne F. (2000). Introducción al análisis y desarrollo de modelos de competencias. Documento de trabajo, Toronto, 2000, p. 7.

¹⁸ LÓPEZ RUIZ, Juan I.: «Un giro copernicano en la enseñanza universitaria: formación por competencias», op. cit., p. 287.

¹⁹ *Ibídem*, pp. 286-287.

²⁰ *Ibídem*, pp. 282-283.

En el ámbito específico de la enseñanza militar de formación de oficiales, la Orden DEF/810/2015, que establece las directrices generales para la elaboración de los currículos de la enseñanza de formación para las diferentes escalas de oficiales de las FAS, define las competencias como aquellas «facultades que debe adquirir el alumno, demostradas en el empleo del conocimiento, de las capacidades y de las destrezas o habilidades necesarias para su aplicación en el campo de actividad en el que desempeñará sus cometidos, fundamentalmente las correspondientes al primer empleo de la escala de oficiales a la que accederá».²¹ En dicha orden se especifica que la formación de oficiales tiene como finalidad que los alumnos adquieran las competencias acordes a los perfiles necesarios para el ejercicio profesional que determinen el subsecretario de Defensa y los jefes de Estado Mayor de los ejércitos, en el ámbito de sus respectivas competencias.²² La introducción de esta noción en la enseñanza militar superior supuso una novedad para la mayor parte de profesores militares, provocando no pocas dificultades que se han ido solventando con el tiempo. Conceptos como competencias básicas, generales, transversales y específicas resultaban desconocidos hasta ese momento, lo que se tradujo en una inicial dificultad para elaborar los primeros planes de estudios correspondientes a la formación militar general y específica de las academias generales, y los perfiles de egreso para dichos planes.

Otras dificultades derivadas de la introducción del nuevo modelo de enseñanza militar superior en relación con el aprendizaje de competencias se refiere a la necesaria reformulación de los objetivos y contenidos de los planes de estudio (currículos), la adaptación del rol o funciones del profesor y la consecuente modificación de sus estrategias de enseñanza.

Hasta la implantación del EEES, los currículos universitarios se caracterizaban por incluir numerosas asignaturas (cuatrimestrales), a menudo criticadas por ser excesivamente extensas e inconexas, lo que daba lugar, en la mayoría de los casos, a programas conformados por un sinnúmero de temas que apenas daba tiempo a cubrir durante el curso o cuatrimestre correspondiente y que impedían que los estudiantes comprendieran globalmente los diversos y múltiples contenidos incluidos en una determinada materia. Sin embargo, el nuevo modelo de enseñanza universitario se basa en el dominio de

21 Orden DEF/810/2015, de 4 de mayo, por la que se aprueban las directrices generales para la elaboración de los currículos de la enseñanza de formación para el acceso a las diferentes escalas de oficiales de los cuerpos de las Fuerzas Armadas. Boletín Oficial del Estado, n.º 107, p. 38781.

22 Ibídem. El lector interesado en conocer cuáles son las competencias que deben adquirir los alumnos de las academias generales militares puede consultar, por un lado, los planes de estudios correspondientes a la enseñanza militar de formación de oficiales de cada ejército, aprobados por los respectivos jefes de Estado Mayor; y, por otro, las memorias de verificación de los títulos de grado, aprobadas por ANECA. Por poner un ejemplo, el grado en Ingeniería Mecánica que se imparte en el CUD de la Escuela Naval de Marín incluye la adquisición de 5 competencias básicas (CB), 12 competencias generales (CG), 21 competencias transversales (CT) y hasta 51 competencias específicas (CE). Véase: UNIVERSIDAD DE VIGO: Memoria de solicitud de verificación del título de grado en Ingeniería Mecánica, 5 de marzo de 2012, pp. 6-8, <http://cud.uvigo.es/images/Documentacion/memoriafinalmecanica.pdf> [última fecha de consulta: 23.10.2015].

determinadas competencias genéricas y específicas propias de cada módulo o materia, más que en la adquisición de profundos conocimientos meramente académicos. En consecuencia se hizo necesario reducir los contenidos de los currículos académicos e integrarlos en una serie de módulos interdisciplinares e interconectados.²³

Por otro lado, en el marco de reforma europea de la educación superior, el docente ha dejado de desempeñar el papel de transmisor de contenidos y conocimientos para convertirse en tutor o guía/facilitador del proceso de adquisición de competencias de manera activa y relativamente autónoma por parte de los estudiantes. Desde este punto de vista, no se trata de presentar los contenidos académicos totalmente elaborados a los alumnos, sino de que sean estos quienes adquieran información de distintas fuentes y la transformen en conocimiento relevante para la solución de problemas, integrando en este proceso distintas capacidades y competencias (análisis, síntesis, valoración crítica, diseño, etc.). Se trata, por tanto, de que los alumnos construyan y adquieran un conocimiento auténtico y valioso que pueda ser posteriormente aplicado en distintos escenarios y situaciones complejas, novedosas e inciertas.²⁴

Finalmente, y como señala López Ruiz, la adquisición y aprendizaje de un conjunto de competencias tanto genéricas como específicas es imposible si la enseñanza universitaria sigue consistiendo principalmente en la impartición por parte del profesor de clases magistrales a un alumnado que recibe los contenidos de manera prácticamente pasiva. La enseñanza y aprendizaje de competencias ha conllevado una profunda renovación de las metodologías tradicionalmente utilizadas en el sistema universitario, para pasar de una estrategia docente deductiva –sustentada en la exposición por parte del profesor del contenido teórico y la realización de ejercicios y problemas que posibilitan su aplicación– a otra inductiva en la que los alumnos deben construir los contenidos a partir de la formulación e indagación de diversos tipos de problemas y su posterior transferencia a otros contextos y situaciones.²⁵

Todo ello ha traído consigo la introducción de nuevas estrategias didácticas y la diversificación del tipo de actividades educativas, limitando el papel central que hasta ahora ha ocupado la exposición magistral en la educación superior²⁶ e implicando también un cambio en el rol tradicionalmente pasivo y receptivo del alumno por otro más activo, participativo e «indagativo».

23 LÓPEZ RUIZ, Juan I.: «Un giro copernicano en la enseñanza universitaria: formación por competencias», op. cit., pp. 289-291.

24 Ibídem, p. 293.

25 Ibídem, pp. 283-293.

26 En este sentido cobran especial importancia actividades como el debate, la experimentación, la investigación, las prácticas laborales, las simulaciones y demostraciones, los trabajos de campo, la elaboración y análisis de documentos, las técnicas de dinámica de grupos, la aplicación de modelos o técnicas, la presentación de tareas individuales o grupales, la elaboración de esquemas o mapas conceptuales, la creación y participación en foros, webs, blogs o wikis, etc.

La importancia de los valores en la enseñanza militar

Las Fuerzas Armadas constituyen una institución fuertemente jerarquizada y disciplinada en la que adquiere gran importancia la presencia de una serie de valores y virtudes morales profundamente arraigados en su seno. Además de conformar unos principios éticos y guía de conducta para el militar, los valores cumplen otras funciones importantes, entre las que se han destacado el fomento de la cohesión intraorganizativa²⁷ y la contribución a la consecución de las misiones y objetivos de las FAS,²⁸ especialmente en caso de conflicto bélico.²⁹ Entre estos valores podemos subrayar el patriotismo, el valor, el espíritu de sacrificio y la abnegación, la disciplina y la obediencia, el compañerismo, la lealtad y el honor.³⁰

Sin embargo, en las últimas décadas nuestro país se ha visto sometido a una serie de cambios económicos, culturales y sociales que han afectado notablemente a la mentalidad y comportamiento de sus ciudadanos, provocando efectos importantes en la sociedad española. Una de las consecuencias de estos cambios ha sido la pérdida de importancia de los valores morales, lo que ha llevado a minusvalorarlos, ignorarlos, cuestionarlos e incluso menospreciarlos. Como resultado, valores que antaño resultaban fundamentales para el correcto desempeño de la profesión militar se relativizan hoy día, perdiendo fuerza y vigencia, provocando en muchos profesionales un desconcierto y desorientación moral que pueden influir y condicionar su conducta.³¹ Esta situación se ha visto agravada en los últimos años por determinadas carencias en la formación en valores que se imparte en las academias y escuelas militares. A menudo, los planes de estudios de la enseñanza de formación priorizan el aprendizaje de los contenidos técnicos sobre los humanísticos, produciéndose un grave desequilibrio a favor de los primeros. De esta manera, y a pesar de existir asignaturas relacionadas con la Ética en los planes de estudios militares, la falta de una formación reglada en valores constituye un grave problema en el seno de las FAS.³² Y ello a pesar de la enorme importancia que dicha formación está adquiriendo en la actualidad, tal como lo han manifestado el propio ministro de Defensa Pedro Morenés³³ y el director general de

27 BAQUÉS, Josep: «La profesión y los valores militares en España», *Revista Internacional de Sociología*, 38, 2004, p. 134.

28 BERRIO, Francisco J.: «Valores institucionales de las Fuerzas Armadas», *Cuadernos de Estrategia*, n.º 89, 1997, pp. 127-170.

29 BAQUÉS, Josep: «La profesión y los valores militares en España», *op. cit.* p. 135.

30 DE LA LASTRA, Juan: *La formación en valores en las Fuerzas Armadas*, Ministerio de Defensa, 2009; Real Decreto 96/2009, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 33, 2009, pp. 13008-13028.

31 «Formación en valores», *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, n.º 751, 2006, p. 163.

32 *Ibidem*.

33 MORENÉS, Pedro: «Lección inaugural de apertura del curso 2013/14 en la Academia General Militar, Armas y Cuerpos. La Revista del Cadete», n.º 367, Zaragoza, Academia General Militar, 2013, pp. 1, 3-4.

Reclutamiento y Enseñanza Militar, teniente general Álvarez Jiménez.³⁴ Este resurgir de la formación en valores parece justificado por la actualización de la normativa que encuadra la actuación del personal militar, pudiendo señalar varios hitos al respecto. En primer lugar, la promulgación de la anteriormente citada Ley 39/2007, de la Carrera militar, entre cuyos objetivos se encuentra «acrecentar» los valores de los miembros de las FAS para convertirlos en excelentes militares y servidores públicos; y que otorga a la enseñanza de formación, entre otras funciones, la de promover los valores y las reglas de comportamiento del militar.³⁵ Del mismo modo, las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (ROFAS) de 2009 señalan la importancia de los principios éticos y las reglas de comportamiento del militar de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.³⁶ Su artículo 15 subraya la importancia de los valores, al indicar que el militar «dará primacía a los principios éticos que responden a una exigencia de la que hará norma de vida».³⁷ Refiriéndose específicamente al ámbito de la enseñanza militar, el artículo 129 insta al militar que ejerce funciones docentes a inculcar a sus alumnos una serie de principios y valores constitucionales, promoviendo en ellos los principios éticos y las reglas de comportamiento.³⁸ Por tanto, el profesor militar ha de transmitir valores a sus alumnos; y estos, a su vez, deben asimilarlos e interiorizarlos.

Por otra parte, la Ley Orgánica 9/2011, de Derechos y deberes de los miembros de las FAS establece, entre las obligaciones inherentes a todo militar, la de actuar conforme a las reglas de comportamiento, basadas en los «valores tradicionales de la milicia»,³⁹ y el nuevo régimen disciplinario de las FAS justifica su razón de ser en la salvaguarda del interés público y la tutela y defensa de los valores esenciales de las FAS.⁴⁰

Finalmente, la Orden DEF/810/2015, que establece las directrices generales para la elaboración de los currículos de la enseñanza de formación para el acceso a las diferentes escalas de oficiales de los cuerpos de las FAS, señala entre los principios rectores de la enseñanza militar de formación, los de «garantizar una formación sustentada en la transmisión tanto de valores como de conocimientos y destrezas» y el de «ofrecer una formación fundamentada en el respeto a los derechos y libertades fundamentales, en la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, en la protección del

34 ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: «La enseñanza de los valores en las Fuerzas Armadas», *Memorial de Infantería*, n.º 68, 2013, pp. 29-36.

35 Ley 39/2007, de la Carrera Militar, *op. cit.*, p. 47350.

36 Real Decreto 96/2009, por el que se aprueban las ROFAS, *op. cit.*, artículo 1, p. 13012.

37 *Ibidem*, p. 13014.

38 *Ibidem*, p. 13028.

39 Ley Orgánica 9/2011, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 180, 2011, p. 85320.

40 Ley Orgánica 8/2014, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 294, 2014, p. 100151.

medio ambiente, en la no discriminación de las personas por razón de raza o religión y en el respeto a la justicia».⁴¹

Del mismo modo, entre los criterios a los que deben ajustarse la formación de oficiales dicha orden considera los de «garantizar la completa formación humana y el pleno desarrollo de la personalidad» del alumno, «fomentar los principios y valores constitucionales, contemplando la pluralidad cultural de España» y «promover los valores y las reglas de comportamiento del militar».⁴²

En consecuencia, los valores se erigen en un elemento inherente y fundamental para la profesión militar y, consecuentemente, para la enseñanza y aprendizaje de dicha profesión. Pero además, la integración de la enseñanza militar en el sistema educativo general justifica que le sean de aplicación los principios de actuación que guían a este y que se encuentran recogidos en el artículo 1 de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, entre ellos «la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia».⁴³

En conclusión, en el contexto actual de reforma de la enseñanza militar es necesario conceder mayor importancia a la formación humanista del alumno, impulsando la enseñanza de los valores y convirtiéndolos en el punto central del proceso educativo⁴⁴ ya que, como ha señalado el actual director general de Reclutamiento y Enseñanza Militar, la transmisión de valores es un aspecto diferencial de la enseñanza militar.⁴⁵ En este sentido, la formación militar debería concebirse como un «sistema de inmersión en valores» en el que el profesor se erija en vehículo transmisor y ejemplo para sus alumnos,⁴⁶ un paso necesario para que los futuros profesionales de las FAS interioricen y hagan suyos dichos valores, que sustentan la institución militar y que son instrumentos esenciales para el desempeño de las funciones, tareas y misiones encomendadas.⁴⁷

Suspensos y bajas son inherentes a la enseñanza militar

Una de las características que ha definido tradicionalmente a la enseñanza militar de formación es una baja tasa de abandono y fracaso académico, lo que ha sido inter-

41 Orden DEF/810/2015, op. cit., artículos 2 b) y c), pp. 38780-38781.

42 *Ibídem*, artículos 4 c), d) y f), p. 38781.

43 Ley Orgánica 2/2006, de Educación, Boletín Oficial del Estado, n.º 106, 2006, p. 17160.

44 «20 años de la Academia Básica del Aire», Revista de Aeronáutica y Astronáutica, n.º 813, 2012, p. 411.

45 ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: «Enseñanza Militar», op. cit.

46 ÁVILA, Santiago: «A vueltas con la reforma de la enseñanza superior militar», El Confidencial Digital, 27 de marzo de 2013, http://www.elconfidencialdigital.com/opinion/tribuna_libre/vueltas-reforma-ensenanza-superior-militar_o_2023597630.html [última fecha de consulta: 28.10.2015].

47 «Formación en valores», Revista de Aeronáutica y Astronáutica, op. cit., p. 163.

pretado tradicionalmente como un indicador de calidad.⁴⁸ Sin embargo, no han sido pocas las veces que este fenómeno se ha debido a un exceso de *empatía* por parte del profesorado militar hacia sus alumnos, así como a ciertas inercias y *presiones* del sistema para que la mayoría de los alumnos superara la formación, todo ello motivado por la necesidad de cubrir las provisiones de cupos y plantillas previamente establecidas.

La aplicación del nuevo modelo a la enseñanza militar de formación de oficiales en el curso académico 2010/2011 ha supuesto un notable incremento de la tasa de abandono en algunos centros y academias militares con respecto a años anteriores, como ha sido el caso de la Academia General Militar (AGM). Durante el curso académico 2010/2011, de los 258 alumnos que ingresaron en la LXX promoción, 49 solicitaron la baja voluntaria a lo largo del curso y otros 9 causaron baja por no superar los planes de estudio establecidos, lo que supuso un 22,48% de los alumnos de primer curso.⁴⁹ En la siguiente promoción (LXXI; curso 2011/2012), compuesta por 245 alumnos, el número de bajas voluntarias ascendió a 39 y fueron 21 los alumnos que causaron baja por falta de aptitud académica (24,49% en total). En el caso de la Escuela Naval Militar (ENM), el número de cadetes de primero que causó baja durante el curso académico 2010/2011 fue 14 (16,86%); siendo la Academia General del Aire (AGA) la que presentó la menor tasa de abandono, al causar baja solo 4 alumnos del total de 75 del primer curso (5,2%).⁵⁰ Estas tasas de abandono son notablemente más elevadas que las existentes previamente a la entrada en vigor del nuevo modelo de enseñanza.

Del mismo modo, los porcentajes de suspensos y repetidores de curso en la AGM han sufrido un importante incremento desde la aplicación del nuevo modelo a la enseñanza superior militar. Solo 141 de los 258 cadetes de la LXX promoción superaron completamente el curso, contabilizándose un total de 49 alumnos que hubieron de repetirlo,⁵¹ y 51 de los 245 alumnos de la LXXI promoción (curso 2011-2012) hubieron

48 MINISTERIO DE DEFENSA Y AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN (ANECA): Evaluación del sistema de enseñanza militar. Anexo 1: Modelo para la evaluación de los Centros Docentes Militares, 2007, pp. 86, 124-125.

49 PUENTES, Francisco: «La evolución de la enseñanza militar de formación para oficiales del ET», Boletín de Información del CESEDEN, 2013, http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/Otros/ficheros/BI_329_-_PALABRAS_EN_LA_CONFERENCIA_DEL_TG_MADOC_EN_EL_CESDEN.pdf [última fecha de consulta: 28.10.2015].

50 DEL VADO, Santiago F.: «Vuelta a las aulas», Revista Española de Defensa, n.º 299, 2013, p. 10.

51 ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan Antonio. «Que la AGM tenga un número mayor de bajas no es preocupante», One Magazine, 30 de noviembre de 2012, <http://www.onemagazine.es/noticia/10672/Sin-Especificar/TG-Alvarez-Jimenez:-Que-la-AGM-tenga-un-numero-mayor-de-bajas-no-es-preocupante.html> [última fecha de consulta: 28.10.2015]; CALDERÓN Joaquín: «El nuevo plan de enseñanza comienza “a dar frutos” en la Academia General Militar, tras un inicio complicado», One Magazine, 30 de noviembre de 2012, <http://www.onemagazine.es/noticia/10669/el-nuevo-plan-de-ensenanza-comienza-a-dar-frutos-en-la-academia-general-militar-tras-un-inicio-complicado.html> [última fecha de consulta: 28.10.2015].

igualmente de repetir curso.⁵² Este considerable aumento del número de bajas y suspensos en la AGM ha provocado en la opinión pública y en el mismo seno de las FAS un *encendido* debate sobre la validez y adecuación del nuevo modelo de enseñanza militar superior, y en el que se vislumbran dos posturas encontradas. Por un lado, la postura crítica que considera que este modelo es inadecuado para formar oficiales de las FAS, tal como lo demostrarían los resultados.⁵³ En el extremo opuesto se encontrarían quienes opinan que dicho modelo es fruto de la necesaria adaptación de la enseñanza militar a las nuevas necesidades formativas actuales, y que tal número de bajas y suspensos entra dentro de lo normal.⁵⁴ Sin ánimo de entrar en este debate, sí consideramos de interés mencionar las posibles causas del incremento de las tasas de fracaso y abandono producido en la AGM, entre las que se han señalado la dificultad de los nuevos planes de estudio,⁵⁵ la «dureza» de determinados profesores civiles,⁵⁶ la falta de preparación de algunos alumnos, su desconocimiento de la realidad de la vida militar y la añoranza de la familia,⁵⁷ la falta de tiempo de estudio de los alumnos,⁵⁸ su falta de vocación y espíritu militar o sus falsas expectativas.⁵⁹

En todo caso, es necesario realizar varias matizaciones al respecto. En primer lugar, el supuesto «fracaso» del nuevo sistema de enseñanza militar superior al que aluden determinados autores parece haberse dado exclusivamente en la AGM, no produciéndose ni en la ENM ni en la AGA. Como puede observarse en la tabla 1, durante los

52 PUENTES, Francisco: «La evolución de la enseñanza militar de formación para oficiales del ET», op. cit.

53 ÁVILA, Santiago: «A vueltas con la reforma de la enseñanza superior militar», op. cit.

54 ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: «Que la AGM tenga un número mayor de bajas no es preocupante», op. cit.; GAN, Francisco J.: «Consideraciones sobre el primer curso de la enseñanza de formación de oficiales del Cuerpo General del ET», Revista Ejército, n.º 849, 2012, p. 90. El general del Ejército de Tierra Gan Pampols fue director de la AGM desde 2010, año de implantación del nuevo modelo de enseñanza militar, hasta 2012.

55 CALDERÓN, Joaquín: «El nuevo plan de enseñanza comienza “a dar frutos” en la Academia General Militar, tras un inicio complicado», op. cit.; PUENTES, Francisco: «La evolución de la enseñanza militar de formación para oficiales del ET», op. cit.

56 «Los alumnos de la Academia General de Zaragoza no aguantan. Aumentan los abandonos en los últimos cursos por la dureza de Bolonia y la exigencia de los profesores civiles», El Confidencial Digital, 10 de septiembre de 2012, http://www.elconfidencialdigital.com/defensa/Academia-General-Zaragoza-Aumentan-Bolonia_o_1904809509.html [última fecha de consulta: 28.10.2015].

57 GAN, Francisco J.: «Consideraciones sobre el primer curso de la enseñanza de formación de oficiales del Cuerpo General del ET», op. cit., p. 89.

58 «Por qué está fracasando la Academia General Militar. Profesores civiles, menos instrucción castrense y rebaja del tiempo de estudio», El Confidencial Digital, 20 de septiembre de 2012, http://www.elconfidencialdigital.com/defensa/Academia-General-Militar-Profesores-instruccion_o_1910808921.html [última fecha de consulta: 28.10.2015].

59 ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: «Que la AGM tenga un número mayor de bajas no es preocupante», op. cit.; CALDERÓN, Joaquín: «El nuevo plan de enseñanza comienza “a dar frutos” en la Academia General Militar, tras un inicio complicado», op. cit.; «Por qué está fracasando la Academia General Militar. Profesores civiles, menos instrucción castrense y rebaja del tiempo de estudio», op. cit.

cursos académicos 2010/11 y 2011/12, las tasas de éxito de los cadetes de primer curso del CUD de Zaragoza rondaron el 70%, en tanto que en los CUD de Vigo (ENM) y de San Javier (AGA) superaron el 95%.

CURSO ACADÉMICO										
			2010/11		2011/12		2012/13		2013/14	
			TE	TR	TE	TR	TE	TR	TE	TR
CURSO	1°	AGM	71,40%	67,30%	74,20%	72,70%	85%	81%	80,70%	79%
		ENM	96%	95,30%	97,60%	97,60%	95,30%	95,30%	96,50%	93,70%
		AGA	97,90%	91,90%	96,90%	95,20%	93,90%	93,90%	93,40%	93,40%
	2°	AGM			85,20%	84,30%	86,70%	86%	85,80%	85,40%
		ENM			98%	98%	99,10%	99,10%	94,90%	94,90%
		AGA			98,70%	97,70%	97,20%	97,20%	95,40%	95,40%
	3°	AGM			86%	84,20%	95,70%	95,60%	91,20%	90,80%
		ENM					96%	96%	95,90%	95,90%
		AGA					96%	96%	98,60%	98,60%
	4°	AGM							99,40%	99,40%
		ENM							99,80%	99,80%
		AGA							96,70%	96,70%

Tabla 1. Tasas de éxito y rendimiento obtenidas por los cadetes de los CUD desde la implantación del nuevo modelo de enseñanza militar de oficiales en 2010 (Fuente: elaboración propia, a partir de los datos aportados por los distintos CUD).

En segundo lugar, el análisis de los datos correspondientes a la AGM indica que las tasas de éxito y rendimiento de las últimas promociones (LXXII y LXXIII) han aumentado sensiblemente con respecto a las obtenidas en el curso académico 2010/11, acortándose las diferencias existentes con las tasas obtenidas por los cadetes de la ENM y la AGA.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que las titulaciones impartidas en los CUD son ofertadas también por numerosas universidades públicas y privadas españolas que poseen planes de estudio similares aprobados por ANECA.⁶⁰ Clarificador resultaría entonces comparar los resultados obtenidos por los cadetes de los CUD con los de los alumnos de otras universidades que cursan las mismas titulaciones. Un primer dato a considerar a este respecto es el aportado por el informe de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) de 2012, según el cual las tasas de éxito y rendimiento para los alumnos de titulaciones de grado en Ingeniería de las universidades públicas españolas durante el curso académico 2010/2011 fueron de 70,7% y 55,5%,

60 El grado de Ingeniería en Organización Industrial es impartido, entre otras, por la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad del País Vasco, la Universidad Politécnica de Madrid, la Universidad Politécnica de Valencia, la Universidad Politécnica de Cataluña, la Universidad Pontificia de Comillas, la Universidad Rey Juan Carlos, la Universidad de Sevilla, la Universidad de Deusto o la Universidad de Navarra. Por su parte, el grado en Ingeniería Mecánica se puede cursar, entre otras, en la Universidad de Salamanca, la Universidad Alfonso X El Sabio, la Universidad Jaime I de Castellón, la Universidad Politécnica de Cataluña, la Universidad de Sevilla, la Universidad de Málaga, la Universidad de Cantabria, la Universidad de la Rioja, la Universidad de Salamanca y la Universidad de La Laguna.

respectivamente.⁶¹ Estos datos son inferiores a los obtenidos por los cadetes de las tres academias generales, incluida la AGM.

A la espera de disponer próximamente de datos sobre tasas de graduación de las primeras promociones que han cursado las distintas titulaciones de ingeniería en las academias generales militares,⁶² podemos recurrir a comparar los resultados obtenidos por los cadetes militares en el primer curso en que se introdujo el nuevo modelo de enseñanza (2010/11) con los obtenidos por los alumnos de otras universidades españolas durante el primer curso académico en que comenzó a impartirse dicha titulación. En este sentido, las tablas 2 y 3 muestran que las tasas de éxito y rendimiento de los cadetes de primer curso de los tres CUD son superiores a las obtenidas por la mayoría de los alumnos que cursan dicha titulación en otras universidades españolas.

Centro	Tasa de rendimiento	Tasa de éxito	Curso académico
CUD San Javier	91,93	97,91	2010/11
CUD de Zaragoza	65,46	71,2	2010/11
Universidad de Zaragoza (Escuela Universitaria Politécnica de La Almunia)	71,2	67,3	2010/11
ETSI Bilbao (Universidad del País Vasco)	37,22	55,4	2010/11
Universidad Politécnica de Valencia	57,08		2010/11
Universidad de Las Palmas de Gran Canarias	63,64		2010/11
Universidad de Sevilla	47,41		2011/12
Universidad Rey Juan Carlos (Vicalvaro)	78,2	83,8	2011/12
Universidad Rey Juan Carlos (Móstoles)	71,28	77,1	2012/13

Tabla 2. Comparación entre las tasas de rendimiento y éxito de cadetes militares y alumnos de distintas universidades españolas en el grado de Ingeniería de Organización Industrial⁶³.

61 MICHAVILA, Francisco (Dir.): La Universidad española en cifras 2012, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), 2012, p. 175.

62 Recordemos al respecto que hasta julio de 2014 no finalizaron sus estudios de grado en los CUD las primeras promociones de cadetes de las academias generales militares a los que se les aplicó el nuevo modelo de enseñanza militar de oficiales.

63 Para la elaboración de esta tabla se han tenido en cuenta los resultados de las siguientes memorias e informes: CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE SAN JAVIER: Resultados académicos curso 2010/11, San Javier, 2011; CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE ZARAGOZA: Memoria Anual. Curso académico 2012/2013, Zaragoza, 2013, p. 21; UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA: Grado en Ingeniería de Organización Industrial. Información de resultados. Curso académico 2010/11, Zaragoza, 2011, http://titulaciones.unizar.es/ing-org-industrial-eupla/infor_resultados11.html [última fecha de consulta: 28.10.2015]; ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIERÍA DE BILBAO: Informe de Seguimiento del Título Grado en Ingeniería en Organización Industrial, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2013, p. 6; COMISIÓN ACADÉMICA DEL GRADO EN INGENIERÍA DE ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL: Informe de gestión 2010-2011: Grado en Ingeniería de Organización Industrial, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia, 2011, p. 1; UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIAS: Autoinforme anual de seguimiento. Grado en Ingeniería en Organización Industrial. Primer curso académico de implantación 2010/2011,

Centro	Tasa de rendimiento	Tasa de éxito	Curso académico
CUD Marín	95,3	96	2010/11
Universidad de Vigo	51,56		2010/11
Universidad de Sevilla	40,24	68,9	2010/11
Universidad Jaime I de Castellón	42,26		2010/11

Tabla 3. Comparación entre las tasas de rendimiento y éxito de cadetes militares y alumnos de distintas universidades españolas en el grado de Ingeniería Mecánica.⁶⁴

Por tanto, aunque se podría concluir que los resultados académicos obtenidos por los cadetes de la AGM fueron sensiblemente inferiores a los del resto de academias generales, acusar de fracaso a un sistema de enseñanza en el que los alumnos obtienen tasas de éxito y rendimiento por encima del 80% parece poco acertado. Al contrario, estos resultados son superiores a los registrados en el primer curso de cualquier carrera de ingeniería.⁶⁵ Para Antonio Elipe, catedrático de Matemática Aplicada y director del CUD de Zaragoza, los resultados obtenidos por los cadetes de la AGM desde la implantación del nuevo modelo son «espectaculares», con unas tasas de éxito «considerablemente mejores que las de los demás centros adscritos a la Universidad de Zaragoza».⁶⁶ Lo mismo se puede decir de la AGA y de la ENM, con tasas de éxito y

2003, p. 23; UNIVERSIDAD DE SEVILLA: Grado en Ingeniería de Organización Industrial por la Universidad de Málaga y la Universidad de Sevilla. Sistema de garantía de calidad del título, http://www.us.es/estudios/grados/plan_227?p=6 [última fecha de consulta: 28.10.2015]; VICERRECTORADO DE DOCENCIA, ORDENACIÓN ACADÉMICA Y TÍTULOS: Grado en Ingeniería en Organización Industrial. Resumen Informe anual de resultados Curso 2011-2012, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos; VICERRECTORADO DE DOCENCIA, ORDENACIÓN ACADÉMICA Y TÍTULOS: Grado en Ingeniería en Organización Industrial. Resumen Informe anual de resultados Curso 2012-2013, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos.

64 Datos extraídos de: CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE MARÍN: Información de resultados. Curso 2010/11,

http://cud.uvigo.es/index.php?option=com_content&view=article&id=656&Itemid=108 [última fecha de consulta: 28.10.2015]; UNIVERSIDAD DE VIGO: *Ingeniería Mecánica. Calidad*, http://www.uvigo.es/uvigo_es/titulaciones/grados/enxenaria-mecanica/calidade/ [última fecha de consulta: 28.10.2015]; ESCUELA POLITÉCNICA SUPERIOR DE SEVILLA: *Grado en Ingeniería Mecánica. Memoria Anual 2010-2011 del Sistema de Garantía de Calidad del Título*. Universidad de Sevilla, 2012; OFICINA DE LA PROMOCIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD: *Grado en Ingeniería Mecánica*, Castellón, Universidad Jaume I, https://e-ujier.uji.es/pls/www/euji22702pi.indicadores_avap?est=222 [última fecha de consulta: 28.10.2015].

65 GAN, Francisco J.: «Consideraciones sobre el primer curso de la enseñanza de formación de oficiales del Cuerpo General del ET», op. cit., p. 89; CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE ZARAGOZA: *Memoria Anual. Curso académico 2012/2013*, op. cit., p. 17; FAURA, Félix; ALCOVER, Pedro M. y PASTOR, Juan A.: «Reflexiones sobre el nuevo modelo de enseñanza militar. Las claves del éxito académico», *Revista Española de Defensa*, n.º 299, 2013, p. 12.

66 Del Vado, Santiago F.: «Vuelta a las aulas», op. cit., p. 10.

rendimiento superiores al 90-95% desde la implantación del nuevo modelo de enseñanza.⁶⁷

Se han señalado distintas causas para explicar el mejor rendimiento académico de los alumnos de los CUD con respecto a los de otras universidades que cursan las mismas titulaciones. La principal sería el mejor nivel académico de los cadetes, reflejado en una mayor puntuación de acceso a la universidad (PAU).⁶⁸ Otros factores a tener en cuenta son la cultura institucional de las academias militares, que fomentan valores y cualidades como la integración, esfuerzo, sacrificio, excelencia y competencia de los alumnos; el mayor nivel de motivación, dedicación, compromiso, interés y expectativas profesionales de los cadetes; así como una mayor asistencia a clase, implicación en la asignatura y exigencia de los profesores.⁶⁹ Finalmente, podemos añadir la mayor dedicación del profesorado de los CUD

67 En un estudio realizado por varios profesores de la Universidad Politécnica de Cartagena (UPTC) se encontraron diferencias significativas en las calificaciones obtenidas en la asignatura de «Informática Aplicada», entre los alumnos del CUD de San Javier y los alumnos del Grado en Ingeniería de Organización Industrial (IOI) de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería Industrial (ETSII) de la UPTC. En ambos casos, dicha asignatura fue impartida por los mismos profesores, con los mismos medios docentes, los mismos contenidos, el mismo nivel de exigencia y los mismos criterios de evaluación. Véase: ALCOVER, Pedro M.; PASTOR, Juan A.; GUILLAMÓN, Antonio y GARCÍA LAENCINA, Pedro J.: «Una experiencia docente en el nuevo modelo de formación militar», Revista de Aeronáutica y Astronáutica, n.º 824, 2013, pp. 448-452. A continuación se presentan los resultados finales obtenidos por ambos grupos de alumnos:

CENTRO	N	Calificaciones					
		No presentado	Suspense	Aprobado	Notable	Sobresaliente	Matrícula Honor
CUD San Javier	75	0	5 (6.7%)	8 (10.7%)	15 (20%)	43 (57.3%)	4 (5.3%)
ETSII-UPCT	136	64 (47.1%)	46 (33.8%)	4 (2.9%)	8 (5.9%)	12 (8.8%)	2 (1.5%)

68 CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE ZARAGOZA: Memoria Anual. Curso académico 2013/2014, Zaragoza, 2014, p. 39. Sirvan los siguientes datos para ilustrar esta circunstancia: en el curso 2013/2014, las notas mínimas de ingreso fueron 11,505 para la AGA (de las más altas del sistema universitario español); 10,732 para la ENM y 10,496 para la AGM. Véase: FAURA, Félix; ALCOVER, Pedro M. y PASTOR, Juan A.: «Reflexiones sobre el nuevo modelo de enseñanza militar. Las claves del éxito académico», op. cit., pp. 12 y 13. También: DEL VADO, Santiago F.: «Vuelta a las aulas», op. cit., p. 10.

69 ALCOVER, Pedro M.; PASTOR, Juan A.; GUILLAMÓN, Antonio y GARCÍA LAENCINA, Pedro J.: «Una experiencia docente en el nuevo modelo de formación militar», op. cit., pp. 446-453; FAURA, Félix; ALCOVER, Pedro M. y PASTOR, Juan A.: «Reflexiones sobre el nuevo modelo de enseñanza militar. Las claves del éxito académico», op. cit., p. 12.

a la docencia,⁷⁰ así como la existencia de un régimen de internado que obliga a los alumnos a pernoctar en las academias, asistir a clases y presentarse inexcusablemente a los exámenes, así como el mayor uso por parte del alumnado de los sistemas de tutorías establecidos.⁷¹

En cualquier caso, es importante que todos los que se dedican en mayor o menor medida a la enseñanza militar sean conscientes de que los suspensos y bajas de alumnos son vicisitudes inherentes a los procesos educativos, más aún a nivel universitario, sin que ello suponga un menoscabo de la calidad de la enseñanza o del docente que la imparte. El profesor militar debe concienciarse de que entre sus principales misiones se encuentra la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado y que, en este sentido, deberá actuar bajo los principios de justicia y equidad que rigen doblemente su actividad,⁷² evaluando a sus alumnos de la manera más objetiva y justa posible, sin otorgarles más facilidades que las estrictamente permitidas por la normativa. Ello no significa que haya que fomentar las bajas y suspensos, sino simplemente ser escrupuloso en el cumplimiento de la normativa sobre evaluación del alumnado y régimen interno de los CDM. Debemos ser conscientes de que lo contrario –la subjetividad, el trato de favor, la falta de justicia y equidad– desmotiva al profesorado y al resto de alumnos, merma la calidad de la enseñanza y favorece la promoción de futuros profesionales insuficientemente formados. No olvidemos a este respecto que el objetivo principal de la enseñanza militar es que el alumno adquiera un correcto desempeño y ejercicio de sus futuros cometidos, funciones y facultades.⁷³ En este reto juega un papel decisivo la capacidad del profesor de motivar y dar ejemplo a sus alumnos; y de que estos sean conscientes y responsables de su conducta y de las consecuencias, tanto de su esfuerzo y sacrificio como de la falta de estos.

Profesor preparado vale por dos

Como ha manifestado el profesor Eric A. Hanushek, experto en Política y Economía de la Educación de la Universidad de Stanford, el éxito académico de los alumnos depende en buena medida de la formación del profesorado.⁷⁴ En esta línea, las conclu-

70 CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE ZARAGOZA: Memoria Anual. Curso académico 2013/2014, op. cit., p. 39.

71 DEL VADO, Santiago F.: «Vuelta a las aulas», op. cit., p. 10.

72 Como militar, según el artículo 18 de las ROFAS; y como docente, en virtud del artículo 1.b de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación.

73 Artículo 43.1 de la Ley 39/2007, de la Carrera Militar, op. cit., p. 47347.

74 SILIÓ, Elisa: «El éxito académico depende de la formación de los profesores», El País, 6 de mayo de 2013, http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/05/06/actualidad/1367842828_577081.html [última fecha de consulta: 28.10.2015].

siones del *Informe McKinsey*, en el que se analizaron los mejores sistemas educativos del mundo en base a los criterios del *Programme for International Student Assessment* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –el tan controvertido programa PISA de la OCDE–, indican que la calidad de un sistema educativo se sustenta en la calidad de sus docentes.⁷⁵

No es de extrañar por tanto que, a juicio de los propios orientadores y directores de centros escolares, una de las causas que explica el elevado índice actual de fracaso escolar del sistema educativo español sea la falta de formación pedagógica del profesorado.⁷⁶ Aplicado al ámbito universitario, la formación del profesorado correlaciona positivamente con el desempeño académico de los estudiantes.⁷⁷

Según establecen las Reales Ordenanzas para las FAS, a lo largo de su carrera profesional el profesor militar debe esforzarse continuamente por mantener actualizados sus conocimientos. Por un lado, porque es obligación de todo militar alcanzar el más alto nivel de competencia profesional,⁷⁸ por otro, porque como docente ha de esforzarse en adquirir el más alto nivel de prestigio y ejemplaridad ante sus alumnos mediante el «profundo conocimiento de la materia que imparta, rigor intelectual, método, constante trabajo, competencia profesional y aptitud pedagógica».⁷⁹

Competencia profesional y aptitud pedagógica constituyen requisitos imprescindibles para la función docente, tal como se recoge en el artículo 73.4 de la ley de la Carrera militar y en el artículo 6 del Régimen del profesorado militar. Ambas normas identifican como criterios de competencia docente la cualificación y preparación acreditada por la titulación exigida para impartir las materias asignadas, la experiencia profesional y la aptitud pedagógica requerida en cada caso.

El requisito de la aptitud pedagógica es señalado igualmente por el artículo 7 del Régimen del profesorado militar, que establece como exigencia para ejercer funciones docentes «estar en posesión o en disposición de obtener el certificado de aptitud en técnicas pedagógicas».⁸⁰

75 BARBER, Michael y MOURSHED, Mona: *How the World's Best-Performing School Systems Come Out On Top*, Washington, McKinsey & Company, Social Sector Office, 2007, p. 16.

76 FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano; MENA, Luis y RIVIERE, Jaime: *Fracaso y abandono escolar en España*, Colección Estudios Sociales, núm. 29, Barcelona, Fundación «La Caixa», 2010, pp. 167-168.

77 GARBANZO, Guiselle M.: «Factores asociados al rendimiento académico en estudiantes universitarios, una reflexión desde la calidad de la educación superior pública», *Revista Educación*, 31(1), 2007, p. 57.

78 Artículos 25 y 26 del Real Decreto 96/2009, por el que se aprueban las ROFAS, op. cit., p. 13015.

79 *Ibidem*, artículo 124, p. 13027.

80 Orden Ministerial 98/1994, sobre Régimen del profesorado de los CDM, op. cit., p. 6550.

En este contexto se resalta la importancia de la formación y preparación del profesorado de cara a adquirir la competencia necesaria para el ejercicio de su labor, contemplándose como derecho pero también como obligación. Como derecho, el artículo 25 del Régimen de profesorado recoge el de realizar cursos y participar en otras actividades al objeto de actualizar sus conocimientos específicos y perfeccionar sus aptitudes docentes e investigadoras.⁸¹ Como obligación, el artículo 128 de las ROFAS dicta que «el militar aprovechará al máximo los medios y las oportunidades que las FAS le proporcionan para formarse o perfeccionarse profesionalmente a través de la enseñanza y también de la instrucción y el adiestramiento, poniendo en ello todo su empeño y capacidad».⁸²

La obligación del profesor de formarse y mejorar su capacitación debe ser correspondida por la concesión por parte del mando de todas las facilidades posibles, siempre que ello no vaya en detrimento de las necesidades del servicio. En este sentido, las direcciones de enseñanza de los ejércitos y los directores de los CDM han de facilitar el acceso del profesorado a cursos de formación, jornadas, seminarios y congresos – tanto de carácter civil como militar– relacionados con las materias o asignaturas que imparten.

Por su parte, la obtención de la aptitud pedagógica presenta un grave inconveniente para el profesorado militar. Actualmente existen dos vías posibles para su obtención: la convalidación por las Direcciones de Enseñanza de los ejércitos del Certificado de Aptitud Pedagógica expedido por alguna de las distintas universidades españolas o la realización de los correspondientes cursos de aptitud pedagógica, organizados por la Escuela Militar de Ciencias de la Educación (EMCE).

A pesar de ello, un porcentaje importante del profesorado militar no posee aún dicha aptitud, ya que el número de plazas convocadas anualmente en estos cursos resulta insuficiente para satisfacer la demanda existente. Además, en la asignación de plazas para dichos cursos priman en ocasiones criterios de antigüedad *más que de necesidad*, lo que provoca que aquellos profesores de menor empleo tarden años en conseguir tan preciada aptitud.

Para solventar estas dificultades la EMCE organiza periódicamente cursos extraordinarios de aptitud pedagógica, cuya fase de presente se imparte en los propios CDM.

La importancia de los estudios de posgrado en la enseñanza militar

La formación de posgrado es un objetivo de primera magnitud al que debe aspirar todo sistema educativo, al objeto de incrementar el valor de sus procesos formativos

81 *Ibídem*, p. 6553.

82 Real Decreto 96/2009, por el que se aprueban las ROFAS, *op. cit.*, p. 13028.

y potenciar el desarrollo intelectual, humanístico, cultural, científico y técnico.⁸³ Sin embargo, poseer estudios de posgrado no aparece entre los requisitos necesarios para el profesorado de CDM de formación superior y de perfeccionamiento, ni siquiera para el que imparte altos estudios de la defensa nacional. A este respecto, se puede acudir a lo dispuesto en la legislación vigente sobre enseñanza universitaria, correlato natural en el sistema educativo nacional de la enseñanza de formación para el acceso a las escalas de oficiales. La Ley Orgánica 4/2007, de Universidades establece que, salvo para las figuras de profesor asociado y profesor colaborador, el resto de profesores que impartan actividades docentes en el sistema universitario público español debe estar en posesión de estudios de doctorado; siendo este requisito indispensable también para acceder a cualquiera de las categorías de profesor universitario funcionario.⁸⁴

El número de profesores militares con estudios de posgrado es escaso a todos los niveles de la enseñanza militar. Ello resulta especialmente llamativo en el caso de la enseñanza de formación superior, dada su asimilación a la enseñanza universitaria de grado, y en contraposición al profesorado civil que imparte docencia en los CUD, la mayoría de los cuales realizan o han completado estudios de doctorado.⁸⁵ De cara a una mayor calidad del sistema de enseñanza militar superior, resultaría positivo fomentar la adquisición por parte del profesorado militar de estudios universitarios de especialización y posgrado.

En contra de esta medida se podría argumentar que no existe normativa legal que obligue al profesor militar a obtener estos estudios, que los profesores militares no disponen de tiempo suficiente para ello, a no ser fuera de horario de trabajo, y que por parte del mando no se conceden las facilidades suficientes para la realización de estos estudios. En cuanto al primer argumento, recordemos lo mencionado anteriormente sobre la importancia de la formación y preparación del profesorado de cara a adquirir una competencia docente de calidad. No hay mayor grado de preparación y capacitación para un profesor militar que el que otorga la obtención de un posgrado en la materia que imparte, sea esta liderazgo, economía de la Defensa, guerra NBQR, historia, organización o táctica militar. En cambio, el segundo argumento es irrefutable: compaginar la docencia con otros puestos, cargos y funciones militares es una tarea ardua y complicada a la que deben enfrentarse a diario la mayoría de los profesores militares, lo que enlaza con el tema de la dedicación exclusiva, que abordaremos más adelante. Finalmente, en cuanto a la falta de facilidades que padece el profesorado mi-

83 SUÁREZ, Benjamín: El posgrado en las universidades españolas hoy, 2005, p. 1, http://www.unex.es/organizacion/servicios-universitarios/oficinas/oce/archivos/ficheros/documentos/promotores_bolonia/PostgradoUniv.pdf [última fecha de consulta: 28.10.2015].

84 Ley Orgánica 4/2007, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, Boletín Oficial del Estado, n.º 89, 2007, pp. 16241-16260.

85 Por poner un ejemplo, de los 98 profesores con los que contaba el CUD de Zaragoza durante el curso 2013/14, 79 eran doctores, 40 tenían la acreditación de profesor contratado doctor de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y 6 la de profesor titular. Véase al respecto la Memoria Anual del CUD de Zaragoza, correspondiente al curso académico 2013/2014, p. 29.

litar para realizar este tipo de estudios, corresponde al mando facilitarle la realización de estudios de posgrado, tanto más si estos se llevan a cabo fuera del ámbito académico militar.

Acceder actualmente a estudios de posgrado es relativamente fácil para los miembros de determinados cuerpos y escalas (Cuerpos Comunes, Intendencia, Escala de Complemento, etc.), a quienes su título universitario les habilita directamente para el acceso a dicha formación en sus respectivas áreas y especialidades. También lo es para aquellos miembros de las FAS que poseen estudios universitarios de diplomatura, licenciatura o grado. Sin embargo, para el resto de militares con formación equiparable o equivalente a la universitaria (Escalas de oficiales) ello no ha resultado tradicionalmente fácil, debido en buena parte a la falta de programas de posgrado específicos en áreas y materias relacionadas directamente con las FAS.

Para paliar estas carencias, el Ministerio de Defensa ha adoptado importantes medidas, entre las que podemos destacar la reciente implantación para el curso académico 2015/16 del Máster en «Técnicas de Ayuda a la Decisión», primer posgrado promovido por el ministerio y concebido como título propio de la Universidad de Alcalá, con el objetivo de formar expertos para los servicios de Estadística, Investigación Operativa y Sociología de las FAS.⁸⁶ De gran importancia resulta también la firma de convenios con distintas universidades al objeto de potenciar la enseñanza de materias relacionadas con la seguridad y defensa. A través de distintos centros y organismos, el Ministerio de Defensa mantiene acuerdos de colaboración con numerosas instituciones universitarias, que incluyen la realización de posgrados en diferentes áreas de conocimiento relacionadas con las FAS.⁸⁷ Podemos destacar las magníficas relaciones establecidas con la Universidad Complutense de Madrid a través del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), cristalizadas en iniciativas como la creación de la Cátedra «Almirante Don Juan de Borbón» de Estudios de Seguridad y Defensa Nacional y la impartición de diversos estudios de posgrado como el máster en «Comunicación de la Defensa y de los Conflictos Armados» o el máster en «Estudios de Seguridad y Defensa». También la Universidad de Zaragoza imparte desde hace años un máster universitario en «Seguridad Global y Defensa»; y la Universidad de Granada, a través de un convenio de colaboración con el Mando de Doctrina del Ejército de Tierra (MADOC), ofrece un máster en «Fenomenología terrorista» y otro en «Metodología y técnicas de investigación y análisis en los estudios de seguridad y defensa». Finalmente, desde su creación en 1997, el Instituto Universitario «General

86 Dicho máster, de carácter semipresencial y con una carga lectiva de 60 créditos ECTS, fue inaugurado el 15 de septiembre de 2015, siendo impartido por profesorado perteneciente a los CUD de Zaragoza y San Javier. En su primera edición cuenta con 9 alumnos, pertenecientes a los tres ejércitos. Ver: <http://www.cud.upct.es/index.php/component/content/article/1-latest-news/317-defensa-inaugura-el-master-en-tecnicas-de-ayuda-a-la-decision> [última fecha de consulta: 28.10.2015].

87 LAGUNA, María P. y VILLALBA, Aníbal: «Universidad y Fuerzas Armadas: los estudios de posgrado», en Los estudios de postgrado en las Fuerzas Armadas, Monografías del CESEDEN, n.º 103, Madrid, Centro Superior de la Defensa Nacional, 2008, pp. 129-133.

Gutiérrez Mellado» de Estudios sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), oferta una amplia variedad de títulos de posgrado, entre los que podemos citar varios cursos de experto y especialista universitario, así como los másteres en «Eficiencia de la gestión de recursos de defensa y administraciones públicas» y «Los retos de la paz, la seguridad y la defensa», este último de carácter oficial y que da acceso directo al programa de doctorado en Paz, Seguridad y Defensa de la UNED.

Otra medida propuesta para facilitar el acceso de los miembros de las FAS a estudios de posgrado, tanto de máster como de doctorado, es su impartición en los propios CUD; medida recogida en el artículo 51 de la ley de la Carrera militar aunque no implantada aún. La transformación de los estudios impartidos por el CESEDEN en estudios de posgrado a través de convenios de colaboración con la universidad, y la extensión de estos cursos y altos estudios militares a personal de todos los empleos con titulación universitaria podría ser otra medida positiva para fomentar los estudios de posgrado en las FAS, como también lo sería la creación de una escuela de posgrado propia y específica que permitiera la especialización del militar en su formación académica, profesional o investigadora.⁸⁸

Lógicamente, las medidas anteriores deberían ser complementadas con la adopción por el Ministerio de Defensa de otras que faciliten al profesorado militar el acceso y realización de estudios de posgrado, como pudiera ser fundamentalmente la concesión de licencias remuneradas. Sin embargo, la normativa actual parece poco favorable al respecto, estableciendo únicamente dos modalidades de licencia por estudios: la primera, de hasta cuarenta horas hábiles y con percepción solamente de las retribuciones básicas; y la segunda, de hasta tres meses o su equivalente a noventa días naturales, «sin retribución alguna».⁸⁹ Como es de suponer, estas condiciones inhiben a muchos profesionales interesados a cursar estudios de posgrado.

Investigar no es solo asunto de científicos

Aunque la creencia generalizada de que los docentes han de investigar para ser buenos profesores ha sido cuestionada por algunos autores,⁹⁰ resulta indudable que,

88 GÓMEZ ÁLVAREZ, Ivana: «Estudio comparado de la legislación de posgrado en la universidad (Ministerio de Educación y Ciencia) y las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa)», en Los estudios de postgrado en las Fuerzas Armadas, Monografías del CESEDEN, n.º 103, Madrid, Centro Superior de la Defensa Nacional, 2008, p. 77.

89 Orden DEF/253/2015, por la que se regula el régimen de vacaciones, permisos, reducciones de jornada y licencias de los miembros de las Fuerzas Armadas, Boletín Oficial del Estado, n.º 42, 2015, p. 13201.

90 Por ejemplo, TERENCEZINI, Patrick T.: «Research and practice in undergraduate education: And never the twain shall meet?», Higher Education, 38, 1999, pp. 33-48; SANCHO, Juana M.: «Docencia

en el sistema educativo universitario actual, investigación y docencia son actividades íntimamente relacionadas.⁹¹

En el ámbito de la enseñanza militar de formación, la normativa vigente recoge la importancia de la actividad investigadora, al indicar que se trata tanto de un deber como de un derecho del profesorado. Por un lado, el profesorado militar tiene derecho a «ejercer sus funciones docentes e *investigadoras* empleando los métodos que considere más adecuados, dentro de los planes, programas y criterios pedagógicos aprobados».⁹² Por otro lado, entre sus deberes fundamentales se encuentra el de «ejercer la docencia y llevar a cabo las actividades de *investigación* de acuerdo con los planes de estudios, las programaciones de los centros y los criterios que, al respecto, se establezcan por los departamentos u órganos académicos equivalentes».⁹³

La labor investigadora se conforma en un pilar fundamental de la actividad docente militar, constituyendo un magnífico instrumento para la formación y capacitación del profesorado. De hecho, la actividad investigadora es uno de los principales criterios utilizados por ANECA tanto para la acreditación y reconocimiento del profesorado universitario como para la evaluación de la calidad de los CDM.⁹⁴ Sin olvidar que la calidad investigadora del profesorado otorga prestigio a los centros docentes a los que pertenecen y se convierte en un atractivo para «reclutar» a los mejores alumnos.⁹⁵

El sistema de enseñanza militar debería impulsar la actividad investigadora de su profesorado, al objeto de que se cumpla lo que la propia normativa demanda al respecto. Ello requiere salvar dos obstáculos: en primer lugar, las escasas facilidades contempladas en la normativa actual, más allá de lo establecido en el artículo 32 del Régimen de profesorado militar, que contempla la posibilidad de conceder licencias para actividades investigadoras *exclusivamente* a aquellos profesores titulares con seis o más años continuados de vinculación a un CDM.⁹⁶ Un segundo inconveniente lo constituye la

e investigación en la universidad: una profesión, dos mundos», *Educación*, 28, 2001, pp. 48-51.

91 Prueba de ello son las 62 menciones al término «investigación» que hace la Ley Orgánica 4/2007, modificadora de la ley de Universidades de 2001. El artículo 39 de esta ley señala textualmente que «la investigación científica es fundamento esencial de la docencia» (p. 16247).

92 Orden Ministerial 98/1994, sobre Régimen del profesorado de los CDM, op. cit., artículo 25, pp. 6553-6554.

93 *Ibidem*, artículo 26, p. 6554.

94 Véase a este respecto: AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN, ANECA: Programa de Evaluación de Profesorado para la contratación. Principios y orientaciones para la aplicación de los criterios de evaluación, 2007; MINISTERIO DE DEFENSA Y AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN, ANECA: Evaluación del sistema de enseñanza militar. Anexo 1: Modelo para la evaluación de los Centros Docentes Militares, 2007, pp. 21, 42, 105-106.

95 PULIDO, Antonio: «Indicadores de calidad en la evaluación del profesorado universitario», *Estudios de Economía Aplicada*, 23 (3), 2005, p. 671.

96 Orden Ministerial 98/1994, sobre Régimen del profesorado de los CDM, op. cit., p. 6556.

obligación del profesor militar de compatibilizar la actividad docente con las múltiples funciones y actividades propias de su puesto o destino orgánico, que le deja poco tiempo para dedicarlo a la investigación.

Para concluir este apartado, y atendiendo a criterios de calidad del profesorado y de la enseñanza que imparte, mencionaremos también la importancia de lo que la ley de Universidades denomina «transferencia de conocimiento»,⁹⁷ es decir, divulgar el resultado de trabajos y estudios para que puedan ser conocidos y compartidos por otros investigadores y docentes. Si antes decíamos que son pocos los profesores militares dedicados a la investigación, menos aún son los que publican trabajos y artículos relacionados con sus ámbitos profesionales en revistas científicas o profesionales. A este respecto existe un amplio catálogo de publicaciones científicas a las que los militares pueden remitir sus contribuciones, satisfaciendo los criterios de calidad y normas de publicación exigidos.⁹⁸

Dedicación exclusiva. ¿Utopía o necesidad?

El artículo 91 de la ley de Educación establece hasta doce funciones distintas para el profesorado, incluyendo la programación y enseñanza de materias, la dirección, apoyo y evaluación de los procesos educativos, la tutoría, orientación educativa, académica y profesional de los alumnos, la atención al desarrollo intelectual, afectivo, social o moral del alumnado, la promoción, organización y participación en las actividades complementarias programadas por los centros, la coordinación de las actividades docentes, de gestión y de dirección que les sean encomendadas, la participación en la actividad general del centro y en los planes de evaluación interna o externa, y la investigación, experimentación y mejora continua de los procesos de enseñanza.⁹⁹ La mayoría de estas funciones no son ajenas al profesor militar, por lo que sería un grave error considerar que su labor empieza y acaba en el aula, impartiendo determinados contenidos a sus alumnos.

La enseñanza es un proceso activo y complejo que requiere la plena dedicación e implicación del profesorado en múltiples tareas relacionadas directamente con su labor, como preparar clases, elaborar apuntes y exámenes, rellenar partes, corregir pruebas,

97 Ley Orgánica 4/2007, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, op. cit., pp. 16247, 16250, 16252.

98 Véase el sitio web: <http://dialnet.unirioja.es/revistas> [última fecha de consulta: 28.10.2015]. Por su parte, en el portal de internet dedicado a la Cultura de Defensa se recoge un extenso listado de revistas profesionales editadas por el MINISDEF (<http://www.portalcultura.mde.es/publicaciones/revistas/>) [última fecha de consulta: 28.10.2015]. En el ámbito específico del Ejército de Tierra puede consultarse el artículo de RUIZ BARANCO, José L.; VALENCIA, José J. y MARTÍN, Arturo: «Escribir...: ¿Dónde? Las publicaciones en el Ejército de Tierra», *Revista Ejército*, 873, 2013, pp. 84-90.

99 Ley Orgánica 2/2006, de Educación, op. cit., p. 17183.

evaluar y calificar alumnos, dirigir trabajos académicos, participar en reuniones interdepartamentales, llevar a cabo la actividad tutorial (tutorías con alumnos, reuniones con otros profesores, tutores y personal del Gabinete de Orientación Educativa, confección de informes), realizar servicios específicos (profesor de servicio), asistir y participar en actividades y actos académicos (conferencias, seminarios) y extraacadémicos (visitas, comisiones de servicio, etc.). Y todo ello, a menudo, en compatibilidad con las tareas propias de un puesto, cargo o destino extraacadémico, lo que se traduce en la dificultad de muchos profesores militares para realizar sus funciones y tareas docentes de manera adecuada, por falta de tiempo para dedicarse a ello. Ante estas dificultades, la única solución posible es aplicar estrictamente los criterios de dedicación exclusiva para el profesorado militar, fundamentalmente para el que ostente la condición de titular de centros de formación de oficiales y suboficiales.

El aspecto vocacional en la enseñanza militar

Tradicionalmente se ha considerado que la enseñanza tiene mucho de arte y vocación, una «profesión que es, en muchos sentidos, un arte», una «profesión-artesanía-vocación».¹⁰⁰ Desde este punto de vista, la docencia sería más un arte que una actividad técnica o científica,¹⁰¹ constituyendo la vocación un aspecto esencial en la persona que ocupa el puesto de profesor.¹⁰²

Sin obviar que hay otros múltiples factores que influyen en la entrega y rendimiento de un docente —como su formación, motivación y satisfacción—, y que la decisión de un militar de dedicarse a la enseñanza viene condicionada también por otros aspectos como la ubicación del centro docente al que solicita ir destinado o la posibilidad de obtener determinados beneficios económicos y sociales (prestigio, complementos salariales, etc.), resulta indudable que la vocación es un aspecto fundamental en la enseñanza militar. Ello no significa, sin embargo, que deba convertirse en un requisito indispensable para el profesor. De hecho, muchos militares se ven obligados durante su carrera profesional a ejercer actividades docentes por cuestiones que nada tienen que ver con la vocación, y lo hacen con excelentes resultados.

No vamos a entrar en la discusión de si la vocación es un aspecto innato o puede adquirirse y desarrollarse a lo largo de la vida. Nadie nace siendo un buen profesor y todo docente que se enfrentó por primera vez a la complejidad de un aula y de un grupo de alumnos, lo hizo con muchas dudas y escasa experiencia. La práctica y la

¹⁰⁰ LÓPEZ CALVA, Martín: «Mi rival es mi propio corazón...» El docente universitario y sus exigencias de transformación, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXIII (2), 2003, pp. 59-60.

¹⁰¹ LIEBERMAN, Ann y MILLER, Lynne: *Staff development for education on the 90's: New Demands, New Realities, New Perspectives* (2nd. Edition), New York, Teachers College Press, 1991.

¹⁰² HANSEN, David T.: *The call to teach*. New York: Teachers college press/Columbia University, 1995.

experiencia son fundamentales en la enseñanza, por lo que se debería conceder facilidades a aquellos profesionales que, independientemente de su empleo y antigüedad, muestren una marcada voluntariedad y vocación hacia la docencia. A ello contribuiría una adecuada política de asignación de vacantes de profesorado a los CDM que prime la preparación, vocación y voluntariedad del solicitante; puesto que, como defiende Ávila, si se pretende la excelencia en la calidad de la enseñanza militar, los destinos del profesorado no deberían concebirse como un simple destino más.¹⁰³ Evidentemente, todo militar que se inicie en las funciones docentes debe estar sometido a supervisión por parte de su jefe de estudios, jefe de departamento y demás profesores con mayor experiencia en el área o asignatura impartida.

La motivación y satisfacción del profesorado, piezas claves en la enseñanza militar

Desde la Psicología Educativa se ha estudiado la influencia de numerosas variables internas o personales en la actividad laboral del docente, en sus relaciones interpersonales y en el rendimiento de sus alumnos. Entre estas variables se encontrarían las actitudes y preocupaciones, el comportamiento y, sobre todo, la motivación.¹⁰⁴ Para el profesor Fernández Enguita, catedrático de Sociología de la Universidad de Salamanca, la satisfacción y motivación del profesorado son piezas claves para el éxito académico.¹⁰⁵ Estos factores adquieren una importancia fundamental en el contexto educativo actual y, sobre todo, a nivel universitario.¹⁰⁶

En el ámbito de la enseñanza militar podemos identificar algunos elementos que afectan a la motivación y satisfacción del profesorado. En un estudio exploratorio realizado con una muestra de 49 profesores de un centro de formación de enseñanza militar superior a los que se le aplicó una escala de satisfacción laboral adaptada al efecto, se encontró que los factores que mayor insatisfacción provocaban eran, por este orden, las escasas ventajas sociales de que disfrutaban, el salario, el poco reconocimiento y recompensa recibidos, la inadecuada organización del trabajo y la distribución de tareas, la calidad de la enseñanza que impartían y las escasas posibilidades de formación

103 Ávila, Santiago: «A vueltas con la reforma de la enseñanza superior militar», op. cit.

104 LIEBERMAN, Ann y MILLER, Lynne: Staff development for education on the 90's: New Demands, New Realities, New Perspectives, op. cit.

105 MESTRES I SALUD, Laia: «Fracaso y éxito académico: la importancia del profesorado», Educaweb, 12 de diciembre de 2011, <http://www.educaweb.com/noticia/2011/12/12/fracaso-exito-escolar-importancia-profesorado-5148/> [última fecha de consulta: 28.10.2015].

106 GALÁN, Arturo; GONZÁLEZ, M. Ángeles y ROMÁN, Marcos: «La irrupción del factor comunitario en el perfil del profesorado universitario», *Bordón*, 64(3), 2012, pp. 133-148.

y reciclaje profesional.¹⁰⁷ Estos resultados estaban modulados por otras variables como el tipo de enseñanza que impartían (teórica o práctica), la modalidad de destino que ocupaban (voluntario o forzoso), el tiempo de permanencia en el centro docente o la separación familiar. Entre las medidas propuestas por estos profesores para mejorar su satisfacción y motivación citamos obtener mayores ventajas sociales e incentivos económicos, una mayor racionalización de tareas y horarios de trabajo, el aumento de la plantilla del centro y mayores posibilidades de formación. Desde el punto de vista de la calidad de la enseñanza, otra medida que repercutiría positivamente en la satisfacción y motivación del profesorado sería la adopción de una «política» adecuada de asignación de profesores a departamentos y de asignaturas a profesores, basada exclusivamente en criterios de formación y experiencia profesional.

Adecuado reconocimiento de la figura del docente militar

Entre todas las variables que se encuentran tras los problemas de motivación y satisfacción del profesorado, la falta de reconocimiento de su trabajo es una de las más importantes, siendo además causa de estrés y *burnout* en todos los niveles de la enseñanza.¹⁰⁸

El artículo 104 de la ley de Educación establece que las administraciones educativas deben velar por que el docente reciba un trato, consideración y respeto acorde con la importancia social de su labor, para lo cual deberán prestar una atención prioritaria a la mejora de sus condiciones de trabajo y al fomento de la consideración y reconocimiento social de la función docente.¹⁰⁹ Obviamente, la consideración que se pretende para el profesorado civil debe extenderse igualmente a la enseñanza militar, tal como señala el artículo 2 de la recientemente publicada Orden DEF/810/2015, al mencionar entre los principios rectores de la enseñanza de formación la consideración de la función docente «como un factor esencial de la calidad de la enseñanza militar,

¹⁰⁷ GABINETE DE ORIENTACIÓN EDUCATIVA: Análisis del grado de implicación y satisfacción del profesorado, San Javier, Academia General del Aire, 2006 [sin editar].

¹⁰⁸ Véase: MANASSERO, M.^a Antonia; VÁZQUEZ, Ángel; FERRER, Victoria A.; FORNÉS, Joana; FERNÁNDEZ, María C. y QUEIMADELOS, Milagros: Estrés y burnout en la enseñanza, Palma de Mallorca, Edicions UIB, 2003, p. 27; SILVERO, Marta: «Estrés y desmotivación docente: el síndrome del “profesor quemado” en educación secundaria», Estudios sobre Educación, 12, 2007, p. 126; SMITH, Max y BOURKE, Sid: “Teacher stress: examining a model based on context, workload, and satisfaction”, Teaching & Teacher Education, 8, 1992, pp. 31-46; SORCINELLI, Mary D.: “New and Junior Faculty Stress: Research and Responses”, New Directions for Teaching and Learning, 50, 1992, pp. 27-37; THODE, María L., MORÁN, Silvia y BANDERAS, Ana: «Fuentes de malestar entre el profesorado de E.G.B.», Revista Española de Pedagogía, 193, 1992, pp. 545-561.

¹⁰⁹ Ley Orgánica 2/2006, de Educación, op. cit., p. 17185.

reconociendo la labor que realiza el profesorado y apoyando a su tarea». ¹¹⁰ Sin olvidar el artículo 8 del Régimen del profesorado militar, que lleva el sugerente título de «Del reconocimiento de la función docente» y que recalca específicamente la importancia de la enseñanza de cara a la preparación de la fuerza y del apoyo a la fuerza, de manera que «las puntuaciones asignadas a los destinos de profesor en los ciclos de evaluación tendrán en cuenta de forma explícita el tipo de destino, su forma de asignación, la especial exigencia de competencia para el desempeño de la función docente así como los específicos cometidos que se desempeñan en los destinos de profesor». ¹¹¹ Sin embargo esta condición no aparecía recogida explícitamente en la Orden Ministerial 17/2009, por la que se establecen las normas objetivas de valoración para los procesos de evaluación del personal militar profesional. ¹¹² En todo caso, actualmente, los destinos de profesor en centros docentes militares continúan sin estar entre los más valorados de cara a los procesos de evaluación. ¹¹³

110 Artículo 2 f) de la Orden DEF/810/2015, op. cit., p. 38781.

111 Orden Ministerial 98/1994, sobre Régimen del profesorado de los CDM, op. cit., p. 6550.

112 Orden Ministerial 17/2009, por la que se establece el procedimiento y las normas objetivas de valoración de aplicación en los procesos de evaluación del personal militar profesional, Boletín Oficial de Defensa, n.º 83, 2009, pp. 5415-5421.

113 Así, de cara a los procesos de evaluación de su personal, el Ejército de Tierra ha establecido siete grupos de destinos (A, B, C, D, E, F, G), cada uno de los cuales tiene asignado una puntuación; siendo 0,60 por cada mes destinado en ellos para los destinos del grupo A y 0,40 para los destinos del grupo G. Los destinos de profesores en centros docentes de formación, perfeccionamiento y altos estudios de la defensa nacional están incluidos en el grupo C, valorados con 0,55 puntos/mes. Véase al respecto la Resolución 500/00469/15, del Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra, por la que se modifican las tablas de puntuación de los diferentes elementos de valoración reflejadas en los Apéndices al Anexo de la Instrucción 03/2012, Boletín Oficial del Ministerio de Defensa, n.º 9, 2015, pp. 833-834. En el caso del Ejército del Aire, estos siete grupos de destinos son denominados como A1, A2, B1, B2, C, D y E, encontrándose los profesores e instructores titulares de academias y escuelas de formación encuadrados en el grupo B1 (0,55 puntos/mes), tal como recoge la Instrucción 33/2013, del Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire, por la que se establecen las puntuaciones y fórmulas ponderadas a aplicar en evaluaciones en el Ejército del Aire, Boletín Oficial del Ministerio de Defensa, n.º 113, 2013, pp. 12779-12782. Más gravoso resulta para los profesores militares destinados en centros docentes de la Armada, la cual considera los mismos siete grupos de destinos que el Ejército del Aire (A1, A2, B1, B2, C, D y E) pero que solo incluye en el grupo B1 (0,55 puntos/ mes) a los profesores de la Escuela Naval Militar, asignando al resto de profesores militares al grupo B2 (0,52 puntos/mes). Véase la Instrucción 4/2012, del Jefe de Estado Mayor de la Armada, por la que se establecen las directrices de aplicación en los procesos de evaluación del personal militar profesional de la Armada. Boletín Oficial del Ministerio de Defensa, n.º 23, 2012, pp. 2456-2459. Especialmente llamativo resulta el caso de las normas de valoración de destinos aplicables al personal del Cuerpo Militar de Sanidad (Instrucción 26/2013, de la Subsecretaría de Defensa, por la que se aprueban las puntuaciones que serán de aplicación en los procesos de evaluación en los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas, Boletín Oficial de Defensa, n.º 87, 2013, pp. 9480-9503). Como se recoge en el punto Segundo.1 del anexo III de dicha instrucción, con excepción de los destinos en la Escuela Militar de Sanidad (Grupo B, valorado con 0,58 puntos por mes), los destinos como profesor de un centro docente militar para el Cuerpo Militar de Sanidad son de los destinos en activo peor valorados (grupo D, 0,50 puntos/mes).

Lógicamente, sería razonable pensar que esta falta de reconocimiento del sacrificio personal y profesional que supone la labor docente, unida a otros condicionantes mencionados en este artículo (multiplicidad de tareas, sobrecarga de trabajo, escasas facilidades de formación, etc.) contribuye poco a fomentar la motivación, satisfacción y moral del profesorado militar.

Hacia un modelo de calidad total

Como decíamos al principio de este documento, la enseñanza militar ha de inspirarse en los mismos principios en que lo hace el sistema educativo general, y entre los que se encuentra «la calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias».¹¹⁴ Esto lleva a una necesidad continua de autoevaluación y mejora.

La calidad de la enseñanza no puede medirse exclusivamente por el grado de satisfacción de los alumnos con la formación recibida ni por el grado de adecuación a los requisitos y funciones que los alumnos deberán realizar al incorporarse a su posterior destino. Estos criterios son parte importante de la autoevaluación de la calidad, pero no los únicos. Recordemos a este respecto que ANECA ha establecido cinco aspectos básicos en los que debe centrarse la evaluación de la calidad de los CDM, en concreto: 1) la organización del centro; 2) el desarrollo de los planes de estudio; 3) el régimen del profesorado; 4) el régimen del alumnado; y 5) el sistema de evaluación, calificación y clasificación.¹¹⁵ Ello requiere no solo evaluar la actividad del docente, sino también contar con su opinión y experiencia, puesto que nadie conoce mejor que él los entresijos de la enseñanza militar, sus puntos fuertes y débiles, sus ventajas e inconvenientes. En esta línea, ANECA utiliza los resultados de las encuestas de satisfacción aplicadas al profesorado como información sobre la que basar la evaluación de los cinco aspectos anteriores,¹¹⁶ aunque sería necesario dar mayor peso a los resultados de dichas encuestas, incluyendo la opinión del profesorado sobre los aspectos evaluados y los posibles puntos débiles y medidas para mejorar la calidad de la enseñanza.

Centrándonos específicamente en la actividad docente, es importante recordar que ANECA¹¹⁷ incluye entre las evidencias a recopilar para sustentar la evaluación de la

¹¹⁴ Ley Orgánica 2/2006, de Educación, op. cit., p. 17164.

¹¹⁵ Ministerio de Defensa y Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA): Evaluación del sistema de enseñanza militar. Anexo 1: Modelo para la evaluación de los Centros Docentes Militares, 5 de junio de 2007.

¹¹⁶ Ministerio de Defensa y Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA): Evaluación del sistema de enseñanza militar. Anexo 2: Guía para la autoevaluación de los Centros Docentes Militares, 2007.

¹¹⁷ *Ibidem*.

calidad de los CDM algunas tan significativas como las tablas OC-02A (recoge el tipo y número de profesores con *dedicación a tiempo completo* y parcial, así como los créditos que imparten), OC-02B (incluye datos como el número de *profesores militares catedráticos y doctores* que existen en el centro), RH-05 (relación entre el número de profesores que ha recibido *formación pedagógica específica* y el número total de profesores del centro), RH-06 (participación del profesorado en *actividades investigadoras*, con indicación del número de profesores dedicados *exclusivamente* a la investigación y de los que participan en ella, así como la cantidad de proyectos de investigación en los que participa el centro) y RH-07 (resultados de la actividad investigadora, incluyendo número de patentes, libros y artículos publicados, ponencias presentadas a congresos nacionales e internacionales y premios científicos obtenidos).

CONCLUSIONES

La enseñanza militar en España se encuentra integrada en el sistema educativo general, encontrándose sometida por tanto a sus mismos principios, fines y objetivos, entre los que destacan el afán por la mejora de la calidad de la enseñanza y el fomento de la labor, formación y reconocimiento del profesorado.

La búsqueda de la calidad total en la enseñanza militar se plasma en la necesidad continua de autoevaluación y mejora de varios aspectos docentes básicos, en concreto la organización del centro, los planes de estudios, el sistema de evaluación, calificación y clasificación, el régimen del alumnado y el régimen del profesorado. En este proceso de evaluación el profesor se erige en una pieza clave, ya que su experiencia y conocimiento son imprescindibles a la hora de identificar fortalezas y debilidades, y diseñar e implantar planes y medidas de mejora. En cuanto a la evaluación específica de la función y actividad docente se debe tener en cuenta que la calidad del profesorado correlaciona positivamente con la calidad de la enseñanza que imparte, por lo que es necesario implantar una serie de mejoras y propuestas encaminadas a la mejora de la preparación, formación, motivación, satisfacción –en resumen, de la calidad– de nuestros docentes.

En el contexto socio-educativo actual consideramos necesario otorgar mayor importancia a la enseñanza de los valores tradicionales de las FAS, facilitando su asimilación e interiorización por parte del alumnado, de manera que se conviertan en guía de su comportamiento presente y futuro. Por otro lado, la completa integración de la enseñanza militar en el sistema educativo general, especialmente a nivel universitario, exige un cambio de perspectiva en la consideración de las tasas de abandono y fracaso académico. Los recientes cambios en el modelo de enseñanza militar de formación de oficiales han conllevado un aumento considerable del número de alumnos que no superan los planes de estudio establecidos y deben, por consiguiente, repetir curso o abandonar las academias militares. Pese a ciertas reticencias iniciales, las tasas de fracaso y abandono obtenidas por los cadetes militares de los CUD son sensiblemente menores que las que se

producen en otros centros universitarios, públicos y privados, en los que se imparten los mismos estudios. Ello parece deberse no solo a la calidad y buen rendimiento académico de los alumnos, sino también a las características propias de las academias militares como centros educativos, que promueven el aprendizaje de los cadetes. En todo caso, no debe perderse de vista el hecho de que estudiar un grado universitario supone mayor exigencia para el cadete militar, debido a factores como el incremento de la carga lectiva, la menor disponibilidad de tiempo para el estudio o la dificultad y la complejidad de determinadas materias y asignaturas. Aun así, tanto el Ministerio de Defensa como las direcciones de enseñanza de los ejércitos deben concienciarse de que un número importante de alumnos no lograrán superar los planes académicos, sin que ello suponga un fracaso del sistema o modelo de enseñanza adoptado.

En el panorama actual de reforma que persigue la excelencia de la enseñanza militar, la adecuada preparación y capacitación del profesorado militar adquiere un papel esencial, en tanto que constituye un factor clave para el éxito académico del alumnado. Por tanto, se debe fomentar la formación del profesorado militar, facilitándole la adquisición de la necesaria competencia pedagógica, profesional y técnica, mediante la realización de los correspondientes cursos de formación, tanto en el ámbito militar como civil. Importante resulta en este sentido que el profesorado militar, sobre todo el de CDM de enseñanza superior, pueda realizar estudios de especialización y posgrado. A este respecto, el Ministerio de Defensa ha establecido numerosos convenios con la universidad que permiten acceder a una gran variedad de máster y estudios de doctorado relacionados con el ámbito de la seguridad y defensa.

La actividad investigadora es otro de los pilares en los que se basa la calidad de la enseñanza y la formación del docente. Sin embargo, el profesor militar encuentra a menudo escasas facilidades para llevar a cabo esta labor, incluyendo la falta de medios y tiempo para poder realizarla. Para salvar este inconveniente se propone la aplicación estricta de los criterios de dedicación exclusiva para el profesorado militar, lo que le permitirá hacer frente a las innumerables tareas, funciones y actividades docentes y extradocentes encomendadas.

La vocación constituye un aspecto primordial para el trabajo de todo profesor, por lo que es necesario que las políticas de asignación de destinos y vacantes faciliten a aquellos profesionales con vocación docente el acceso a puestos del sistema de enseñanza militar. La vocación del profesorado, además, se relaciona íntimamente con otros factores decisivos en la enseñanza como son la motivación y la satisfacción. En consecuencia, la enseñanza militar necesita de profesores con vocación, altamente motivados y satisfechos con las funciones y labores que desempeñan, es decir, con su trabajo. En esta línea, son múltiples las medidas que el Ministerio de Defensa puede adoptar, desde la asignación de complementos económicos específicos (complementos de dedicación especial) a mayores posibilidades de formación y reciclaje profesional, pasando por una apropiada organización y distribución del trabajo que se refleje en la adecuada asignación de asignaturas a profesores y en una mejor racionalización de tareas y horarios.

Requisito indispensable para la motivación y satisfacción del profesorado es también el adecuado reconocimiento, por parte de la administración militar, tanto de su figura como de la importante labor que realiza. En este sentido, los destinos de profesor deben ser especialmente valorados en los procesos de evaluación militar, atendiendo a criterios como el tipo de destino ocupado y su forma de asignación, la especial exigencia de competencia para el desempeño de la función docente y los cometidos específicos desempeñados.

En resumen, la enseñanza militar es una profesión especialmente vocacional, poco valorada y reconocida profesionalmente, pero que exige una entrega completa a quien se dedica a ella. El profesorado militar debe compaginar su labor didáctica con otros cometidos y tareas propias de su puesto y especialidad profesional, por lo que experimenta a menudo una sobrecarga de trabajo que dificulta su dedicación a la docencia. En consecuencia, es importante que el Ministerio de Defensa facilite, en la medida de lo posible, la labor docente e investigadora del profesorado militar, fomentando al máximo sus posibilidades de desarrollo profesional y concediéndole la misma importancia y reconocimiento que el sistema educativo general pretende y reclama para su propio profesorado.

BIBLIOGRAFÍA

- «20 años de la Academia Básica del Aire», *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, n.º 813, 2012, p. 411.
- «Formación en valores», *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, n.º 751, 2006, p.163.
- «General Francisco Gan: “Tenemos que esperar 7 años para evaluar la formación de los nuevos oficiales”», *One Magazine*, 13 de noviembre de 2010, <http://www.onemagazine.es/noticia/3124/Sin-Especificar/General-Francisco-Gan:-Tenemos-que-esperar-7-anos-para-evaluar-la-formacion-de-los-nuevos-oficiales-.html>.
- «Los alumnos de la Academia General de Zaragoza no aguantan. Aumentan los abandonos en los últimos cursos por la dureza de Bolonia y la exigencia de los profesores civiles», *El Confidencial Digital*, 10 de septiembre de 2012, http://www.elconfidencialdigital.com/defensa/Academia-General-Zaragoza-Aumentan-Bolonia_o_1904809509.html.
- «Por qué está fracasando la Academia General Militar. Profesores civiles, menos instrucción castrense y rebaja del tiempo de estudio», *El Confidencial Digital*, 20 de septiembre de 2012, http://www.elconfidencialdigital.com/defensa/Academia-General-Militar-Profesores-instruccion_o_1910808921.html.
- AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN (ANECA), *Programa de Evaluación de Profesorado para la contratación. Principios y orientaciones para la aplicación de los criterios de evaluación*, 2007.

- ALCOVER, Pedro M.; PASTOR, Juan A.; GUILLAMÓN, Antonio y GARCÍA LAENCINA, Pedro J.: «Una experiencia docente en el nuevo modelo de formación militar», *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, n.º 824, 2013, pp. 446-453.
- ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: «Enseñanza Militar», 27 de mayo de 2015, <http://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/presentacion-general-ensenanza.pdf>.
- ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: «La enseñanza de los valores en las Fuerzas Armadas», *Memorial de Infantería*, n.º 68, 2013, pp. 29-36.
- ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: «Que la AGM tenga un número mayor de bajas no es preocupante», *One Magazine*, 30 de noviembre de 2012, <http://www.onemagazine.es/noticia/10672/Sin-Especificar/TG-Alvarez-Jimenez:-Que-la-AGM-tenga-un-numero-mayor-de-bajas-no-es-preocupante-.html>.
- ÁVILA, Santiago: «A vueltas con la reforma de la enseñanza superior militar», *El Confidencial Digital*, 27 de marzo de 2013, http://www.elconfidencialdigital.com/opinion/tribuna_libre/vueltas-reforma-ensenanza-superior-militar_o_2023597630.html.
- BAQUÉS, Josep: «La profesión y los valores militares en España», *Revista Internacional de Sociología*, 38, 2004, pp. 127-146.
- BARBER, Michael y MOURSHED, Mona: *How the World's Best-Performing School Systems Come Out On Top*, Washington, McKinsey & Company, Social Sector Office, 2007.
- BENITO, Bernardina: *Las relaciones interpersonales de los profesores en los centros educativos como fuente de satisfacción*, Universidad de Salamanca, 2006, http://webcasus.usal.es/orgyprof/Difusion/Santander_2005_Berna.pdf.
- BERRIO, Francisco J.: «Valores institucionales de las Fuerzas Armadas», *Cuadernos de Estrategia*, n.º 89, 1997, pp. 127-170.
- CALDERÓN, Joaquín: «El nuevo plan de enseñanza comienza “a dar frutos” en la Academia General Militar, tras un inicio complicado», *One Magazine*, 30 de noviembre de 2012, <http://www.onemagazine.es/noticia/10669/el-nuevo-plan-de-ensenanza-comienza-a-dar-frutos-en-la-academia-general-militar-tras-un-inicio-complicado.html>.
- CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE SAN JAVIER: *Resultados académicos. Curso 2010/11*, San Javier, 2011, http://www.cud.upct.es/images/cud/docencia/resultados/2010_2011/pcudo6%202010%202011%20b.pdf.
- CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE ZARAGOZA: *Memoria Anual. Curso académico 2012/2013*, Zaragoza, 2013, <http://cud.unizar.es/sites/default/files/imagenes/memoria%202012-2013.pdf>.

- CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE ZARAGOZA: *Memoria Anual. Curso académico 2013/2014*, Zaragoza, 2014, http://cud.unizar.es/sites/default/files/imagenes/CUD_Memoria2014_web-1.pdf.
- CENTRO UNIVERSITARIO DE MARÍN: *Información de resultados. Curso 2010/11*, http://cud.uvigo.es/index.php?option=com_content&view=article&id=656&Itemid=108.
- COMISIÓN ACADÉMICA DEL GRADO EN INGENIERÍA DE ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL: *Informe de gestión 2010-2011: Grado en Ingeniería de Organización Industrial*, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia, 2011.
- DE LA LASTRA, Juan: *La formación en valores en las Fuerzas Armadas*, Ministerio de Defensa, 2009.
- DE VALENZUELA, Rafael: «Sobre la esencia de la profesión militar», en *Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los ejércitos*, Documentos de Seguridad y Defensa, n.º 23, Madrid, CESEDEN, 2009, pp. 55-85.
- DEL VADO, Santiago F.: «Vuelta a las aulas», *Revista Española de Defensa*, n.º 299, 2013, pp. 6-11.
- DÍAZ-SANTOS, Pablo: «El título de grado en ingeniería de organización industrial», *Revista Ejército*, n.º 840, 2011, pp. 51-59.
- ESCUELA POLITÉCNICA SUPERIOR DE SEVILLA: *Grado en Ingeniería Mecánica. Memoria Anual 2010-2011 del Sistema de Garantía de Calidad del Título*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2012.
- ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIERÍA DE BILBAO: *Informe de Seguimiento del Título Grado en Ingeniería en Organización Industrial*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2013.
- FAURA, Félix; ALCOVER, Pedro M. y PASTOR, Juan A.: «Reflexiones sobre el nuevo modelo de enseñanza militar. Las claves del éxito académico», *Revista Española de Defensa*, n.º 299, 2013, pp. 12-13.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano, MENA, Luis y RIVIERE, Jaime: *Fracaso y abandono escolar en España*, Colección Estudios Sociales, n.º 29, Barcelona, Fundación «La Caixa», 2010.
- GABINETE DE ORIENTACIÓN EDUCATIVA: *Análisis del grado de implicación y satisfacción del profesorado*, San Javier, Academia General del Aire, 2006 [sin editar].
- GALÁN, Arturo; GONZÁLEZ, M. Ángeles y ROMÁN, Marcos: «La irrupción del factor comunitario en el perfil del profesorado universitario», *Bordón*, 64(3), 2012, pp. 133-148.

- GAN, Francisco J.: «Consideraciones sobre el primer curso de la enseñanza de formación de oficiales del Cuerpo General del ET», *Revista Ejército*, n.º 849, 2011, pp. 84-91.
- GAN, Francisco J.: «Nuevo modelo de enseñanza en la Academia General Militar», *Los coloquios de la Asociación*, n.º 48, 2012, pp. 4-6, http://www.cortesaragon.es/uploads/tx_exparlament/no_48._Ensenanza_militar.pdf.
- GARBANZO, Guiselle M.: «Factores asociados al rendimiento académico en estudiantes universitarios, una reflexión desde la calidad de la educación superior pública», *Revista Educación*, 31(1), 2007, pp. 43-63.
- GÓMEZ ÁLVAREZ, Ivana: «Estudio comparado de la legislación de posgrado en la universidad (Ministerio de Educación y Ciencia) y las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa)», en *Los estudios de postgrado en las Fuerzas Armadas*, Monografías del CESEDEN, n.º 103, Madrid, Centro Superior de la Defensa Nacional, 2008, pp. 59-77.
- HANSEN, David T.: *The call to teach*, New York, Teachers college press/Columbia University, 1995.
- LAGUNA, María P. y VILLALBA, Aníbal: «Universidad y Fuerzas Armadas: los estudios de posgrado», en *Los estudios de postgrado en las Fuerzas Armadas*, Monografías del CESEDEN, n.º 103, Madrid, Centro Superior de la Defensa Nacional, 2008, pp. 125-151.
- LIEBERMAN, Ann y MILLER, Lynne: *Staff development for education on the 90's: New Demands, New Realities, New Perspectives* (2nd. Edition), New York, Teachers College Press, 1991.
- LÓPEZ CALVA, Martín: «“Mi rival es mi propio corazón...” El docente universitario y sus exigencias de transformación», *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXIII (2), 2003, pp. 43-81.
- LÓPEZ RUIZ, Juan I.: «Un giro copernicano en la enseñanza universitaria: formación por competencias», *Revista de Educación*, 356, septiembre-diciembre de 2011, pp. 279-301.
- MANASSERO, M. Antonia; VÁZQUEZ, Ángel; FERRER, Victoria A.; FORNÉS, Joana; FERNÁNDEZ, María C. y QUEIMADELOS, Milagros: *Estrés y burnout en la enseñanza*, Palma de Mallorca, Edicions UIB, 2003.
- MARELLI, Anne F.: *Introducción al análisis y desarrollo de modelos de competencias*. Documento de trabajo, Toronto, 2000.
- MESTRES I SALUD, Laia: «Fracaso y éxito académico: la importancia del profesorado», *Educaweb*, 12 de diciembre de 2011, <http://www.educaweb.com/noticia/2011/12/12/fracaso-exito-escolar-importancia-profesorado-5148/>.

- MICHAVILA, Francisco (dir.): *La Universidad española en cifras 2012*, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), 2012.
- MINISTERIO DE DEFENSA Y AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN (ANECA): *Evaluación del sistema de enseñanza militar. Anexo 1: Modelo para la evaluación de los Centros Docentes Militares*, 2007.
- MINISTERIO DE DEFENSA Y AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN (ANECA): *Evaluación del sistema de enseñanza militar. Anexo 2: Guía para la autoevaluación de los Centros Docentes Militares*, 2007.
- MORENÉS, Pedro: «Lección inaugural de apertura del curso 2013/14 en la Academia General Militar», *Armas y Cuerpos. La Revista del Cadete*, n.º 367, Zaragoza, Academia General Militar, 2013, pp. 3-4.
- OFICINA DE LA PROMOCIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD: *Grado en Ingeniería Mecánica*, Universidad Jaume I de Castellón, https://e-ujier.uji.es/pls/www/euji22702pi.indicadores_avap?est=222.
- PUENTES, Francisco: «La evolución de la enseñanza militar de formación para oficiales del ET», *Boletín de Información del CESEDEN*, Madrid, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2013.
- PULIDO, Antonio: «Indicadores de calidad en la evaluación del profesorado universitario», *Estudios de Economía Aplicada*, 23(3), 2005, pp. 667-684.
- RUIZ BARANCO, José L.; VALENCIA, José J. y MARTÍN, Arturo: «Escribir... ¿Dónde? Las publicaciones en el Ejército de Tierra», *Revista Ejército*, 873, 2013, pp. 84-90.
- SANCHO, Juana M.: «Docencia e investigación en la universidad: una profesión, dos mundos», *Educación*, 28, 2001, pp. 41-60.
- SILIÓ, Elisa: «El éxito académico depende de la formación de los profesores», *El País*, 6 de mayo de 2013, http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/05/06/actualidad/1367842828_577081.html.
- SILVERO, Marta: «Estrés y desmotivación docente: el síndrome del “profesor quemado” en educación secundaria», *Estudios sobre Educación*, 12, 2007, pp. 115-138.
- SMITH, Max y BOURKE, Sid: “Teacher stress: examining a model based on context, workload, and satisfaction”, *Teaching & Teacher Education*, 8, 1992, pp. 31-46.
- SORCINELLI, Mary D.: “New and Junior Faculty Stress: Research and Responses”, *New Directions for Teaching and Learning*, 50, 1992, pp. 27-37.
- SUÁREZ, Benjamín: *El posgrado en las universidades españolas hoy*, 2005, http://www.unex.es/organizacion/servicios-universitarios/oficinas/oce/archivos/ficheros/documentos/promotores_bolonia/PostgradoUniv.pdf.

- TERENZINI, Patrick T.: "Research and practice in undergraduate education: And never the twain shall meet?" *Higher Education*, 38, 1999, pp. 33-48.
- THODE, María L., MORÁN, Silvia y BANDERAS, Ana: «Fuentes de malestar entre el profesorado de E.G.B.», *Revista Española de Pedagogía*, 193, 1991, pp. 545-561.
- UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA: *Grado en Ingeniería de Organización Industrial. Información de resultados. Curso académico 2010/11, 2011*, http://titulaciones.unizar.es/ing-org-industrial-eupla/infor_resultados11.html.
- UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIAS: *Autoinforme anual de seguimiento. Grado en Ingeniería en Organización Industrial. Primer curso académico de implantación 2010/2011, 2013*.
- UNIVERSIDAD DE SEVILLA: *Grado en Ingeniería de Organización Industrial por la Universidad de Málaga y la Universidad de Sevilla. Sistema de garantía de calidad del título*, http://www.us.es/estudios/grados/plan_227?p=6.
- UNIVERSIDAD DE VIGO: *Ingeniería Mecánica. Calidad*, http://www.uvigo.es/uvi-go_es/titulacions/gaos/enxenaria-mecanica/calidade/.
- UNIVERSIDAD DE VIGO: Memoria de solicitud de verificación del título de grado en Ingeniería Mecánica, 5 de marzo de 2012, <http://cud.uvigo.es/images/Documentacion/memoriafinalmecanica.pdf>.
- VICERRECTORADO DE DOCENCIA, ORDENACIÓN ACADÉMICA Y TÍTULOS: *Grado en Ingeniería en Organización Industrial. Resumen Informe anual de resultados Curso 2011-2012*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2012.
- VICERRECTORADO DE DOCENCIA, ORDENACIÓN ACADÉMICA Y TÍTULOS: *Grado en Ingeniería en Organización Industrial. Resumen Informe anual de resultados Curso 2012-2013*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2013.

Normativa

Instrucción 4/2012, de 30 de enero, del Jefe de Estado Mayor de la Armada, por la que se establecen las directrices de aplicación en los procesos de evaluación del personal militar profesional de la Armada, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, n.º 23, 2012, pp. 2445-2461.

Instrucción 26/2013, de 26 de abril, de la Subsecretaría de Defensa, por la que se aprueban las puntuaciones que serán de aplicación en los procesos de evaluación en los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, n.º 87, 2013, pp. 9480-9503.

Instrucción 33/2013, de 7 de junio, del Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire, por la que se establecen las puntuaciones y fórmulas ponderadas a aplicar en evalua-

ciones en el Ejército del Aire, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, n.º 113, 2013, pp. 12771-12786.

Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen de Personal Militar Profesional, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 172, 1989, pp. 23129-23147.

Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 119, 1999, pp. 18751-18797.

Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 278, 2007, pp. 47336-47377.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 106, 2006, pp. 17158-17207.

Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 89, 2007, pp. 16241-16260.

Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 180, 2011, pp. 85320-85345.

Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 294, 2014, pp. 100151-100191.

Orden DEF/253/2015, de 9 de febrero, por la que se regula el régimen de vacaciones, permisos, reducciones de jornada y licencias de los miembros de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 42, 2015, pp. 13193-13208.

Orden DEF/810/2015, de 4 de mayo, por la que se aprueban las directrices generales para la elaboración de los currículos de la enseñanza de formación para el acceso a las diferentes escalas de oficiales de los cuerpos de las Fuerzas Armadas. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 107, 2015, pp. 38778-38797.

Orden Ministerial 98/1994, de 10 de octubre, sobre Régimen del profesorado de los Centros Docentes Militares, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, n.º 204, 1994, pp. 6547-6558.

Orden Ministerial 17/2009, de 24 de abril, por la que se establece el procedimiento y las normas objetivas de valoración de aplicación en los procesos de evaluación del personal militar profesional, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, n.º 83, 2009, pp. 5415-5421.

Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 33, 2009, pp. 13008-13028.

Real Decreto 339/2015, de 30 de abril, por el que se ordenan las enseñanzas de perfeccionamiento y de altos estudios de la defensa nacional, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, n.º 85, 2015, pp. 9709-9723.

Resolución 500/00469/15, del Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra, por la que se modifican las tablas de puntuación de los diferentes elementos de valoración reflejadas en los Apéndices al Anexo de la Instrucción 03/2012, de 27 de enero, modificada por la Resolución 500/00666/13, de 28 de diciembre de 2012, por la Instrucción 22/2013, de 10 de abril, así como por la Resolución 500/01597/2014, de 24 de enero, del Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra, por la que se desarrollan las valoraciones de méritos y aptitudes, así como los procedimientos y normas a tener en cuenta para la realización de las evaluaciones para el ascenso por los sistemas de elección y clasificación y para la selección de asistentes a determinados cursos de actualización en el Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, n.º 9, 2015, pp. 833-836.

- *Artículo recibido: 13 de abril de 2014.*

- *Artículo aceptado: 23 de septiembre de 2015.*

Sonia Alda Mejías

Profesora del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado y especialista en Seguridad y Defensa.

Correo: alda@igm.uned.es

LAS POSIBILIDADES DE TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD EN COLOMBIA TRAS EL POSCONFLICTO

Resumen

El presente artículo pretende reflexionar acerca de cómo configurar las fuerzas de seguridad en Colombia, una vez que la guerrilla deje de ser la principal amenaza para el país.

Mediante el análisis del escenario de inseguridad actual, a nivel regional y colombiano, se pretende poner de manifiesto qué fuerzas podrían ser las más convenientes para afrontar las amenazas existentes. Se plantean dos opciones: las que abarcan muy diferentes misiones, bajo el rubro de fuerzas multifunción y aquellas, que, pese a su versatilidad, son fuerzas especializadas en determinadas amenazas.

Colombia puede convertirse en una referencia, orientando la configuración de sus fuerzas hacia la especialización, como modelo de fuerzas más idóneo para afrontar el complejo escenario de inseguridad. Para hacer posible esta especialización, junto a las FAS y a la policía, se propone una Policía con estatuto militar que libere de misiones a estas fuerzas. Con ello sería posible que liberar a las fuerzas ya existentes de la realización de misiones para las que no están preparadas y al mismo tiempo esta tercera fuerza también podría especializarse, muy particularmente, en la persecución del crimen organizado.

Palabras clave

Fuerzas Armadas, Policía, fuerzas intermedias, fuerzas multifunción, fuerzas especializadas.

Abstract

This article aims to reflect on how to configure the security forces in Colombia, once the guerrilla ceases to be the main threat to the country.

By analyzing the current scenario of insecurity, regional and Colombian level, it is intended to show what forces might be more convenient to deal with the threats. Two options were considered: those that cover very different missions, under the heading of multifunction forces or those who, despite their versatility, are specialized forces in certain threats.

Colombia can become a reference, guiding the configuration of its forces towards specialization, as a model most suitable strength to face the complex scenario of insecurity. To enable this specialization, with the SAF and the police, a police force with military status intends to release these forces missions. This would make it possible to release existing forces carrying out missions for which they are unprepared while the third force could also specialize, particularly, in the prosecution of organized crime.

KeyWords

Armed forces, police, police with military status, multimission forces, specialized forces.

LAS POSIBILIDADES DE TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD EN COLOMBIA TRAS EL POSCONFLICTO

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende reflexionar acerca del modelo de fuerzas de seguridad que deben configurarse en Colombia, una vez que la guerrilla deje de ser la principal amenaza para el país. Esta posibilidad es prácticamente un hecho, como parece indicar el compromiso adquirido por el gobierno del presidente Santos y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para firmar la paz en marzo de 2016.¹ También cabe prever que a este proceso se sume el Ejército de Liberación Nacional (ELN), organización guerrillera que igualmente ha manifestado su voluntad de iniciar conversaciones de paz. Sin embargo, la firma de la paz en ningún caso significará su inmediata implantación, sino que será necesario un período de transición para asegurar el fin definitivo de los conflictos.

No obstante lo que parece definitivo es que este importante paso lleva consigo un cambio radical del escenario de seguridad. De ahí que, acabado el conflicto interno, tras el período de transición preciso, quepa plantearse la reorganización institucional de su fuerza pública de acuerdo a los principales problemas de seguridad existentes en este nuevo contexto.

Para ello puede ser de utilidad, contemplar la experiencia latinoamericana que, desde el fin de los movimientos guerrilleros, a mediados de los noventa, ha permitido a los países de la región dedicarse plenamente a luchar contra otro tipo de amenazas. Por ello, esta referencia puede ser de gran utilidad para Colombia con el fin de evitar errores ya detectados en el combate contra las nuevas amenazas o adoptar lecciones aprendidas.

Tomando esta referencia, en el presente artículo se pretende poner de manifiesto que la tendencia general en la región ha sido, fundamentalmente, la implantación de políticas de carácter represivo y, dentro de este marco, una progresiva militarización de las mismas.

Con la incorporación de las Fuerzas Armadas (en adelante FAS) al combate de la violencia intraestatal han aumentado el número de sus misiones. Cuestión de la que tampoco se ha librado la policía. Ambas instituciones han acabado confluyendo en el combate

¹ Las negociaciones de paz se iniciaron en 2012, cuando se abrió la mesa de diálogo. Este documento es el que da inicio a las conversaciones que conducirán a la firma de la Paz, La Habana, 26/08/2012, <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>.

contra el crimen organizado, a través de la persecución de los tráficoos ilegales que este lleva a cabo. Misiones que se suman a las que tradicionalmente les corresponden. Como consecuencia, en buena parte de América Latina, las FAS se encuentran sobrecargadas de misiones, atendiendo a todo tipo de cometidos, sin tener la preparación suficiente. Por su parte, la policía persigue igualmente a todo tipo de criminalidad y desempeña tareas relacionadas con la seguridad interior, sin poder tampoco alcanzar a todas las necesidades existentes. Este proceso, además, ha favorecido la militarización de las fuerzas policiales y la asunción, por parte de las FAS, de misiones más propias de la policía.

El resultado de esta tendencia ha sido la creación de unas fuerzas de seguridad en las que se invierten un sobreesfuerzo presupuestario y de recursos humanos, pero sin grandes resultados. En este momento, podría ser oportuno contemplar todas estas cuestiones, o, cuanto menos, ser discutidas, ya que en Colombia el «ejército del futuro» se comienza a contemplar como un ejército multifunción, es decir, que la institución armada debe ser varias fuerzas al mismo tiempo de diferente naturaleza: una fuerza disuasoria hacia el exterior, la que combata el crimen organizado y bandas criminales, proteja los recursos naturales y contribuya al desarrollo nacional. Un perfil de fuerza que sobrepasa la versatilidad, multifuncionalidad y márgenes de acción que deben caracterizar a una moderna fuerza militar, pues se corre el riesgo de la desprofesionalización.

Este trabajo tiene la intención de aportar una alternativa a los términos de esta discusión. La propuesta es configurar fuerzas especializadas en las funciones para las que han sido creadas. De ahí se derivaría la dedicación de las FAS, fundamentalmente, a la seguridad exterior, a través de un imprescindible proceso de modernización que las permitiera actuar como fuerza disuasoria, frente a enemigos externos. Y por su parte, la policía debería dedicarse a la seguridad ciudadana, una necesidad reclamada por toda la ciudadanía. Esta división clara de misiones proporcionaría mayor eficacia a las fuerzas de seguridad, ya que concentrarían sus actuaciones en misiones específicas para las que además están adecuadamente preparadas.

Entre la amenaza interna y externa, cabe un espacio de inseguridad en el que se encuentran las nuevas amenazas y, muy especialmente, el crimen organizado, que todo indica que tendrá cada vez una mayor presencia. Para esta amenaza, por su importancia y complejidad se propone la creación de fuerzas intermedias, policías con estatuto militar, cuyo perfil las hace las fuerzas más idóneas para combatir este tipo de amenazas. Esta propuesta requiere un proceso complejo, pero factible, de transformación, ya que inicialmente podría estar integrado por militares y policías, tras un previo proceso de formación.

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

Sin duda, la eficiencia de una fuerza de seguridad no puede contemplarse únicamente en términos cuantitativos, la adquisición de equipamiento o el grueso del presupuesto destinado a este ámbito. El aumento de recursos, equipamiento o plantilla

no puede dar resultados, por sí mismos, si dicha fuerza no está formada y entrenada para enfrentar las misiones que se le asignen. Esta cuestión, a pesar de su obviedad, por diferentes motivos, no ha impedido a muchos gobiernos latinoamericanos a recurrir a las fuerzas de seguridad para todo tipo de misiones, al margen de la idoneidad de las mismas para llevarlas a cabo.

El reto de transformación que tienen ante sí las fuerzas de seguridad colombianas frente al nuevo escenario de inseguridad tampoco se puede resolver aumentando o reduciendo efectivos, equipamiento o recursos ya que no garantizará, de manera automática, el óptimo desempeño de la labor de dicha fuerza pública. El debate recientemente desarrollado en Colombia se ha dirimido, en parte, en estos términos. Por un lado, se encuentran quienes sostienen que ante, la nueva situación, es preciso reducir drásticamente las FAS y aumentar la policía. Y por otro, los que han defendido mantener el mismo número de efectivos en las FAS empleado para enfrentarse a la guerrilla.

Sin embargo, la transformación que debe llevarse a cabo en las fuerzas de seguridad exige contemplar numerosos factores de extraordinaria complejidad. Las afirmaciones, a priori sobre la reducción de efectivos de las FAS y el aumento mecánico de policía, no son suficientes para combatir el nuevo escenario de seguridad. No es una cuestión meramente cuantitativa, sino también cualitativa, basada no solo en disponer de fuerzas, sino también en las más adecuadas. Por ello, antes de determinar la necesidad de aumentar o reducir el número de efectivos es imprescindible analizar las fuerzas que se precisan de acuerdo a las amenazas existentes.

Más allá de este aspecto, cabe decir que, en cualquier caso, tampoco es suficiente con la creación de una fuerza adecuada a una amenaza, sino que dicha fuerza debe insertarse en el marco de una política pública de Seguridad y Defensa, bajo liderazgo civil y con los controles institucionales precisos.

La transformación de las fuerzas de seguridad en el marco de un sistema democrático

El periodo de posconflicto abre un periodo de grandes esperanzas, aunque de no pocas complejidades e incertidumbres. Asegurar la paz de manera sostenible significa prever la reproducción de circunstancias y situaciones que favorezcan la violencia. De manera que la reforma de las fuerzas de seguridad no puede abordarse aislada de la realidad, ni del resto del conjunto institucional. Por este motivo dicha reforma ha de enmarcarse dentro de la llamada Reforma de la Seguridad y Defensa (RDS). En este sentido Colombia tiene retos pendientes que son ineludibles si se plantea la reforma de su fuerza pública.²

2 GARCÍA PINZÓN, Viviana. «Reformas al Sector Seguridad en Contextos de Post-Conflicto Armado: Experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el Caso Colombiano», ponencia

Esto significa que la reforma de las fuerzas de seguridad deben estar enmarcadas dentro de un proyecto de reforma más amplio que contemple el «sector de la seguridad» que, según la OECD, incluye los actores de seguridad centrales (fuerzas armadas, policía e inteligencia); los cuerpos de administración y control (ministerios de Defensa, organismos de administración financiera y las comisiones de veeduría ciudadana); las instituciones de justicia y aplicación de la ley y las fuerzas de seguridad no estatales (compañías de seguridad privada, milicias y guerrillas).³

Por tanto, la reforma de las fuerzas de seguridad no es suficiente, si no abordan igualmente las mejoras necesarias en todo este entramado institucional y legal. Esto incluye las reformas a los ministerios relevantes y su capacidad de gerencia, así como los mecanismos parlamentarios y judiciales de supervisión y control. Sin embargo, estos cambios no serán posibles si, a su vez, no se garantiza el necesario liderazgo civil. El objetivo último ha de ser el fortalecimiento de la administración civil y la supervisión democrática del aparato de seguridad. Solo mediante esta reforma global, tendrán auténtico efecto las reformas que deban operarse en las fuerzas de seguridad. En este sentido Colombia ya ha realizado reformas importantes, más allá de los retos pendientes⁴.

La seguridad depende de muchos factores y no puede reducirse como garantía de la misma a las FAS, sin olvidar que estas, además, han de estar insertas en el sistema democrático, al igual que el resto de las instituciones relacionadas con la seguridad. Teniendo presente siempre este marco integral de transformación de las fuerzas de seguridad, se realizará una propuesta basada en la configuración de unas fuerzas de seguridad especializadas para enfrentarse a las amenazas existentes.

El conflicto interno y la nueva situación de seguridad

En relación esta cuestión, la particularidad colombiana respecto al resto de la región, e incluso a buena parte del resto del mundo, ha sido la persistencia del conflicto interno. Durante sesenta años y desde el momento en que se inicia esta guerra interna, la agenda de seguridad colombiana ha quedado determinada por el combate a la guerrilla y, en consecuencia, esta amenaza ha determinado las misiones, doctrina y configuración de su fuerza pública, que ha focalizado la mayoría de sus esfuerzos y recursos en el combate a estos grupos.

presentada en CONFERENCIA FLACSO-ISA: «Poderes Regionales y Globales en un Mundo Cambiante», Buenos Aires, julio de 2014, <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/6ceo4630-f865-4f27-9746-2e6bbc953154.pdf>.

3 OECD (2007). Handbook on Security System Reform (SSR). <http://www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf>.

4 SEPÚLVEDA, Isidro y ALDA MEJÍAS, Sonia (eds.). La Administración de la Defensa en América Latina, Madrid: IUGM, 2008, Vols. I, II y III. Se recomienda de estos volúmenes la lectura del primer capítulo del vol. I y los capítulos de los tres volúmenes de Alejo Vargas dedicados a Colombia.

Como consecuencia, de manera especialmente particular las FAS han estado orientadas a misiones relacionadas con el mantenimiento del orden público interno, dando lugar a una indefinición funcional entre militares y policías. Cuando en los años ochenta se intensifica la relación entre el narcotráfico y la guerrilla la implicación de las FAS en el combate contra el crimen organizado agudizó esta particularidad.⁵

En circunstancias normales las FAS deberían estar dedicadas, fundamentalmente, a la defensa del territorio y de la soberanía nacional; mientras que en el caso de la policía, esta fuerza ha de estar dedicada a prevenir la delincuencia y a asegurar la convivencia ciudadana. Sin embargo, Colombia no ha podido plantearse la posibilidad de separar la seguridad exterior e interior y asignar a cada fuerza, una misión en particular, como sí pudieron hacer algunos países vecinos, a partir de la transición democrática. Estas mismas necesidades son las que explicarían que Colombia, a día de hoy, sea el único país de América Latina donde las FAS y la policía dependen del Ministerio de Defensa.

El fin del conflicto interno equivale al fin de la guerra contrainsurgente, llevada a cabo por las fuerzas de seguridad, lo que obliga al Estado colombiano a resolver cómo emplear sus fuerzas de seguridad ante un nuevo escenario que va a ser muy similar al del resto de la región. No obstante, cabe suponer que la intensidad de las amenazas podría ser más mayor, pues se calcula que entre el 23 y el 26% de los guerrilleros desmovilizados podrían acabar delinquir, lo que supondría que unos 6.500 exguerrilleros pasarían a ser mano de obra para el crimen organizado y bandas criminales.⁶

Como en otros países, en Colombia se está planteando la necesidad de que las FAS, ante la dimensión que pueda adquirir el crimen organizado, deban contribuir a su combate. No sería la única amenaza que las FAS deberían de combatir, pues también se contempla su dedicación al desarrollo nacional, a la protección del medio ambiente y a los recursos naturales. Sin olvidar otro importante reto, lograr que las FAS colombianas sean una fuerza disuasoria frente a potenciales enemigos externos, elemento trascendental, ya que, después de tan prologado período de conflicto interno, la capacidad defensiva de la institución armada ante una agresión externa es mínima.

La pregunta es si una fuerza pueda desempeñar todas estas misiones eficazmente, de acuerdo al entorno de inseguridad actual y la complejidad de las amenazas existentes. Por el momento todo parece indicar que la dedicación de una fuerza a muy diferentes misiones y de muy distinta naturaleza no proporciona demasiados resultados. Llevándolo al extremo podría decirse que este tipo de fuerzas corre el riesgo de que al dedicarse a todo, en realidad no puedan atender eficazmente a nada.

5 VARGAS, Alejo. Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas, Medellín: Editorial Lealón, 2010, pp. 231-240 y «Diversos roles de la fuerza pública», El Colombiano, 18/VII/2015, <http://www.elcolombiano.com/diversos-roles-de-la-fuerza-publica-BD2342715>.

6 DELGADO, Jairo. «Una aproximación a los nuevos paradigmas de seguridad pública en el contexto del postconflicto», Observatorio de Política & Estrategia en América Latina, julio 2014, http://opeal.net/images/APE_posconflicto_paradigmas_seguridadF.pdf.

Lo cierto es que, si reducimos esta cuestión a términos prácticos, tampoco los resultados han sido significativos. En este momento, la región es de las más violentas del mundo y la tendencia ascendente de la violencia y conflictividad no se ha detenido,⁷ a pesar de los esfuerzos realizados en el marco de políticas de carácter fundamentalmente represivas y que han incorporado a las FAS a misiones de seguridad interior.

ANÁLISIS DE LAS AMENAZAS

Siguiendo el hilo argumental planteado es obligado contemplar el actual escenario internacional y regional de inseguridad con el fin de analizar las posibles alternativas para un modelo de fuerzas de seguridad más eficaz.

Un periodo complejo de inseguridad internacional: la existencia simultánea de distintas amenazas y de diversa naturaleza

Actualmente no hay ningún país del mundo que no se encuentre afectado por la nueva situación de seguridad. Y, en consecuencia, no hay ningún gobierno que no se plantee cuál es la mejor manera de enfrentarse a las nuevas amenazas. América Latina no es una excepción. Muy al contrario, es una región que vive con particular intensidad esta inseguridad y, por tanto, este problema es una prioridad para los gobiernos y para los ciudadanos.

En esta situación es trascendental el conocimiento de las amenazas y la dimensión de las mismas, porque dependiendo de ello sería también posible abordar con más herramientas de análisis y criterio cuáles son las fuerzas que se precisan para proporcionar, de la manera más eficaz, el mayor grado de seguridad, de acuerdo al entorno actual.

La complejidad de la realidad actual no consiste tanto en enfrentar una situación radicalmente nueva, sino en la necesaria transición. Esto significa que, junto a cambios radicales, hay importantes permanencias y mientras continúan las llamadas amenazas tradicionales, se suman las nuevas amenazas, que cabe prever se convertirán en principales.

Esta convivencia de nuevas y viejas amenazas es la que genera la discusión entre los especialistas acerca de quién debe ser el sujeto de protección. De hecho, hay dos corrientes claramente contrapuestas. Mientras una defiende los presupuestos

7 UNDOC. The Global Study on Homicide, 2013,
https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.

básicos de una visión estado céntrica y la solución militar como la única posible, la otra plantea un concepto multidimensional de seguridad que supera esta visión tradicional.⁸

Si adoptamos las corrientes más críticas, los cambios enumerados más arriba obligarían a focalizar la seguridad sobre las personas y no sobre los Estados. Como consecuencia, no solo el concepto de seguridad adquiere necesariamente una dimensión multidimensional, sino que además diluye la distinción entre seguridad interior y exterior.

Desde este punto de vista, la seguridad no se garantiza con una solución militar. De hecho y de acuerdo a las implicaciones que se derivan de esta nueva situación de seguridad, podrían llegar a justificar la sustitución de las FAS, por otras fuerzas, puesto que aquellas fueron creadas para enfrentarse a una situación de inseguridad muy diferente. De hecho, la justificación existencial de las FAS es la protección de los Estados y no tanto de las personas. En otras palabras, y siendo consecuentes con esta visión, podría deducirse que, en última instancia, las FAS y la policía habrían quedado obsoletas y cabría sustituirlas por otras fuerzas, o bien proceder a una reforma de tal magnitud de su misión que nada tendría que ver con su diseño original.

Sin embargo, la cuestión es que en este complejo mundo en transición no es posible prescindir de ninguna de las fuerzas existentes, ni de las FAS, ni de la policía, pues se mantienen vigentes las amenazas para las que estas fueron diseñadas. En otras palabras, podría afirmarse que algunas de las interpretaciones de este debate no se corresponden con la realidad, ni con la diferente naturaleza de las amenazas existentes, ya que el actual, no es un mundo radicalmente nuevo, sino que conviven cambios y permanencias. Por este motivo, es preciso contar con un conjunto de fuerzas de seguridad que atiendan a todas ellas, a las anteriores y a las nuevas. Lo que hace imprescindible la permanencia de las ya existentes, las FAS y la policía, pero también de nuevas fuerzas especializadas en atender las nuevas amenazas.

Las amenazas en América Latina y en Colombia

América Latina es considerada la región más violenta del mundo en cuanto a conflictos intraestatales, sin embargo en relación a conflictos interestatales es reconocida como una región de paz.

8 Sobre un análisis de la evolución del concepto de seguridad, véase LABORIE, Mario. «La evolución del concepto de Seguridad», IEEE, junio 2011,

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf. Otra revisión muy completa de las diferentes corrientes en relación al concepto de seguridad serían BARTOLOMÉ, Mariano. «Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda internacional contemporánea», Relaciones Internacionales, n.º 23, junio-septiembre 2013, pp. 35-64. Del mismo autor. «Redefiniendo la seguridad internacional contemporánea», (I parte), Revista Política y Estrategia, n.º 94, 9-26.

Conflictos interestatales

A diferencia de lo ocurrido en Europa, la convivencia interestatal en el siglo xx ha sido ejemplar en América Latina, aunque no idílica. Frente a las dos guerras mundiales europeas, la región apenas ha sufrido conflictos bélicos a lo largo del siglo xx.⁹

Pero no cabe duda de que haya habido importantes tensiones, si bien, hasta el momento, la diplomacia presidencialista ha impedido la escalada de potenciales conflictos. Sirva como ejemplo la crisis entre Ecuador y Colombia, a raíz de la operación militar colombiana en territorio ecuatoriano contra las FARC. Dicha crisis fue resuelta en la XX Cumbre de Río celebrada en República Dominicana, en 2008. Pese a las dificultades y las tensiones que tuvieron lugar, ambos países han normalizado sus relaciones y en la actualidad desarrollan programas de cooperación fronteriza.

La improbable posibilidad de un enfrentamiento entre países latinoamericanos, pese a los numerosos conflictos fronterizos existentes, no ha impulsado a ningún gobierno a disolver sus FAS. En cualquier caso, haya o no este tipo de conflictos, no es este el factor que justifica los ejércitos nacionales, sino la permanencia de los Estados nacionales.¹⁰ De hecho, hay una cultura soberanista de extraordinario peso en la región que impide, por el momento, pensar en formas de organización, social, política o económica supranacionales. Dicha concepción nacional justifica por sí misma la existencia de ejércitos, ya que lleva consigo la posibilidad de que su integridad sea violada por otro.¹¹

En el caso colombiano, las necesidades de una fuerza disuasoria creíble y la especialización de las FAS en la defensa exterior estarían particularmente justificadas, una vez superado el conflicto interno. Más allá de los litigios fronterizos con sus países vecinos, la defensa de la soberanía es la principal misión reconocida a las FAS en la Constitución vigente. En consecuencia, la existencia de las FAS está sobradamente justificada, tanto en América Latina, como en Colombia en particular.

9 Los más recientes serían la «Guerra del fútbol» entre Honduras y el Salvador, en 1969, que duró 6 días o la guerra del Cenepa, entre Ecuador y Perú, en 1995, que se prolongó durante cinco semanas.

10 ALDA, Sonia. «América Latina, un territorio de paz ¿con aspiraciones a llegar a ser un actor global?», en Sonia ALDA y Susana FERREIRA. *La Multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: Retos y desafíos de la región para su implantación*, Madrid: IUGM-SEDENA, 2015.

11 Este supuesto no significa una alineación con las tesis más cerradas que equiparan la seguridad estatal con la idea de la defensa y se la circunscribe al empleo de las Fuerzas Armadas. Se trata de recurrir a una combinación de instrumentos económicos y diplomáticos, bajo una concepción multidimensional de la seguridad, pero no por ello se renuncia al uso de la fuerza militar. La consideración de estas variables equivale a las denominadas tres «D» de la seguridad, Defensa, Diplomacia y Desarrollo. Para un análisis de este planteamiento GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio. «La Primera Revisión Estratégica Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo de los Estados Unidos de América: “Leading Through Civilian Power”», Documento de Análisis del IEEE 20/2010, 23/12/2010, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA20_2010LaQDDR_deEEUU.pdf.

Conflictos intraestatales: criminalidad común y organizada

En la esfera intraestatal el papel de la policía es igualmente trascendental, ya que la seguridad ciudadana es un problema fundamental para los gobiernos nacionales, regionales y locales de los países latinoamericanos. La criminalidad es contemplada por los ciudadanos como la principal preocupación para su seguridad. De hecho, este tipo de delincuencia alimenta los altos niveles de violencia que soporta la ciudadanía. Esta preocupación y el problema real de la seguridad ciudadana es la que igualmente justifica el papel de la policía, de la que tampoco es posible prescindir.

Además, en el entorno intraestatal se localizan las llamadas nuevas amenazas, aunque estas puedan tener un ámbito de acción transnacional. Este tipo de criminalidad es ya una auténtica preocupación en la región y ha sido catalogada como nueva amenaza o amenaza intermedia y enmarcada dentro del llamado Grey Area Phenomena (GAP), como una amenaza para estabilidad de la soberanía de los países procedente de actores no estatales que persiguen objetivos de carácter económico.¹²

La principal vía utilizada por estos actores para establecerse y adquirir poder e influencia es la corrupción de las instituciones públicas y privadas y su filtración en la sociedad hasta llegar a tomar el control de importantes áreas de territorio, urbanas o rurales. Sus formas de actuación no siempre son violentas, pero la violencia no deja de ser un importante instrumento para llevar a cabo sus actividades, fundamentalmente, los tráfico ilegales, y en concreto el de drogas. Esta violencia se emplea contra el Estado o contra sus competidores, pero en última instancia no solo afecta a estos, sino a la ciudadanía, pues operan en zonas rurales o en el centro de las grandes capitales.¹³

Los niveles de violencia y de letalidad empleados son muy variados y en algunos casos se manifiestan de manera extrema. Existen cárteles y bandas criminales muy bien organizadas y armadas que, aunque no constituyen un ejército, tampoco pueden ser definidos como criminales comunes. No puede hablarse de una guerra civil (pese a los niveles de violencia y al número de víctimas alcanzados) ni, por supuesto, de una situación de normalidad. En definitiva, no es una situación ni de paz ni de guerra, sino que se trata de una zona gris («grey área»).

Para una amenaza con estas características, las FAS son una fuerza muy pesada y la policía muy ligera. De ahí que la propuesta sea la configuración de una fuerza especializada y proporcionada. En América Latina, en general, así como en Colombia, en particular, la dimensión adquirida por esta amenaza justifica la configuración particu-

12 MAKARENKO, Tamara. "Terrorism, and Transnational Crime. Tracing the crime Terror-Nexus in Southeast Asia", In SMITH, Paul, J. (Ed.). *Terrorism and violence in South East Asia. Transnational Challenges it States and Regional Stability*, New York, 2005, pp. 169-187.

13 ALDA MEJÍAS, Sonia. «La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 37, marzo, 2015, <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37649>.

lar de una fuerza que por su naturaleza, estatuto, doctrina y perfil operativo sea la más adecuada para combatir este tipo de amenaza.

Conviene insistir, no obstante, en que disponer de fuerzas con recursos, equipamiento y potencial combativo no significa que puedan ser adecuadas para luchar contra todas las amenazas existentes.

FUERZAS DE SEGURIDAD DISPONIBLES Y NECESARIAS

La configuración de una nueva fuerza, no resta importancia a las existentes. Como ya se ha afirmado es precisa la continuidad de las FAS, lo que no significa que no quepan introducir reformas en profundidad orientadas a su modernización, para concentrar su poderío más que en el número de efectivos, en el manejo de altas tecnología y capacidad de rápida movilidad.

En América Latina, salvo casos excepcionales, como es el chileno, estos procesos de modernización se han ido retrasando ya que la prioridad ha sido emplear a las FAS para misiones de muy diferente naturaleza. La tendencia actual, por tanto, no sería la de la especialización de fuerzas, sino la del recurso indiscriminado a todas las disponibles, para combatir muy diferentes amenazas.

Fuerzas Armadas y Policía implicadas en el combate de las nuevas amenazas

La generalización de políticas que implican a las FAS en tareas, hasta el momento, consideradas de seguridad interior ha suscitado un importante debate académico y político regional sobre las misiones que deben asignarse a estas fuerzas. Hay toda una corriente que defiende la incorporación de las FAS a la seguridad interior al considerar que la dimensión de la amenaza así lo exige y máxime cuando se considera que se carece de un cuerpo policial competente para garantizar dicha seguridad.

Frente a este argumento la corriente de opinión contraria pretende reforzar el papel de la policía para evitar los riesgos de militarización de la seguridad interior. En otras palabras, seguirían siendo también necesarias para atender problemas como la delincuencia común, pero no necesariamente para todas aquellas amenazas que se den en el ámbito intraestatal, como el crimen organizado. El intento repetido de intentar «reforzar» los cuerpos de policía agregando direcciones generales y subdirecciones para atender todo tipo de delincuencia, común y organizada, orden público y seguridad ciudadana no ha dado buenos resultados.

Remitimos de nuevo al mundo en transición por el que atravesamos, caracterizado por las diferentes necesidades de seguridad que exigen las diferentes fuerzas y que deben especializarse en las tareas para las que están mejor preparadas.

La participación militar en el combate de los conflictos intraestatales

Las políticas de seguridad presentan similitudes en toda la región, ya que, a excepción del Cono Sur, en Centroamérica, los Andes y Brasil todos los gobiernos han recurrido políticas de signo represor y punitivo en el marco de las FAS para combatir el narcotráfico y/o proteger al ciudadano.

Estos rasgos comunes se observan incluso entre gobiernos de muy diferente signo ideológico. En este sentido, ni gobiernos de derecha, ni otros de izquierda moderada o más radical presentan demasiadas diferencias en sus políticas de seguridad. En este sentido, la presión de soluciones rápidas y visibles, la incapacidad de los cuerpos de policía y el colapso del sistema judicial y penitenciario han empujado a la mayoría de los gobiernos regionales, al margen de su signo político, a desarrollar este tipo de políticas.

En México, como en el resto de Centroamérica, las FAS juegan un papel determinante y se lleva a cabo desde 2006 una guerra contra el narcotráfico. En Centroamérica, desde los noventa, se ha ido incrementando la participación militar en todos los problemas de seguridad, dentro del marco de políticas fundamentalmente de carácter represivo.¹⁴

En la región andina, también las FAS tienen como misión la lucha contra el narcotráfico. Más recientemente se han incorporado a la tarea de la seguridad ciudadana realizando patrullajes junto a la policía. En Ecuador, desde 2010 los militares, realizan tareas de patrullaje ciudadano y, en este momento, se pretende legalizar este tipo de misiones para los militares mediante la reforma de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. De esta forma las FAS podrán apoyar a la Policía en el trabajo de protección interna, del mantenimiento y control del orden público y de seguridad.¹⁵ En Venezuela, el gobierno de Nicolás Maduro ha dado continuidad a la militarización de la seguridad llevada a cabo por su antecesor Hugo Chávez mediante el Plan Patria Segura.¹⁶

También, en Bolivia los militares, dedicados a la lucha contra el narcotráfico, se han incorporado a la policía, para combatir la inseguridad ciudadana en las principales ciu-

14 ALDA MEJÍAS, Sonia. «Políticas y fuerzas de seguridad alternativas ante los retos de la seguridad latinoamericana», en A. BONILLA (dir.). Retos ante la criminalidad y la violencia en América Latina, Secretaria General de FLACSO-Costa Rica, San José, 2013,

<http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Desaf%EDos%20estrat%Egicos%20CELAC.pdf>.

15 PACHANO, Simón. «Seguridad», Infolatam, 19/05/2014,

<http://www.infolatam.com/2014/05/19/seguridad/>.

16 «Activado plan Patria Segura con 3 mil miembros de la FANB», mayo, 2013, http://argentina.emba-jada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2195%3AActivado-plan-patria-segura-con-3-mil-miembros-de-la-fanb&catid=4%3Anoticias-de-venezuela-en-el-mundo&Itemid=39&lang=en, mayo/2013; «Resaltan logros del Plan Patria Segura en Venezuela». Gramma, 13/05/14, <http://www.gramma.cu/mundo/2014-05-13/resaltan-logros-del-plan-patria-segura-en-venezuela>.

dades del país.¹⁷ El caso de Perú presenta cierta excepcionalidad ya que, en principio, las FAS combaten al grupo terrorista Sendero Luminoso, y, en determinadas zonas también apoyan a la policía en la persecución del narcotráfico, si bien hasta el momento, y a diferencia de sus países vecinos, no desempeñan tareas relacionadas con la seguridad ciudadana, aunque hay una gran presión política y popular para que así sea. Durante el presente período electoral, candidatos como los expresidentes Alan García y Alejandro Toledo ya han hecho pública esta propuesta, en 2015.¹⁸

Las FAS brasileñas han combatido la inseguridad y el narcotráfico, sin embargo, la tendencia es restringir las tareas militares a la defensa nacional. Para ello se ha potenciado la policía, con el objetivo es disminuir la dedicación de las Fuerzas Armadas al combate de la criminalidad urbana. No obstante, estas han participado en la seguridad proporcionada para los Mundiales de Fútbol.¹⁹

Dentro de esta tendencia las excepciones serían Chile, Argentina y Uruguay.²⁰ En estos países las FAS han mantenido su especialización como fuerzas dedicadas a la defensa exterior. El ejemplo más destacable sería el chileno, cuyo ejército ha experimentado un proceso de modernización y especialización particularmente sobresaliente, en relación a la defensa exterior.

Además de las misiones de lucha contra el narcotráfico y/o la inseguridad ciudadana, como se ha contemplado en la mayoría de los países de la región, las FAS, de estos mismos países, acumulan más misiones y de muy diferente índole. De manera que además de la defensa frente a un enemigo externo, también se dedican a tareas relacionadas con el desarrollo nacional, a participar ante desastres naturales y de proteger los recursos naturales, también están llevando a cabo tareas señaladas de apoyo a la policía, para combatir diferentes formas de criminalidad, desde la común a la organizada.

Las limitaciones de las FAS y la policía para el combate de nuevas amenazas

La insistencia en este tipo de políticas conduce necesariamente a resultados muy limitados, como ya se ha podido comprobar con el transcurso de los años. Es compren-

17 En 2012 las FAS por primera vez patrullaron diferentes ciudades, http://www.la-razon.com/index.php?url=/ciudades/seguridad_ciudadana/militares-patrullan-ciudades_o_1579042106.html.

18 «Seguridad ciudadana en Perú», <https://www.youtube.com/watch?v=xnu8YkD6ulw>.

19 «Activan en Brasil esquema de seguridad para el Mundial de Fútbol». El 19, 23/05/2014. <http://www.el9digital.com/articulos/ver/titulo:18646-activan-en-brasil-esquema-de-seguridad-para-mundial-de-futbol>, <http://www.elnuevoherald.com/noticias/article1920261.html>. Consultado el 2/10/2014.

20 Si bien en este último país las FAS han sido implicadas en la vigilancia de la producción de marihuana, después de su legalización. «Las Fuerzas Armadas de Uruguay vigilarán la producción de marihuana», ABC, 14/03/2014, <http://www.abc.es/internacional/20140314/abci-marihuana-ejercito-uruguay-201403131749.html>.

sible que en el contexto de inseguridad existente para el ciudadano sea tranquilizador ver patrullar a los militares en las ciudades o que estas persigan el crimen organizado. Sin embargo, por profesionales que sean estas fuerzas, no están preparadas ni equipadas para llevar a cabo este tipo de misiones. Incluso la policía, en muchos casos, se encuentra incapaz de enfrentarse al crimen organizado por los recursos que exige, el número de efectivos necesarios y el grado de formación especializada que estos han de tener.

Para la persecución de este tipo de criminalidad es fundamental la labor de prevención, investigación y persecución de las que, sin embargo, las FAS, carecen. Su estructura, organización y formación no son las más adecuadas para llevar a cabo estas tareas. Las FAS están entrenadas y organizadas para destruir al enemigo, mediante el uso de la fuerza extrema. En contraste, la misión de la policía está basada en la protección de los derechos de la ciudadanía, la garantía de la vigencia de un ambiente de seguridad ciudadana y el cumplimiento de la ley por todos los integrantes de la sociedad. Su principal instrumento no es la fuerza, sino su capacidad de mediar y negociar ante posibles conflictos.

Todo ello repercute directamente en el tipo de relaciones que mantienen ambas instituciones con la sociedad. Las FAS deben permanecer acuarteladas, por tanto se encuentran al margen de la sociedad, pero para la policía su medio es precisamente conocer y tratar con la población civil. Estas diferencias proporcionan un marco y una capacidad de actuación legal completamente diferente, pues en un caso se trata de derribar a un enemigo del Estado y, en el otro, de prevenir, o en último caso, detener a un delincuente.

Consecuencias derivadas del empleo multifuncional de las FAS

Además es preciso tener muy presente las implicaciones derivadas del combate de las nuevas amenazas, ya que pueden contribuir a su desprofesionalización y a la identidad de la institución militar. Así mismo la falta de formación de las FAS para el desempeño de labores policiales puede dar lugar a la violación de derechos humanos por parte de estas.²¹

Otros riesgos que lleva consigo el contacto con el mundo criminal es la corrupción. Son varios los casos denunciados en este sentido en las FAS de México, Colombia o Perú. Por último, no puede dejar de señalarse la desprotección legal de los militares mientras desempeñan misiones policiales, lo que puede significar la formalización de

21 GRAY, Colins. "The 21st Century Environment and the Future of War", *Parameters*, 2005. 38, pp. 14-26. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/o8winter/gray.pdf> y HARRIS, Geoff. "The Military as a Resource for Peace Building: Time for Reconsideration?", *Conflict, Security and Development*, 2006, 6, pp. 241-52.

denuncias y condenas judiciales ante las que estos, en el desempeño de estas funciones, no tienen defensa legal posible.

Junto a estas probables complicaciones hay que tener presente que la implicación de las FAS en la seguridad interior puede contribuir a obstaculizar la conducción civil de la defensa, uno de los retos que persisten en las democracias latinoamericanas.²² En una situación como esta, cuando el proceso de control y de liderazgo civil no ha sido concluido, el exceso de misiones en el ámbito interno puede favorecer la militarización de la seguridad interior y la consolidación o ampliación de la autonomía militar tanto corporativa como funcional.²³ Si a ello le sumamos la falta de control en el desempeño de estas misiones y las lagunas legales existentes, se suman factores que pueden consolidar esta autonomía y que repercuten y agravan, dentro de la dinámica de un círculo vicioso, el problema de la conducción política de las FAS y de la debilidad institucional.²⁴

Por tanto, todo indica que un aumento de efectivos y de letalidad y el planteamiento principal de las políticas de carácter represivo que de manera generalizada se están aplicando en la región, no resuelven los problemas de seguridad, sino que además puede repercutir en los contrapesos y mecanismos de control a los que deben de estar sometidos todas las instituciones sometidas a los parámetros democráticos.

De acuerdo a todos estos argumentos, los críticos con la militarización de la seguridad interior apuestan por la Policía como la institución que debe afrontar el problema de criminalidad actual en la región. Sin embargo, la Policía se encuentra extremadamente desprestigiada y requiere de importantes reformas. En cualquier caso, y aun superando este importante obstáculo, la existencia de cuerpos de policías profesionales y apegados a la ley no es suficiente para hacer frente a determinada criminalidad organizada que actúa en la región.

FUERZAS ALTERNATIVAS: POLICÍAS CON ESTATUTO MILITAR

Hasta el momento se ha insistido en la especialización de las fuerzas de seguridad. La propuesta se basa en configurar fuerzas con capacidad de adaptabilidad, aunque sin llegar al punto de desnaturalizarse.

Reconociendo la necesidad de tener fuerzas para la defensa exterior o la seguridad ciudadana, la propuesta es destinar a las FAS y a la Policía, respectivamente, a estas mi-

22 ALDA, Sonia y SEPÚLVEDA, Isidro (eds.). *La administración de la Defensa en América Latina*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008, ts. I, II y III.

23 STEVENSON, Jonathan. "Demilitarising the War of Terror", *Survival*, 2006, 48, pp. 37-54. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396330600765443> y ALDA, Sonia. «La participación militar en el combate de la violencia criminal».

24 RASMUSEN, Maria. "The Military Role in Internal Defense and Security: Some Problems". CCMR Occasional Paper, N.º 6, 1999, Monterrey: Naval Postgraduate School.

siones, dado que son ámbitos imprescindibles para cualquier Estado en este momento. Quedaría por abordar el ámbito de las nuevas amenazas, un espacio de inseguridad que cabe prever será el principal motivo de preocupación en el ámbito de la seguridad en los siguientes años. En este ámbito de inseguridad que hemos denominado «grey área» han confluído policías y militares, pero, como se ha puesto de manifiesto, no parece que ninguna de estas fuerzas sean las más apropiadas para combatir este tipo de amenazas.

De acuerdo a su particular configuración, y tras intentar mostrar las limitaciones que ambos cuerpos presentan para el combate de este tipo de amenazas, la propuesta de este artículo, basándose en la necesidad de especialización de fuerzas, es la creación de policías con estatuto militar, como las ya existentes en Europa y algunos otros países de América Latina. Estas fuerzas policiales, creadas en el siglo XIX, además del combate al crimen organizado, controlan el tráfico o realizan tareas de policía de proximidad.

La actual propuesta apuesta por la creación de cuerpos policiales que adopten una doble naturaleza (civil/militar) y cuya doctrina, capacidades y configuración operativa, en tanto fuerzas robustas, concentren su actividad en el combate del crimen organizado. Este tipo de policía tendría la capacidad de afrontar desafíos que requieren una respuesta más potente que la que puede proporcionar la policía civil común, pero no tan pesada como la militar. Esto es lo que hace particularmente apropiados estos cuerpos de policía para los entornos de inseguridad calificados como «security gap», como considera la Gendarmería europea.²⁵

En este sentido si bien, la referencia fundamental son la Guardia Civil española, la Gendarmería francesa y argentina o los carabinieri italianos y chilenos, la idea es que el nivel de especialización de estos nuevos cuerpos de policía sea mayor, con el fin de concentrarse fundamentalmente en el combate de los tráficos ilegales que lleva a cabo el crimen organizado.

Una policía con doble naturaleza (civil y militar) contiene elementos imprescindibles para llevar a cabo una lucha eficaz contra este tipo de amenazas, ya que puede combinar capacidad de inteligencia con una potente proyección de fuerza, como es el caso de la Guardia Civil en España.²⁶ Su polivalencia y flexibilidad le permite actuar tanto en misiones internacionales, como locales; estar integrada en organizaciones militares, o puramente civiles y tanto en tareas de inteligencia, como de combate contra el terrorismo o el crimen organizado.²⁷

25 “European Gendarmerie Force”, <http://www.eurogendfor.org/espa-ol/biblioteca/zona-de-descargas/libro-de-la-eurogendfor>, p. 42

26 COSIDO, Ignacio. *La Guardia Civil más allá del año 2000*, Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2000, pp. 210 y ss.

27 Sobre esta propuesta véase ALDA MEJÍAS, Sonia, «La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina», E. IGLESIAS (coord.). *Cooperación con Iberoamérica en materia de Defensa*, Cuaderno de Estrategia, n.º 171, IEEE-IUGM, 2014, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_171.pdf.

Todo ello la convierte no solo en un instrumento privilegiado para hacer frente a las amenazas emergentes que surgen en el nuevo escenario estratégico, sino en piedra angular sobre la que construir un necesario nuevo marco de cooperación entre Fuerzas Armadas y fuerzas de seguridad.²⁸

FUERZAS DE SEGURIDAD ESPECIALIZADAS PARA COLOMBIA

En este momento, cuando Colombia tiene la posibilidad de replantearse la configuración de sus FAS, tiene también la oportunidad de superar las limitaciones que hasta ahora se han dado en la región para combatir el actual escenario de inseguridad.

La adopción de un modelo alternativo en Colombia permitiría al país convertirse en una referencia en seguridad no solo regional, sino también internacional. La reconfiguración especializada de FAS y de Policía y la creación de esta fuerza intermedia, dedicada a amenazas intermedias, sería la respuesta más próxima a la complejidad de un mundo en el que conviven amenazas de diferente naturaleza, tradicionales y nuevas.

Hay plena conciencia, desde todos los sectores, de la necesidad de realizar esa tarea y, en ese sentido, se han orientado los esfuerzos del Ejecutivo y de las propias FAS. De hecho, para el presidente Santos este proceso ya ha comenzado:

«La transformación de las Fuerzas Militares y la Policía de Colombia no es una meta lejana sino una realidad. El futuro de nuestra Fuerza Pública ya comenzó... nuestra Fuerza Pública ha asumido y está asumiendo el reto de trabajar en su transformación y diseñar su futuro».²⁹

Ciertamente las FAS llevan ya tiempo trabajando en este proceso. Desde 2009, siendo ministro de Defensa, el presidente Santos, comenzó a trabajar en este proceso de cambio para crear el «Ejército del futuro», a través de tres etapas, que culminarían en 2030.³⁰

28 COSIDO, Ignacio. La Guardia Civil más allá del año 2000, p. 213; LÓPEZ, Santiago. «Bases para el establecimiento de un nuevo modelo policial», Cuadernos de la Guardia Civil, 21, p. 18.

29 http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Agosto/Paginas/20130822_02-El-futuro-de-nuestra-Fuerza-Publica-ya-comenzo-Presidente-Santos.aspx.

30 En el caso del Ejército, como las otras fuerzas que componen las FAS, también empezó desde hace tres años a estructurar un plan para la transformación de lo que será nuestro Ejército del Futuro. El plan de la transformación se empezó a gestar en el CREI (Comité de Renovación Estratégica e Innovación de la fuerza pública) después paso al CETI (Comité Estratégico de Transformación e Innovación) y en la actualidad se viene trabajando en el CEDEF (Comité Estratégico del Diseño del Ejército del Futuro).

La propuesta de un ejército multifunción

Colombia va a optar por un ejército multimisión,³¹ lo que en términos de debate se traduce en unas FAS que desempeñarán diferentes tareas en el ámbito de la seguridad interior, el exterior, el desarrollo nacional o la protección de recursos naturales. Un modelo muy similar al que ha desarrollado en el resto de la región. Esta decisión es de gran importancia y, en consecuencia, cabe reflexionar sobre qué misiones caben dentro de este modelo de fuerza. En otras palabras, parece recomendable tener presente los límites de «elasticidad» que contempla dicho modelo de Fuerzas Armadas.

Lo cierto es que, desde esta perspectiva, no han dejado de sumarse misiones, y en este sentido son muy significativas las declaraciones que ya hizo el exministro de Defensa, Carlos Pinzón, al poner de manifiesto esta opción. Según el ministro Pinzón:

«Las Fuerzas Armadas de Colombia tienen el deber de continuar, sin descanso, persiguiendo al terrorismo, a la criminalidad o a cualquiera que haya violado la ley. Pero, al mismo tiempo, tienen la posibilidad de empezar a diseñar desde ya un futuro para cualquier escenario, un futuro que, en el marco de una paz –que llegará por la razón o por la fuerza–, pueda garantizar la estabilidad, el desarrollo y la contribución de Colombia al resto del mundo en la paz y la estabilidad global».

Es obvio que además de la preparación para la defensa exterior y la cooperación internacional hay muchas más misiones que las FAS colombianas deberán de llevar a cabo: «Hoy podemos decir que son muchas las tareas que desde ya visualizamos para las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, garantizar la soberanía territorial por tierra, en los ríos, en el mar, en el aire. Proteger los recursos ambientales y el potencial hídrico que tiene Colombia y, por supuesto, esa potencialidad en minerales y la capacidad minero-energética que tiene la Nación».

Junto a ello, las FAS, deberían de atender en el futuro los desastres naturales, sin olvidar su contribución «a promover el desarrollo a través de obras de infraestructura realizadas por ingenieros militares».³²

31 CIRO GÓMEZ, A. R. y CORREA HENAO, M. «Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros», Revista Científica Gen. José María Córdova 12, 20014 (13), pp.19-88 y ZULUAGA RAMIREZ, Sergio Paulo. «Impacto del actual proceso de paz y eventual postconflicto en el ejército nacional de Colombia. Evaluación y formulación de estrategias de transformación hacia un ejército multimisión y autosostenible», Universidad Militar de Nueva Granada, <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/13912/2/TRABAJO%20DE%20GRADO%20SERGIO%20ZULUAGA%20-%20Tipo%20articulo.pdf>.

32 «Fuerzas Armadas trabajan en su transformación ante el proceso de paz», 31/10/2012. <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/fuerzas-armadas-trabajan-su-transformacion-por-proceso-paz>,

Son muchas las opiniones que apoyan la configuración de una FAS multimisión.³³ Buena parte de los argumentos se basan en el aprovechamiento disponible de su equipamiento y experiencia. Sin embargo, no todos los recursos humanos, ni materiales disponibles han de ser necesariamente los más adecuados para el desempeño de cualquier misión. Es preciso agregar que, con respecto al ejército colombiano, nadie puede dudar que sea el mejor ejército del mundo para combatir la contrainsurgencia. Sin embargo, y pese a la importancia de dicha experiencia y al valor que posee, no necesariamente se podrá emplear para todas las nuevas misiones que deba desempeñar. Así, por ejemplo, algunos exguerrilleros que acaben en las filas del crimen organizado se comportarán como delincuentes y no como combatientes. Por lo tanto, para su persecución, ya no será válido la estrategia contrainsurgente, sino formas de prevención y persecución policial, así como de investigación criminal que nada tienen que ver con aquella estrategia.

Frente a la sobrecarga de misiones de las FAS en el ámbito de la seguridad interior algunos especialistas proponen reforzar a la Policía. Una propuesta alternativa, pero en realidad no muy diferente, ya que se basa en la misma lógica de sobrecargarla de misiones. Esta propuesta pretende cubrir todas las necesidades de seguridad, tanto ciudadana como de criminalidad organizada, a través del cuerpo policial.³⁴ Con ello ciertamente, se evita el problema de militarización de estos ámbitos de seguridad, sin embargo, la cuestión es si una «macro policía», en tanto que acumula multitud de misiones, puede atender a todas ellas con eficiencia y eficacia.

Una propuesta interesante es organizar a la Policía Nacional «en función del tipo de actividad y delito por prevenir o combatir».³⁵ Se debe separar las funciones de vigilancia, control del orden público y persecución del crimen organizado.³⁶ Esta, sin duda, sería la mejor manera de organización institucional, aunque quizás insuficiente. No puede dejar de contemplarse la evolución y la complejidad adquirida por las bandas criminales y el crimen organizado. Este «área gris» de inseguridad no va a dejar de crecer y por este motivo, no puede ser abordada mediante la creación de nuevas unidades, dentro de los cuerpos policiales, que no siempre reunirán las capacidades más

33 CASTAÑO, Cesa. «Fuerzas militares y postconflicto», *El Espectador*, 02/08/2015, <http://www.elspectador.com/opinion/fuerzas-militares-y-posconflicto-columna-542840>; ERASO AGUDELO, David. «El papel social del militar en el postconflicto colombiano», ensayo argumentativo, Universidad Militar de Nueva Granada, 2012, p. 24, <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6749/1/ErasoAgudeloDavidCamilo2012.pdf>; COLON, Rafael Alfredo. «La transición y los militares del postconflicto», 08/09/2015, <http://www.las2orillas.co/la-transicion-y-los-militares-del-posconflicto/>.

34 CARVAJAL, M. C. «La Policía Nacional en el postconflicto», *Criminalidad* (47), 2004, pp. 28-48.

35 MANRIQUE ZULUAGA, Viviana. «Después de la Habana: Un postconflicto relativo y armado», Ponencia Observatorio de drogas ilícitas y armas, mayo 2013, <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/observatorio-ODA/Documentos/Conversatorio-policia-postconflicto-23-05-13.pdf>.

36 VARGAS, Alejo. «De una policía militarizada a una policía civil: el desafío colombiano en el postconflicto armado», *Ciencia Política* (1), (2006 enero-junio), pp. 179-212.

adecuadas,³⁷ sino que serán precisos cuerpos policiales autónomos y especializados en dichas amenazas.³⁸

El debate se encuentra abierto, no hay duda de la trascendencia del tema y es preciso abordarlo. Conviene tener presente los elementos de discusión internacional, así como los resultados de este modelo de fuerzas en la región y las implicaciones y evolución que a largo plazo puede significar para las propias FAS.

CONCLUSIONES

Colombia se encuentra en una coyuntura de seguridad muy compleja. Su fuerza pública ha de enfrentarse a diferentes escenarios de inseguridad, antes incluso de que se alcance el fin del conflicto, ya que, además de la guerrilla, el narcotráfico, las bandas criminales (Bacrim), la delincuencia común, o la tala o minería ilegal son desde hace tiempo preocupantes problemas de seguridad. Sin embargo, más allá de esta cuestión, una vez firmado y finalizado el conflicto interno, la fuerza pública podrá concentrar buena parte de sus esfuerzos en combatir el crimen organizado. En ese contexto, la especialización de fuerzas podría ser la alternativa adoptada ante el necesario proceso de reconfiguración de fuerzas que ha de acometerse.

El debate ya mencionado si han de ser las FAS o la Policía quienes combatan las amenazas no se corresponde necesariamente con las necesidades reales de seguridad que exigen el actual escenario. No se trata de una disyuntiva excluyente, sino de aplicar la fuerza adecuada al tipo de amenaza. Así, por lo que respecta a las nuevas amenazas y a su particularidad, cabe pensar en fuerzas diferentes a las FAS y a la Policía para responder de la manera más eficiente posible.

La propuesta a partir de este planteamiento es la potenciación de fuerzas policiales con estatuto militar, entendidas como fuerzas intermedias. Con esta fuerza, además es

37 Estos serían los casos de la Gendarmería mexicana y de la policía militar o de los TIGRES, en Honduras. ALDA, Sonia. «Propuestas sobre seguridad y fuerzas públicas en Honduras: ¿Un futuro sin violencia?», Documento de opinión IEEE, 124/2012. 17/12/2012. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEO124-2013_Seguridad_FuerzasPublicas_Honduras_SoniaAlda.pdf y ALDA, Sonia. «La Gendarmería en México: un proyecto frustrado pese a ser un eficaz instrumento contra el crimen organizado», Comentario Real Instituto Elcano, N.º 62/2013 - 16/10/2013, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-alda-reforma-gendarmeria-mexico-crimen-organizado.

38 Sobre la propuesta de fuerzas intermedias en Colombia véase, VELASQUEZ, Carlos Alfonso. «La fuerza pública que requiere el postconflicto», working paper, 13, <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5547dc7eef110.pdf>. Otra propuesta sobre la configuración de una tercera fuerza RODRÍGUEZ CAMACHO, David, A. «La gendarmería como respuesta a los restos de seguridad nacional en un posible escenario de postconflicto en Colombia», Trabajo de Grado para Magister en Seguridad y Defensa, Escuela Superior en Guerra, Colombia, 2015.

posible evitar los inconvenientes y limitaciones derivadas de recurrir a las FAS y a la Policía para este ámbito.

De otra manera la sobrecarga de misiones perjudicará a las mismas fuerzas y, en consecuencia, a sus posibilidades de combatir la inseguridad. La adjudicación de multitud de misiones y de muy diferente naturaleza podría conducir a su desprofesionalización. La principal consecuencia es que dejan de ser eficientes en su misión principal y además no pueden realizar con eficacia tareas para las que no están preparadas. En efecto, la existencia de esta tercera fuerza permitiría a la Policía dedicarse a la seguridad ciudadana y a las FAS a la defensa exterior y a la cooperación internacional, espacio donde Colombia puede volcar toda su acumulada experiencia.

BIBLIOGRAFÍA

“European Gendarmerie Force”, <http://www.eurogendfor.org/espa-ol/biblioteca/zona-de-descargas/libro-de-la-eurogendfor>.

The Global Study on Homicide, 2013, UNDOC, https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.

ALDA MEJÍAS, Sonia, «Propuestas sobre seguridad y fuerzas públicas en Honduras: ¿Un futuro sin violencia?», Documento de opinión IEEE, 124/2012, 17/12/2012. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEOI24-2013_Seguridad_FuerzasPublicas_Honduras_SoniaAlda.pdf.

ALDA MEJÍAS, Sonia, «La Gendarmería en México: un proyecto frustrado pese a ser un eficaz instrumento contra el crimen organizado», Comentario Real Instituto Elcano, N.º 62/2013, 16/10/2013, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-alda-reforma-gendarmeria-mexico-crimen-organizado.

ALDA MEJÍAS, Sonia, «Políticas y fuerzas de seguridad alternativas ante los retos de la seguridad latinoamericana», en A. BONILLA (dir.). Retos ante la criminalidad y la violencia en América Latina, Secretaría General de FLACSO-Costa Rica, San José, 2013, <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Desaf%EDos%20estrat%Egicos%20CELAC.pdf>.

ALDA MEJÍAS, Sonia, «La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado», Revista Española de Ciencia Política, n.º 37, marzo, 2015. <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37649>.

ALDA MEJÍAS, Sonia, «La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina», E. IGLESIAS (coord.), Cooperación con Iberoamérica en materia de Defensa, Cuaderno de Estrategia, n.º 171, IEEE-IUGM, 2014, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_171.pdf.

ALDA MEJÍAS, Sonia, «América Latina, un territorio de paz ¿con aspiraciones a llegar a ser un actor global?», en S. ALDA y S. FERREIRA, *La Multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: Retos y desafíos de la región para su implantación*, Madrid, IUGM-SEDENA, 2015, http://iugm.es/uploads/tx_iugm/2015-1325_Interiores_SIN_MARCAS.pdf.

BAQUER, Miguel Ángel, «El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en la resolución de conflictos», en C. VIADEL, *El nuevo orden jurídico internacional y la solución de conflictos*, Madrid, Cuadernos y Debates, 2000.

BARTOLOMÉ, Mariano, «Redefiniendo la seguridad internacional contemporánea», (I parte), *Revista Política y Estrategia*, n.º 94, pp. 9-26.

BARTOLOMÉ, Mariano, «Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda internacional contemporánea», *Relaciones Internacionales*, n.º 23, junio-septiembre 2013, pp. 35-64.

BELTRÁN, Virgilio, «Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: algunas alternativas de cambio», *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 15(3), pp. 50-67.

BRYDEN, A. & HÄNGGI, H. *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Centre for the Democratic Control of Security Forces, Geneva, 2004.

CARVAJAL, M. C. «La Policía Nacional en el postconflicto», *Criminalidad* (47), 2004, pp. 28-48.

CASTAÑO, Cesar, «Fuerzas militares y postconflicto», *El Espectador*, 02/08/2015, <http://www.elespectador.com/opinion/fuerzas-militares-y-posconflicto-columna-542840>.

CIRO GÓMEZ, A. R. y CORREA HENAO, M., «Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros», *Revista Científica Gen. José María Córdova* 12, 2014 (13), pp. 19-88.

COLÓN, Rafael Alfredo, «La transición y los militares del postconflicto», 08/09/2015, <http://www.las2orillas.co/la-transicion-y-los-militares-del-posconflicto/>.

COSIDO, Ignacio, *La Guardia Civil más allá del año 2000*, Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2000, http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130426113551de-las-clasificaciones-de-isaiah-berlin-o-a-proposito-de-verdi.pdf.

DELGADO, Jairo «Una aproximación a los nuevos paradigmas de seguridad pública en el contexto del postconflicto», *Observatorio de Política & Estrategia en América Latina*, julio 2014, http://opeal.net/images/APE_posconflicto_paradigmas_seguridadF.pdf.

ERASO AGUDELO, David, «El papel social del militar en el postconflicto colombiano», ensayo argumentativo, Universidad Militar de Nueva Granada, 2012, p. 24,

<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6749/1/ErasoAgudeloDavidCamilo2012.pdf>.

GARCÍA PINZÓN, Viviana, «Reformas al Sector Seguridad en Contextos de Post-Conflicto Armado: Experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el Caso Colombiano», ponencia presentada en CONFERENCIA FLACSO-ISA: «Poderes Regionales y Globales en un Mundo Cambiante», Buenos Aires, julio de 2014, <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/6ceo4630-f865-4f27-9746-2e6bbc953154.pdf>.

GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio, «La Primera Revisión Estratégica Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo de los Estados Unidos de América: “Leading Through Civilian Power”», Documento de Análisis del IEEE 20/2010, 23/12/2010, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA20_2010LaQDDR_deEEUU.pdf.

GRAY, Colins, “The 21st Century Environment and the Future of War”, *Parameters*, 2005. 38, pp. 14-26. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/o8winter/gray.pdf>.

HARRIS, Geoff, “The Military as a Resource for Peace Building: Time for Reconsideration?” *Conflict, Security and Development*, 2006, 6, pp. 241-52.

LABORIE, Mario, «La evolución del concepto de Seguridad», IEEE, junio 2011, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011Evolucion-ConceptoSeguridad.pdf.

LEAL BUITRAGO, Francisco, «Postconflicto y Fuerza Pública», *El Espectador*, 21/01/2015, <http://www.elespectador.com/noticias/politica/posconflicto-y-fuerza-publica-articulo-539314>.

LÓPEZ, Santiago, «Bases para el establecimiento de un nuevo modelo policial», *Cuadernos de la Guardia Civil*, 2.

MAKARENKO, Tamara. “Terrorism, and Transnational Crime. Tracing the crime Terror-Nexus in Souteast Asia”, In SMITH, Paul, J. (Ed.), *Terrorism and violence in South East Asia. Transnational Challenges it States and Regional Stability*, New York, 2005, pp. 169-187.

MANRIQUE ZULUAGA, Viviana, «Después de la Habana: Un postconflicto relativo y armado», Ponencia Observatorio de drogas ilícitas y armas, mayo 2013, <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/observatorio-ODA/Documentos/Conversatorio-policia-postconflicto-23-05-13.pdf>.

OECD (2007). *Handbook on Security System Reform (SSR)*. <http://www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf>.

RASMUSEN, María, “The Military Role in Internal Defense and Security: Some Problems”, *CCMR Occasional Paper*, N.º 6, 1999, Monterrey: Naval Postgraduate School.

SEPÚLVEDA, Isidro y ALDA MEJÍAS, Sonia (eds.), La Administración de la Defensa en América Latina, Madrid, IUGM, 2008, Vols. I, II y III.

SOMMER, Nyc, «Las Fuerzas Armadas y la Ley», http://www.redcross.int/ES/mag/magazine2003_1/24-25.html.

STEVENSON, Jonathan, “Demilitarising the War of Terror”, *Survival*, 2006, 48, pp. 37-54. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396330600765443>.

VARGAS, Alejo, De una policía militarizada a una policía civil: el desafío colombiano en el postconflicto armado, *Ciencia Política* (1), (2006 enero-junio), pp. 179-212.

VARGAS, Alejo, Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas, Medellín, Editorial Lealon, 2010, pp. 231-240.

VELASQUEZ, Carlos Alfonso, «La fuerza pública que requiere el postconflicto», working paper, 13. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5547dc7eef110.pdf>.

ZULUAGA RAMIREZ, Sergio Paulo, «Impacto del actual proceso de paz y eventual postconflicto en el ejército nacional de Colombia. Evaluación y formulación de estrategias de transformación hacia un ejército multimisión y autosostenible», Universidad Militar de Nueva Granada, <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/13912/2/TRABAJO%20DE%20GRADO%20SERGIO%20ZULUAGA%20-%20Tipo%20articulo.pdf>.

- Artículo recibido: 20 de octubre de 2015.

- Artículo aceptado: 22 de noviembre de 2015.

Francisco Berenguer López

Coronel agregado de Defensa para Afganistán y Pakistán.

Correo: franberelo@gmail.com

EL ENFOQUE INTEGRAL EN LA RE- CONSTRUCCIÓN NACIONAL DE ES- TADOS Y LA LEGÍTIMA SEGURIDAD

Resumen

Los dos mejores ejemplos de la aplicación del concepto de «enfoque integral» a las operaciones de construcción de la nación son los constituidos por la participación de la comunidad internacional en Irak y Afganistán, ambos bajo la cobertura legal pertinente proporcionada por las Naciones Unidas. En vista de los resultados obtenidos en cada uno de ellos, una vez que la fase de la reforma del sector de seguridad se concluyó en el primero (y el segundo se encuentra en su asesoramiento final y período de tutoría), es el momento de preguntarse si las lecciones aprendidas han sido correctas o si es necesario volver a formular estas operaciones, en particular aquellos relacionados con las áreas de seguridad y de gobernanza.

Palabras clave

Enfoque integral, reconstrucción nacional, seguridad legítima, gobernanza, mecanismos de control.

Abstract

The two best examples of the implementation of the concept of the “comprehensive approach” to nation-building operations are those of the international community’s participation in Iraq and Afghanistan, both under the relevant legal endorsement of the United Nations. Considering the results obtained in each of the countries, with the conclusion of the security sector reform phase in the former (and with the latter going through its final consultancy phase and mentoring period), it is now time to question whether the lessons learned have been the

correct ones or whether there is a need to rethink these operations, particularly those relating to security and governance.

Key Words

Comprehensive approach, national reconstruction, legitimate security, governance, control mechanisms.

EL ENFOQUE INTEGRAL EN LA RECONSTRUCCIÓN NACIONAL DE ESTADOS Y LA LEGÍTIMA SEGURIDAD

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo parte de la hipótesis de que el esfuerzo realizado por las Fuerzas Armadas y policiales de los actores internacionales no conseguirán la deseada estabilización en los Estados fallidos donde se desarrollan, –territorios con un nivel de violencia presente que podemos considerar de guerra civil declarada–, si no es mediante un esfuerzo simultáneo en gobernanza y, en particular, mediante un *uso legítimo de la violencia*¹ en las operaciones de contraterrorismo o contrainsurgencia que se lleven a cabo.

Para ello nos acercaremos a los conceptos de mantenimiento y consolidación de la paz, analizando su diferencia fundamental, para desde aquí analizar la diferencia de los conceptos de construcción del Estado y de construcción nacional. Pasaremos a continuación a exponer las características esenciales de la metodología del enfoque integral para estas operaciones, para llegar a debatir la necesidad de integración de los sectores de seguridad y gobernanza a un nivel más alto del que se está llevando a cabo en la actualidad.

DESDE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ A LAS OPERACIONES DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Como se especifica en el documento de Naciones Unidas (NN. UU.) conocido como *Informe Brahimi*,² las operaciones de mantenimiento de la paz que se realizaron durante la etapa de la guerra fría y eran operaciones que estaban encaminadas a mantener el estatus existente entre los Estados. No hacían frente a las causas verdaderas de los conflictos, sino que paliaban sus síntomas –sus mandatos eran de vigilancia de cesación del fuego y no tenían responsabilidades directas en las causas del conflicto–. Estas operaciones eran más bien pequeñas en escala y no requerían de grandes estructuras de

1 La legitimidad entendida como la aceptación social por parte del grupo, en este caso referida al uso de la violencia como necesaria y justa. Véase BARRETO I., HENRY B., SERRANO Y. y LÓPEZ-LÓPEZ W.: La legitimación como proceso en la violencia política, medios de comunicación y construcción de culturas de paz. Universidad Javeriana de Bogotá, Bogotá: 2009, V. 8, pp. 737-748.

2 United Nations (UN), General Assembly Security Council. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects (A/55/305-S/2000/809). 21 August 2000. En línea, <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>, consulta 31 de octubre de 2015.

apoyo en mando y control, inteligencia y logística; eran operaciones fáciles de generar y mantener sobre el terreno y respondían al tipo de conflictos que se generaban en un escenario de relaciones internacionales donde los Estados eran, sin lugar a dudas, los únicos actores. En escenarios definidos por un mundo bipolar donde el concepto *westfaliano* de Estado imperaba, y donde por lo tanto la soberanía que se ejercía sobre un determinado territorio y su población era prácticamente ilimitada. Desde aquella situación, se evolucionó a un nuevo tipo, surgido tras la caída del muro de Berlín, donde los actores internos que hasta ese momento habían estado sometidos a una situación de congelación forzada por la amenaza de conflicto interestatal a escala mundial han emergido con fuerza –grupos étnicos, religiosos, políticos...–, haciendo de las fronteras hasta ese momento existentes una falacia y originando, en consecuencia, conflictos internos con sus correspondientes crisis humanitarias que hacían necesaria la intervención internacional.

Como anteriormente se ha citado, estas operaciones de reconstrucción o consolidación de la paz todavía se centraban en apoyar a las instituciones de los Estados, por lo tanto se hablaba todavía de un concepto westfaliano del Estado y un sentido negativo de paz como *ausencia de violencia*. Podríamos identificar estas acciones de mantenimiento de la paz o *peace-keeping*³ con las de construcción de Estados o *state-building*,⁴ sin todavía centrarse en los nuevos conceptos securitarios que estaban apareciendo a principios de los noventa.⁵ Por todo ello en esos años se consideraba como una situación final deseada (y por lo tanto razón suficiente para dar por finalizada la operación) llevar a cabo un proceso democrático de elecciones que consolidase la situación de paz conseguida.⁶

Pero fueron los conflictos vividos en la década de los noventa en Ruanda y Liberia los que impulsaron a la comunidad internacional a ampliar su campo de mira, repensando su apoyo casi exclusivo a las instituciones del Estado, para prestar atención a las causas originarias de la situación de violencia producida. Ya no se hablará de gestión de crisis interestatales, sino de intervenciones por razones humanitarias en Estados sobe-

3 Entendemos estas operaciones como aquellas que se despliegan para implementar un acuerdo de alto el fuego o un acuerdo de paz. Normalmente no requieren el uso de la fuerza sino es para protección de la población civil o defensa propia y tiene como finalidad ayudar a los Estados a hacer la transición desde el conflicto hacia la paz (United Nations Peacekeeping. Peacekeeping operations, peace and security. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>, Consulta 12 de enero de 2016)

4 Aquellas dirigidas fundamentalmente a reconstruir las instituciones y órganos de gobierno de un Estado (SCOTT, Z. Literature Review on State Building. Birmingham: University of Birmingham, Governance and Social Development Resource Centre, 2007, pp. 3-4)

5 BRINKERHOFF, D. W. Introduction, Governance Challenges in Fragile States: Reestablishing Security, Rebuilding Effectiveness and Reconstituting Legitimacy. In Governance in Post-Conflict, Rebuilding Fragile States. Derik W. Brinkerhoff ed. London: Routledge, 2007, pp. 1-23.

6 PARIS, R. At War's End, Building Peace after Civil Conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 7-8.

ranos. Sin embargo, si desde el punto de vista jurídico es un asunto delicado la entrada, mucho más lo es la salida, pues es necesario alcanzar una situación de ausencia notable de violencia, y un nivel de desarrollo suficiente de las instituciones estatales. Además, se requiere reforzar su necesaria legitimidad que necesariamente conlleva largos periodos de tiempo (como son el caso de Chipre, Palestina, la Cachemira indo-pakistaní), junto a la presión internacional por obtener resultados inmediatos y el hecho de que supondría de facto una ocupación permanente de Estados soberanos, por no hablar de la insoportable carga logística.

A este nuevo tipo de intervenciones, que buscan solucionar el origen de los conflictos ya no las podemos denominar de mantenimiento de la paz, sino de consolidación de la paz o *peace-building*. En ellas el referente principal ya no es el Estado, sino el ciudadano como ser humano. No se habla ya de una paz *westfaliana*, sino de una paz *positiva*,⁷ en la que se identifican una serie de condiciones mínimas de vida, seguridad y justicia social para que pueda existir una paz duradera.⁸ Estas condiciones se recogen en el *Nuevo Concepto de Seguridad Humana* de Naciones Unidas:⁹ «For most people today, a feeling of insecurity arises more from worries about daily life than from the dread of a cataclysmic world event. Job security, income security, health security, environmental security, security from crime-these are the emerging concerns of human security all over the world».

Junto a este nuevo concepto de seguridad humana, las propuestas de Boutros-Ghali en su conocida *Agenda para la Democratización*,¹⁰ y que a su vez se apoya en dos documentos anteriores, *Agenda para la Paz*¹¹ y *Agenda para el Desarrollo*,¹² harían evolucionar a la comunidad internacional desde el concepto de construcción del Estado hacia el de construcción de nación o *nation-building*, como a continuación veremos. Es precisamente en las conclusiones del primero de los tres documentos citados, donde se cita la necesidad del enfoque integral para poder alcanzar la tan deseada paz y segu-

7 Una paz entendida como una construcción consciente basada en la justicia, generadora de valores positivos y perdurables, capaz de integrar política y socialmente, de generar expectativas, y de contemplar la satisfacción de las necesidades humanas (MUÑOZ, Francisco A.. *La Paz Imperfecta*. Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada, s.f. En línea, <http://www.ugr.es/~fmunoz/documentos/pimunozaespac3%BIol.pdf>, (consulta 15 de enero de 2016).

8 JIMÉNEZ BAUTISTA, F. Hacia una antropología para la paz (artículo 43). *Gazeta de Antropología* 25 (2). Granada: Universidad de Granada, 2009. En línea, http://www.ugr.es/~pwlac/G25_43Francisco_Jimenez_Bautista.html, consulta 31 de octubre de 2015.

9 United Nations Development Program (UNDP). *Human Development Report: A new concept of human security*. New York: Oxford University Press, 1994, p.15.

10 BOUTROS-GHALI, B. *An Agenda for Democratization*. United Nations, New York, 1996.

11 BOUTROS-GHALI, B. Informe del secretario general de NN. UU.: *Agenda para la Paz*, 17 junio, 1992 (A/47/277 – S/24/2411).

12 BOUTROS-GHALI, B. *An agenda for Development, Report of Secretary General*, A/45/935. United Nations, New York, 6 May 1994.

ridad, ya que sin unos mínimos procesos de democratización y desarrollo es imposible alcanzarla.

DESDE LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO A LA CONSTRUCCIÓN DE NACIÓN

Hay que empezar por decir que el concepto de construcción de nación proviene de la etapa posterior a la II Guerra Mundial, cuando, principalmente en los círculos académicos estadounidenses se hizo popular este concepto a la hora de describir la acción de reconstrucción que se llevó a cabo en las sociedades alemana y japonesa.¹³ El objetivo no fue recuperar el Estado, sino crear unas nuevas sociedades democráticas mediante purgas, ayudas al desarrollo, reeducación y establecimiento de nuevas instituciones estatales. Sin embargo, este concepto quedó en el olvido de la mano de los neoliberales, quizás también porque se consideró algo solo viable en una determinada etapa de la historia y capaz de ser llevado a cabo por unas fuerzas de ocupación que lo impusieran. Así, Naciones Unidas no se vio atraída por el concepto y menos por la forma de llevarlo a cabo.

Ha sido precisamente el hecho de que la construcción de Estados se convirtiese en una misión típica de NN. UU., junto a la aparición de las teorías del desarrollo y seguridad humana, lo que ha llevado a reconocer la necesidad de incluir el desarrollo y la gobernanza en este concepto. De acuerdo con la teoría *weberiana*, la razón principal del Estado es el derecho exclusivo al uso de la fuerza en un determinado territorio,¹⁴ pero a ello habrá que añadirle otra serie de elementos si no queremos que, sin deslegitimar el primero, no sea suficiente para el mantenimiento de la tan deseada *paz social*. De esta forma, aparece en la década de los noventa y en el ámbito de Naciones Unidas el concepto de *desarrollo humano*.¹⁵ El desarrollo de los Estados ya no solo abarca las instituciones y los datos macroeconómicos sino que debemos centrar nuestra atención en las personas y en las grandes diferencias sociales y económicas existentes entre ellas. Es por ello que para construir y consolidar la necesaria sociedad civil sobre la que se levante el Estado y una paz duradera, debemos volver la vista hacia el concepto de consolidación o construcción de nación sobre valores democráticos, participación civil, desarrollo humano, gobernanza y justicia social, que hasta ese momento no se le había prestado la debida atención. Si queremos sociedades democráticas estables para poder alcanzar la tan deseada *paz kantiana*, deberemos intentar establecer sociedades

13 DEUTSCH, K. y FOLTZ, W. *Nation Building and Nation Development: some issues for political research*. Deutsch & Foltz editors. New York: Atherton Press, 1966.

14 WEBER, M. La política como vocación. 1919. En línea, <http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>, consulta 31 de octubre de 2015.

15 United Nations Development Program (UNDP). *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. New York: Oxford University Press, 1990.

justas y bien gobernadas donde el concepto de nación ha de prevalecer, de una manera clara, sobre el del Estado.

La siguiente pregunta que deberíamos hacernos es quién está más legitimado para desarrollar y consolidar una nación en un Estado, ¿él mismo, otro país, con el consiguiente peligro de que sea considerado *ocupante*; una organización multinacional legítimamente reconocida como es la Organización de Naciones Unidas; las propias comunidades que habitan el territorio sobre el que pretendemos construir o consolidar ese Estado-nación fallido...? Vamos entrando de lleno en el concepto de enfoque integral y las consideraciones que exponemos más adelante sobre sus múltiples actores.

LAS OPERACIONES DE CONSTRUCCIÓN NACIONAL

Si hablamos de operaciones de construcción nacional es imprescindible citar a los Estados Unidos de América (EUA). Sin duda, el Estado que más veces ha empleado sus recursos militares y civiles en la construcción nacional de otros Estados. Solo durante el siglo xx, EUA llevó a cabo diversas operaciones de consolidación nacional de otros estados soberanos con las siguientes características comunes.¹⁶

- a) Su finalidad era cambiar el régimen político existente o su mantenimiento, teniendo presente que esta finalidad no se establecía por ideales democráticos (esto solo ha ocurrido en los casos más recientes), sino que en la mayoría de los casos se hacía para mantener regímenes amigos, por intereses económicos o geopolíticos, o su derrocamiento en caso contrario.
- b) Normalmente iban precedidas del empleo masivo de tropas terrestres, no solo para derrocar o apoyar regímenes, sino también en misiones de policía para el mantenimiento de la ley y el orden.
- c) Se utilizó personal civil y militar estadounidense en la administración del Estado objetivo. Mediante este proceso de inmersión en las instituciones del Estado, los EUA han podido ejercer una influencia decisiva en la selección de líderes nacionales de los regímenes apoyados.

De acuerdo con estos criterios, podremos distinguir con claridad entre la operación militar que habitualmente se realiza antes de comenzar la operación de consolidación nacional y esta última. Si en todos los casos ha sido necesario, como paso previo, una exitosa operación militar, importante es señalar que cuanto más decisiva y aplastante ha sido la victoria militar, menos dificultoso ha sido llevar a cabo la consolidación nacional. Y podremos presentar hasta 15 operaciones de gestión de crisis y consolidación nacional.

¹⁶ PEI, M. & KASPER, S. *Lessons from the Past: the American record in nation building*. Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief 24, 2004. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

País	Periodo	Población	Carácter	Mandato ONU	Administración Interina	Democracia después de 10 años
Cuba	1898-1902	1,6 M	Unilateral	—	Administrado por EUA	No
Panamá	1903-1936	450.000	Unilateral	—	Régimen vicario	No
Cuba	1906-1909	2 M	Unilateral	—	Administrado por EUA	No
Nicaragua	1909-1933	620.000	Unilateral	—	Régimen vicario	No
Haití	1915-1934	2 M	Unilateral	—	Régimen vicario	No
Cuba	1917-1922	2,8 M	Unilateral	—	Régimen vicario	No
República Dominicana	1916-1924	895.000	Unilateral	—	Administrado por EUA	No
Alemania Occidental	1945-1949	46 M	Multilateral	—	Administración multilateral	Sí
Japón	1945-1952	72 M	Unilateral (1)	—	Administrado por EUA	Sí
República Dominicana	1965-1966	3,8 M	Unilateral	No	Régimen vicario	No
Vietnam del Sur	1964-1973	19 M	Unilateral	No	Régimen vicario	No
Camboya	1970-1973	7 M	Unilateral	No	Administración multilateral	No
Granada	1983	92.000	Unilateral	No	Administración local	Sí
Panamá	1989	2,3 M	Unilateral	No	Administración local	Sí
Haití	1994-1996	7 M	Multilateral	Sí	Administración local	No

(1) Aunque con cobertura multilateral

Tabla I: operaciones de reconstrucción nacional acometidas por EUA en siglo xx. Fuente: elaboración propia¹⁷.

Como éxitos más significativos se señalan Alemania Occidental y Japón, tanto por la dimensión de estos Estados, como por la envergadura de la reconstrucción nacional realizada, y los casos de Granada y Panamá, donde acabaron imponiéndose regímenes democráticos, aunque su pequeño tamaño no los hace significativos. En el resto, las operaciones de reconstrucción nacional no se pueden considerar especialmente exitosas, teniendo en cuenta que después de 10 años de finalizada la operación, solo cuatro de ellas seguían manteniendo regímenes democráticos. De los 15 casos analizados, solo uno contó con la autorización de NN. UU., y con la legitimidad añadida que esto le proporcionaba.¹⁸

La lista se ha cerrado en el año 2000, de manera que ha quedado excluida la operación en Afganistán, establecida en 2002,¹⁹ además de la Misión de Asistencia de NN. UU., para Iraq.²⁰ Esta última es un excelente ejemplo de acertada coordinación interna, aunque el éxito de la operación de acuerdo a la situación final deseada no es tan

17 Y completada con datos extraídos, entre otros, de Dobbins, Jones, Crane, Rathmell, Steele, Teltschik y Timilsins (DOBBINS, J., JONES, S. G., CRANE, K, RATHMELL, A, STEELE, B., TELTSCHIK, R., TIMILSINS, A. The UN's Role in Nation-Building, From the Congo to Iraq. Santa Mónica: RAND Corporation, 2005. En línea

http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2005/RAND_MG304.sum.pdf, (consulta 15 de enero de 2016).

18 Se han excluido las operaciones realizadas en Bosnia y Kosovo, por considerarlas primigeniamente acciones de ayuda humanitaria y no de construcción de nación aunque se haya acometido esta responsabilidad, una vez que se intervino en ambos territorios.

19 United Nations (UN). Security Council Res. 1401 (2002), March 28. En línea, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20SRES1401.pdf>, consulta 31 de octubre de 2015.

20 United Nations (UN), Security Council. Res. 1500 (2003), August 14. En línea, <http://www.un.org/press/en/2003/sc7843.doc.htm>, consulta 31 de octubre de 2015.

claro²¹ (las decisiones tomadas en esta operación, en lo que a reconstrucción nacional se refiere, fueron tan erróneas que han llevado a la actual situación de guerra interna total que se vive tanto en Iraq como en Siria).

La influencia que EUA ha ejercido en la política interna de cada uno de estos países durante el tiempo que duró la intervención resultó decisiva en la selección de sus líderes. Más notable es reseñar que la tendencia de los países con gobiernos tutelados ha sido la incapacidad para mantener regímenes democráticos, quizás por el apoyo político y económico prestado a sus líderes militares. Estos han facilitado la labor de estabilización en el área de seguridad pero, en último término, se han convertido en unos líderes políticos incapaces de gestionar sus respectivos gobiernos sin ayuda de elementos extranjeros.

Siguiendo a Pei y Kasper,²² podemos afirmar que el éxito o fracaso de la consolidación nacional en un Estado fallido lo es en relación a tres variables: las características internas del país; la confluencia de intereses de los actores internos y externos implicados; y el compromiso duradero de la comunidad internacional para su desarrollo económico y social.

Las características internas del país tienen que ver con el grado previo de coherencia nacional y su falta de identidad nacional por divisiones étnicas, religiosas o ideológicas, o por una injusticia social extrema. Esta fragmentación provoca que cada grupo o clase social trate denodadamente de colocar a sus propios líderes con el consiguiente peligro de enfrentamiento político y social. Otra característica importante es el nivel de desarrollo previo de una burocracia estatal: su ausencia provocará la necesaria implicación de las potencias extranjeras para hacerla funcionar y posteriormente mento-rizarla; esto será visto como una voluntad de control sobre lo indígena y propio, por lo tanto, como fuerza de ocupación con el consiguiente peligro de fracaso. De igual manera, en el caso de que el país haya tenido experiencias democráticas previas, aunque imperfectas, hacen mucho más plausible el éxito de la operación de consolidación nacional.

En cuanto a intereses comunes entre las potencias extranjeras y el país a reconstruir, nos referimos a intereses de carácter geopolítico y económico; si estos son coincidentes entre los de las élites, el pueblo y las potencias extranjeras, las posibilidades de éxito son realmente altas.

El compromiso duradero para el desarrollo económico y social del país objetivo es un requisito esencial para la consolidación nacional de un país fallido. No solo se exige un importante compromiso militar y policial en el área securitaria, sino que se requiere de un compromiso ingente y duradero en el tiempo para el desarrollo económico y

²¹ HASAN AL QARAWEE, H. Political Violence and Failures of Nation-Building in Iraq. World Peace Foundation. June 25, 2013. En línea, <http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2013/06/25/political-violence-and-failures-of-nation-building-in-iraq/>, consulta 31 de octubre de 2015.

²² PEI, M. & KASPER, S. Ref. 16. *Op. Cit.*

social del país, así como de sus instituciones para la gobernanza. Las inversiones que se realicen deben ir dirigidas al desarrollo y la autosuficiencia económica, en ningún caso deben ir dirigidas a la explotación del país, ya que, en ese caso, su percepción como fuerzas de ocupación será inevitable.

EL ENFOQUE INTEGRAL EN LAS OPERACIONES DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL

La delimitación del concepto

El que fue secretario general de Naciones Unidas, Boutros-Ghali, en su ya citada Agenda para el Desarrollo,²³ exponía el *enfoque integral* como el procedimiento para integrar las diferentes herramientas –diplomacia preventiva, construcción de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz– de las que dispone la comunidad internacional para la consecución de la paz, resaltando, además, la relación biunívoca entre seguridad y desarrollo. De» manera que fue ONU quien primero utilizó este concepto en una de sus resoluciones ejecutivas, con ocasión de la gestión posconflicto de la crisis de Kosovo.²⁴

«Welcomes the work in hand in the European Union and other international organizations to develop a comprehensive approach to the economic development and stabilization of the region affected by the Kosovo crisis, including the implementation of a Stability Pact for South Eastern Europe with broad international participation in order to further the promotion of democracy, economic prosperity, stability and regional cooperation».

El enfoque integral o *comprehensive approach* es un término sobre el que no existe consenso en su definición. Sin pretender ser exhaustivos, trataremos de recoger en el presente capítulo las interpretaciones que, en nuestra opinión, son las más interesantes.

El enfoque integral tiene que ver con el cómo y el dónde: cómo diseccionamos el conflicto, analizamos todas sus partes e identificamos las causas origen en cada una de ellas; cómo identificar sus interrelaciones; priorizar el lugar y el momento de actuar, con qué esfuerzo; determinar cuáles son los facilitadores o *enablers* y los bloqueadores o *stoppers*, en cada una de las funciones o sectores. Por último, determinar cuál es la acción a acometer sobre cada uno de ellos al objeto de facilitar la función principal

23 BOUTROS-GHALI, B. Ref. 12. Op. Cit.

24 United Nations (UN), Security Council. Res. 1244 (1999), June 19, art. 17. En línea, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244(1999)), consulta 31 de octubre de 2015.

en cada una de las fases.²⁵ Y esto habrá que hacerlo en cada uno de los niveles en los que se trabaja: estratégico, operacional y táctico. Nos aproximamos a un concepto de seguridad donde se acepta que es necesario actuar sobre todas las funciones del Estado en su conjunto si se quiere proporcionar un desarrollo estable. Actuar de otra manera, solo sobre los síntomas de violencia externa, proporcionarían resultados temporales y no la tan deseada paz duradera.

Por todo ello el enfoque integral para la gestión de crisis se ha definido también como el proceso que tiene por objeto facilitar la convergencia de prioridades y evitar la falta de realismo o duplicación-fricción de estrategias de los actores participantes, que requiere de la concertación de estrategias y acciones desde las primeras fases del planeamiento y desde el más alto nivel, compartiendo objetivos y procesos de toma de decisiones.²⁶

Necesidad del enfoque integral

A la cuestión de qué es lo que realmente aporta el enfoque integral a la gestión de crisis, y atendiendo a las dos mayores y exitosas operaciones de construcción nacional de la década de los 40 y comienzos de los 50, la respuesta ha de recoger dos puntos de vista diferentes: el primero, determinará las razones por las que hemos de cambiar unos procedimientos para operaciones de estabilización con capacidades y metodologías bien conocidas, a otras donde la incertidumbre es mucho mayor por la ingente cantidad de actores presentes y de variada procedencia –actores con los que no se está habituado a trabajar y mediante una acción simultánea con todos ellos–. Se ha de asumir, además, que el nivel de control y coordinación sobre cada una de las partes es mucho menor que antaño, cuando las diferentes fases de la gestión de la crisis eran sucesivas –fase de guerra convencional y posteriormente se acometía fase de reconstrucción del estado–.

El segundo punto de vista ha de dirigirse a determinar qué aportaciones en el campo de la metodología y procedimientos de gestión implica el nuevo concepto.

Podrían argumentarse diferentes razones, pero la más evidente probablemente sea el cambio de adversario de las dos últimas décadas y el nuevo escenario donde se opera. Las actuales operaciones de estabilización se realizan para resolver graves crisis internas en aquellos Estados que, ante una evidente debilidad de sus herramientas de poder y una parte de la población alzada en armas, se ha producido una situación de

25 FAULKNER R, DABBS, Jr y VAN MAANEN, J. *Varieties of Qualitative Research*. London: Sage Publications. 1982.

26 SAN ANTONIO, Demetrio, apud CASTILLO BAREA, S. El concepto de comprehensive approach en la ONU y OTAN: alcance e implicaciones. *Documentos de Seguridad y Defensa* 37. 2010. Ministerio de Defensa, Madrid., p. 37.

guerra civil que provoca grandes sufrimientos a importantes sectores de la población. La ausencia de respeto a los derechos humanos y las leyes internacionales de conflictos armados van socavando la capacidad de las instituciones para proteger a sus propios ciudadanos y aportar los servicios públicos esenciales. Hablamos, por lo tanto, de los nuevos conflictos asimétricos, donde el enemigo vive, combate y se protege entre la población. En este nuevo escenario se han de desarrollar las operaciones, con el consiguiente peligro de bajas y daños colaterales. Un enemigo que, ante su evidente inferioridad tecnológica y medios humanos, utiliza el terror como su mejor herramienta para conseguir el apoyo de las poblaciones locales, y para que la opinión pública de los actores internacionales presione a sus respectivos gobiernos de la futilidad de su empeño.

Es, por lo tanto, un enemigo a neutralizar con medios militares, policiales y diplomáticos. Al mismo tiempo, se debe proteger a la población y aportar un mínimo de servicios públicos: justicia, educación, sanidad... Para ello ya no podemos utilizar los procedimientos que se usaron en la primera mitad del siglo xx, cuando los conflictos eran entre Estados y se respetaban los usos y derechos de la guerra. Este nuevo enemigo asimétrico, que no puede ser formalmente derrotado porque tampoco ha hecho declaración de guerra formal, requiere de un nuevo procedimiento en el que se utilicen todas las herramientas de que disponga la comunidad internacional: poder duro y blando –medios militares y policiales, diplomáticos, económicos, etc.–. Simultáneamente es necesario proteger y aportar ayuda humanitaria a la población entre la que se combate, ayudar a reconstruir las instituciones del Estado. Todo esto solo es posible realizarlo mediante el procedimiento de gestión de crisis denominado enfoque integral.

El segundo punto de vista, complementario del anterior, es más procedimental y consiste en determinar qué aspectos realmente novedosos ha reportado la aplicación del enfoque integral a la gestión de crisis: En primer lugar, conviene aclarar que no ha sido la relación existente entre seguridad y desarrollo, porque esto ya se venía haciendo, como se señala en el apartado 4. Entre los elementos militares y civiles se asumía una relación secuencial y la segunda fase no era posible si antes no se había conseguido la primera²⁷ –tal y como se estudiaba y aplicaba hasta los años noventa en los círculos académicos y escuelas de estado mayor occidentales–. La novedad con el enfoque integral estriba en una relación funcional entre ambas, de manera que no se considera posible alcanzar un cierto nivel de seguridad, si no se alcanza de forma simultánea un nivel de desarrollo y gobernanza suficientes. Esto se ha visto confirmado en multitud de conflictos de finales del siglo pasado.

Resulta, por lo tanto, que el enfoque integral es el único método que nos permite actuar de una manera suficiente sobre la complejidad de factores que interactúan en las crisis actuales y que se mueven en tres planos: securitario, de desarrollo y de gobernanza. Con la certeza de que, como expondré más adelante, la acción sobre alguna

27 HULL, Cecilia. *Focus and convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many?* Stockholm: Swedish Defence Research Agency, 2011.

de las partes nunca ofrecerá los resultados suficientes para que sean reconocibles de manera permanente en el conjunto, y, por lo tanto, que la acción ha de ser, al menos coordinada si no es posible la integración.

Sus orígenes: la escuela de Copenhague y las crisis de los noventa

Las causas que justifican la fuerza con que irrumpe esta nueva metodología para la resolución de conflictos a principios del siglo XXI hay que buscarlas en el decenio anterior y son, a nuestro entender, dos y simultáneas: una, procedente de los círculos académicos, en particular la escuela danesa de relaciones internacionales; la segunda, desde la experiencia que se estaba viviendo durante los años 90 con la resolución del conflicto de los Balcanes.

Con respecto a la primera, parece clara la relación existente entre las teorías de *securización* de la escuela de Copenhague²⁸ y el enfoque integral en la resolución de conflictos. Esta escuela de pensamiento social considera que los incidentes en diferentes sectores de la sociedad (militar, económico, social...) pueden llegar a convertirse en problemas de seguridad desde el momento en que se considere que pueden afectar a funciones/sectores esenciales del Estado o sociedad a la que pertenecen. Cuando exista esa percepción, se legitima al Estado u organización regional-global para que se empleen medios extraordinarios para resolverlo.

De manera simultánea, se producen una serie de conflictos internos que hacen que las Naciones Unidas se conviertan en una factoría de gestión de crisis y operaciones de construcción de la paz o *peace-building*: Namibia (1989), Nicaragua (1989), Angola (1991), Camboya (Mozambique (1991), El Salvador (1991), Mozambique (1992), Liberia (1993), Ruanda (1993), Bosnia (1995), Croacia (1995), Guatemala (1997), Timor Este (1999), Kosovo (1999) y Sierra Leona (1999). En todas ellas se constata que la resolución de conflictos pasa obligatoriamente por actuar sobre todas las funciones esenciales del Estado y sus causas raíz y tener en cuenta a los diferentes grupos sociales que lo constituyen. Pero con un nuevo elemento que no existía a mediados del siglo XX: los nuevos ejércitos profesionales de finales de siglo, reducidos y altamente especializados, ya no disponen de las capacidades y el potencial de conocimiento en técnicas no específicamente militares que los ejércitos de movilización proporcionaban. Nos estamos refiriendo a las capacidades que, desde la sociedad civil, proporcionaba el personal movilizado. Es por ello necesario integrar estas capacidades mediante la cooperación, o mejor la integración, con organizaciones oficiales y privadas que las posean.

28 Lo que en este trabajo denominamos *securización*, traducción libre de *securitization*, es un concepto definido y desarrollado por WÆVER, O. On Security, *Securitization and Desecuritization*. Ronnie D. Lipschutz (ed.). New York: Columbia University Press. 1995, pp. 46-86.

Por otro lado, no podemos olvidar la relación existente entre el enfoque integral y el concepto de seguridad humana,²⁹ relación que no deja de ser un elemento de legitimidad muy importante, dada la estrecha relación existente entre seguridad humana y desarrollo,³⁰ difiriendo de la postura que se ciñe al concepto *freedom from fear* para evitar caer en escenarios tan amplios que se convierten en inalcanzables.³¹ Es precisamente esta visión estrecha del concepto lo que, en nuestra opinión, está provocando el fracaso en las operaciones de reconstrucción nacional, como más adelante veremos.

Un concepto y dos metodologías

Al analizar el concepto, podemos convenir que la metodología para su implantación básicamente se puede llevar a cabo de dos maneras que, con frecuencia, confundimos y utilizamos indistintamente:

- a) El enfoque integral como aproximación holística en la que intervienen diferentes actores y factores sobre los que no existe posibilidad de control y sobre los que, por tanto, es necesario interactuar mediante una cultura de coordinación y cooperación para alcanzar un mismo fin estratégico. Como ejemplo valdría la necesaria colaboración entre las fuerzas de seguridad internacionales y los actores locales y humanitarios.
- b) El enfoque integral concebido como un proceso estructurado sujeto a reglas y procedimientos al que se someten, de forma voluntaria, los participantes en la gestión para alcanzar un determinado grado de coherencia en las políticas y acciones a desarrollar. Tal es el caso de las diferentes interpretaciones nacionales y de organizaciones internacionales, que pretenden ceñirlo a procesos estructurados de planeamiento, tanto dentro de ellas como con los demás, y que persiguen la integración de sus acciones –el caso más sintomático sería el de la propia OTAN–.

Ambas metodologías no son excluyentes, bien al contrario, aunque es en la segunda donde las organizaciones multinacionales de seguridad han trabajado para tratar de llegar a unas conclusiones de las que inferir modelos. Estos no han dado los resultados deseados y están haciendo volver las miradas hacia un proceso más holístico y colabo-

29 UNDP, Human Development Report (1994). Ref. 9. Op. Cit., p. 15.

30 WENDLING, C. The comprehensive approach to civil-military crisis management, a critical analysis and perspective. Paris: Institut de la Recherche de l'Ecole Militaire (IRSEM), 2011.

31 KALDOR M. & JOHNSON A. New wars and human security: an interview with Mary Kaldor. Democratiya 11, 2007. En línea, file:///C:/Users/Agredkabal/Downloads/Ch9_New_Wars.pdf, Consulta 16 enero 2016.

rativo, ante el rechazo que los procesos rígidos y muy estructurados provocan en los principales actores de los sectores de la gobernanza y el desarrollo.³²

Sus características

Las características del modelo de enfoque integral que apliquemos, cualquiera que sea su metodología, serán comunes a las que se exponen en los siguientes párrafos. Como conclusión, adelantamos que ninguno de los actores participantes, a pesar de su independencia, es capaz de alcanzar por sí mismo el objetivo final deseado. Existe, por lo tanto, un determinado grado de interdependencia ya que cada uno posee el *know how* necesario y específico en una determinada área de actividad. La interdependencia es la regla y el éxito de cada actividad individual está relacionado con el éxito del conjunto.

La segunda conclusión que extraemos del análisis de sus características y casos prácticos expuestos es que habrán de existir diferentes «modelos de enfoque integral» según el tipo de línea de acción estratégica que pretendamos llevar a cabo –en el área securitaria, en el área de desarrollo o de gobernanza–, ya que para cada uno de ellos existirá, a priori, un liderazgo diferente durante cada una de sus fases.

Las múltiples dimensiones del enfoque integral y el necesario liderazgo

En este proceso de gestión de crisis, la cantidad y complejidad de los actores presentes –tanto internos, como partidos políticos, instituciones gubernamentales, asociaciones de excombatientes, grupos de representación tribal, asociaciones de derechos humanos y de representación de sectores específicos de población (en especial de los grupos más desfavorecidos), o externos, como organizaciones internacionales de seguridad y desarrollo, legaciones diplomáticas de los gobiernos donantes, ONG e incluso compañías privadas con intereses en la zona– hacen necesaria la coherencia y coordinación en diferentes planos y con cada uno de los actores relevantes en cada uno de ellos.³³

Esta interacción horizontal se ha de desarrollar entre los actores presentes y para cada función esencial donde actuar. Se ha de materializar para cada fase de la operación y para cada grupo, mediante liderazgos temporales que ocasionan,

32 DYNDAL, Gjert Lage and VIKAN, Cornelia. NATO's Comprehensive Approach: Still Something for the Future? Paper presented at the Norwegian Defence Command and Staff College (NDCSC) Doctrine Conference, Oslo, 25–26 June 2014; NATO, Civil Military Planning and Support. Catalogue of Ideas: Third Informal Community of Interest Workshop on the Implementation of a Comprehensive Approach Capacity Building to Support Conflict Prevention or Transition. Brussels, 11–12 December 2014.

33 HULL, C. Ref. 27. Op. Cit.

en la mayoría de los casos, múltiples fricciones,³⁴ inevitables en todas las fases, teniendo presente que dependiendo de la fase, el sector predominante será diferente. En el siguiente gráfico, se presenta la priorización teórica de liderazgos entre los actores presentes en la fase inicial de construcción de la paz. Quien lo debe ostentar son las fuerzas de seguridad, en particular las unidades internacionales de *peace-enforcement*, pero, en muchas ocasiones, friccionarán con otros actores presentes.³⁵

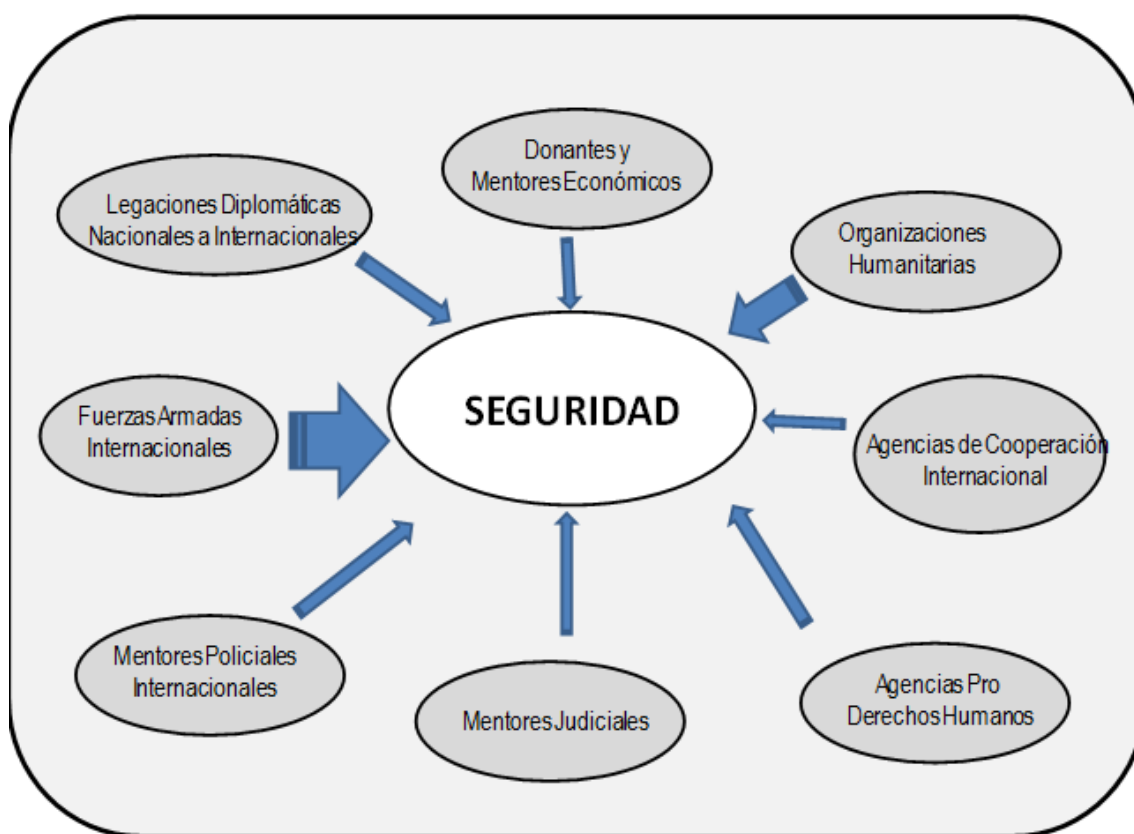


Gráfico 1: La anchura de las flechas representa el diferente nivel de liderazgo de cada uno de los actores durante la fase inicial de una operación de reconstrucción nacional cuando el sector securitario es esencial. Fuente: elaboración propia.

El actor líder en cada fase debe ser establecido en el nivel de planeamiento más alto, el nivel político estratégico, pero las condiciones puntuales del escenario podrán establecer un calendario alternativo a muy corto plazo –p.e. durante la fase posconflicto, la Reconstrucción y Desarrollo (R&D, por sus siglas en inglés) se convierte en primera prioridad, pero un empeoramiento momentáneo de las condiciones de seguridad lle-

34 A modo de ejemplo: el grupo de jueces y fiscales podría presentar objeciones a trabajar liderados por miembros de otro grupo, llegando incluso a plantear objeciones jurídicas en cuanto a su subordinación provisional en una determinada fase, alegando para ello la necesaria separación de poderes en un estado democrático –pongamos por caso la fase DDR y las acciones jurídicas sobre algunos de sus componentes por los supuestos abusos cometidos durante el conflicto–.

35 Tal fue el caso en Darfur (2005) entre aquellos que preconizaban la detención del presidente Bashir y los que preconizaban un acuerdo entre las partes en conflicto para conseguir una paz inmediata.

varán a priorizar el grupo securitario hasta que se pueda volver a retomar la prioridad en R&D—.

Conflictos de valores, principios y mandatos

Otro aspecto de estas fricciones se produce cuando tratamos de coordinar agencias de ayuda humanitaria y actores que operan en el campo de la seguridad y diplomacia. Algunas agencias, por su propio código de valores,³⁶ se resisten a ser integradas en un proceso de enfoque integral por miedo a perder su neutralidad política y, en consecuencia, su propia seguridad personal. Con un agravante añadido, la mayoría de estas ONG disponen de un nivel estratégico de dirección, planeamiento y control, ubicado en la metrópoli, pero desde ese nivel saltan directamente al nivel táctico sin que haya un elemento de dirección y coordinación en el nivel operacional de teatro.³⁷

Los responsables de conseguir coherencia con este tipo de organizaciones deben ser conscientes que la solución perfecta no existe y que es necesario tratar de obtener la solución factible —*the second best or workable solution*— ya que este tipo de fricciones sobre valores y principios no son negociables y forman parte de los condicionantes que siempre se dan, en mayor o menor medida, en todo proceso de concentración de esfuerzos. Ser capaces de gestionar y mantener el nivel de fricción en un grado que permita seguir avanzando al conjunto ha de ser el objetivo, teniendo presente que obviarlo traerá como consecuencia el más que probable fracaso.

Diferente ritmo, interno y externo

Se ha de reconocer que los ritmos de implantación de los procesos de desarrollo en los diferentes sectores de un escenario de estabilización posconflicto y reconstrucción nacional son muy diferentes, de manera que, normalmente, los actores locales se ven completamente sobrepasados en su capacidad de absorción y aprendizaje. A ello se le une la necesidad de que sean los actores locales los que lideren y hagan suyos todos estos programas de desarrollo ya que es esencial que sean capaces de dirigirlos sin mentorización exterior lo antes posible. Sin embargo, los actores locales no poseen las necesarias estructuras institucionales, ni en muchos casos las personas adecuadas, ni las estructuras imprescindibles, por lo que necesitan tiempo para crearlas. Un ejemplo de este tipo de fricciones

36 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGO,s in Disaster Relief. 1994. En línea, <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/>, (consulta 31 de octubre de 2015).

37 GARY, L. & MIKE, F. Insights and Best Practices: Interagency, intergovernmental and nongovernmental coordination (A Joint Force Operational Perspective). Focus Paper, Joint War Fighting Center. Norfolk (USA): July, 3, 2007, p. 16.

se hizo evidente en Burundi en 2007, cuando el Equipo de NN. UU., encargado de controlar el conjunto de acciones que se desarrollaban en el país solicitó al Comisionado de la Misión no someter a mayor presión al gobierno local, decidiéndose posponer el trabajo de la comisión y poner en marcha un mecanismo de monitorización.³⁸

LA INTEGRACIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA GOBERNANZA

Siguiendo a Salvatore Jennings,³⁹ podemos afirmar que en el inmediato posconflicto los aspectos securitarios y de gobernanza son esenciales para el éxito en los proyectos de ayuda humanitaria, reconstrucción y reforma política, y que, desde el principio, se deben integrar todos los grupos étnicos, políticos y religiosos existentes en las nuevas instituciones que se formen,⁴⁰ no adoptando decisiones cortoplacistas. Los llamados dividendos de la paz deben llegar al mayor número posible de población, sin exclusión alguna, de manera que las expectativas iniciales no se vean defraudadas.⁴¹

La finalidad de las operaciones de estabilización y reconstrucción nacional es el desarrollo de la legitimidad de los gobiernos autóctonos, lo que se consigue asegurando, por este orden, el imperio de la ley, los servicios públicos esenciales, respeto a los derechos humanos y la participación democrática en los procesos políticos internos, facilitando la asunción paulatina de competencias y responsabilidades por las instituciones autóctonas.

Los pilares o funciones esenciales que se gestionan en una operación de reconstrucción nacional son la seguridad, la gobernanza, el desarrollo; a ellos hay que añadir una cuarta función esencial que es la formada por los aspectos humanitarios. El enfoque integral trata con los tres primeros grupos, mientras que el cuarto mantiene una posición independiente y de no compromiso con ninguno de ellos. Si el enfoque integral preconiza actividades simultáneas en los tres sectores fundamentales para la reconstrucción de un Estado, en escenarios volátiles

38 United Nations (UN). Annual Report of the Peacebuilding Commission, S/2007/458-A/62/137, 25 July 2007. En línea, http://www.un.org/en/peacebuilding/doc_oc.shtml, (consulta 31 de octubre de 2015).

39 JENNINGS, S. The Road Ahead: Lessons in Nation Building from Japan, Germany and Afghanistan for Postwar Iraq. Peaceworks N° 49, 2003. United States Institute for Peace, Washington DC.

40 Actitudes de superioridad de casta o de apoyo a una determinada facción o grupo étnico provocarán descontento y desconfianza en la población que harán más difícil y lento cualquier reforma que se quiera implantar.

41 Muy interesante a este respecto es analizar lo que actualmente está ocurriendo en Afganistán en el gobierno de unidad nacional y la quiebra de las élites gobernantes ante el temor de cada una de las partes a la pérdida del poder acumulado durante estos últimos años.

de posconflicto, la seguridad junto a la ayuda humanitaria se convierten en la primera necesidad de protección de los ciudadanos para permitir la gobernanza y el desarrollo.

Siguiendo a Jakson,⁴² los aspectos esenciales son la seguridad y gobernanza o, yendo un paso más adelante, conseguir la necesaria legítima, legal y responsable seguridad. Esto es, un estado de seguridad proporcionado por unas fuerzas de seguridad y mediante unos procedimientos legales y legítimos, con los que se identifique la mayoría de la población y siempre evitando sectarismos y revanchismo. Cualquier estado de seguridad que se consiga por otros medios, será ilegal o ilegítimo y, por lo tanto, se fracasará en el intento de alcanzar la necesaria estabilidad y desarrollo.

De manera que *el uso de la violencia de manera legítima y proporcional* se convierte en el aspecto clave para conseguir que la gobernanza pueda ser implementada en un sentido más amplio. En esta tarea será esencial la labor de los mecanismos de control que se implementen para que los actores encargados de proporcionar seguridad (fuerzas militares, policía y elementos de inteligencia) lo hagan de acuerdo a los mecanismos establecidos y de manera transparente ante la población local y la comunidad internacional, permitiendo que los organismos internacionales, en particular y en primera instancia NN. UU., puedan controlar el uso de la violencia, para posteriormente pasar gradualmente esta función al propio Estado-nación que se reconstruye. Normalmente se constata que los programas de reforma del sector de seguridad se dejan fuera del resto de la reforma de gobernanza y, lo que es más grave, sin ningún tipo de control por los organismos encargados de la supervisión de una manera integral de la operación de reconstrucción del Estado. Y esto es esencial, la seguridad legítima debe ser vista y comprendida de un modo mucho más amplio que la simple ausencia de violencia física, aunque esta es la primigenia necesidad.

Un aspecto fundamental para diseñar las reformas del sector de seguridad (SSR, por sus siglas en inglés) es la necesaria comprensión del entorno social y político en el que nos movemos. Jamás deberíamos caer en la tentación de creer que la inexistencia de estructuras estatales signifique, en modo alguno, que no existan instituciones informales de toma de decisiones y acordes con sus tradiciones e historia. Es imprescindible conocerlas e integrarlas, en la medida de lo posible, en las nuevas instituciones que se estén creando. Hacer lo contrario provocará el seguro rechazo de la población ante lo que considerará algo extranjero e impuesto. De aquí la dificultad de establecer modelos generales para la reforma de cualquiera de estos sectores y por lo tanto para la aplicación del concepto enfoque integral en estas operaciones.

42 JACKSON, P. Chapter 9: Security Sector Reform. Back to the roots, security sector reform and development. Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva: 2012, pp. 252-253.

CONCLUSIONES

La necesidad de la coherencia

A pesar de que los estudios teóricos, y sobre todo, las lecciones aprendidas nos señalan la importancia esencial de la coherencia entre los múltiples actores que operan en la reconstrucción de Estados fallidos, hemos de asumir la brecha existente entre lo que pretendemos y la incapacidad para implementarlo plenamente a nivel operativo.⁴³ Los datos demuestran que casi el 55% de las operaciones de construcción de la paz realizadas no contaban con una estrategia de reconstrucción a nivel estatal. Más duro aún es aceptar que en 2003 ya se hablaba de que entre un 25% y un 50% de todos los procesos de paz activos podrían paralizarse en los próximos cinco años.⁴⁴

En este sentido, el mejor método para conseguir la plena coherencia en el enfoque integral es la completa integración en estructuras de carácter civil y militar, desde tiempos de paz, de manera que permitan un planeamiento y una preparación conjunta.⁴⁵ Aunque esta es la aspiración ideal, una estructura unificada solo se dará en las organizaciones militares.⁴⁶ Así, podrá alcanzarse una relación de mera coexistencia, pasando por la tan deseada cooperación.⁴⁷ Los actores presentes contribuyen a alcanzar objetivos comunes en una cooperación no exenta de dificultades, como la experiencia nos demuestra,⁴⁸

43 SMITH, D. Towards a strategic framework for peace-building: the synthesis report of the Joint Utstein Study of Peace-building. International Peace Research Institute, Oslo: 2003.

44 CONING, C. & KARSTEN, F. Coherence and Coordination, the limits of the comprehensive approach. NUPI, Journal of International Peacekeeping n. 15, 2011. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo, pp. 243-272.

45 EGNELL, R. Complex Peace Operations and Civil-Military Relations: Winning the Peace. London: Routledge, 2009.

46 Tal fue el caso de la Alianza Multinacional bajo liderazgo de Australia para la operación de estabilización llevada a cabo en el Este de Timor (INTERFET-1999), así como en el caso del acuerdo alcanzado en el seno de la OTAN para la participación en ISAF, junto a aquellos países No-OTAN que se adhirieron al mismo.

47 KARSTEN, F & JARMYR, P. Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management. NUPI Report II. 2008. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo.

48 Un ejemplo de este tipo de fricciones son los calendarios en los que se priorizan la consecución de determinados objetivos en detrimento de otros, como fue el caso del retorno de los Desplazados Internos (IDP) a Monrovia en 2005 para conseguir su registro y posterior participación en las elecciones de Liberia: el Representante Especial de ONU presionó a las agencias humanitarias que atendían a los IDP en los campos de refugiados para que volviesen a sus comunidades de origen y pudieran participar en la votación; el problema radicó en que la situación de inestabilidad era demasiado alta para asegurar su supervivencia, lo que provocó un claro enfrentamiento entre el sector político y sector securitario de la misión.

pasando por una serie de situaciones intermedias como pueden ser la integración y la coordinación.⁴⁹

Posiblemente el mayor obstáculo que se presenta para obtener la plena coherencia sea gestionar *el mando y control compartido* de los diferentes recursos puestos a disposición: dónde, cuándo y cómo utilizarlos. No debemos olvidar que los actores del enfoque integral nunca pierden el mando y control de sus recursos –ya sean organizaciones Internacionales, gubernamentales u ONG–. Cada uno de ellos tiene sus propios objetivos estratégicos, sus propias normas legales de funcionamiento, su propio sistema de generación de recursos y su sistema de control y empleo de los mismos. Con esta premisa, será necesario el realismo porque, si las expectativas de coherencia son mayores que las posibilidades reales de alcanzarla, entraremos en un círculo vicioso donde los esfuerzos realizados para alcanzar un deseado nivel de coherencia irreal se convertirán en un lastre más durante el proceso y contribuirán a una mayor ineficiencia y falta de sostenibilidad.

La necesaria legitimidad en la seguridad

En los trabajos realizados por Friis y Jarmyr⁵⁰ sobre el enfoque integral en operaciones de reconstrucción nacional se señalan como criterios justificativos del enfoque integral: la eficiencia, la consistencia, la urgencia, la seguridad, la opinión pública y la legitimidad. De entre ellos, destacaremos:

- a) La eficiencia. Teniendo en cuenta la escasez de recursos disponibles y la complejidad del desarrollo y resolución de conflictos, deberemos implicarnos en este método por un principio de coste-eficacia. En este sentido, traemos a colación las experiencias ganadas en Afganistán donde la ausencia de determinadas capacidades civiles para apoyo de gobiernos locales y asistencia directa a la población estuvieron a punto de hacer fracasar operaciones militares exitosas realizadas en la provincia de Kandahar.⁵¹
- b) La legitimidad. Cuantos más sean los actores implicados en la resolución de conflictos, mayor será la legitimidad de las acciones emprendidas. Este factor resulta esencial en las sociedades democráticas occidentales donde la transparencia de la información y los votos de los ciudadanos mueven gobiernos y determinan sus políticas.

Y es más importante, si cabe, la legitimidad ante la población del país donde se interviene, ya que será esta la que proporcione la verdadera llave que cierre el conflicto.

49 CONING, C. & KARSTEN, F. Ref. 44. Op. Cit., pp. 243-272.

50 FRIIS, K. & JARMYR, P. Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management. NUIPI Report 11, 2008. Norwegian Institute of International Affairs (NUIPI), Oslo, p. 3.

51 ROTMANN, P. Built on shaky ground: the comprehensive approach in practice. Rome: NATO Defence College, 2010, p. 2.

Es, pues, necesario hablar de operaciones de reconstrucción nacional, o de reconstrucción de Estados (como más comúnmente se las conoce, aunque ya hemos visto que no significan lo mismo), como operaciones esencialmente políticas, ya que serán determinantes políticos los que definan cuándo, dónde y cómo intervenir. Hacer lo contrario nos llevará a una profusión del uso de la fuerza que hará inviable el éxito. Proveer seguridad y reformar ese sector al tiempo no es tarea sencilla y requiere de estrategias de integración que incluyan a los actores esenciales en seguridad –fuerzas internacionales, fuerzas locales, policía, órganos de inteligencia, órganos centrales de los correspondientes ministerios e incluso jueces y fiscales– para trabajar de una manera integrada también con el resto de actores internacionales y locales implicados.⁵²

La seguridad es parte de la gobernanza, como el primero de los servicios públicos esenciales que cualquier Estado ha de ser capaz de proporcionar a sus ciudadanos. El debate académico de si primero es la seguridad o el desarrollo⁵³ lo podemos considerar prescindible, pues aquellos que sufren el desarrollo en sus más bajos niveles ya han hecho la elección y consideran la seguridad como su primera y esencial necesidad.⁵⁴ Y esta seguridad, como lección fundamental ya identificada en los casos afgano e iraquí, ha de ser legítima.

El modelo neoliberal de reconstrucción de Estados, en el que se deja a estos evolucionar por sí mismos, no ha resultado válido. Las recientes operaciones de reconstrucción nacional acometidas por la comunidad internacional en Estados fallidos demuestran que el fracaso no es una opción para evitar perpetuar formas de violencia, sistemas de abuso de poder y empobrecimiento general. Deberemos optar por proporcionar entornos seguros mediante un uso legítimo de la violencia, no solo proveniente de los actores internacionales implicados, sino también de los locales, controlando y corrigiendo cualquier desviación que se produzca en el camino.

Pensar que la celebración de unas elecciones parlamentarias o presidenciales es condición suficiente para determinar una estrategia de salida de la operación es una afirmación completamente cuestionable. En este sentido, es preocupante la falta de memoria institucional de que adolece NN. UU.,⁵⁵ que sigue manteniendo como una adecuada estrategia de salida de este tipo de operaciones la celebración de elecciones democráticas.⁵⁶

52 GARRASI, D., KUTTNER, S. & WAM, P. *The Security Sector and Poverty Reduction Strategies*. Washington DC: The World Bank Group, Social Development Department, 2009, p. 23. En línea, <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/SecuritySectorPRS-wb.pdf>, consulta 16 de enero de 2016.

53 CALVILLO CISNEROS, J.M. *El proceso de reconstrucción internacional de Afganistán: el papel de España en un nuevo modelo de cooperación posconflicto (2001-2009)*. Memoria para optar al grado de doctor, Universidad Complutense de Madrid, Madrid: 2010, p. 354. [ISBN: 978-84-693-7845-8]

54 JACKSON, P. Ref. 42. Op. Cit., p. 264.

55 FUKUYAMA, F. *The Imperative of State-Building*. *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 2, 2004, pp. 17-31. En línea, <http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/fuksb.pdf>, consulta 16 de enero de 2016.

56 JACKSON, P. Ref. 42. Op. Cit., p. 257.

Un último aspecto destacable es la integración de las instituciones tradicionales de autoridad y orden de las comunidades locales en las nuevas instituciones, importadas por la comunidad internacional y absolutamente ajenas al país. Si bien estas instituciones pueden llegar a ser transparentes y de confianza, el problema radica en el nivel de aceptación que pueden alcanzar. Si existe falta de eficiencia o transparencia, el fracaso de estas instituciones foráneas está asegurado –y esto tiene mucho que ver con la gobernanza del sector securitario–. Será necesario plantearse, caso por caso y país por país, la posibilidad de integrar estas instituciones tradicionales o al menos las más significativas en los nuevos sistemas institucionales creados.

Hasta este momento hemos desarrollado el concepto de un tipo de operaciones que se han consolidado a lo largo de la década de los noventa, pero que se ha puesto a prueba en los escenarios afgano e iraquí. Sobre Iraq ya están disponibles excelentes estudios académicos que presagiaban que la forzada involución de clases y tribus realizada podría acarrear una fractura social de carácter impredecible, tal y como por desgracia estamos presenciando. Todavía estamos a tiempo de corregir parcialmente los errores cometidos en Afganistán al objeto de evitar otro escenario similar al iraquí. Queda, sin embargo, pendiente un estudio académico exhaustivo sobre las lecciones identificadas en el escenario afgano. En todo caso habrá que determinar con claridad las lecciones que se identifiquen, sean errores o falta de capacidades, pues los escenarios actuales en África y Oriente Próximo no ofrecen dudas sobre la necesidad de continuar con este tipo de operaciones de construcción nacional en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRETO I., HENRY B., SERRANO Y. y LÓPEZ-LÓPEZ W. *La legitimación como proceso en la violencia política, medios de comunicación y construcción de culturas de paz*. Universidad Javeriana de Bogotá, Bogotá: 2009, v. 8.
- BRINKERHOFF, D. Introduction, Governance Challenges in Fragile States: Reestablishing Security, Rebuilding Effectiveness, and Reconstituting Legitimacy. *Governance in Post- Conflict Societies: Rebuilding Fragile States*. London: Routledge, 2007.
- CALVILLO CISNEROS, J. M. *El proceso de reconstrucción internacional de Afganistán: el papel de España en un nuevo modelo de cooperación posconflicto (2001-2009)*. Memoria para optar al grado de doctor, Universidad Complutense de Madrid, Madrid: 2010.
- CASTILLO BAREA, S. El concepto de comprehensive approach en la ONU y OTAN: alcance e implicaciones. *Documentos de Seguridad y Defensa* 37, 2010. Ministerio de Defensa, Madrid.
- CONING, C. & KARSTEN, F. Coherence and Coordination, the limits of the comprehensive approach. *Journal of International Peacekeeping* n. 15, 2011. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo.

- DEUTSCH, K. & FOLTZ, W. *Nation Building and Nation Development: some issues for political research*. Deutsch & Foltz editors, New York: Atherton Press, 1966.
- DYNDAL, Gjert Lage and VIKAN, Cornelia. *NATO's Comprehensive Approach: Still Something for the Future?* Paper presented at the Norwegian Defence Command and Staff College (NDCSC) Doctrine Conference, Oslo, 25–26 June 2014.
- EGNELL, R. *Complex Peace Operations and Civil-Military Relations: Winning the Peace*. London: Routledge, 2009.
- FAULKNER, R., DABBS JR. & VAN MAANEN, J. *Varieties of Qualitative Research*. London: Sage authors, 1982.
- FRIIS, K. & JARMYR, P. Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management. *NUPI Report 11, 2008*. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo.
- GARY, L. & MIKE, F. Insights and Best Practices: Interagency, intergovernmental and nongovernmental coordination (A Joint Force Operational Perspective). *Focus Paper, Joint War Fighting Center, July, 3, 2007*. Norfolk (USA).
- HULL, Cecilia. *Focus and convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many?* Swedish Defence Research Agency, Stockholm, 2011.
- JACKSON, P. Chapter 9: Security Sector Reform. *Back to the roots, security sector reform and development*. Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012.
- JENNINGS, S. The Road Ahead: Lessons in Nation Building from Japan, Germany and Afghanistan for Postwar Iraq. *United States Institute for Peace, Peaceworks* N° 49, 2003. Washington DC.
- KARSTEN F. & JARMYR P. Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management. *NUPI Report 11, 2008*. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo.
- NATO, Civil Military Planning and Support. *Catalogue of Ideas: Third Informal Community of Interest Workshop on the Implementation of a Comprehensive Approach Capacity Building to Support Conflict Prevention or Transition*. Brussels, 11-12 December 2014.
- PARIS, R. *At War's end: building peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- PEI, M. & KASPER, S. Lessons from the Past: the American record in nation building. *Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief 24, 2003*. Washington DC.
- ROTMANN, P. *Built on shaky ground: the comprehensive approach in practice*. Rome: NATO Defence College, 2010.

- SCOTT, Z. *Literature Review on State Building*. University of Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre, Birmingham, 2007.
- SMITH, D. *Towards a strategic framework for peace-building: the synthesis report of the Joint Utstein Study of Peace-building*. International Peace Research Institute, Oslo, 2003.
- United Nations Development Program (UNDP). *Human Development Report: A new concept of human security*. New York: Oxford University Press, 1994.
- WENDLING, C. *The comprehensive approach to civil-military crisis management, a critical analysis and perspective*. Institut de Recherche Strategique de l'Ecole Militaire (IRSEM), Paris, 2011.
- WÆVER, O. *On Security, Securitization and Desecuritization*. Ronnie D. Lipschutz (ed.). New York: Columbia University Press, 1995.

Recursos digitales y páginas web

- BOUTROS-GHALI, B. *Informe del Secretario General de NNUU: Agenda para la Paz*, 17 junio, (A/47/277 – S/24/24111), 1992. http://www.unrol.org/files/a_47_277.pdf.
- BOUTROS-GHALI, B. *An agenda for Development, Report of Secretary General*, A/45/935. United Nations, New York, May 6, 1994. <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/226/32314.html>.
- BOUTROS-GHALI, B. *An Agenda for Democratization*. United Nations, New York, 1996. http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An_agenda_for_democratization.pdf.
- DOBBINS, J., JONES, S. G., CRANE, K, RATHMELL, A, STEELE, B., TELTSCHIK, R., TIMILSINS, A. *The UN's Role in Nation-Building, From the Congo to Iraq*. Santa Mónica: RAND Corporation, 2005. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2005/RAND_MG304.sum.pdf.
- FUKUYAMA, F., The Imperative of State-Building. *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 2, 2004, pp. 17-31. <http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/fuksb.pdf>.
- GARRASI, D., KUTTNER, S. & WAM, P. *The Security Sector and Poverty Reduction Strategies*. The World Bank Group, Social Development Department, Washington DC, 2009. <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/SecuritySectorPRS-wb.pdf>.
- HASAN AL QARAWEE, H. *Political Violence and Failures of Nation-Building in Iraq*. World Peace Foundation. June 25, 2013. <http://sites.tufts.edu/reinventing-peace/2013/06/25/political-violence-and-failures-of-nation-building-in-iraq/>.

- INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT.
Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief. <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/>.
- JIMÉNEZ BAUTISTA F Hacia una antropología para la paz (artículo 43). *Gazeta de Antropología* 25 (2). Universidad de Granada, Granada: 2009. http://www.ugr.es/~pwlac/G25_43Francisco_Jimenez_Bautista.html.
- KALDOR M. & JOHNSON A. New wars and human security: an interview with Mary Kaldor. *Democratiya* 11, 2007. file:///C:/Users/Agredkabul/Downloads/Ch9_New_Wars.pdf.
- Muñoz Francisco A. *La Paz Imperfecta*. Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada, s.f. <http://www.ugr.es/~fmunoz/documentos/pimunozespa%C3%B9ol.pdf>.
- United Nations (UN). *Annual Report of the Peacebuilding Commission*, S/2007/458-A/62/137, 25 July 2007. http://www.un.org/en/peacebuilding/doc_oc.shtml.
- United Nations (UN), General Assembly Security Council. *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects* (A/55/305-S/2000/809). 21 August 2000. <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>.
- United Nations Peacekeeping. *Peacekeeping operations, peace and security*. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>.
- WEBER, M. *La política como vocación*, 1919. <http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>.

Fuentes normativas y jurisprudenciales

- United Nations (UN), Security Council. Res. 1244/1999, June 19, art. 17.
- United Nations (UN), Security Council, Res. 1401/2002, 28 March.
- United Nations (UN), Security Council, Res. 1500/2003, 14 August.

- *Artículo recibido: 1 de junio de 2015.*

- *Artículo aceptado: 1 de noviembre de 2015.*

Alberto Caballero Díez

*Investigador visitante en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
(CESEDEN)*

Correo: albertocaballerodiez@gmail.com

COMBATIENTES EXTRANJEROS EUROPEOS EN SIRIA E IRAK: ¿ES PROBABLE QUE ATAQUEN A SU REGRESO?

Resumen

El presente estudio ha examinado la probabilidad de que ciudadanos de la UE que participaron o siguen participando en el conflicto civil sirio o en la insurgencia iraquí lleven a cabo un ataque al regresar a sus países. Se realiza un análisis comparativo entre el Reino Unido, Francia, Alemania y Bélgica en términos de capacidad, intención y oportunidad de que sus combatientes extranjeros, y aquellos que retornan, supongan una amenaza. Se argumenta cómo hay una mayor probabilidad de ataques independientes de combatientes retornados en Francia que en el Reino Unido, Alemania o Bélgica, debido a que las redes extremistas de Francia parecen haberse distanciado de los asuntos relacionados con Siria con el objetivo de evitar su prohibición por las autoridades y ganar una mayor facilidad para pasar desapercibidas.

Palabras clave

Combatiente extranjero, combatiente retornado, conspirador, yihadista, atentado planeado, atentado independiente, Estado Islámico de Irak y del Levante.

Abstract

The study examined the likelihood whereby EU citizens who were or still are fighting in the Syrian civil conflict or the Iraqi insurgency could perpetrate an attack upon return. A comparative analysis was conduc-

ted among the United Kingdom, France, Germany and Belgium in terms of capability, intent and opportunity of their foreign fighters and returnees to pose a threat. It is argued that independent attacks by returnees are more likely to happen in France than in the UK, Germany and Belgium due to the fact that French extremist networks appear to have distanced themselves from Syria-related issues in order to avoid being banned and go undetected by the authorities.

KeyWords

Foreign fighter, returning fighter, returnee, plotter, jihadist, terrorist plot, independent attack, Daesh.

COMBATIENTES EXTRANJEROS EUROPEOS EN SIRIA E IRAK: ¿ES PROBABLE QUE ATAQUEN A SU REGRESO?

INTRODUCCIÓN

Las autoridades de la UE han estimado que entre 5.000 y 6.000 ciudadanos y residentes europeos acudieron a luchar en la guerra civil siria.¹ Tal cantidad de combatientes extranjeros en un solo conflicto no tiene precedentes. Durante el primer decenio de 2000, por ejemplo, solo 200 europeos se unieron a los insurgentes en Afganistán y 100 en Irak.² La diferencia con respecto al conflicto sirio y al último brote de insurgencia iraquí tiene que ver, probablemente, con la creciente utilización de los medios sociales que hemos presenciado en los últimos años en otros sucesos como la Primavera Árabe de 2011, aunque en esta ocasión la globalización está teniendo un efecto negativo. De hecho, las organizaciones yihadistas que operan en Siria, como el Frente Al-Nusra (denominado también Jabhat al-Nusra), y en Irak, como el Estado Islámico de Irak y del Levante (también conocido como EI, EIIL o Dáesh), están desempeñando un papel fundamental al dirigir la red de información de los combatientes extranjeros occidentales.³ El incremento del número de europeos que van a Siria o Irak podría acelerarse además por sí mismo: algunos de los potenciales combatientes extranjeros que dudaban si marcharse allí pueden percibir ahora que unirse a los insurgentes en Siria o Irak es legítimo desde el punto de vista religioso porque miles de musulmanes ya han tomado esa decisión. La llamada de teólogos como Yusuf al-Qaradawi, uno de los líderes suníes más influyentes de todo el mundo, a luchar contra el régimen de al-Asad aumentó el flujo de combatientes extranjeros a Siria en mayo de 2013.⁴ Una segunda oleada llegó, probablemente, cuando el Estado Islámico conquistó la segunda mayor ciudad de Irak, Mosul, y se autoproclamó como califato en junio de 2014. En cualquier caso, algunos combatientes potenciales pueden creer ahora que tienen la obligación de ayudar a esos «hermanos» que han acudido a luchar contra el régimen de al-Asad; otros pueden haber sido persuadidos en cambio por amigos o familiares que ya se habían convertido en combatientes. La mayoría de los individuos de la UE que viajaron a Siria procedían de Francia (≈1.550), el Reino

1 THE TELEGRAPH. More than 6,000 European jihadists in Syria, EU official says, 2015.

2 HEGGHAMMER, Thomas. Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists Choice between Domestic and Foreign Fighting, *American Political Science Review*, 2013, p. 5.

3 KLAUSEN, Jytte. Twitting the Jihad: Social media networks of Western foreign fighters in Syria and Iraq, *Studies in conflict and terrorism*, 2014, p. 19.

4 ZELIN, Aaron. How Syria's Civil War Became a Holy Crusade, *Foreign Affairs Magazine*, 2013.

Unido (≈ 700), Alemania (≈ 720) y Bélgica (≈ 450).⁵ El hecho de que la cifra más elevada corresponda a Francia puede inducir al lector a pensar que su comunidad musulmana se encuentra menos integrada que por ejemplo la del Reino Unido, y que la falta de integración es lo que les incentiva para abandonar el país. Sin embargo, un estudio reciente indica que los musulmanes británicos, comparados con los franceses, tienen una opinión menos positiva acerca de Occidente y su influencia en el mundo musulmán, y que además son más propensos a percibir hostilidad hacia el Islam y a dar prioridad a la lealtad a su comunidad.⁶ Por otra parte, no parece coherente ni que Francia, con el mayor número de combatientes extranjeros, reciba proporcionalmente menos retornados que el resto de los países estudiados, ni que teniendo menos retornados se hayan planeado más atentados en este país. Estas y otras aparentes incongruencias se analizan en profundidad a lo largo de este artículo.

MARCO TEÓRICO

El estudio emplea la teoría de la asociación diferencial para explicar el comportamiento de los combatientes extranjeros y de aquellos que retornan. Esta teoría, formulada en 1947 por Edwin Sutherland, hunde sus raíces en la teoría del aprendizaje social, según la cual el aprendizaje es un proceso cognitivo que tiene lugar en un contexto social y puede darse exclusivamente a través de la observación o de la instrucción directa.⁷ Sutherland aplicó esta teoría en el campo de la criminología, sosteniendo que las técnicas y los motivos del comportamiento criminal se aprenden a través de la interacción con otras personas en grupos con los que se mantiene una estrecha relación personal.⁸ En la misma línea, Taylor Armstrong y Jonathan Matusitz han estudiado el grupo terrorista Hizbulá basándose en la teoría de la asociación diferencial, y han llegado a la conclusión de que sus miembros desarrollan técnicas de combate y aprenden comportamientos violentos por interacción mutua.⁹ Afortunadamente, los rasgos psicológicos inherentes a cada individuo prevalecen sobre el ambiente social, por lo que solo una pequeña cantidad de musulmanes deciden unirse a la insurgencia siria o iraquí y aún son menos los retornados que preparan atentados a su regreso. En otras palabras, muchos jóvenes musulmanes pueden encontrarse con alguien que intenta lavarles el cerebro, pero solo una minoría termina convencida de hacer la yihad.

5 LISTER, Charles. *Returning foreign fighters: criminalization or reintegration?* Brookings, 2015.

6 JACOBSON, David. *Surveying the Landscape of Integration: Muslim Immigrants in the United Kingdom and France.* *Democracy and Security Journal*, 2014.

7 BOUNDLESS. *Bandura and observational learning*, 2015.

8 LANIER, Mark. *Essential Criminology*, Westview Press, 2014, p. 132.

9 ARMSTRONG, Taylor. *Hezbollah as a Group Phenomenon: Differential Association Theory*, *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 2013.

Como punto de partida, es posible deducir, a partir de los datos recogidos por el experto en terrorismo Thomas Hegghammer, que uno de cada doce (alrededor del 8,5%) de los combatientes europeos que salieron al extranjero entre 1990 y 2010 volvió atraído por la idea de perpetrar atentados.¹⁰ Para este periodo, Hegghammer calculó el número total de europeos que fueron al extranjero con el fin de unirse a insurgentes, y cuántos de esos veteranos de guerra planearon atentados yihadistas en Europa. Otro estudio publicado por el Center for Security Studies (CSS) de la Escuela Politécnica Federal (ETH) de Zúrich ha prestado especial atención al caso de los combatientes extranjeros en Siria. Sus autores sostienen que Bélgica y Alemania han puesto en marcha iniciativas específicas encaminadas a la reintegración de los retornados que no estén procesados, mientras que en Francia y el Reino Unido parecen escasos los esfuerzos encaminados a la reintegración de los combatientes extranjeros a su regreso.¹¹ En términos generales, para evaluar el nivel de amenaza que plantean los retornados, las autoridades deberían realizar una evaluación individual de cada uno de ellos y averiguar por qué se marcharon a Siria, qué hicieron o qué les ocurrió allí y por qué regresaron. La principal razón por la que la mayoría de los combatientes extranjeros han partido hacia Siria sería para defender a la comunidad musulmana de ese país, bien luchando, bien proporcionando ayuda humanitaria.¹² Sin embargo, algunos de los combatientes que se unen al EIIL son enviados por esta organización a Irak, tanto si su intención era permanecer en Siria como si no. De las declaraciones de algunos dirigentes musulmanes como Ammar al-Hakim, líder de la Asamblea Suprema Islámica de Irak (ASII), se puede deducir que los combatientes extranjeros suponen aproximadamente el 30% de las fuerzas del Estado Islámico en Siria y el 10% de las de Irak.¹³ Además, una segunda razón, a veces complementaria, por la que muchos combatientes han entrado en el conflicto sería para vivir en un «califato» bajo una estricta aplicación de la sharía.

Una vez que los individuos que viajan a Siria o Irak se integran en una organización terrorista, pueden radicalizarse aún más al interactuar en grupos. Así, la idea inicial de limitarse a ayudar a los musulmanes que están siendo atacados podría transformarse repentinamente en la percepción de que llevar a cabo atentados en Europa es legítimo. En esa línea, es necesario distinguir entre los individuos que ingresaron en el Ejército Libre de Siria (ELS), cuyo único propósito es el de derrocar el régimen de al-Asad, y los que terminaron en grupos yihadistas como el EIIL o el Frente Al-Nusra, que tienen una ideología antioccidental. Además, los combatientes extranjeros que experimentan alguna situación de mucha tensión, catastrófica o excepcionalmente amenazadora pueden sufrir un trastorno de estrés postraumático, que es ya una de las principales causas

¹⁰ HEGGHAMMER, Thomas. Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists Choice between Domestic and Foreign Fighting, *American Political Science Review*, 2013.

¹¹ CSS ETH ZURICH. Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries, 2014.

¹² BARRET, Richard. Foreign fighters in Syria, The Soufan Group, 2014.

¹³ REUTERS. Saddam's former army is secret of Baghdadi's success, 2015.

de comportamiento violento en los veteranos de guerra convencionales.¹⁴ Muchos de los europeos que luchan en el Estado Islámico tienen una probabilidad mayor de experimentar este tipo de traumas que si se hubieran unido a otra organización, puesto que esta es, con mucho, la más violenta de todas. Finalmente, en algunos individuos la desaparición de sus opiniones radicales no es la causa de que dejen el grupo, sino la consecuencia de haberlo dejado.¹⁵ No obstante, la mayoría de los combatientes retornados están decepcionados, y la razón de su regreso es que lo que han visto en Siria o Irak no se correspondía con lo que esperaban encontrar.

METODOLOGÍA

Muestreo

El marco de muestreo se ha generado mediante un análisis comparativo entre aquellos países con el mayor número de combatientes extranjeros, es decir, Francia, el Reino Unido, Bélgica y Alemania. El caso de Francia resulta especialmente interesante, pues ha sufrido los atentados yihadistas más letales desde 2012 (161 víctimas mortales) y el mayor número de atentados en grado de tentativa o consumados hasta la fecha (siete).¹⁶ A los efectos de este artículo, la definición de «combatiente extranjero» utilizada se refiere a aquellos individuos que se unen a los insurgentes de la guerra civil siria o a la insurgencia iraquí y que no poseen la nacionalidad de estos países. Por otra parte, con objeto de evitar repeticiones, el término «ciudadano» incluye tanto a los nacionales como a los residentes en un determinado país. El estudio se centra, consecuentemente, en la amenaza que esos combatientes extranjeros plantean a sus respectivos países, no a otros Estados miembros. No obstante, también se considera que la probabilidad de que los retornados cometan atentados en otros países está relacionada tanto con la cooperación entre los servicios de seguridad como con la legislación de la UE. Además, cuando se menciona el número de retornados detenidos, no se refiere a los individuos a los que simplemente se retiene con el fin de interrogarlos, sino a los que se acusa de delitos de terrorismo. En general, para realizar el análisis de los países se han estudiado una serie de factores en función de la capacidad, intención y oportunidad percibidas de que sus retornados y combatientes extranjeros se conviertan en una amenaza para la seguridad nacional. La tabla 1 muestra los parámetros clave (número

14 MACMANUS, Deirdre. *Aggressive and Violent Behavior Among Military Personnel Deployed to Iraq and Afghanistan: Prevalence and Link With Deployment and Combat Exposure*, Oxford Journals, 2014.

15 HOLMER, Georgia. *What to do when foreign fighters come home*, Foreign Policy Magazine, 2015.

16 Datos obtenidos de la Base de Datos sobre Terrorismo Global (GTD).

de individuos en el extranjero, retornados, en seguimiento y detenidos/condenados) detallados para cada uno de los países estudiados.

PAÍS	EN EL EXTRANJERO	RETORNADOS	EN SEGUIMIENTO	DETENIDOS / CONDENADOS
Alemania	405	230	106	30
Bélgica	260	150	50	7
Francia	1.153	213	≈ 120	90
Reino Unido	300	350	-	121

Definición de las variables

En primer lugar, la *capacidad* se define como la aptitud de los retornados para cometer un atentado, ya sea por su cuenta, en una célula ya establecida en el país o en un grupo más informal. Las células y los grupos proporcionan el grado de organización necesaria para cometer atentados complejos de la que carecen los yihadistas que operan por su cuenta. Los peores atentados en Europa en los últimos años, como las bombas en los trenes de Madrid el 11 de marzo de 2004, las bombas del 7 de julio de 2005 en Londres,¹⁷ el tiroteo del Charlie Hebdo y los atentados de noviembre de 2015 en París, fueron perpetrados por células. Además, el mero hecho de que los retornados tengan algún tipo de conexión con los terroristas es fuente de ánimo, ayuda o incluso de directrices para cometer atentados y, por esta razón, los yihadistas individuales tácticos (quienes mantienen vínculos con las redes) parecen operar con más eficiencia que los lobos solitarios (los que actúan de forma aislada). De hecho, los yihadistas individuales tácticos se encontraban detrás de cinco de los siete atentados que causaron víctimas mortales en la UE entre 1995 y 2015.¹⁸ Así, la capacidad de atentar depende de la cantidad de combatientes extranjeros que viajaron a Siria o Irak así como de la existencia de grupos o células islamistas radicales en su país. Por una parte, aquellos países con más combatientes extranjeros tienen más probabilidades de reunir a un mayor número de retornados y, por tanto, de que sean más los que traten de unirse a uno de esos grupos, crear otro o contactar con posibles células yihadistas. Sin embargo, ninguna de las variables es independiente de las demás, habiéndose evaluado con detalle los casos que se

17 Los documentos encontrados por las autoridades alemanas en posesión de un sospechoso de terrorismo arrestado en Berlín en mayo de 2011 sugieren que Rashid Rauf, un miembro británico de Al Qaeda, desempeñó un papel clave en la preparación de los atentados.

18 Datos obtenidos de la Base de Datos sobre Terrorismo Global (GTD).

apartan de la tendencia general. Por otra parte, las células o grupos podrían contactar con los retornados y reclutarlos con vistas a futuros atentados.

En segundo lugar, el reto más importante, al tiempo que el más complicado, es evaluar las intenciones de cada retornado. El término *intención* se refiere a si los retornados desean volver a su vida anterior o si muestran signos aparentes de haber emprendido un proceso de radicalización que puede conducirles a atacar en su país. Aquellos retornados de los que las autoridades afirman que todavía están implicados en entornos radicales han sido considerados en este estudio como yihadistas potenciales que podrían atacar en cualquier momento. Es necesario examinar numerosos aspectos, como la política que se ha adoptado en relación con ellos, el grado de integración de la comunidad musulmana y el tipo de organización a la que pertenecía el retornado, así como los objetivos de esta. Los países que adoptan medidas represivas en vez de preventivas se enfrentarán probablemente a más casos de retornados que se sientan maltratados por su gobierno y puedan buscar la venganza. Es necesario establecer cauces de comunicación con las familias de esos retornados, con objeto de hacerse una idea del grado hasta el cual pueden haberse radicalizado, especialmente si se tiene en cuenta que a veces no es posible interrogarlos a ellos directamente. El grado de integración de la comunidad musulmana en el país es asimismo un aspecto fundamental, ya que es el ambiente que encontrarán los combatientes extranjeros a su regreso. Además, el hecho de que el retornado se haya unido o no a alguna organización terrorista y de que esta suponga una amenaza para el país puede influirle dependiendo de en qué medida esa persona se sienta identificada con el grupo, si bien solo se han considerado las amenazas relacionadas con los conflictos sirio e iraquí. Al mismo tiempo, las intenciones de algunos grupos yihadistas pueden verse influenciadas por la intervención militar de un determinado país en la coalición liderada por EE. UU., contra el Daesh.

Finalmente, la eficacia de cada país a la hora de identificar y hacer un seguimiento de los retornados peligrosos, así como de brindar esa información a otros Estados miembros y a Turquía (a través de la cual llegan a Siria la mayoría de los combatientes) tendrá un impacto directo en la oportunidad de los yihadistas para perpetrar atentados. El concepto de *oportunidad* se define como la posibilidad de los retornados de pasar desapercibidos para los servicios de seguridad cuando planean algún atentado. Cuando se identifica al combatiente extranjero, este puede estar todavía en otro país, haber muerto o haber regresado a la UE, quizás sin haber sido detectado. No obstante, durante los últimos dos años todos los países aquí estudiados han proporcionado información a Turquía sobre 4.700 sospechosos, y las autoridades turcas han deportado a 830 europeos.¹⁹ La Comisión Europea y los Estados miembros, por su parte, están presionando para implementar el Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR, por sus siglas en inglés) con el fin de forzar a las compañías aéreas a transmitir información a las agencias de seguridad acerca de los pasajeros que vuelen entre la UE y cualquier otro país. Este registro incluye parámetros, como el itinerario de viaje, que podrían ser de gran utilidad para identificar a los retornados, teniendo en cuenta que los que

¹⁹ HURRIYETDAILYNEWS. Turkey sends back 830 European jihadists, 2014.

utilizan el avión suelen hacer escala en distintos países para ocultar el origen de su viaje (es decir, Siria). Pero incluso si se implanta la propuesta, los combatientes extranjeros seguirán disponiendo de otros muchos medios de transporte como el coche, el autobús, el tren o el ferry, que de hecho emplean cada vez más. El Acuerdo de Schengen permite en la actualidad desplazarse por el interior de la UE sin tener que someterse a controles fronterizos. Se ha abordado asimismo la cuestión del itinerario que siguen los combatientes extranjeros para viajar a Siria, considerando que es probable que regresen utilizando la misma ruta o una similar que ya les ha servido en el pasado para llegar a su destino y que ya conocen. Además, la mayoría de los países están teniendo problemas a la hora de recabar las pruebas necesarias para enjuiciar a los sospechosos de haber cometido un atentado terrorista. Se han analizado y cuestionado asimismo las distintas respuestas de cada uno de los países estudiados a este problema.

Hipótesis y preguntas de investigación

- Hipótesis

Se han probado una serie de hipótesis con el fin de ponderar cuánto puede aumentar el grado de radicalización de los retornados en función del tipo de organización a la que se unieron en Siria o Irak y su país de nacionalidad o residencia.

H-1: Los retornados que se integraron en un grupo terrorista en Siria serán más susceptibles de adoptar un comportamiento criminal que aquellos que se unieron al Ejército Libre Sirio (ELS).

NOTA: La hipótesis asume que la mayoría de los combatientes extranjeros en Irak pertenecen al Dáesh o Estado Islámico de Irak y del Levante.

H-2: Solo una minoría de los combatientes extranjeros de la UE que se unieron a la insurgencia en Siria o Irak regresará a sus respectivos países interesados en cometer atentados entre dos y doce meses después de su vuelta.

NOTA: El mínimo de dos meses se obtuvo calculando la media de tiempo que tardaron la mayoría de los retornados ya detenidos en perpetrar o preparar un atentado, siempre que se dispone de información. La hipótesis considera también que no más del 10 % de los retornados supondrá una amenaza, basándose en el mencionado cálculo de los combatientes extranjeros europeos que preparó un atentado a su regreso entre 1990 y 2010.

Estas dos hipótesis han sido sometidas a prueba mediante el análisis del conjunto de los datos para averiguar el número de retornados involucrados en la preparación de atentados, así como sus antecedentes.

- Preguntas de investigación

El estudio pretendía dar respuesta a dos cuestiones principales, con el fin de determinar qué países deberían estar especialmente alerta ante la amenaza de los retornados, y en qué aspectos es necesario centrar las medidas de seguridad.

P-1: ¿Qué probabilidad hay de que los combatientes extranjeros de los países estudiados puedan cometer un atentado en su país si han regresado o se espera que regresen de Siria o Irak?

Respecto a esta primera pregunta, se utilizó el análisis de redes sociales para vincular a los retornados con organizaciones terroristas, grupos extremistas u otros combatientes extranjeros. Además, se aplicó el análisis de contenido para evaluar la existencia de programas de desradicalización en los países estudiados, y examinar hasta qué punto está bajo control el retorno de los combatientes extranjeros. Los retornados que continúan actuando en contextos extremistas, tanto si establecen relaciones sospechosas como si empiezan a reunir o difundir material extremista, fueron considerados amenazas potenciales, si bien estas dos últimas actividades están menos ligadas a la probabilidad de atentar que la primera.

P-2: ¿Cuáles son los objetivos que los yihadistas retornados podrían atacar con mayor probabilidad en sus países?

Para esta segunda cuestión, se utilizó el análisis del conjunto de los datos con el fin de averiguar qué tipo de objetivos han escogido los retornados para sus ataques hasta la fecha. Se realizó igualmente el análisis de contenido para examinar cómo los retornados podrían encajar en la estrategia de las organizaciones terroristas que operan en Siria o Irak. Los escenarios típicos que el estudio buscaba en los datos eran lugares judíos y revistas o artistas satíricos que publicaran contenidos sobre el profeta Mahoma, aunque también se han tenido en cuenta los espacios públicos y los edificios y monumentos destacados.

ANTECEDENTES

Los yihadistas cuentan hoy en día con menos oportunidades para atacar en la UE, pues la mayoría de los gobiernos ya son conscientes de los peligros que entraña el yihadismo, y han legislado, invertido y aumentado su cooperación en materia antiterrorista. Sin embargo, las autoridades deben tener en cuenta que los retornados operan con mayor eficacia que los yihadistas que no han luchado en el extranjero, debido a la motivación y experiencia adquiridas. Las estimaciones señalan que alrededor del 67% de los atentados que causaron víctimas mortales en Occidente entre 1990 y 2010 fueron realizados por veteranos de guerra.²⁰ En relación con los retornados de los países

²⁰ HEGGHAMMER, Thomas. Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists Choice between Domestic and Foreign Fighting, *American Political Science Review*, 2013, p.II.

estudiados, tres ciudadanos franceses, dos británicos y dos belgas han intentado llevar a cabo algún tipo de atentado terrorista, y cinco franceses y dos belgas ya lo han conseguido. El tiroteo en el Museo Judío de Bélgica perpetrado por un antiguo miembro del Estado Islámico es un buen ejemplo para darse cuenta de que la amenaza que suponen los retornados es real. El 24 de mayo de 2014, un hombre de 29 años, Mehdi Nemmouche, de nacionalidad francesa y origen argelino, mató a cuatro personas en este museo de Bruselas. Nemmouche había sido criado por su abuela en La Bourgogne, un barrio de Roubaix-Tourcoing, en Francia. Había cumplido varias condenas de cárcel: la primera en 2004 por violencia, la segunda en 2006 por conducir sin permiso, la tercera en 2007 por acto de rebeldía y las demás desde ese año hasta 2012 por una serie de robos con violencia.²¹ A pesar de que fue descubierto haciendo proselitismo islámico extremista durante su última condena, finalmente fue liberado en diciembre de 2012 y partió hacia Siria ese mismo mes.

Se ha argumentado, por tanto, que Nemmouche se radicalizó en prisión. No obstante, no podemos descartar la posible influencia que su tío, conocido por los servicios de seguridad franceses a causa de sus vínculos salafistas extremistas e incluido en la llamada «Lista S» (el nivel más alto de alerta que existe en Francia en cuanto a seguridad nacional), pudiera haber tenido sobre él. Lo que parece claro es que el caso de Nemmouche no se corresponde con el modelo típico de combatiente extranjero que se une a los insurgentes solo para defender a una comunidad musulmana en el contexto de una guerra real. Sus antecedentes penales indican que ya era un individuo marginado que probablemente deseaba unirse a un grupo terrorista con el fin de encontrar un significado a su vida, un sentido de identidad o pertenencia. La Dirección General de Seguridad Interior (DGSI) francesa ha sugerido que Nemmouche pudo ser el carcelero de cuatro periodistas secuestrados por el Estado Islámico.²² De hecho, uno de esos periodistas llegó a asegurar que el yihadista, supuestamente conocido como «Abu Omar el apaleador», le había torturado. Finalmente, Nemmouche volvió a Europa en marzo de 2014, pasando por Estambul, Singapur, Kuala Lumpur, Bangkok y Fráncfort. Una vez en Fráncfort, las autoridades alemanas notificaron a las francesas su llegada al aeropuerto, pero no se les pidió que lo arrestaran.

El segundo ataque cometido por un retornado fue el atentado en el tren Thalys en Francia. En agosto de 2015, un marroquí de 25 años llamado Ayoub El Kahzzani abrió el fuego en un tren con 554 pasajeros que viajaban de Ámsterdam a París vía Bruselas, donde él se montó.²³ Se trata, por tanto, del primer atentado cometido por un retornado con el objetivo de causar víctimas de una manera masiva. El Kahzzani estaba equipado con una pistola de 9 mm y un fusil de asalto AKM con un total de

21 WEITZMANN, Mark. Who is Mehdi Nemmouche and why did he want to kill Jews, 2014.

22 CNN. Was Belgium shooting suspect Western hostages' captor?, 2014.

23 BBC. France train shooting: Hollande thanks 'heroes' who foiled gunman, 2015.

nueve cargadores y 270 balas, entre otras armas.²⁴ Afortunadamente, se le encasquilló el fusil, varios pasajeros consiguieron reducirlo y finalmente solo resultaron heridas cuatro personas. El atacante, que había estado viviendo en España, Francia y Bélgica, estaba considerado por estos países como una amenaza potencial y, de hecho, estaba incluido en la «Lista S» francesa, lo que significa que se había radicalizado antes de ir a Siria. Además, como muchos otros combatientes extranjeros, El Kahzzani no viajó a Siria desde el país donde residía, sino que tomó un avión desde Berlín a Estambul en mayo de 2015 y volvió a Albania en junio,²⁵ pero no está claro si se unió a alguna organización yihadista en Siria o no.

El tercer y último ataque fue cometido principalmente por retornados del Dáesh el 13 de noviembre de 2015, en París. El Estado Islámico reivindicó el atentado, afirmando que era en represalia por la intervención francesa contra el grupo en Siria e Irak. Los terroristas llevaron a cabo una serie de tiroteos y detonaron bombas suicidas en el Teatro Bataclan, cerca del Estadio de Francia, y en diversos bares y restaurantes de la ciudad, asesinando a un total de 130 personas.²⁶ Siete de los nueve atacantes eran retornados: cuatro franceses, un belga y dos individuos que se hicieron pasar por refugiados sirios. Bilal Hadfi era un ciudadano francés de 20 años que había estado viviendo en Neder-over-Hembeek, Bélgica. Apparentemente, se había radicalizado a principios de 2014 y luchó con el Estado Islámico en Siria durante más de un año.²⁷ Samy Animour era también de nacionalidad francesa, de 28 años, vivía en París y se había radicalizado antes de viajar a Siria.²⁸ Omar Ismail Mostefai, de 29 años, otro ciudadano francés de origen argelino del barrio parisino de Courcouronnes, se radicalizó igualmente antes de partir para Siria en 2013.²⁹ El último retornado francés era Foued Mohamed-Aggad, de 23 años y procedente de Estrasburgo, que marchó a Siria en 2013.³⁰ Sin embargo, el cabecilla de la célula no era francés, sino belga: Abdelhamid Abaaoud, de 28 años y origen marroquí, que había crecido en el distrito belga de Molenbeek y se unió al EIIL en 2013.³¹ Finalmente, los dos terroristas que fingieron ser refugiados entraron juntos en la UE a través de la isla griega de Leros en octubre de 2014.³² Uno de ellos

24 FOXNEWS. Suspect in France train shooting watched jihadi video prior to attack, French authorities say, 2015.

25 THE SYDNEY MORNING HERALD. French prosecutor says train gunman Ayoub el Khazani had terrorist intent, 2015.

26 <http://www.rte.ie/news/2015/1120/747897-paris/>.

27 BBC. Paris attacks: who were the attackers? 2016.

28 Ibid.

29 THE WASHINGTON POST. Paris attacks were carried out by three groups tied to Islamic State, official says, 2015.

30 CNN. Paris attacks: 'I would have killed him', Bataclan bomber's father says, 2015.

31 DAILY MAIL. We wish he had burnt to dead, say family of bomb ringleader, 2015.

32 BBC. Paris attacks: BBC names Stade de France bomber as M al-Mahmod, 2015.

era M. al-Mahmod, y el segundo no ha sido identificado todavía, pero ambos lucharon probablemente con el Estado Islámico. En general, visto a posteriori, el tiroteo del Charlie Hebdo indicaba que podría haber otros atentados similares; asimismo, el único atentado cometido con éxito por un retornado hasta ese momento (el tiroteo del Museo Judío de Bélgica) señaló que organizar un atentado en un determinado país y ejecutarlo en otro era una estrategia efectiva.

Además de los atentados mencionados más arriba, se han frustrado otros cinco intentos en la UE: tres en Francia, uno en el Reino Unido y otro en Bélgica. En octubre de 2013, cuatro retornados fueron detenidos en Londres. A pesar de que inicialmente se pensó que estaban planeando un ataque armado en el país, solo se procesó a dos de ellos, ambos ciudadanos británicos, del sur de Londres y de 26 años de edad:³³ uno de origen turco llamado Erol Incedal y otro de origen argelino, Mounir Rarmoul-Bouhadjar. Eran amigos desde pequeños y aparentemente habían pasado un tiempo en un campamento yihadista en la frontera entre Turquía y Siria, donde adquirieron conocimientos sobre armamento y artefactos explosivos improvisados. Sin embargo, puesto que la mayor parte del juicio transcurrió a puerta cerrada, no está claro si entraron o no en Siria, con qué grupo terrorista contactaron o por qué regresaron al Reino Unido.

Incedal se había criado principalmente con su hermano (al que se le había diagnosticado un trastorno mental); su hermana había muerto luchando para el PKK, un grupo terrorista que operaba en Turquía. Durante su adolescencia, fue expulsado del colegio en varias ocasiones tanto en primaria como en secundaria, formó parte de bandas y se le aplicó un programa de reeducación de tres meses de duración por intento de robo cuando contaba tan solo doce años.³⁴ Parece, por tanto, que Incedal, al igual que Nemmouche, ya estaba marginado antes de decidir viajar a Siria. De hecho, es probable que Incedal se radicalizara al conocer a algunos de los hijos de Abu Hamza, no por las estafas y los asaltos a mano armada que estos cometían en oficinas postales, sino por el hecho de que Hamza es un yihadista que ha sido hallado culpable de once actos terroristas y condenado de por vida en los EE. UU.³⁵ Finalmente, tanto Incedal como Bouhadjar fueron condenados por estar en posesión de un manual de fabricación de bombas. El tribunal no pudo hallar pruebas suficientes de que estuvieran planeando un atentado pese al hecho de que al parecer ambos habían mencionado por correo electrónico la posibilidad de cometer actos terroristas e Incedal tenía la dirección de un inmueble propiedad del ex primer ministro Tony Blair.

El mismo mes en que Incedal y Bouhadjar fueron detenidos en el Reino Unido, octubre de 2013, las autoridades francesas detuvieron en la ciudad de Lille, al norte de Francia, a un retornado de 23 años llamado Lyes Darani. El sospechoso tenía en su poder un manual de fabricación de artefactos explosivos, una carta que contenía una pro-

33 PANTUCCI, Raffaello. *The British foreign fighter contingent in Syria*, CTC Sentinel, 2014.

34 THE TELEGRAPH. *Erol Incedal jailed for three-and-a-half years over bomb-making manual*, 2015.

35 THE TELEGRAPH. *Erol Incedal: The son of a communist and a philanderer*, 2015.

mesa de cometer un ataque suicida y un ejemplar de la revista *Inspire*, publicada por Al Qaeda en la Península Arábiga (AQAP, por sus siglas en inglés).³⁶ Darani acababa de regresar de Siria a través del Líbano, donde había preparado un atentado, y estaba informándose sobre posibles objetivos en Francia.³⁷ La única información disponible en fuentes abiertas acerca de su pasado es que trabajaba en una empresa de servicios funerarios; se desconocen los detalles sobre su estancia en Siria o sobre el atentado que preparaba en Francia. El yihadista fue imputado por conspiración criminal en relación con actividades terroristas.

En marzo de 2014 fue arrestado un retornado que estaba planeando poner una bomba en la Riviera francesa. El detenido, Ibrahim Boudina, de 23 años, nacionalidad francesa y origen argelino, fue hallado con 950 g de peróxido de acetona (TATP) y un arma en su apartamento de Mandelieu-La-Napoule, Francia.³⁸ Boudina fue acusado de asociación criminal con intención de cometer un acto terrorista y se le relacionó con la célula de Cannes-Torcy, un grupo yihadista que operaba en Francia desde mediados de los años noventa y que fue desarticulado en 2012. En septiembre de ese año, Boudina había huido a Siria. Una vez allí, se adhirió supuestamente al Frente Al-Nusra y terminó en el EIIL.³⁹ En enero de 2014 intentó volver a entrar en la UE a través de Grecia, aunque la policía fronteriza encontró en su poder un pincho USB con instrucciones para fabricar explosivos y fue deportado a Francia. Las intenciones de Boudina parecían claras: un amigo suyo avisó a las autoridades francesas de que el yihadista consideraba el lugar donde residía como una «zona sionista» que sería su objetivo si no conseguía hacer la yihad en suelo islámico.

Hubo otro atentado fallido en 2014. Un exmiembro del EIIL que planeaba llevar a cabo un tiroteo fue arrestado en julio en Créteil, París. El retornado, de 20 años y conocido como Mohamed Ouharani, fue acusado de asociación criminal con vinculación a una organización terrorista.⁴⁰ El último atentado frustrado data de enero de 2015, cuando dos antiguos miembros del EIIL que preparaban un ataque inminente contra varios policías fueron abatidos por las fuerzas especiales en Verviers, Bélgica. Los yihadistas Redwane Hajaoui (22 años) y Tarik Jadaoun (24 años), de nacionalidad belga, habían vuelto de Siria tan solo una semana antes, pertenecían a un grupo integrado por al menos cinco individuos más y probablemente habían estado proporcionando documentos y armas a los retornados, quizá siguiendo directrices del Dáesh.⁴¹ La policía encontró armamento militar y material para la fabricación de artefactos explosivos en su apartamento, lo que ofrece una idea de la capacidad que tenía la célula.

36 THE LOCAL. Several 'planned terrorist attacks' foiled in France, 2014.

37 *Ibíd.*

38 KOHLMANN, Evan. Profiles of foreign fighters in Syria and Iraq. CTC Sentinel, 2014.

39 *Ibíd.*

40 METRO NEWS. Terrorisme: un projet d'attentat déjoué cet été en Ile-de-france, 2014.

41 CNN. Belgium terror cell has links to ISIS, some members still at large, 2015.

Sin embargo, al igual que en la mayoría de los casos anteriormente mencionados, no se ha hecho pública ninguna información sobre los retornados, con objeto de proteger las investigaciones en curso.

ANÁLISIS POR PAÍS

Alemania

De los 720 combatientes extranjeros alemanes que viajaron a Siria, los últimos informes indican que 85 han muerto, 230 han regresado a Alemania y al menos 90 siguen activos en el ámbito extremista, lo que supone una amenaza interna.⁴² Esto deja un total de 315 que se supone que continúan fuera. Asumiendo que la proporción de yihadistas que retornen y los que continúen operando en Alemania siga siendo similar durante el resto del conflicto sirio, es razonable esperar que al menos un 40% de los futuros retornados podrían constituir una amenaza e intentar cometer un atentado en su país. Estos retornados podrían también intentar reclutar a potenciales yihadistas, algo nada complicado debido a la significativa difusión del salafismo en el país, donde existen unas 50 mezquitas controladas por los salafistas y los partidarios de este movimiento llegan a unos 7.500.⁴³ Merece la pena destacar que el núcleo de los combatientes extranjeros alemanes en el Dáesh pertenecía a la organización salafista Millatu Ibrahim antes de viajar a Siria. El grupo, fundado en la mezquita de Solingen (Renania del Norte-Westfalia) y con unos 50 miembros, fue prohibido en 2012 por su participación en los disturbios que protestaban por la publicación de las caricaturas de Mahoma.⁴⁴ Si bien Millatu Ibrahim se trasladó a Dinamarca, algunos de sus miembros han permanecido en Alemania y creado otro grupo llamado Tauhid Germany, que también fue prohibido en marzo de 2015. Ninguno de los grupos, según parece, ha intentado reclutar a retornados, pero las agencias de inteligencia alemanas hacen bien en seguirles la pista, dado que pueden constituir un puente entre los retornados y otros salafistas.

La mayoría de los alemanes que marcharon a Siria se unieron al Estado Islámico, y cerca del 70% de un total de 249 combatientes extranjeros estudiados por las autoridades habían cometido delitos como actos de violencia y delitos contra la propiedad antes de

42 HEINKE, Daniel. ICSR Insight: German foreign fighters in Syria and Iraq, International Centre for the Study of Radicalization, 2015.

43 STEINBERG, Guido W. German Jihad: On the Internationalization of Islamist Terrorism, 2013.

44 HEINKE, Daniel. ICSR Insight: German foreign fighters in Syria and Iraq. International Centre for the Study of Radicalization, 2015.

abandonar el país.⁴⁵ Los combatientes alemanes tienen una media de edad de 26,5 años, proceden principalmente de estados como Renania del Norte-Westfalia, Hesse o Berlín, y alrededor del 80-85% provienen de familias musulmanas inmigrantes.⁴⁶ Hasta el momento, solo 30 retornados han sido detenidos y únicamente dos han sido condenados.⁴⁷ El enfoque alemán respecto a los retornados puede definirse como una combinación de medidas represivas y preventivas. El código penal alemán solía castigar tan solo la formación, la participación y el apoyo a una organización terrorista, dejando a los combatientes extranjeros la oportunidad de viajar a Siria sin ningún tipo de impedimento. Desde junio de 2015 la nueva legislación antiterrorista considera delito salir del país con la intención de recibir adiestramiento terrorista e introduce restricciones para los combatientes extranjeros respecto al documento nacional de identidad y al pasaporte, entre otros cambios.⁴⁸ Las autoridades pueden confiscar los pasaportes de los ciudadanos si estos suponen una amenaza, ordenar a los residentes que no abandonen el país y reemplazar el documento nacional de identidad por otro documento no válido para viajar fuera de Alemania. En relación con la confiscación de pasaportes, puede pensarse que el hecho de forzar a los potenciales yihadistas a permanecer en el país en vez de «hacer la yihad» los frustraría y quizás aumentaría su intención de cometer un atentado en su país. No obstante, si se les permitiera salir del país tendrían menos posibilidades de desradicalizarse y las autoridades perderían su rastro, sin garantías de volver a encontrarlos en el caso de que regresaran.

A su vez, los servicios de seguridad alemanes cumplen una doble función. Por una parte suelen abordar a los sospechosos de estar planeando abandonar el país informándoles de que las autoridades conocen sus planes y recordándoles qué implicaciones tendrían sus actos. Por otra parte, notifican cada caso a la policía, a los ayuntamientos y a las oficinas de extranjería.⁴⁹ Asimismo, en toda Alemania se han implementado programas para contrarrestar la radicalización. El Centro para la Cultura Democrática con sede en Berlín ha puesto en marcha HAYAT, un programa de asesoramiento nacional disponible para individuos que quieren irse, han ido o han vuelto de Siria, así como para sus parientes y amigos.⁵⁰ Otros programas, sin embargo, involucran a expertos de la comunidad local musulmana, ya que son quienes mejor conocen los argumentos salafistas y por tanto quienes se encuentran en mejor situación para rebatirlos, pero ha demostrado ser más efectivo ocuparse de las relaciones personales y las oportunidades que de la ideología. Además, las comunidades musulmanas en

45 *Ibíd.*

46 THE MEIR AMIT INTELLIGENCE AND TERRORISM INFORMATION CENTER. Foreign fighters from Western countries in the ranks of the rebel organizations affiliated with Al-Qaeda and the global jihad in Syria, 2014, p. 55.

47 THE GUARDIAN. How do you deradicalise returning ISIS fighters? 2014.

48 LIBRARY OF CONGRESS. Germany: New Anti-Terrorism Legislation Entered Into Force, 2015.

49 CSS ETH ZURICH. Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries, 2014, p. II.

50 KOEHLER, Daniel. Family Counselling as Prevention and Intervention Tool Against 'Foreign Fighters', The German 'Hayat' Program, 2013.

Alemania parecen estar integradas: en la última encuesta, solo el 9% de los consultados afirmaron que no tenían contacto con personas no musulmanas.⁵¹ Hasta el momento, ningún retornado ha preparado un atentado en Alemania. Esto se debe, probablemente, no solo a que se ofrezca a los retornados inofensivos la posibilidad de entrar en programas de desradicalización en vez de la cárcel y a que la población musulmana, por lo general, esté integrada en la sociedad, sino a la decisión del país de no emprender acciones militares en Siria o Irak, así como a su compromiso de acoger al mayor número de refugiados sirios en Europa.

Sin embargo, algunos retornados sí son peligrosos, y el Gobierno ha puesto en marcha una serie de medidas encaminadas a reducir la amenaza que plantean. La policía fronteriza, por ejemplo, ha mejorado su capacidad de detectar a los retornados. Aunque no existe información a disposición pública sobre las rutas concretas utilizadas por los combatientes extranjeros alemanes para viajar a Siria, un documento publicado por el Dáesh señala que los viajeros en general deberían comprar un billete de ida y vuelta para un destino indirecto de vacaciones, como España o Grecia y, una vez allí, comprar otro billete con destino a Turquía.⁵² El mismo documento explica también que algunas personas están empezando a utilizar el ferry, el coche o el autobús con objeto de evitar los controles fronterizos en su camino a Turquía. Por esta razón, la Comisión Europea y los Estados miembros, junto con diversas agencias, están preparando una lista de indicadores comunes de riesgo por la que determinados viajeros que entren en el espacio Schengen estarán sujetos a controles de identidad.⁵³ En esta línea, los ciudadanos alemanes que se sabe que han partido hacia Siria están ya incluidos en el Sistema de Información de Schengen (SIS), entre otras bases de datos. Todos estos cambios han incrementado el número de investigaciones que las agencias de seguridad alemanas están realizando, y unos 106 retornados sospechosos de haber combatido con el Estado Islámico están siendo indagados en 68 investigaciones preliminares o penales⁵⁴. Finalmente, puede revocarse el visado a los ciudadanos extracomunitarios. Estas personas, por tanto, tendrán que abandonar Alemania, algo que podría ser contraproducente para otros países, al dejar que un ciudadano vuelva a entrar en su territorio, si no se avisa sobre esa persona a las autoridades.

Bélgica

Desde el inicio de la guerra civil en Siria, unos 450 ciudadanos belgas han viajado a ese país, 150 han regresado (al menos 100 de ellos con experiencia en combate) y

51 THE LOCAL. 57 percent of Germans feel Islam is a threat: poll, 2015.

52 DAESH. Hijrah to the Islamic State, 2015, p. 5.

53 EU COUNCIL. Foreign Terrorist Fighters - Application of the Schengen Border Code - Follow-up - Update on progress on the preparation of risk indicators, 2015.

54 THE LOCAL. More than 6,000 have left Europe for Isis jihad: EU, 2015.

40 podrían haber muerto, lo que deja un total de 260 todavía en el extranjero.⁵⁵ Bélgica supera, con mucho, al resto de países de la UE en el número de combatientes extranjeros per cápita, con 40 por cada millón de habitantes. Hay discrepancias, sin embargo, respecto al grado de arraigo del salafismo en Bélgica. Por una parte, en 2012 el jefe del Servicio de Seguridad del Estado afirmó que quizá había unos cuantos miles de salafistas, de los cuales algunos cientos eran militantes.⁵⁶ Por otra parte, en 2013 el investigador Bilal Benyaich sostenía que solo en Bruselas la cifra alcanzaría entre 9.600 y 13.500 salafistas.⁵⁷ En cualquier caso, lo que parece claro es que miles de musulmanes del país son extremistas, una cifra indudablemente elevada dado que la población musulmana en Bélgica se mide en cientos de miles, mientras que en la mayoría de los otros países estudiados la relación es de miles de extremistas entre millones de musulmanes. La razón por la que Bélgica posee una alta proporción de combatientes extranjeros es probablemente que la organización a la que pertenecía la mayoría de los primeros combatientes, Sharia4Belgium, disfrutó de un amplio periodo de tiempo (dos años) para aumentar su capacidad de reclutar y enviar yihadistas a Siria hasta que fue prohibida en 2012. Además, dado que Sharia4Belgium solía operar abiertamente, los miembros que partieron para Siria podrían seguir en contacto con personas menos radicalizadas en Bélgica.⁵⁸ La existencia de estas relaciones proporcionaría a estos peligrosos retornados la posibilidad de crear una célula o un grupo con otros salafistas, con las consecuencias que ello entraña.

La mayoría de los combatientes extranjeros belgas, puede que un 70% a mediados de 2014, parecen haberse unido al EIIL. Las afiliaciones, no obstante, cambiaron con el tiempo, pues muchos de ellos se integraron inicialmente en un pequeño grupo llamado Majlis Shura al-Mujahideen pero luego pasaron a Al-Nusra y terminaron en el Daesh.⁵⁹ La media de edad de estos yihadistas es de 25 años; alrededor del 90% proceden de familias inmigrantes musulmanas y la mayor parte crecieron en ciudades como Bruselas, Amberes, Vilvoorde y Malinas.⁶⁰ Hasta la fecha, al menos siete retornados han sido detenidos y 45 combatientes extranjeros han sido condenados, aunque la mayoría de ellos podrían estar muertos o continuar en Siria o Irak.⁶¹ Bélgica combina una serie de medidas preventivas y represivas para abordar el fenómeno de los combatientes extranjeros, aunque el enfoque general es ligeramente más represivo. El código penal actual castiga las acciones que consistan en la participación en actividades de un grupo terrorista, pero es difícil, si no imposible, probar que se han cometido dichas

55 REUTERS. Belgian police kill two in raid on suspected Islamists, 2015.

56 LA LIBRE BELGIQUE. Belgian State Security Head Points to Salafist Threat, 2012.

57 HET LAATSTE NIEUWS. Je denkt dat je hier veilig bent, 2013.

58 VAN VLIERDEN, Guy. How Belgium Became a Top Exporter of Jihad. Jamestown Foundation, 2015.

59 Ibíd.

60 ZELIN, Aaron. Y. The Clear Banner: Belgian Fighters In Syria and Iraq – November 2014, Jihadology, 2014.

61 BBC. Sharia4Belgium trial: Belgian court jails members, 2015.

acciones, debido a la falta de pruebas procedentes de la zona en conflicto. Por esta razón, el Gobierno belga anunció en enero de 2015 una serie de medidas contra los combatientes extranjeros.⁶² La que podría tener un mayor impacto es la consideración de los viajes al extranjero con fines terroristas como un delito. Aquí es importante distinguir entre salir del país para recibir adiestramiento terrorista o unirse a la insurgencia en un conflicto concreto. Mientras que es probable que los individuos que buscan adiestramiento empleen en cualquier lugar los conocimientos y habilidades adquiridos (potencialmente en sus respectivos países), aquellos que desean participar en una guerra en el extranjero podrían no estar pensando necesariamente en perpetrar atentados en otros lugares. Eso no significa que los segundos no sean terroristas, sino que algunos de ellos podrían estar menos radicalizados y ser menos peligrosos que los primeros y, por tanto, la criminalización del hecho de viajar al extranjero para estos individuos concretos afectarían negativamente a los intentos de desradicalizarlos. Es más, considerando que los servicios de seguridad no pueden identificar a todos los aspirantes a combatientes extranjeros, es necesario destacar que esta medida podría llevarlos a ocultar sus intenciones aún más, así como desmotivar a sus familiares para contactar con las autoridades.

Otras medidas anunciadas que parecen ser más efectivas que la criminalización de los viajes son la retirada temporal del documento de identidad y del pasaporte, la negativa a expedirlos o su invalidación, así como la retirada de la nacionalidad por cualquier delito terrorista. Sin embargo, esta última es probablemente menos relevante que las dos primeras, puesto que la mayoría de los combatientes son musulmanes de segunda o tercera generación, es decir, ciudadanos belgas de pleno derecho. La medida parece además un mero intento de trasladar el problema al otro país cuya nacionalidad posea el individuo, que podría tener incluso un mayor número de retornados y menos capacidad de hacerles un seguimiento, y querer cooperar en vez de recibir nuevas amenazas potenciales. En todo caso, este tipo de medidas no se aplican al azar, sino que las autoridades belgas se sirven de una lista elaborada por la Unidad de Coordinación para el Análisis de Amenazas para guiar su actuación respecto a los individuos que quieren viajar o han viajado a Siria.⁶³ En teoría, la estrategia del país sobre radicalización apuesta por la integración cuando el retornado o potencial combatiente extranjero no supone una amenaza. Aquellos municipios con un elevado número de individuos que parten con destino a Siria, como Vilvoorde, han creado unidades que combinan la labor policial con la participación de diversas entidades del ámbito local, como mezquitas, colegios, servicios sociales, etc.⁶⁴ Además se han puesto en marcha diversas iniciativas, como la custodia preventiva, con objeto de impedir que los menores viajen a Siria. El enfoque adoptado por las autoridades belgas parece estar teniendo éxito, dado que hasta el momento solo cuatro de los 150 retornados han planeado un

62 MICHEL, Charles. *Attacks in Tunisia: the Prime Minister mobilizes the Government to combat terrorism*, 2015.

63 CSS ETH ZURICH. *Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries*, 2014, p. 7.

64 *Ibíd.*

atentado en Bélgica. Sin embargo, muchos musulmanes belgas de segunda y tercera generación podrían no estar integrados en la sociedad. En 2013, una encuesta mostró que el 60% de los jóvenes musulmanes creen que nunca se integrarán, y más del 50% han sido víctimas de racismo.⁶⁵

Así, los esfuerzos deberían centrarse en identificar el contexto en el que muchos jóvenes musulmanes se sienten discriminados en su centro de estudios o de trabajo, con el fin de realizar los cambios oportunos en las políticas sociales actuales que conciernen a la comunidad musulmana.

Los servicios de seguridad desempeñan asimismo un papel fundamental al evaluar el nivel de amenaza planteada por los retornados, y ya son unos cincuenta los que están o han estado bajo seguimiento.⁶⁶ Sharia4Belgium, la principal organización para el reclutamiento de combatientes extranjeros, fue desarticulada en 2012, y su líder condenado en febrero de 2015.⁶⁷ No obstante, según las últimas cifras dadas a conocer por el Centro Internacional para el Estudio de la Radicalización (ICSR), ⁶⁸más de 150 ciudadanos belgas viajaron a Siria entre octubre de 2014 y enero de 2015.

Este incremento en el número de combatientes extranjeros sugiere que o bien Sharia4Belgium no fue desmantelada completamente, o bien existe otro grupo que está reclutando en el país. En todo caso, parece que la policía belga mantiene un férreo control sobre cualquier movimiento relacionado con el fenómeno de los combatientes extranjeros y así, por ejemplo, ha arrestado recientemente a 16 yihadistas, entre ellos, a dos reclutadores y a algunos retornados.⁶⁹ Además, se ha reforzado la seguridad en los aeropuertos, con lo que los belgas podrían en su lugar viajar en coche o en autobús a través de los Balcanes hasta las fronteras búlgara o griega y acceder a Siria por el noroeste.⁷⁰

El problema es que poco se puede hacer para impedirles que abandonen el país si no son detenidos antes de partir, ya que una vez han cruzado la frontera el Acuerdo de Schengen no permite a las autoridades realizar controles de identidad. Lo que sí puede mejorarse, sin embargo, es la seguridad en determinados lugares. Algunos atentados terroristas, como los tiroteos de Toulouse en 2012 y del Museo Judío de Bélgica en 2014, o la toma de rehenes de Porte de Vincennes (París) en enero de 2015, han dejado claro que entre los principales objetivos de los yihadistas se encuentran los judíos.

65 KERN, Soeren. *The Islamization of Belgium and the Netherlands in 2013*. Gatestone Institut, 2014.

66 THE GUARDIAN. *The Belgian connections to Islamic radicalism*, 2015.

67 BBC. *Sharia4Belgium trial: Belgian court jails members*, 2015.

68 <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>.

69 PRESS TV. *Belgian police arrest 16 over militancy in Syria*, 2015.

70 INTERNATIONAL BUSSINESS TIMES. *How Foreign Fighters Joining ISIS Travel To The Islamic State Group's Caliphate*, 2015.

De hecho, la partida presupuestaria más elevada entre las últimas acordadas por el Gobierno belga ha sido destinada a la protección de lugares relacionados con la comunidad judía.

Francia

Francia encabeza la lista de los países europeos con mayor número de combatientes extranjeros, con cerca de 1.550, de los cuales 119 han muerto y 213 han regresado.⁷¹ Por si fuera poco, 521 individuos desean salir de Francia y parece que 65 han dejado Siria e Irak,⁷² lo que podría traducirse pronto en un aumento del número de los retornados. Dejando aparte algunos combatientes que pertenecían al grupo de Cannes-Torcy, la mayoría no están vinculados a ninguna macro-red francesa ni organización local como Forsane Alizza. Los reclutadores en Francia han permanecido mayoritariamente en grupos pequeños, flexibles y descentralizados con una idea clara: cuanto menos ruido hagan, más posibilidades tienen de pasar inadvertidos. Como consecuencia, la mayoría de estos grupos han podido operar durante más tiempo, y la policía francesa no empezó a dismantelarlos hasta mediados de 2014. Además, algunas mezquitas salafistas pueden haber animado a jóvenes musulmanes a unirse a la yihad en Siria. Por ejemplo, el presidente de la Unión de Musulmanes de la ciudad de Lunel, donde han sido muchos los combatientes extranjeros reclutados, no quiso condenar la participación de estos en la guerra siria. Es solo un caso, pero si se tiene en cuenta que existen unas 2.000 mezquitas favorables a la islamización y 12.000 salafistas en Francia,⁷³ el impacto negativo que estas asociaciones pueden ejercer sobre la comunidad musulmana podría ser significativo. El problema se recrudece cuando los retornados entran en contacto con otros salafistas; hay evidencias de yihadistas franceses que a su regreso de Siria han entrado en una célula de reclutamiento. La clave radica en que los veteranos de guerra tienen más posibilidades de ser considerados como una «autoridad» por los salafistas, de modo que atraen a quienes los escuchan con más facilidad que aquellos que nunca han hecho la yihad.

Se cree que la mayoría de los combatientes extranjeros franceses se unen al Dáesh y, en menor grado, al Frente Al-Nusra. Según un informe elaborado recientemente por una comisión parlamentaria, la media de edad de estos individuos es de 27 años, aproximadamente un 20% son conversos y la mayoría proceden de las regiones de Ile-de-France, Ródano-Alpes, Provenza-Alpes-Costa Azul, Languedoc-Rosellón, Nord-

71 HOLMAN, Timothy. The French Jihadist 'Foreign Legion' in Syria and Iraq, The James Town Foundation, 2015.

72 ASSEMBLÉE NATIONALE. Commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, 2015.

73 PRICE, Roger. A concise history of France, Cambridge, 2014, p. 406.

Pas-de-Calais y Midi-Pyrénées.⁷⁴ La misma fuente señala también que más de la mitad de los combatientes eran desconocidos para los servicios de inteligencia antes de partir hacia Siria, lo que implica una ausencia de antecedentes penales graves. En ese caso, el umbral de violencia que es capaz de experimentar este grupo podría ser inferior al de quienes ya han cometido delitos graves y, por tanto, podrían regresar antes o en mayor número que estos. Sin embargo, hay que recordar también que el enfoque de Francia hacia los combatientes extranjeros, principalmente represivo, podría disuadirlos de regresar. Hasta el momento se ha detenido a 90 retornados y se ha condenado a 75.⁷⁵ Los fiscales franceses han acusado a individuos que han salido del país con la finalidad de convertirse en combatientes extranjeros o participar en campos de entrenamiento, en virtud de preceptos penales que contemplan un endurecimiento de las penas.⁷⁶ Desde enero de 2015, las autoridades pueden prohibir también que los combatientes potenciales abandonen el país, confiscar pasaportes y documentos de identidad e impedir el regreso de quienes no posean la nacionalidad francesa si representan una amenaza.⁷⁷ Estas últimas medidas parecen proporcionadas, pero el hecho de que muchos de los retornados estén detenidos y con cargos podría no crear precisamente el mejor ambiente para la desradicalización.

De hecho, parece no estar realizándose esfuerzos por rehabilitar y favorecer la reintegración de ninguno de los combatientes extranjeros a su vuelta.⁷⁸ No existen programas para contrarrestar la radicalización ni a nivel nacional ni a nivel local. Afortunadamente, el primer ministro francés anunció la creación a finales del año 2015 de un programa piloto en París destinado a rehabilitar a los retornados que no estén procesados y acepten la ayuda voluntariamente.⁷⁹ Lo que Francia ya ha implantado, sin embargo, es una línea directa de atención a los familiares de los aspirantes a combatientes extranjeros, que son, en última instancia, una víctima más en muchos casos. El servicio se ha revelado todo un éxito, tras recibir en tan solo un año unas 1.900 llamadas, de las cuales un cuarto eran en relación a menores.⁸⁰ También existe una unidad de desradicalización en funcionamiento desde octubre de 2014, pero es un proyecto piloto que solo cubre la región de París.⁸¹ Las altas cifras de jóvenes que desean hacer la yihad en Siria podrían inducir al lector a relacionarlas con la posibilidad de que la comunidad musulmana no esté integrada, lo que dista mucho de ser cierto.

74 ASSEMBLÉE NATIONALE. Commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, 2015.

75 THE TELEGRAPH. French police arrest five in anti-jihadist cell raids, 2015.

76 CSS ETH ZURICH. Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries, 2014, p. 10.

77 DAILY MAIL. France to stop would-be jihadists from travelling, 2015.

78 CSS ETH ZURICH. Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries, 2014, p. 10.

79 VICE NEWS. France Plans to Send Returning Jihadis to a Rehabilitation Center, 2015.

80 Ibid.

81 THE LOCAL. France vs Denmark: How to deal with jihadists?, 2015.

Un reciente estudio muestra que los musulmanes franceses son propensos a creer que Francia ejerce una influencia positiva en su comunidad, a estar de acuerdo con la idea de la lealtad al Estado por encima del mundo musulmán, y a diferir con la opinión de que el Gobierno es hostil al Islam.⁸² No obstante, la radicalización podría estar latente en determinadas banlieues o barrios del extrarradio de ciudades como París. Cientos de miles de musulmanes residen en la actualidad en estas zonas urbanas consideradas sensibles, caracterizadas por altas tasas de desempleo y fracaso escolar que constituyen el caldo de cultivo para la difusión del salafismo. En cualquier caso, una cosa es segura: los retornados franceses se encuentran detrás de la mayoría de los atentados planeados hasta el momento, cinco de un total de ocho. Es importante tener en cuenta, asimismo, que Francia es uno de los pocos países europeos que ha lanzado ataques aéreos en Irak, y que el Estado Islámico ha hecho recientemente un llamamiento para llevar a cabo atentados terroristas en suelo francés.⁸³ En términos generales, ningún programa contra la radicalización, intervención militar contra el Daesh o amenazas directas de esta organización son ingredientes necesarios para que aumente la probabilidad de nuevos atentados graves en Francia.

Pese a que no es probable que el enfoque del Gobierno aporte los mejores resultados a largo plazo, la amenaza que puedan constituir los retornados sí se toma muy en serio. Los servicios de seguridad interrogan a todos los combatientes retornados de cuyo regreso tienen noticia, y mantienen a la mayoría bajo vigilancia. Hasta la fecha, hay abiertas unas 161 diligencias relacionadas con el terrorismo contra 547 sospechosos de haber participado en actividades yihadistas, mientras que las autoridades consideran objetivos a vigilar a otros 3.000 individuos.⁸⁴ La policía francesa ha desmantelado varios grupos de reclutamiento, la mayor parte en la región de París y en ciudades meridionales como Toulouse, Lyon y Lunel. La cooperación entre Francia y Turquía se ha revelado asimismo eficaz cuando, por ejemplo, Mourad Fares, un antiguo miembro del EIIL y del Frente Al-Nusra responsable de haber reclutado desde el extranjero a la mayoría de los primeros combatientes extranjeros franceses, fue arrestado y deportado por las autoridades turcas.⁸⁵ Más recientemente, en enero de 2015, la policía desmanteló en Lunel un grupo formado por cinco yihadistas (dos de ellos retornados) ciertamente activos en el reclutamiento de combatientes extranjeros, y que había enviado a unos 20-30 desde esta localidad a Siria o Irak, una cifra elevada para una ciudad que solo cuenta con una población de 26.000 habitantes. Sin embargo, no está claro que este grupo haya sido desmantelado definitivamente, puesto que aparentemente otras tres personas partieron de Lunel hacia Siria en junio del mismo año.⁸⁶

82 JACOBSON, David. Surveying the Landscape of Integration: Muslim Immigrants in the United Kingdom and France. 'Democracy and Security Journal', 2014.

83 PRESS TV. ISIL terrorists threaten to launch attacks in France and Belgium, 2015.

84 THE NEW YORK TIMES. France Vows Forceful Measures Against Terrorism, 2015.

85 REUTERS. Suspected recruiter of French jihadists for Islamic State in custody in Paris, 2014.

86 Midi Libre. "Lunel: trois disparitions inquiétantes, peut-être parties en Syrie", 2015.

La investigación de las células de reclutamiento es clave, por tanto, para descubrir el paradero de potenciales combatientes extranjeros con el fin de tener una idea más clara de sus intenciones, aunque inevitablemente muchos de ellos consiguen abandonar el país. En los inicios del conflicto sirio, los combatientes extranjeros franceses hacían escala generalmente en Túnez. Ahora suelen viajar en coche o en autobús a España, desde donde se dirigen a Turquía por vía aérea, como hizo en 2015 la mujer de Amedy Coulibaly.⁸⁷ La cooperación y el intercambio de información entre Francia y España, y en general entre todos los países comunitarios, son los mejores instrumentos para distinguir a los retornados de otros viajeros interesados en visitar Turquía por cualquier otra razón. Finalmente, la última línea de defensa frente a los retornados es táctica, y Francia ha desplegado tropas en todo el país temporalmente, así como policías en los centros educativos judíos.

Reino Unido

El último caso analizado en este estudio es el del Reino Unido. Unos 700 ciudadanos han partido de allí hacia Siria o Irak, 50 han muerto y 350 han retornado en los últimos tres años de conflicto,⁸⁸ lo que deja a un total de 300 individuos aún en el extranjero. Gran Bretaña ha sido siempre uno de los países europeos con más musulmanes adoctrinados en el salafismo, especialmente a través de predicadores famosos como Abu Hamza y Abu Qatada. Existen unas 100 mezquitas salafistas en el país, y alrededor de la mitad de las nuevas mezquitas que se abrieron cada año entre 2009 y 2013 estaban bajo control salafista, con un incremento total del 50% en este periodo.⁸⁹ Pero es Need4Khilafah la organización salafista más relacionada con la radicalización de los combatientes extranjeros británicos, y su líder, Anjem Choudary, ha sido acusado recientemente de promover el apoyo al Estado Islámico.⁹⁰ A pesar de que Need4Khilafah fue prohibida en 2014, no se ha podido probar que sus miembros reclutaran y enviaran a individuos a la guerra civil siria. El reclutamiento en el Reino Unido parece haberse realizado mediante individuos o pequeñas células probablemente vinculados a Need4Khilafah,⁹¹ si bien en los medios no hay información disponible sobre los reclutadores. Lo que sí parece claro es el potencial punto de en-

87 La Vanguardia. “Yihadistas franceses van y vienen al Estado Islámico por El Prat”, 2015.

88 Express. “How 700 Britons have joined Islamic State jihadis...but half are already back in UK”, 2015.

89 BOWEN, Innes. Medina in Birmingham, Najaf in Brent: Inside British Islam, 2014.

90 KERN, Soeren. “UK: Anjem Choudary Charged With Supporting Islamic State”, Gatestone Institute, 2015.

91 The Independent. “Gateway to terror: British Islamic preacher Anjem Choudary ‘sent hundreds to join al-Qa’ida in Syria’”, 2013.

cuentro que esta organización proporcionaba tanto a salafistas como a yihadistas. De hecho, casi la mitad de los atentados terroristas (23 de 51) llevados a cabo por británicos durante los últimos 20 años se han vinculado a Need4Khilafah y a sus precursoras, Al-Muhajiroun e Islam4UK.⁹² Los miembros que quedaron de estos grupos podrían no solo continuar con sus actividades, sino además poner en contacto a retornados peligrosos con salafistas más moderados.

La mayoría de los combatientes extranjeros británicos se unieron al Frente Al-Nusra durante los primeros estadios del conflicto sirio, si bien ahora casi todos ellos pertenecen al Estado Islámico. Su edad media es de 23,5 años, y proceden de ciudades como Portsmouth, Londres, Brighton y Coventry, entre otras.⁹³ El enfoque del problema por parte del Reino Unido es ligeramente más represivo que preventivo; unos 114 retornados han sido detenidos y al menos siete ya han recibido sentencia condenatoria.⁹⁴ El derecho penal británico considera punible el viajar al extranjero para cometer o preparar un delito terrorista, para recibir entrenamiento terrorista o para jurar lealtad a una organización terrorista.⁹⁵ Otras medidas incluyen la confiscación de pasaportes durante un periodo de hasta un mes, la orden de expulsión temporal, que es la prohibición de retornar hasta que el individuo sea identificado con el fin de controlar su regreso, y la revocación de la ciudadanía, que no requiere aprobación judicial y es de efecto inmediato.⁹⁶ Las dos primeras parecen proporcionadas, pero la última, aparte de evitar al juez, es aplicable a ciudadanos naturalizados que pueden no tener una segunda nacionalidad. Pese a que el ministro del Interior británico debería confiar razonablemente en que se pueda obtener otra nacionalidad,⁹⁷ la medida deja a los individuos técnicamente apátridas. Es importante tener en cuenta que el otro país podría no aceptar la solicitud de nacionalidad por los mismos motivos por los que el Reino Unido la haya retirado o que, en todo caso, su concesión podría no ser inmediata. Por estas razones, sería mejor revocar la nacionalidad británica una vez se haya obtenido una nueva nacionalidad en otro país.

El Reino Unido dispone de una estrategia contra la radicalización desde 2007, aunque fue en 2012 cuando se lanzó un programa específico, denominado Channel, para abordar el problema de los aspirantes a combatientes extranjeros. Channel es

92 Daily Mail. "The extremist group behind most of the UK's terror plots: Al-Muhajiroun network linked to half of attacks by Britons over past 20 years", 2015.

93 THE GUARDIAN. The toll of extremism: 50 Britons killed fighting for Syria and Iraq militants, 2015.

94 BRANDON, James. Rise of Islamic State Reignites British Radicalization Threat, 2015.

95 LIBRARY OF CONGRESS. Treatment of Foreign Fighters in Selected Jurisdictions: Country Surveys, 2015.

96 CSS ETH ZURICH. Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries, 2014, p. 16.

97 UK PARLIAMENT. Deprivation of British citizenship and withdrawal of passport facilities, 2015.

un programa flexible de intervención voluntaria implementado a nivel local, por el cual los individuos en riesgo de radicalización son sometidos a una serie de iniciativas personalizadas como por ejemplo servicios de orientación.⁹⁸ Aunque ha recibido unas 2.000 derivaciones desde 2012, todavía no se ha aplicado a retornados.⁹⁹ En general, la estrategia contra la radicalización, en la que los coordinadores de las administraciones locales trabajan en cooperación con mezquitas, grupos religiosos y organizaciones sociales, había sido aparentemente eficaz hasta 2009, cuando un estudio reveló que el 83% de los musulmanes del Reino Unido estaban orgullosos de ser británicos y el 77% se identificaban profundamente con el Reino Unido.¹⁰⁰ Sin embargo, otro estudio publicado en 2014 reveló que los musulmanes británicos sentían que el Reino Unido ejercía una influencia negativa en su comunidad, apenas mostraban un compromiso de mayor lealtad al Estado que al mundo musulmán y eran propensos a creer que existe hostilidad en el trato que el Estado dispensa a su religión.¹⁰¹ Las evidencias sugieren, por tanto, que los musulmanes británicos son más radicales ahora que hace solo seis años. Comparando ambos resultados, se observa que el descenso respecto al nivel de integración que tenía la comunidad musulmana en 2009 coincide con el inicio de un considerable aumento del número de mezquitas salafistas que tuvo lugar ese año. La intervención militar británica contra el Estado Islámico de Irak y del Levante, al igual que las continuas decapitaciones de ciudadanos británicos, empeoran la situación. El Reino Unido es el único país de la UE que ha intervenido tanto en Siria como en Irak, y el único cuyos ciudadanos han sido secuestrados y decapitados por el EIIL, más concretamente por un combatiente extranjero británico. Por consiguiente, aunque hasta el momento solo dos retornados han intentado cometer atentados, esta cifra se debe más, probablemente, a la eficaz labor de la policía y los servicios de inteligencia que a cualquier otra razón.

De hecho, las agencias de seguridad británicas están muy involucradas en la investigación de los combatientes extranjeros y, por ejemplo, hasta la mitad de los casos en los que trabaja el Servicio de Seguridad están relacionados de un modo u otro con Siria.¹⁰² La policía del condado de Kent, asimismo, colabora estrechamente con la Policía de frontera con el fin de detener el flujo de combatientes extranjeros a través del Canal de la Mancha, pero el número de individuos que para evitar los aeropuertos utilizan esta ruta continuando por las carreteras de Francia hasta Italia y de allí en ferry a Libia o Túnez, hasta llegar a Siria,¹⁰³ va

98 CSS ETH ZURICH. *Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries*, 2014, p. 15.

99 UK PARLIAMENT. *Counter-terrorism: foreign fighters*, 2015.

100 NANDI, Alita. *Developing Ethnic Identity Questions for Understanding Society: The UK Household Longitudinal Study*, 2009.

101 JACOBSON, David. *Surveying the Landscape of Integration: Muslim Immigrants in the United Kingdom and France*. *Democracy and Security Journal*, 2014.

102 PANTUCCI, Raffaello. *The British foreign fighter contingent in Syria*, CTC Sentinel, 2014.

103 AL ARABIYA. *British ISIS recruits are taking a 'new route' to reach Syria*, 2015.

en aumento. El Reino Unido, aparte de hacer uso del registro de nombres de los pasajeros (PNR) en los vuelos procedentes de cualquier país extracomunitario, tiene una «ventaja» respecto a los otros países estudiados: no pertenece al espacio Schengen. Ello permite a los puertos y aeropuertos británicos utilizar el sistema de información anticipada sobre pasajeros (información básica requerida) acerca de cada viajero que llega o parte del Reino Unido. Cuando un individuo sospechoso regresa al Reino Unido, se le obliga a que mantenga una entrevista con agentes de policía que puede derivar en imposición de medidas como acudir a otras entrevistas, notificar cualquier cambio de domicilio y participar en actividades de desradicalización.¹⁰⁴ Los retornados que deseen colaborar pueden resultar de gran ayuda para averiguar la identidad y el paradero de otros combatientes extranjeros o incluso de reclutadores. En todo caso, en los medios de comunicación apenas puede obtenerse información sobre las células de reclutamiento desarticuladas por la policía británica. Tampoco queda claro si el líder de *Need4Khilafah*, Anjem Choudary, colaboró con el Servicio de Seguridad o si este le permitió continuar con sus operaciones, con el convencimiento de que atraería a potenciales yihadistas a quienes identificar y seguir. Ambas posibilidades, sin embargo, resultan verosímiles, puesto que la policía frustró la mayoría de los atentados planeados (tres de cuatro) llevados a cabo por yihadistas vinculados a Choudary desde el establecimiento de su primera organización en 2009.

DISCUSIÓN

Una de las hipótesis que este estudio aspiraba a probar estaba relacionada con la idea de que los retornados que se unieron a una organización terrorista en Siria o Irak tenían más posibilidades de radicalizarse aún más que aquellos que lucharon en un grupo de otra naturaleza, suposición basada en la teoría de la asociación diferencial. Los combatientes extranjeros que se integran en el Estado Islámico de Irak y del Levante o, en menor medida, en el Frente Al-Nusra, están expuestos a niveles más altos de criminalidad, concretamente crímenes de guerra como decapitaciones, violaciones, torturas y ejecuciones en masa.¹⁰⁵ Algunos de los europeos no los soportan y abandonan la organización en un periodo de tiempo relativamente corto, mientras que otros consideran que la crueldad de esas acciones está justificada, se quedan más tiempo y pueden constituir una amenaza si regresan. Todos los retornados que han planeado un atentado y cuya afiliación es conocida pertenecían al *Dáesh*, pero ello puede ser resultado del simple hecho de que la mayoría de los combatientes se unieron a esa organización. Es importante comprender, asimismo, por qué la mayoría de

¹⁰⁴ UK GOVERNMENT. Counter-terrorism and security bill, 2014.

¹⁰⁵ UNITED NATIONS. UN Commission of Inquiry on Syria: No end in sight for Syrian civilians, 2015.

los combatientes pertenecen actualmente al EIIL en vez de a Al-Nusra o al Ejército Libre Sirio (ELS). Un primer motivo podría radicar en el hecho de que los que quieren defender ahora a la población siria se han vinculado a la organización con más poder, el Dáesh, con la idea de que «se puede hacer más» y de que «los esfuerzos no son en vano». Una segunda razón por la que muchos combatientes se unen al Dáesh podría ser simplemente para vivir bajo la sharía de un «califato». Este último grupo de individuos, aparte de tener en mente la idea de establecerse allí, podría ser más radical que el anterior, y por tanto retornar probablemente más tarde, en caso de regresar. En base a los datos publicados por el Centro Internacional para el Estudio de la Radicalización (ICSR),¹⁰⁶ solo el 18% de los combatientes británicos y el 33% de los belgas viajaron a las zonas de conflicto después de que el EIIL se autoproclamara como «califato», mientras que el 60% de los alemanes y el 66% de los franceses se unieron a la yihad tras este mismo anuncio. Un estudio de los retornados ayudaría probablemente a hacerse una idea de cuántos de ellos se hicieron combatientes por cada una de las razones anteriormente expuestas.

Otra de las hipótesis que se quería comprobar implicaba que no más del 10% de los retornados intentará cometer un atentado en su país de origen. Esta suposición se basa en la tasa de radicalización de uno de cada doce deducida a partir de un estudio en el que Thomas Hegghammer cuantificaba a los europeos que se convirtieron en combatientes extranjeros y perpetraron atentados a su regreso entre 1990 y 2010. Afortunadamente, cuatro años y medio después del inicio del conflicto sirio, no más del 4% de los retornados han participado en la preparación de un atentado yihadista [véase figura 1]. La razón por la que hoy en día se producen menos atentados cometidos por retornados que en el pasado es que muchos Gobiernos europeos han creado programas contra la radicalización, han aumentado el número de analistas de los servicios de inteligencia especializados en la amenaza yihadista y han subsanado las lagunas existentes en legislación antiterrorista. Asimismo, la cooperación entre los países ha mejorado en muchos aspectos, aunque el hecho de que todos los atentados perpetrados hasta el momento por retornados tuvieron lugar o fueron organizados en un país distinto del suyo indica que todavía queda mucho camino por recorrer. En cualquier caso, el aumento o disminución del número de retornados no solo depende de las políticas europeas, sino de los propios conflictos sirio e iraquí. Considerando que la mayoría de los combatientes extranjeros pertenecen al Dáesh, la derrota de la organización en Irak junto con el fin de la guerra en Siria podría conllevar el retorno de muchos combatientes extranjeros. Sin embargo, a los efectos de este estudio, se ha asumido que ninguno de los conflictos desaparecerá durante los próximos doce meses, por lo que se espera que el flujo de retornados continúe sin grandes cambios. La figura 1 muestra el número total de belgas, franceses y británicos que han regresado hasta el momento y aquellos que han preparado un atentado.

.....

106 THE WASHINGTON POST. Foreign fighters flow to Syria, 2015.

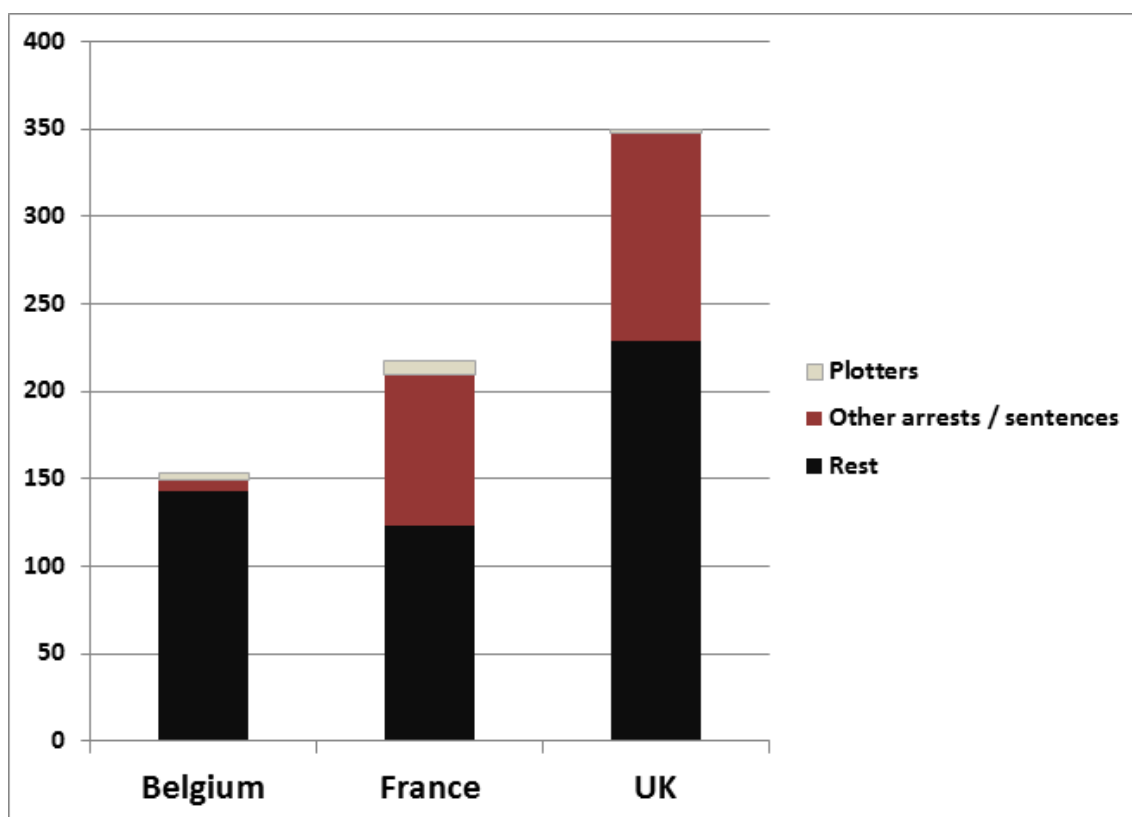


Figura 1. Retornados conspiradores o detenidos/condenados por países. [Vertical: Conspiradores; Otros detenidos/condenados; Resto de retornados. Horizontal: Bélgica, Francia, Reino Unido]

La principal pregunta de investigación que este estudio intenta responder se refiere a la probabilidad de que los combatientes extranjeros de los países analizados puedan cometer un atentado a su regreso. Como se mencionó al principio del artículo, esa probabilidad de atentar depende de distintas variables: concretamente, la capacidad, la intención y la oportunidad. La capacidad se refiere a la aptitud de los retornados para perpetrar atentados; la intención, a si se han radicalizado más o no; y la oportunidad, a la posibilidad de que pasen inadvertidos para los servicios de seguridad. Comenzando por la capacidad, ya se ha mencionado que Francia cuenta con el mayor número de combatientes extranjeros entre todos los países evaluados en este estudio. Pero este hecho, en vez de estar relacionado con el nivel de integración de la comunidad musulmana, es más probable que sea consecuencia de la falta de programas de desradicalización, del modo en que los combatientes han sido reclutados y de la política del país respecto al conflicto sirio. En primer lugar, Francia no posee ni un programa nacional de desradicalización ni uno establecido a nivel local en aquellas regiones donde son reclutados la mayoría de los combatientes. Considerando que hay cientos de individuos que desean viajar a Siria, si no se les ofrece participar en actividades de desradicalización como forma de recuperar su pasaporte algunos podrían empezar a pensar en atentar en su país, como hizo, por ejemplo, Ibrahim Boudina. En segundo lugar, los combatientes extranjeros franceses no han sido reclutados a través de ninguna macro-red o de una ruidosa organización que atraiga la atención de los servicios de inteligencia, sino a través de pequeños grupos silenciosos que han sido, por tanto, capaces de operar durante más tiempo antes de que la policía los desmantelara. Finalmente, el Gobierno

francés ha apoyado a la oposición a al-Asad más que el resto de los países, por ejemplo, proporcionando armamento al ELS. Esto podría haber reforzado en algunos de esos combatientes la idea de la legitimidad de unirse a la insurgencia en Siria.

Merece la pena destacar, igualmente, que todos los atentados independientes que se han perpetrado no fueron ejecutados en grupo, sino individualmente. La organización y el reparto de tareas son esenciales para realizar operaciones complejas, pero un atentado de pequeñas dimensiones es más sencillo si actúa una sola persona. Resulta más difícil para los servicios de seguridad identificar y seguir la pista a terroristas que operan solos que a grupos o células, pues los primeros establecen menos comunicaciones sospechosas que puedan ser interceptadas. Al mismo tiempo, los ataques perpetrados por una sola persona suelen ser menos mortíferos que los cometidos por un grupo. De hecho, el atentado frustrado que posiblemente habría causado el mayor número de víctimas fue el de la célula belga desmantelada, con cinco individuos provistos de armamento militar y a punto de actuar. A lo largo de este artículo, se ha argumentado que los miembros que quedan de antiguas redes extremistas o de reclutamiento en el país a las que los combatientes extranjeros están vinculados de algún modo pueden servir de punto de encuentro entre los retornados y otros salafistas. Es probable que aquellas redes extremistas de las que no se han encontrado conexiones con reclutadores de combatientes estén evitando el contacto con los asuntos relacionados con Siria, de modo que los retornados tienen pocas oportunidades de acercarse a ellas. Sharia4Belgium, por ejemplo, operaba en Bélgica, y Need4Khilafah en el Reino Unido, pero en Francia no ha habido recientemente redes vinculadas con reclutadores. Sea o no coincidencia, la mayoría de los atentados de retornados belgas y británicos fueron preparados por grupos, mientras que todos los retornados franceses que planearon un atentado independiente actuaron solos. Además, Francia tiene la mayor proporción de retornados/conspiradores (3,7%), seguida por Bélgica (2,6%) y el Reino Unido (0,57%). Es importante señalar que un mayor número de combatientes extranjeros no necesariamente conlleva más retornados, y que más retornados no siempre conduce a más intentos de atentado. Como ejemplo, los combatientes extranjeros franceses doblan en número a los británicos y a los alemanes, pero han retornado en menor número a Francia, donde son más los retornados que han preparado atentados.

En cuanto a las intenciones, el motivo de que Francia cuente proporcionalmente con el menor número de retornados estriba probablemente en que la política francesa hacia los combatientes extranjeros es más represiva que la de los demás países estudiados. Hasta el momento, el 35% de los combatientes franceses han sido condenados, seguidos por los belgas (30%) y, en menor medida, los británicos (2%) y los alemanes (0,87%). Por otra parte, los ciudadanos franceses que regresen podrían recibir penas más duras por haber viajado a otros países con el objetivo de convertirse en combatientes extranjeros, algo que no les anima precisamente a volver. Igualmente, la razón por la que Francia cuenta con el mayor número de conspiradores puede residir en el hecho de que no tiene un programa de desradicalización y reintegración para los retornados, mientras que Alemania, Bélgica y el Reino Unido no solo han implantado estos programas de una u otra forma, sino que además buscan la participación de la comunidad local. Al menos, Francia ofrece una línea de atención telefónica para los

familiares de los potenciales combatientes pero, a largo plazo, estos esfuerzos son inútiles si no van acompañados de otras medidas. A primera vista, pues, los retornados franceses son más propensos a continuar activos en el ámbito extremista que quienes vuelven a otros países. No obstante, los combatientes también pueden suponer una gran amenaza para Alemania a su regreso: es importante recordar que más de un tercio de los retornados alemanes continúan activos en entornos radicales, y dos tercios de la muestra analizada de sus combatientes extranjeros contaban con antecedentes penales. Este último grupo resulta especialmente inquietante, pues tienen más posibilidades de permanecer más tiempo en Siria o Irak, participar en la comisión de más delitos y por tanto radicalizarse en mayor grado que aquellos que respetaban la ley antes de hacerse combatientes.

Afortunadamente, el enfoque de Alemania respecto a sus retornados y combatientes extranjeros incluye tanto medidas preventivas como represivas en una proporción equilibrada. El Reino Unido, en cambio, así como Bélgica en menor grado, posee políticas ligeramente más represivas que preventivas. Esta diferencia en el modo en que estos países de la UE abordan el problema de los extremistas está relacionada con los episodios terroristas que han experimentado en el pasado. Francia ha sufrido durante muchos años los ataques perpetrados por el Grupo Islámico Armado (GIA) de Argelia y más recientemente por Al Qaeda en la Península Arábiga (AQAP) y el Dáesh. También el Reino Unido ha experimentado uno de los peores atentados yihadistas en Europa, las explosiones de Londres en 2005, y más recientemente Bélgica ha vivido el tiroteo en el Museo Judío. En Alemania, salvo el tiroteo de 2011 en el aeropuerto de Fráncfort, cuyo objetivo era un autobús de las fuerzas aéreas estadounidenses, no ha habido ataques terroristas desde 1996. Todos estos sucesos han llevado al Reino Unido, Francia y Bélgica a endurecer sus códigos penales y su legislación sobre terrorismo y, por tanto, sobre los combatientes extranjeros. Por una parte, Alemania, por ejemplo, solo ha criminalizado el viajar al extranjero con el propósito de recibir adiestramiento terrorista, mientras que el Reino Unido castiga también el abandono del país con el fin de perpetrar o planear un atentado terrorista. Por otra parte, tanto en Francia como en Bélgica está prohibido el hecho de viajar para convertirse en combatiente extranjero. Ya se ha mencionado que esta última medida podría reducir la eficacia de los programas de orientación y desradicalización que poseen estos países, al disuadir a los familiares o amigos de combatientes extranjeros, potenciales combatientes o retornados de buscar ayuda.

En relación con las medidas administrativas, todos los países estudiados consideran la retirada del pasaporte y del documento nacional de identidad como la mejor opción para evitar que sus ciudadanos partan hacia Siria. Sin embargo, difieren en el tratamiento de los que regresan. Bélgica y el Reino Unido, por ejemplo, permiten la revocación de la nacionalidad, que puede ser relativamente justa si no afecta a menores. El problema es que el Reino Unido ha llevado la medida a su extremo, y permite su aplicación en el caso de ciudadanos que pueden no tener una segunda nacionalidad, dejándolos apátridas hasta que puedan conseguir otra. A pesar de que el posible efecto emocional que pueda tener la medida sobre la persona es «irrelevante» siempre y cuando la pérdida de la nacionalidad y la deportación tengan lugar simultáneamente, la

duresa de tratamiento a los retornados en general podría crear una sensación de represión entre ellos, sus familias o amigos. Mejor dicho, podría aumentar el sentimiento de exclusión que ya exista. Una parte significativa de la comunidad musulmana británica piensa que el Gobierno es hostil a su religión. En este estudio se ha empleado la difusión del salafismo con el fin de analizar la facilidad con la que los retornados peligrosos podrían reclutar a otros salafistas para planear atentados, pero este mismo parámetro puede emplearse también para confirmar el grado de integración de los musulmanes. De hecho, el número de mezquitas salafistas en el Reino Unido aumentó en un 50% entre 2009 y 2013.¹⁰⁷ En Bélgica, alrededor del 1,5% de la comunidad musulmana es salafista, y más de la mitad de sus jóvenes creen que nunca se integrarán. Los musulmanes alemanes y franceses, en cambio, parecen sentirse respetados por el resto de la sociedad, y solo el 0,16% y el 0,25%, respectivamente, son salafistas. No obstante, la oleada de atentados ocurrida en 2015 en Francia podría incrementar el número de aquellos que estigmatizan a los musulmanes, creando por tanto un clima de desconfianza que podría llevar a estos a sentir que no son aceptados por la sociedad. Igualmente, los neonazis alemanes están amenazando a los refugiados sirios que han llegado a su país; si esto continúa, podría producirse una escalada de violencia, y probablemente algunos retornados no excluirían el terrorismo como forma de defender a su comunidad, que es precisamente la razón por la que se hicieron combatientes.

Finalmente, otro aspecto necesario para concluir qué probabilidades hay de que los retornados cometan un atentado es la oportunidad. La mayoría de los países estudiados de los que se dispone de información parece estar actuando de acuerdo con la evaluación realizada en este estudio de la amenaza que suponen para ellos los combatientes extranjeros en general. La policía francesa, por ejemplo, está realizando un seguimiento de la mayoría de los retornados que no han sido detenidos o condenados, mientras que Alemania supervisa a la mitad y Bélgica solo a un tercio. Este parámetro, el número de retornados que se encuentran bajo seguimiento, puede servir además para hacerse una idea de cuántos de ellos podrían ser peligrosos, dado que los servicios de seguridad han considerado que estos individuos deben estar bajo vigilancia, al menos durante algún tiempo. Sin embargo, es importante no olvidar que esta variable podría no ser totalmente fiable, puesto que algunos de los países estudiados podrían emprender una vigilancia en masa de forma preventiva, que incluyera a una cierta proporción de retornados que no necesariamente son sospechosos, como hace Francia. El Reino Unido, de hecho, ya ha establecido una medida preventiva denominada «orden de exclusión temporal», por la cual cualquier combatiente extranjero que intente tomar un vuelo de vuelta a su país es investigado antes de partir. Otro importante sistema que utiliza el Reino Unido es el registro de nombres de los pasajeros (PNR) en todo vuelo procedente de fuera de la UE. El problema es que la mayoría de los combatientes parecen estar evitando los aeropuertos. Salvo los retornados franceses, que probablemente vuelan a España y luego cruzan los Pirineos, los demás (alemanes, belgas y británicos) tienen más posibilidades de coger un coche, autobús o ferry para

107 BOWEN, Innes. *Medina in Birmingham, Najaf in Brent: Inside British Islam*, 2014.

salir de Siria y después viajar por tierra a través de Europa. Esperemos que los nuevos controles fronterizos a los viajeros que entran en el espacio Schengen eviten que muchos combatientes vuelvan sin el conocimiento de las autoridades.

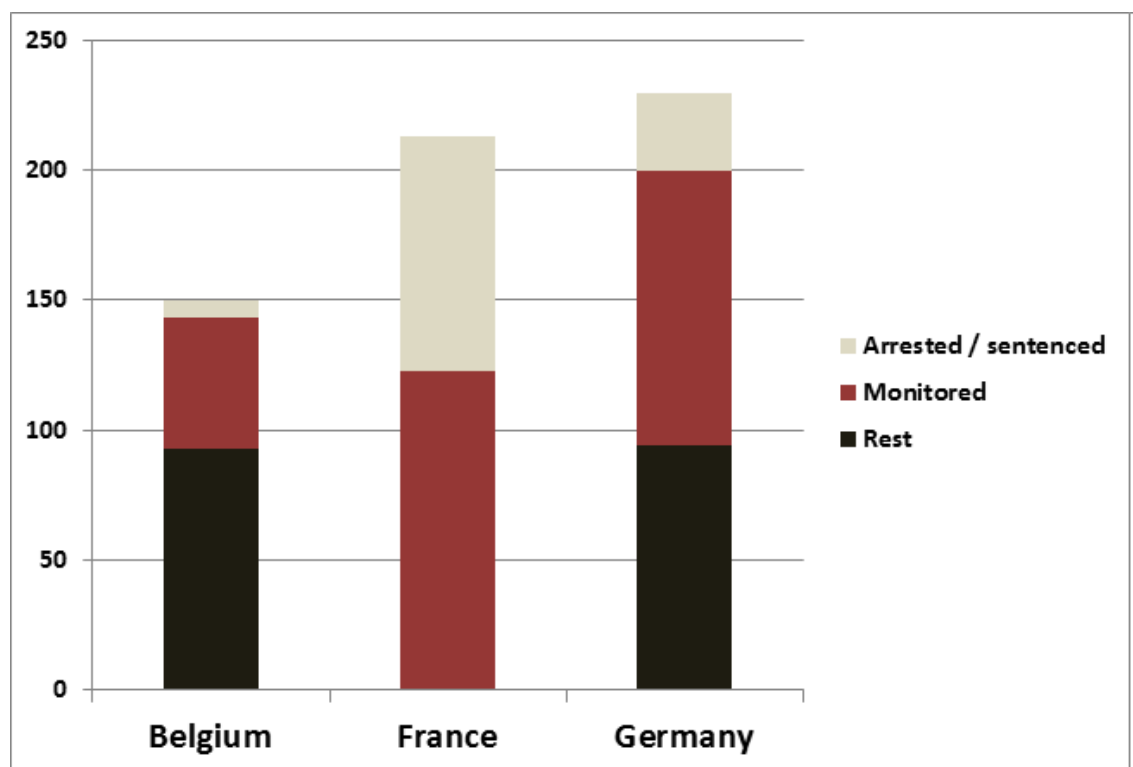


Figura 2. Retornados detenidos/condenados o en seguimiento por países. [Vertical: Detenidos/condenados; En seguimiento; Resto de retornados. Horizontal: Bélgica, Francia, Alemania].

La segunda pregunta de investigación a la que este estudio trata de encontrar respuesta se refiere al tipo de objetivos que los retornados podrían atacar con mayor probabilidad. A partir de la información recogida sobre los atentados que han preparado los retornados se puede deducir que los objetivos elegidos hasta el momento son variados, si bien predominan los que tienen un componente antisemita. El atentado independiente más sangriento, llevado a cabo por Mehdi Nemmouche, fue dirigido contra el Museo Judío de Bélgica. Ibrahim Boudina, que fue arrestado en Francia, consideraba que el lugar donde vivía era una «zona sionista» que podría atacar, lo que implica que probablemente habría escogido como blanco un lugar judío. No obstante, no todos los atentados se planearon contra quienes profesan esta religión. Redouane Hagaoui y Tarik Jadaoun, arrestados en Bélgica, tenían preparado un atentado inminente para matar a agentes de policía. El atentado del tren Thalys tuvo lugar en un convoy que se dirigía a París y, a pesar de que fracasó debido a que el fusil del yihadista se encasquilló y varios pasajeros lograron reducirlo, proporciona una idea acerca de lo grave que resulta la amenaza que plantean algunos retornados. No está claro si el atacante había recibido formación previa en el manejo de armas, ya que probablemente permaneció menos de dos meses en Siria. Lo que sí parece claro es que el atentado podría haber terminado en un asesinato en masa, con decenas de víctimas mortales, o quizá centenares (dado que el tren no se encontraba en una estación) de haber sido

ejecutado por un grupo de terroristas coordinados y bien equipados. Finalmente, los atentados de París de noviembre de 2015 demostraron que los terroristas pueden golpear casi en cualquier parte. En todo caso, los escenarios con más probabilidades de ser atacados continúan siendo los relacionados con los judíos, así como con los artistas satíricos que realizan publicaciones sobre Mahoma, que ya han sido objeto de varios atentados como el tiroteo del Charlie Hebdo. Tanto Francia como Bélgica están protegiendo ya los lugares públicos relacionados con la comunidad judía.

CONCLUSIONES

Este estudio ha evaluado una serie de aspectos clave, como son la capacidad, la intención y la oportunidad, con el fin de determinar la probabilidad de que los retornados franceses, belgas, británicos y alemanes puedan cometer un atentado en su país. Los resultados se han comparado con las medidas antiterroristas que los respectivos países tienen en marcha actualmente, con objeto de concluir si resultan las más adecuadas para abordar el retorno de los combatientes extranjeros y sugerir posibles mejoras, en su caso. En primer lugar, los retornados belgas, británicos y alemanes parecen más capaces de cometer ataques independientes que los franceses. Los miembros que quedan de redes de reclutamiento o extremistas que en Francia no estén vinculadas en absoluto a los combatientes extranjeros podrían posibilitar que estos, a su regreso, entraran en contacto con salafistas peligrosos en otros países, una tarea nada difícil para los retornados, ya que los otros extremistas suelen considerarlos como una «autoridad». Una vez han creado un grupo, preparado un atentado y adquirido armamento o explosivos, son más capaces de llevarlo a cabo que un yihadista que actúe solo, gracias a la organización y al reparto de tareas. En segundo lugar, los retornados franceses parecen tener una mayor intención de llevar a cabo un atentado que los belgas, los británicos o los alemanes. Francia es el único de estos países que no cuenta con un programa de desradicalización y reintegración para los combatientes que regresan. Es probable que muchos de ellos se hayan radicalizado aún más, y algunos pueden incluso sufrir de estrés postraumático, como consecuencia de haber luchado con grupos radicales como el Estado Islámico de Irak y del Levante. Otros podrían no haber considerado inicialmente la idea de cometer un atentado, pero si la razón por la que partieron hacia Siria fue simplemente porque se sentían marginados en Francia, su frustración o desafecto podrían volverlos violentos, debido a la inexistencia de programas que puedan canalizar esos sentimientos. Finalmente, los retornados belgas y alemanes parecen tener más posibilidades de cometer un atentado que los franceses y los británicos. Bélgica es el país que vigila a menos retornados, pese a lo cual ha frustrado uno de los planes terroristas más importantes. Francia, sin embargo, tiene bajo seguimiento a la mayoría de los individuos que no han sido detenidos, y el Reino Unido, por su parte, goza de una situación geográfica que limita en cierto modo el número de rutas que los combatientes pueden utilizar para volver, de modo que las autoridades son capaces de controlar su regreso mejor que en cualquiera de los demás países estudiados. Asimismo, es importante considerar que más capacidad implica menos oportunidad,

y viceversa, es decir, que los yihadistas que operan solos pasan inadvertidos para la policía con más facilidad que los grupos. En general, Francia tiene probabilidades de experimentar la mayoría de los atentados independientes aunque probablemente serían planeados individualmente, lo que conllevaría un mayor número de ataques pero menos destructivos si se llevan a cabo. Es probable que Bélgica, Alemania y, en mayor grado, el Reino Unido, se enfrenten a un menor número de planes terroristas, probablemente preparados en grupo, lo que implicaría menos ataques pero más mortíferos si se ejecutan. Además, los lugares u objetivos que los retornados podrían escoger con mayor probabilidad para atacar serían los relacionados con la comunidad judía o con los autores de publicaciones satíricas acerca de Mahoma.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes secundarias

ARMSTRONG, Taylor. *Hezbollah as a Group Phenomenon: Differential Association Theory*, Journal of Human Behavior in the Social Environment, 2013.

BARRET, Richard. *Foreign fighters in Syria*, The Soufan Group, 2014.

BOUNDLESS. *Bandura and observational learning*, 2015. Disponible en: <https://www.boundless.com/psychology/textbooks/boundless-psychology-textbook/learning-7/cognitive-approaches-to-learning-48/bandura-and-observational-learning-203-12738/>.

BOWEN, Innes. *Medina in Birmingham, Najaf in Brent: Inside British Islam*, 2014.

BRANDON, James. *Rise of Islamic State Reignites British Radicalization Threat*, 2015. Disponible en: http://www.jamestown.org/programs/tm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=44305&cHash=8ef4c4257d9a76b535cac8f3fbdf64c8#.VdwjCfntmko.

CSS ETH ZURICH. *Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries*, 2014.

HEGGHAMMER, Thomas. *Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting*, American Political Science Review, 2013.

HEINKE, Daniel. *ICSR Insight: German foreign fighters in Syria and Iraq*, International Centre for the Study of Radicalization, 2015.

HOLMAN, Timothy. *The French Jihadist 'Foreign Legion' in Syria and Iraq*, The James Town Foundation, 2015. Disponible en: http://www.jamestown.org/programs/tm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=44202&cHash=fd9f774274deefao57080d3043a0b72#.VdZ8Ufntmko.

- HOLMER, Georgia. *What to do when foreign fighters come home*, Foreign Policy Magazine, 2015.
- INTERNATIONAL BUSSINESS TIMES. *How Foreign Fighters Joining ISIS Travel To The Islamic State Group's 'Caliphate'*, 2015. Disponible en: <http://www.ibtimes.com/how-foreign-fighters-joining-isis-travel-islamic-state-groups-caliphate-1833812>.
- JACOBSON, David. *Surveying the Landscape of Integration: Muslim Immigrants in the United Kingdom and France*. Democracy and Security Journal, 2014.
- KERN, Soeren. "The Islamization of Belgium and the Netherlands in 2013", Gatestone Institute, 2014. Disponible en: <http://www.gatestoneinstitute.org/4129/islamization-belgium-netherlands>.
- KERN, Soeren. "UK: Anjem Choudary Charged With Supporting Islamic State". Gatestone Institute, 2015. Disponible en: <http://www.gatestoneinstitute.org/6315/anjem-choudary-islamic-state>.
- KLAUSEN, Jytte. *Twitting the Jihad: Social media networks of Western foreign fighters in Syria and Iraq*, Studies in conflict and terrorism, 2014.
- KOEHLER, Daniel. *Family Counselling as Prevention and Intervention Tool Against Foreign Fighters'. The German 'Hayat' Program*, 2013. Disponible en: <http://journals.sfu.ca/jed/index.php/jex/article/viewFile/49/83>.
- KOHLMANN, Evan. *Profiles of foreign fighters in Syria and Iraq*. CTC Sentinel, 2014. Disponible en: <https://www.ctc.usma.edu/posts/profiles-of-foreign-fighters-in-syria-and-iraq>.
- LANIER, Mark. *Essential Criminology*. Westview Press, 2014.
- LIBRARY OF CONGRESS. *Germany: New Anti-Terrorism Legislation Entered Into Force*, 2015. Disponible en: http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205404502_text.
- LIBRARY OF CONGRESS. *Treatment of Foreign Fighters in Selected Jurisdictions: Country Surveys*, 2015. Disponible en: <http://www.loc.gov/law/help/foreign-fighters/country-surveys.php#United Kingdom>.
- LISTER, Charles. *Returning foreign fighters: criminalization or reintegration?* Brookings, 2015. Disponible en: <http://www.brookings.edu/-/media/research/files/papers/2015/08/13-foreign-fighters-lister/en-fighters-web.pdf>.
- MACMANUS, Deirdre. *Aggressive and Violent Behavior Among Military Personnel Deployed to Iraq and Afghanistan: Prevalence and Link With Deployment and Combat Exposure*, Oxford Journals, 2014.
- NANDI, Alita. *Developing Ethnic Identity Questions for Understanding Society: The UK Household Longitudinal Study*. Institute for Social and Economic Research, 2009.

- PANTUCCI, Raffaello. *The British foreign fighter contingent in Syria*, CTC Sentinel, 2014. Disponible en: <https://www.ctc.usma.edu/posts/the-british-foreign-fighter-contingent-in-syria>.
- PRICE, Roger. *A concise history of France*, Cambridge, 2014.
- START. *Global Terrorism Database*, 2015. Disponible en: <http://www.start.umd.edu/gtd/search/>.
- STEINBERG, Guido W. *German Jihad: On the Internationalization of Islamist Terrorism*, 2013.
- THE MEIR AMIT INTELLIGENCE AND TERRORISM INFORMATION CENTER. *Foreign fighters from Western countries in the ranks of the rebel organizations affiliated with Al-Qaeda and the global jihad in Syria*, 2014.
- VAN VLIERDEN, Guy. *How Belgium Became a Top Exporter of Jihad*, Jamestown Foundation, 2015. Disponible en: http://www.jamestown.org/programs/tm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=43966&cHash=f6538d86efbbc7b8895c9ef08621432#.VfhSaRHtmkp.
- WEITZMANN, Mark. *Who is Mehdi Nemmouche and why did he want to kill Jews*, 2014. Disponible en: <http://www.tabletmag.com/jewish-news-and-politics/178958/frances-toxic-hate-i-nemmouch>.
- ZELIN, Aaron. *How Syria's Civil War Became a Holy Crusade*. Foreign Affairs Magazine, 2013.
- ZELIN, Aaron. *The Clear Banner: Belgian Fighters In Syria and Iraq – November 2014*, Jihadology, 2014. Disponible en: <http://jihadology.net/2014/11/22/the-clear-banner-belgian-fighters-in-syria-and-iraq-november-2014/#sdfootnoteriosym>.

Fuentes en medios de comunicación

- AL ARABIYA. *British ISIS recruits are taking a 'new route' to reach Syria*, 2015. Disponible en: <http://english.alarabiya.net/en/News/world/2015/05/24/British-ISIS-recruits-are-taking-a-new-route-to-reach-Syria.html>.
- BBC. *France train shooting: Hollande thanks 'heroes' who foiled gunman*, 2015. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34023361>.
- BBC. *Sharia4Belgium trial: Belgian court jails members*, 2015. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-europe-31378724>.
- BBC. *Paris attacks: who were the attackers?* 2016. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34832512>.

- BBC. *Paris attacks: BBC names Stade de France bomber as M al-Mahmod*, 2015. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34896521>.
- CNN. *Was Belgium shooting suspect Western hostages' captor?*, 2014. Disponible en: <http://edition.cnn.com/2014/09/06/world/europe/france-syria-hostages-nem-mouche/>.
- CNN. *Belgium terror cell has links to ISIS, some members still at large*, 2015. Disponible en: <http://edition.cnn.com/2015/01/16/world/belgium-anti-terror-operation/>.
- CNN. *Paris attacks: 'I would have killed him', Bataclan bomber's father says*, 2015. Disponible en: <http://edition.cnn.com/2015/12/09/europe/paris-attacks-third-attacker-id/index.html?sr=fb> <http://www.cnn.com/2015/12/09/europe/paris-attacks-third-attacker-id/index.html>1233PMStoryLink&link-Id=19436394.
- DAILY MAIL. *The extremist group behind most of the UK's terror plots: Al-Muhajiroun network linked to half of attacks by Britons over past 20 years*, 2015. Disponible en: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3007180/The-terror-group-UK-s-terror-plots.html>.
- DAILY MAIL. *France to stop would-be jihadists from travelling*, 2015. Disponible en: <http://www.dailymail.co.uk/wires/ap/article-2913472/France-stop-jihadists-travelling.html>.
- DAILY MAIL. *We wish he had burnt to dead, say family of bomb ringleader*, 2015. Disponible en: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3326191/Paris-attacks-Adel-hamid-Abaaoud-s-village-rejoiced-hearing-death.html>.
- EXPRESS. *How 700 Britons have joined Islamic State jihadis...but half are already back in UK*, 2015. Disponible en: www.express.co.uk/news/uk/570225/Figures-Britons-groups-jihad-Syria-Iraq.
- FOXNEWS. *Suspect in France train shooting watched jihadi video prior to attack, French authorities say*, 2015. Disponible en: <http://www.foxnews.com/world/2015/08/25/french-authorities-launch-terror-probe-in-train-attack-says-suspect-watched/>.
- HET LAATSTE NIEUWS. *Je denkt dat je hier veilig bent*, 2013. Disponible en: <https://emmejihad.files.wordpress.com/2013/05/het-laatste-nieuws-130525.pdf>.
- HURRIYETDAILYNEWS. *Turkey sends back 830 European jihadists*, 2014. Disponible en: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-sends-back-830-european-jihadists-.aspx?pageID=238&nID=71565&NewsCatID=510>.
- LA LIBRE BELGIQUE. *Belgian State Security Head Points to Salafist Threat*, 2012. Disponible en: http://www.biyokulule.com/view_content.php?articleid=5434.
- LA VANGUARDIA. *Yihadistas franceses van y vienen al Estado Islámico por El Prat*, 2015. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/politica/20150315/54428162256/yihadistas-franceses-estado-islamico-el-prat.html>.

- METRO NEWS. *Terrorisme: un projet d'attentat déjoué cet été en Île-de-France*, 2014. Disponible en: <http://www.metronews.fr/paris/terrorisme-un-projet-d-attentat-dejoue-cet-ete-en-ile-de-france/mnkc!vqyRCTMTTPFwAY/>.
- MIDI LIBRE. *Lunel : trois disparitions inquiétantes, peut-être parties en Syrie*, 2015. Disponible en: <http://www.midilibre.fr/2015/06/04/trois-disparitions-qui-inquietent-le-lunellois,1170787.php>.
- PRESS TV. *Belgian police arrest 16 over militancy in Syria*, 2015. Disponible en: <http://www.presstv.com/Detail/2015/06/08/414918/Belgium-ISIL-Antwerp-Oostende>.
- PRESS TV. *ISIL terrorists threaten to launch attacks in France and Belgium*, 2015. Disponible en: <http://www.presstv.es/Detail/2015/02/14/397621/ISIL-threatens-to-attack-France-Belgium>.
- REUTERS. *Saddam's former army is secret of Baghdadi's success*, 2015. Disponible en: <http://www.reuters.com/article/2015/06/16/us-mideast-crisis-baghdadi-in-sight-idUSKBN0OW1VN20150616>.
- REUTERS. *Suspected recruiter of French jihadists for Islamic State in custody in Paris*, 2014. Disponible en: <http://uk.reuters.com/article/2014/09/11/uk-syria-crisis-jihadist-arrest-idUKKBN0H6IH220140911?feedType=RSS&feedName=world-News>.
- REUTERS. *Belgian police kill two in raid on suspected Islamists*, 2015. Disponible en: <http://www.reuters.com/article/2015/01/16/us-belgium-security-idUSKBN0KO29W20150116>.
- THE GUARDIAN. *How do you deradicalise returning ISIS fighters?*, 2014. Disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2014/nov/12/deradicalise-isis-fighters-jihadists-denmark-syria>.
- THE GUARDIAN. *The Belgian connections to Islamic radicalism*, 2015. Disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2015/jan/16/belgium-connections-extremism-verviers>.
- THE GUARDIAN. *The toll of extremism: 50 Britons killed fighting for Syria and Iraq militants*, 2015. Disponible en: <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/jul/29/extremism-50-britons-killed-fighting-syria-and-iraq-militant>.
- THE INDEPENDENT. *Gateway to terror: British Islamic preacher Anjem Choudary 'sent hundreds to join al-Qa'ida in Syria'*, 2013. Disponible en: <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/gateway-to-terror-british-islamic-preacher-anjem-choudary-sent-hundreds-to-join-alqaida-in-syria-8960883.html>.
- THE LOCAL. *Several 'planned terrorist attacks' foiled in France*, 2014. Disponible en: <http://www.thelocal.fr/20141103/terrorist-attacks-foiled-in-france>.

- THE LOCAL. *More than 6,000 have left Europe for Isis jihad: EU*, 2015. Disponible en: <http://www.thelocal.de/20150413/up-to-6000-europeans-fighting-for-islamic-groups-isis-syria-iraq>.
- THE LOCAL. *57 percent of Germans feel Islam is a threat: poll*, 2015. Disponible en: <http://www.thelocal.de/20150108/muslims-make-their-home-while-germans-feel-threatened>.
- THE LOCAL. *France vs Denmark: How to deal with jihadists?*, 2015. Disponible en: <http://www.thelocal.fr/20150128/french-demand-more-repression-for-jihadists>.
- THE NEW YORK TIMES. *France Vows Forceful Measures Against Terrorism*, 2015. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2015/01/22/world/europe/amedy-coulibaly-paris-gunman-france.html>.
- THE SYDNEY MORNING HERALD. *French prosecutor says train gunman Ayoub el Khazzani had terrorist intent*, 2015. Disponible en: <http://www.smh.com.au/world/french-prosecutor-says-train-gunman-ayoub-el-khazzani-had-terrorist-intent-20150825-gj7p6t.html>.
- THE TELEGRAPH. *More than 6,000 European jihadists in Syria, EU official says*, 2015. Disponible en: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/11531884/More-than-6000-European-jihadists-in-Syria-EU-official-says.html>.
- THE TELEGRAPH. *Erol Incedal jailed for three-and-a-half years over bomb-making manual*, 2015. Disponible en: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/terrorism-in-the-uk/11508696/Erol-Incedal-jailed-for-42-months-over-bomb-making-manual.html>.
- THE TELEGRAPH. *Erol Incedal: The son of a communist and a philanderer*, 2015. Disponible en: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/terrorism-in-the-uk/11479799/Erol-Incedal-The-son-of-a-communist-and-a-philanderer.html>.
- THE TELEGRAPH. *French police arrest five in anti-jihadist cell raids*, 2015. Disponible en: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/11372427/French-police-arrest-five-in-anti-jihadist-cell-raids.html>.
- THE WASHINGTON POST. *Foreign fighters flow to Syria*, 2015. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/foreign-fighters-flow-to-syria/2015/01/27/7fa56b70-a631-11e4-a7c2-03d37af98440_graphic.html.
- THE WASHINGTON POST. *Paris attacks were carried out by three groups tied to Islamic State, official says*, 2015. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/string-of-paris-terrorist-attacks-leaves-over-120-dead/2015/11/14/o66d-f55c-8a73-11e5-bd91-d385b244482f_story.html.
- VICE NEWS. *France Plans to Send Returning Jihadis to a Rehabilitation Center*, 2015. Disponible en: <https://news.vice.com/article/france-plans-to-send-returning-jihadis-to-a-rehabilitation-center>.

Fuentes primarias

- ASSEMBLÉE NATIONALE. *Commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes*, 2015. Disponible en: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-enq/r2828.asp>.
- Daesh. *Hijrah to the Islamic State*, 2015. Disponible en: <https://ia800300.us.archive.org/33/items/GuideBookHijrah2015-ToTheIslamicState/7-Hijrah2015-ToTheIslamicState.pdf>.
- EU COUNCIL. *Foreign Terrorist Fighters - Application of the Schengen Border Code - Follow-up - Update on progress on the preparation of risk indicators*, 2015. Disponible en: <http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-council-ff-sbc-risk-indicators-8741-15.pdf>.
- MICHEL, Charles. *Attacks in Tunisia: the Prime Minister mobilises the Government to combat terrorism*, 2015. Disponible en: <http://premier.fgov.be/en/attacks-tunisia-prime-minister-mobilises-government-combat-terrorism>.
- UK PARLIAMENT. *Deprivation of British citizenship and withdrawal of passport facilities*, 2015. Disponible en: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SNo6820#fullreport>.
- UK PARLIAMENT. *Counter-terrorism: foreign fighters*, 2015. Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmhaff/933/93305.htm>.
- UK GOVERNMENT. *Counter-terrorism and security bill*, 2014. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/382346/CTS_Bill_-_Factsheet_3_-_TEO.pdf.
- UNITED NATIONS. *UN Commission of Inquiry on Syria: No end in sight for Syrian civilians*, 2015. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16377&LangID=E>.

- Artículo recibido: 12 de octubre de 2015.

- Artículo aceptado: 25 de enero de 2016.

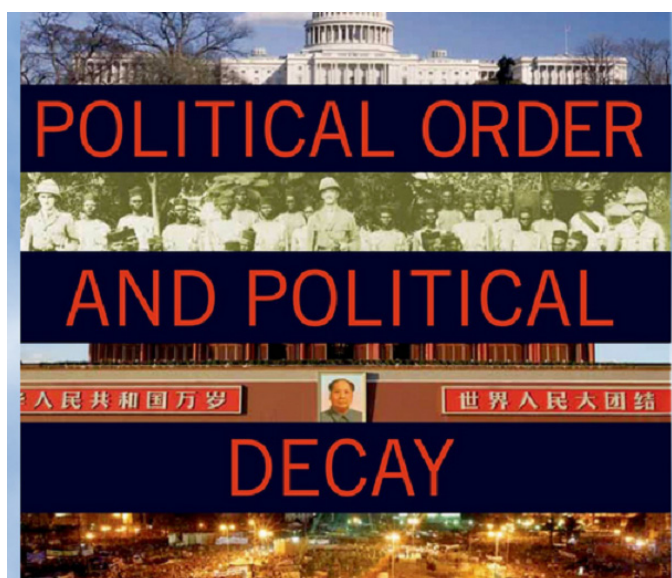
Jéssica Cohen Villaverde y Jose M.^a Blanco Navarro
Analistas de Seguridad Internacional.

Correo: mail@jessicacohenv y blanco.josemaria@gmail.com

RESEÑA

POLITICAL ORDER AND POLITICAL DECAY: FROM THE INDUSTRIAL RE- VOLUTION TO THE GLOBALIZATION OF DEMOCRACY

*Autor: FUKUJAMA, Francis. New York. Editorial: Farrar, Straus and Gi-
roux, 2014. 672 páginas. ISBN: 0374227357.*



El estadounidense de origen japonés Yoshihiro Francis Fukuyama nació en 1952 en Chicago. Politólogo de formación, dispone de amplio repertorio en el ámbito de la política internacional y el desarrollo, aunque el mayor reconocimiento internacional como escritor le llegó en 1992 con la publicación de la obra *The End of the History and the Last Man*, traducida a 23 idiomas. Cursó estudios en las universidades de Cornell, Yale y Harvard y mantiene contacto con el mundo académico impartiendo clases en Stanford. De línea neoconservadora, ha mantenido un activo papel en la política estadounidense en las legislaturas de los últimos tres presidentes, particularmente como miembro del Proyecto para el Nuevo Siglo Americano, en pro del liderazgo mundial de EE. UU. Actualmente es considerado uno de los grandes pensadores de nuestro tiempo.

En *The End of the History* teorizó sobre el fin de la guerra fría y el triunfo de la democracia liberal, que, por encima de toda ideología, el autor considera que marcarán la última etapa de la evolución humana. Si bien la primera edición de este libro salió a la luz en 1992, fue en el verano del 89, meses antes de la caída del muro de Berlín, cuando expuso por primera vez su ensayo sobre el fin de la historia en la revista *National Interest*.¹ Desde el inicio, la confinación de su teoría sobre los postulados hegelianos, circunstancia que le ha permitido exhibir el liberalismo como régimen político homogéneo y universal, le ha valido buena parte de sus críticas. Además, su enfoque, centrado principalmente en el devenir de los pueblos chino y soviético, extrapola conclusiones a las que muchos estudiosos se oponen.

Una de las réplicas más célebres a su exposición la hace Samuel Huntington cuando, en 1993, resta importancia al rol que juega el liberalismo en un mundo en el que el liberalismo no ha llegado a más de la mitad de las regiones, y en el resto no se ha erigido como insoslayable. Así, desde la perspectiva de Huntington, es el choque de civilizaciones y las batallas que este procurará, el verdadero condicionante de la política del futuro.

Political order and political decay, que salió a la luz en septiembre de 2014, ha sido concebida como la segunda parte de *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, publicada en 2011, revelador del pensamiento político de Fukuyama, quien analiza desde la prehistoria hasta la actualidad el auge y la decadencia de las instituciones políticas. Por ello, para calibrar el sentido completo de este autor, se requiere la lectura de ambas obras. Pasar de los orígenes del orden político a la decadencia del sistema de la mano de ambas obras, no solo implica una introspectiva histórica, sino también una crítica de nuestra propia supervivencia.

Para Fukuyama el orden político se basa en tres elementos: el estado, el imperio de la ley y un sistema de rendición de cuentas. La democracia, como expresión de los modelos de rendición de cuentas, precisa previamente de la existencia de un estado fuerte y un imperio de la ley. El orden de estos factores importa mucho, en la teoría de Fukuyama. Muchas naciones disponen de combinaciones diversas de dichos elemen-

1 <https://ps321.community.uaf.edu/files/2012/10/Fukuyama-End-of-history-article.pdf>.

tos, aunque no siempre en el orden correcto: China cuenta con un estado fuerte, pero carece de los otros dos elementos. India, por el contrario, dispone de imperio de la ley y de democracia, pero no de un estado fuerte. El fracaso de diversos países africanos se debe a los intentos por desarrollar una democracia sin disponer de un estado. Japón sería un buen ejemplo de alcanzar la democracia contando con la existencia de un gobierno central fuerte. Aun así, algunos países no han seguido este orden, como es el caso de Estados Unidos, donde ha sido la democracia la que ha generado un estado fuerte, con un gran esfuerzo y a lo largo de muchos años.

Fukuyama sigue considerando que la democracia liberal es el mejor sistema para garantizar el orden político y la prosperidad, y no se percibe alternativa alguna. Algunos otros países, como Dinamarca, por ejemplo, son para el autor una realidad y, a la vez, una metáfora del orden. El caso contrario sería la República Democrática del Congo, el peor caso. El autor analiza los indicios de decadencia, derivados de una inadecuada implementación y observables en el modelo norteamericano: la «*vetocracia*» o capacidad de grupos pequeños de vetar decisiones; la «*repatrimonialización*», derivada de la preponderancia de intereses particulares impuestos por grupos de presión (lobbies, universidades, familias, corporaciones) y ajenos al interés público; los sistemas de rendición de cuentas, que en un sistema muy garantista y burocrático hacen lento y laborioso el proceso de toma de decisiones; y la existencia de élites dirigentes que perpetúan las estructuras de poder. La corrupción, la injusticia y la desigualdad son algunas de las manifestaciones de esta decadencia que exigen urgentes ajustes.

Otra idea clave de Fukuyama es la vinculación entre la guerra y el desarrollo político, y la existencia de conflictos entre naciones que llevan a la búsqueda de un sistema democrático al finalizar, como ocurrió con los países implicados en las dos guerras mundiales. En base a ello, Fukuyama justifica la inestabilidad política de Latinoamérica, interesante análisis, que guarda relación con el publicado en 2015 por Gregory Treverton y Nicholas Taleb en la Revista Foreign Affairs. Antifrágiles, título del último ensayo de Taleb, serían aquellos estados que se fortalecen en medio del caos o del conflicto, como un concepto que va más allá de la resiliencia. Para ello establecen cinco marcadores clave de fragilidad: un gobierno centralizado, una economía no diversificada, un elevado nivel de deuda, ausencia de alternancia política, y ausencia de un pasado y una historia de superación de conflictos. Para estos autores serían antifrágiles, y, por tanto, expuestos a mayores riesgos, países como Arabia Saudita, Egipto, Venezuela, Rusia, Irán, Grecia y, en menor medida, Japón, Brasil y Nigeria.

Sobre el modelo norteamericano destaca otra idea que puede nutrir un debate más allá de dichas fronteras: la inmutabilidad de una Constitución que se toma como sagrada y que limita las capacidades de adaptación de Estados Unidos al nuevo entorno.

En el devenir histórico de los países, que el autor analiza, influyen multitud de factores (identidad, geografía, comercio, tradición o incluso el azar), pero no marcan definitivamente su destino. Las decisiones políticas que se adoptan las que determinan el presente y el futuro y cita a Costa Rica, como ejemplo de un país que ha adoptado decisiones correctas, mientras que en Argentina han sido erróneas.

Es una obra amena, profunda, arriesgada por su dimensión, pero demasiado cauta a la hora de aportar recetas a los problemas planteados o de realizar proyecciones sobre el futuro. Una de las pocas predicciones futuras que realiza es sobre China, considerando que el crecimiento de una clase media fuerte forzará al gobierno a abrir el sistema para evitar una quiebra en el orden político. En ese caso China contará con la ventaja, como se ha expuesto anteriormente, de disponer de un gobierno central fuerte.

Se trata de un magnífico escaparate de pasajes históricos, algunos más en detalle que otros, que deja al lector sin aliento y casi sin esperanza. Aunque el autor se confiesa impotente, su pronóstico es que la decadencia solo puede ser combatida con cambios, aun cuando en una manifestación de humildad, el autor se confiesa impotente para proponer alguno. La obra es un escrito tan corto de modestia, como largo de ambición pues únicamente da cabida a sus premisas y pretende formular un tratado global y universal sobre el orden político, aunque no carente de buenas dosis de realidad. En esta línea, bien puede ser completada su lectura con obras como *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order* o *The End of Order*. En todo caso, un autor y una obra dignos sucesores de los esfuerzos de Alexis de Tocqueville, pensador del siglo XIX e ideólogo del liberalismo.

En un mundo que cambia vertiginosamente, y en el que los factores económicos, sociales o tecnológicos adquieren cada vez mayor importancia, centrar en los estados la garantía de un orden político puede ser uno de los aspectos que más debate merezca. El desarrollo de potentes actores no estatales, la crisis actual de las democracias, la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones, el poder de las corporaciones internacionales, el peso de los mercados financieros o la creciente influencia de las grandes ciudades pueden hacer pensar en un poder mucho más difuso y necesitado de nuevos equilibrios.

Como ha mencionado Nik Fraser en *The Guardian*, es uno de esos libros que uno ha de leer, al menos, para no olvidar las advertencias.

David Ramírez Morán
Analista del IEEE.

Correo: drammor@oc.mde.es

RESEÑA

LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA: UN SISTEMA IMPERFEC- TO E INACABADO

*Autor: RUIZ GONZÁLEZ, Francisco. Editorial: Madrid, Ministerio de
Defensa, 2015, 334 páginas. ISBN 978-84-9091-099-3.*



Desde el fin de la Guerra Fría se ha producido una transformación completa del papel que Europa desempeña en el mundo. La creación de la Unión Europea y su meteórico crecimiento durante el periodo considerado en esta obra con la rápida incorporación de Estados al germen inicial de la Comunidad Económica Europea ha sido un proceso complejo. Se ha creado una realidad para la que se identificó la necesidad de establecer una arquitectura de seguridad común con la que preservarla, actividad que se ha convertido en un difícil ejercicio ante la necesidad de satisfacer los intereses de los actores directamente involucrados: los Estados.

Además de los Estados europeos, el escenario estratégico se complica aún más al considerar los Estados vecinos directamente afectados por esta arquitectura, con los que existen fuertes lazos diplomáticos y económicos, así como los organismos internacionales a los que pertenecen los diferentes Estados. Las propias organizaciones internacionales y las decisiones que en ellas se han alcanzado en ciertos casos, no solo no han contribuido a la cohesión necesaria para conseguir los acuerdos con los que afianzar la arquitectura de seguridad, sino que se han convertido en nuevos motivos de disputa entre las partes.

El modelo de seguridad implantado tras la Segunda Guerra Mundial y durante toda la Guerra Fría ha condicionado la capacidad y el modelo de la defensa del territorio europeo hasta las fechas actuales. En esta línea, se mantiene a lo largo del texto la dualidad entre la labor de los Estados y de las organizaciones internacionales como protagonistas o depositarios de la responsabilidad de protección del territorio europeo.

La seguridad de Europa no queda circunscrita a lo que ocurre dentro de sus fronteras sino que es necesario acudir allí donde se originan los conflictos que afectan a la seguridad de los ciudadanos. Los efectos trascienden las fronteras físicas naturales que constituyen el océano Atlántico y los Urales y se extienden al territorio norteamericano y a todo el territorio asiático de la Federación Rusa hasta la costa del Pacífico. La ubicación de los conflictos y los desiguales intereses de los actores en estos conflictos han supuesto también auténticos desafíos.

Esta obra es una fuente de referencia sobre la evolución que se ha producido en la arquitectura de seguridad en el periodo considerado y describe con precisión el contexto estratégico que ha motivado las decisiones y soluciones que se han adoptado.

El periodo analizado en profundidad en la obra comienza con la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría y finaliza con la invasión de Georgia por parte del ejército ruso en 2008. Se trata de un largo periodo en el que se sucedieron innumerables hechos de gran trascendencia para la seguridad europea. Por este motivo, el autor ha dividido el intervalo en cuatro partes enmarcadas por hitos de gran significación. El primero empieza con la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría y se extiende hasta las cumbres de la CSCE, la OTAN, la UE y el nacimiento de la Federación rusa, de la que, a lo largo del libro, se demuestra la importancia que tiene para la arquitectura de seguridad europea. El segundo periodo se extiende hasta finales de los 90, también con cumbres tan importantes como la de OTAN, UE y OSCE, además de un hito relevante de la Federación Rusa, como es el ascenso de Putin al poder. El tercer

bloque empieza en este punto y se extiende hasta la invasión de Irak, la publicación de la Estrategia Europea de Seguridad y las denominadas «revoluciones de colores», a finales de 2003. Finaliza con un cuarto periodo desde esta fecha hasta el año 2008 con la incursión del ejército ruso en el territorio de Georgia. Estos hitos presentan también una correspondencia bastante precisa con la publicación de los documentos de estrategia más importantes por parte de los Estados y organizaciones internacionales involucradas directa o indirectamente.

Adicionalmente se ha incluido un último capítulo en el que se introducen los eventos ocurridos en el periodo entre 2008 y 2013. Se trata de una contribución de gran importancia pues es en este periodo donde se han producido los cambios en el entorno de seguridad que más han afectado a la obsolescencia del planeamiento de la seguridad que, desde la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, solo se había visto actualizada en 2008. Este capítulo sirve también para respaldar la tesis del autor sobre la fragilidad que presenta la arquitectura de seguridad europea ante los cambios en el contexto estratégico.

El modelo que se ha seguido para el análisis en cada uno de los intervalos consiste en un tratamiento en paralelo de las circunstancias que han afectado a la toma de decisiones por parte de los diferentes actores que están involucrados de forma directa o indirecta en la construcción de la Arquitectura de Seguridad Europea. En cada uno de los intervalos temporales el análisis se divide en varios apartados que tratan el entorno estratégico en el que se encuentran los principales actores: La Unión Europea, Rusia, Estados Unidos, así como los países que, de forma paulatina, se han ido incorporando a las organizaciones internacionales.

A lo largo del libro se analizan las posturas de los distintos actores involucrados y cómo estas han ido cambiando, en ocasiones debido a la sustitución de los mandatarios y, en otros casos, motivado por el cambio de rumbo político de estos actores ante acontecimientos externos.

Durante este periodo también se han producido cambios de rumbo importantes que, en muchos casos, pueden considerarse como pasos previstos en post de los intereses de alguno de los actores. Así, se han tomado decisiones unilaterales que chocaban frontalmente con condiciones que habían resultado fundamentales para llegar a acuerdos previos. Esto ha contribuido también a la aparición de tensiones entre los actores y enfrentamientos entre las partes que han contribuido aún más a dificultar la creación de esa arquitectura de seguridad.

El análisis comparativo de las principales líneas de actuación recogidas en los documentos de estrategia de los Estados y organizaciones que se ha realizado en cada uno de los capítulos es una herramienta muy interesante con la que analizar los acercamientos y alejamientos entre las partes.

A lo largo del texto queda patente la excelsa labor de investigación que se ha realizado. Los diferentes hechos acaecidos se utilizan con maestría para poner en contexto el suceder de los acontecimientos e inculcar en el lector la idea general sobre lo que cabe esperar en el corto y medio plazo. Resulta también destacable la extensa bibliografía y

las numerosas referencias documentales en las que se fundamenta la descripción de la evolución de la Arquitectura de Seguridad dentro del periodo analizado.

El momento en el que esta publicación ve la luz no puede ser más oportuno pues se trata de una herramienta de gran interés para comprender la coyuntura en la que se está desarrollando la Estrategia Global de Seguridad que Federica Mogherini, alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión Europea, remitirá al Consejo Europeo a mediados de 2016.

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, de periodicidad semestral y que se publica en versión española e inglesa.

Está disponible en formato pdf., en la página web del IEEE: <http://revista.ieee.es>.

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.

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 está sometidos a un proceso de doble revisión, que garantiza el anonimato y la objetividad.
- Junto a la versión en español, el IEEE publicará una traducción íntegra de cada número en idioma inglés.

Plazo para la recepción de originales

- Una vez comunicado a los autores que los originales han sido recibidos en la cuenta de correo electrónico habilitada al efecto (revistaieee@oc.mde.es). El proceso de revisión no excederá de ocho semanas.
- Durante el proceso de revisión, los expertos darán a conocer al consejo de redacción, por escrito, su valoración, así como las recomendaciones que, en su caso, proponen 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.

Criterios para la selección de artículos

- Entre los artículos recibidos se seleccionarán aquellos que cumplan estrictamente las normas para autores y que destaquen por su originalidad, relevancia, interés científico y/o actualidad.

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. Además, una revisión por parte del consejo de redacción, 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.

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 pueden enviarse en español o en inglés.
- 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 de doce 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 I. I.I. I.I.I.
- Los trabajos originales se enviarán en un único archivo word, y se adjuntará, en documento pdf, el *currículum vitae* 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.

Normas tipográficas

Las normas de estilo de la Revista del IEEE se ajustan a las establecidas 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 y 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 en inglés de cada número.

Repositorios 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”).

SUMMARY

Miguel Ángel Ballesteros Martín

- PRESENTATION

Alfonso Iglesias Velasco y Anass Gouyez Ben Allal

- THE ROLE OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL AS REGARDS DISARMAMENT AND NUCLEAR NON-PROLIFERATION

Luis Francisco Cepeda Lucas

- CLAUSEWITZ'S THEORY ON WAR IN THE FIGHT AGAINST INSURGENCY (COIN): IS IT STILL VALID?

Juan Antonio Martínez Sánchez

- THOUGHTS ON MILITARY EDUCATION AND TRAINING IN SPAIN

Sonia Alda Mejías

- POSSIBILITIES FOR THE TRANSFORMATION OF THE SECURITY FORCES IN COLOMBIA FOLLOWING THE POST-CONFLICT PERIOD

Francisco Berenguer López

- THE COMPREHENSIVE APPROACH IN NATIONAL RECONSTRUCTION OF STATES AND LEGITIMATE SECURITY

Alberto Caballero Díez

- EUROPEAN FOREIGN FIGHTERS IN SYRIA AND IRAQ: ARE THEY LIKELY TO ATTACK UPON RETURN?



Index

<i>Miguel Ángel Ballesteros Martín</i> INTRODUCTION TO ISSUE 7 OF THE IEEE JOURNAL	24I
<i>Alfonso Iglesias Velasco and Anass Gouyez Ben Allal</i> THE ROLE OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL AS RE- GARDS DISARMAMENT AND NUCLEAR NON-PROLIFERATION	243
<i>Luis Francisco Cepeda Lucas</i> CLAUSEWITZ'S THEORY ON WAR IN THE FIGHT AGAINST IN- SURGENCY (COIN): IS IT STILL VALID?.....	28I
<i>Juan Antonio Martínez Sánchez</i> THOUGHTS ON MILITARY EDUCATION AND TRAINING IN SPAIN	307
<i>Sonia Alda Mejias</i> POSSIBILITIES FOR THE TRANSFORMATION OF THE SECURI- TY FORCES IN COLOMBIA FOLLOWING THE POST-CONFLICT PERIOD	345
<i>Francisco Berenguer López</i> THE COMPREHENSIVE APPROACH IN NATIONAL RECONS- TRUCTION OF STATES AND LEGITIMATE SECURITY	369
<i>Alberto Caballero Díez</i> EUROPEAN FOREIGN FIGHTERS IN SYRIA AND IRAQ: ARE THEY LIKELY TO ATTACK UPON RETURN?	393
REVIEW	43I
<i>Jéssica Cohen Villaverde and Jose M^a Blanco Navarro</i> POLITICAL ORDER AND POLITICAL DECAY: FROM THE IN- DUSTRIAL REVOLUTION TO THE GLOBALIZATION OF DEMO- CRACY	43I

David Ramírez Morán

EUROPEAN SECURITY ARCHITECTURE: AN IMPERFECT AND UNFINISHED SYSTEM	435

Miguel Ángel Ballesteros Martín

Brigadier Director of the Spanish Institute for Strategic Studies

INTRODUCTION TO ISSUE 7 OF THE IEEE JOURNAL

We are pleased to present the latest issue of the Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies, which, in keeping with our policy of prioritising the quality and rigour of its articles, also garners interest because it tackles topical issues.

The first article concerns the role of the Security Council vis-à-vis nuclear disarmament and non-proliferation. The subject matter is of great interest, and even more so if we account for the concern surrounding the possibility of nuclear material ending up in the hands of the so-called Islamic State. Let us remember that Spain, as a non-permanent member of the aforementioned council, is leading the way when it comes to compliance with Resolution 1540, approved in 2004. Equally disquieting is the military nuclearisation being carried out by North Korea as part of its strategy of regional confrontation, which may unleash a dangerous escalation of warmongering. On the other hand, the international community has been able to reach an agreement with Iran about a halt to and control of its nuclear enrichment programme.

The work of classic authors, such as Clausewitz, always serves as a reference point that nevertheless needs to be constantly reread in order to verify the validity of their theories in current conflicts. The second article thus analyses whether or not Clausewitz's theory of war is a valid one for fighting insurgency. At the present time, when most conflicts are of an asymmetric nature on hybrid fronts and conventional clashes are minimal and short-lived, it is appropriate to undertake scientific analysis on the potential application of the Prussian theorist within the analysis of new conflicts.

Over the past decade, the Spanish armed forces have undertaken one of the biggest reforms to military training with a view to adapting it to the European education system. The third article discusses a series of reflections and proposals in order to improve the training afforded to military commanders.

The peace talks on the Colombian conflict held in Havana with the FARC and President Santos' government will make way for a complex post-conflict phase. Professor Sonia Alda analyses the different options for the inevitable transformation of the Colombian security forces.

As part of the conflicts in Afghanistan, Iraq, Bosnia, etc., both NATO and the EU have opted for strategies based on a holistic approach. NATO has coined the term 'comprehensive approach' to describe the concept, which has nonetheless not managed to be fully implemented within the work of these international organisations since, in scenarios such as Afghanistan, every country has developed the model that they deemed most appropriate, despite this being done within the military alliance's ISAF operation. Our fifth article deals with this comprehensive approach as part of states' national reconstruction work and legitimate security.

Last but not least, everybody will be aware of the increasing concern in Europe as a result of the attacks committed by returning Daesh fighters on 13 November in Paris and on 22 March in Brussels. These European jihadis who went off to fight under the black flag of Daesh return to their countries of origin with combat experience and with a further radicalisation of their views, thereby making them potentially dangerous individuals. Our sixth and last article addresses this risk and undertakes a comparative analysis of the potential danger posed by the foreign fighters returning to the United Kingdom, France, Germany and Belgium.

All in all, this edition of the journal showcases topics that have been researched with scientific rigour and which are of great interest given their topical nature and their importance to global security.

Alfonso Iglesias Velasco

Professor of Public International Law. Autonomous University of Madrid.

E-mail: alfonso.iglesias@uam.es

Anass Gouyez Ben Allal

Doctorate in Public International Law. Autonomous University of Madrid.

E-mail: anass.gouyez@estudiante.uam.es

THE ROLE OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL AS REGARDS DISARMAMENT AND NUCLEAR NON-PROLIFERATION

Abstract

This article aims to analyse the role played by the United Nations Security Council as regards nuclear disarmament and non-proliferation. It can be seen how the body responsible for maintaining peace within the universal organisation has gathered more power and authority in this area over time. Moreover, this paper discusses the attitude adopted by the Security Council to the different cases of nuclear proliferation. Its goal is twofold: to examine to what extent the positions of the different members of the Security Council are able to affect the Council's actions, as well as to analyse their influence on the nuclear non-proliferation and disarmament regime.

KeyWords

Security Council, nuclear disarmament and non-proliferation, international security, Charter of the United Nations.

THE ROLE OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL AS REGARDS DISARMAMENT AND NUCLEAR NON- PROLIFERATION

INTRODUCTION

Nuclear non-proliferation has evolved as a consequence of the interaction of many factors that vary from case to case. From 1998, the date that India and Pakistan undertook their first nuclear tests, we have seen a reversal of this trend, with the assertion of new nuclear powers and the appearance of new actors outside of the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), while the first states to have nuclear capacity have proceeded to modernise their nuclear capabilities, instead of definitively getting rid of them.¹

The nuclear landscape has thus evolved in a negative sense in recent times. From the five states that have traditionally possessed nuclear weapons, there are currently nine recognised nuclear powers,² to whose ranks we should add a country with a nuclear programme and suspected of harbouring military ambitions, Iran.

Given the current situation, it seems unlikely that this trend will change. On the contrary, trade and energy rivalries, together with the increase in latent conflicts in different regions of the world, are fuelling the nuclear ambitions of a number of countries. All of this means that neither the nuclear states recognised in the Nuclear Non-Proliferation Treaty, nor the new nuclear powers, would agree to surrender their arms capabilities.

This harsh reality makes it clear that nuclear disarmament is currently not a priority for these states.

1 The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons or the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) was signed in 1968 and entered into force in 1970 and currently has 191 States Parties. NPT Review Conferences take place periodically. See, for instance, GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. 'La no proliferación y el desarme humanitario', in *Política Exterior*, vol.29, no. 166, 2015, pp.40-52; and AGUIRRE DE CÁRCER, Miguel, *Los nuevos compromisos de desarme y no proliferación nuclear*, Working Papers, no. 31, Madrid: Elcano Royal Institute of International and Strategic Studies, 2010. The traditional nuclear powers have pushed for regimes for the non-proliferation of nuclear weapons with the twofold aim of avoiding the competition of other states in this field and the diffusion of dual-use technologies, while at the same time attempting to maintain the strategic status quo that benefits them and safeguards their status as international powers.

2 It is well known that there were five states that managed to achieve nuclear weapons first of all, and they correspond to the permanent members of the UN Security Council -United States, Russia, United Kingdom, France and China-, to which four new nuclear powers have been added, Israel, India, Pakistan and North Korea.

In any event, the existence of nuclear weapons represents a clear and immediate danger to international security. The larger the number of countries with this type of weapon of mass destruction, the greater the risk of accident or confrontation.

Against this backdrop, the mission of the United Nations (UN) Security Council may be key and decisive, since it is the body that bears the primary responsibility for maintaining international peace and stability.³ However, the strategic value that this weapon offers to the permanent members of the Council, together with their rivalry and rifts regarding the policies to follow in this field, has stripped this body of the role it is supposed to play and has hampered the initiatives of other organisations and instruments aimed at achieving a world without nuclear weapons.

The structure of this article is divided into three sections: first of all it studies the 1996 advisory opinion of the International Court of Justice on the legality of nuclear weapons. The second section shall analyse the growing role played by the Security Council in terms of nuclear disarmament, by means, first of all, of study of the legal basis of its intervention, for which the Charter of the United Nations and the Treaty of Nuclear Non-Proliferation are referenced. The third section focuses on exploring the way in which the Security Council has acted faced with the different state nuclear programmes developed over the last two decades: firstly it shall explain the case of Iraq and then that of Iran. Finally, it describes and evaluates the conduct of this United Nations body vis-à-vis the four nuclear powers who are not parties to the TNP: Pakistan, India, Israel and North Korea (which withdrew from this treaty in 2003).

INTERNATIONAL LAW IN THE FACE OF NUCLEAR WEAPONS: THE RULING OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

One element that further complicates the situation is that nuclear armament is in a legal limbo that arises from the absence of an explicit outright ban under international law. In 1994, given the increasing dispute between the states that possessed nuclear weapons and those that did not, the latter succeeded by a majority in getting the United Nations General Assembly to put the following question to the International Court of Justice (ICJ) with the aim that the response be pronounced in the form of an advisory opinion. 'Is the threat or use of nuclear weapons in any circumstance permitted under international law?'⁴

³ Article 24.1 of the Charter of the United Nations.

⁴ On 15 December 1994, the General Assembly requested this 'urgent' advisory opinion of the Hague Tribunal in the form of its resolution 49/75K, by virtue of Article 96.1 of the Charter of the United Nations. The World Health Organisation (WHO) also requested an advisory opinion from the ICJ via their resolution WHA 46.40, of 14 May 1993, on the following question: 'In view of the health and environmental effects would the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict be a breach of its obligations under international law, including the WHO Constitution?' However, the

As it is, the advisory opinion of the Hague Tribunal of 8 July 1996 about the *legality of the threat or use of nuclear weapons* establishes that ‘There is in neither customary nor conventional international law any specific authorization of the threat or use of nuclear weapons’ -paragraph 105.2.A-.⁵ Nonetheless, the Tribunal itself recognises in the following paragraph that there is no ‘comprehensive and universal prohibition of the threat or use of nuclear weapons as such’. Additionally, the Court deemed that their threat or use ‘would generally be contrary to the rules of international law applicable in armed conflict, and in particular the principles and rules of humanitarian law’,⁶ yet immediately afterwards it considers that it ‘cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme circumstance of self-defence, in which the very survival of a State would be at stake’.⁷

As a general rule, the Hague Tribunal considered in 1996 that the threat or use of nuclear weapons generally ran counter to the rules of international law applicable in armed conflict -in particular the principles and rules of humanitarian law-. However, in a calculated and highly-debated position of ambiguity -with 7 votes in favour and 7 against, with the casting vote lying with the President-, the Court was unable to reach a definitive conclusion as to whether the threat or the use of nuclear weapons is or is not legal in an extreme circumstance of legitimate defence in which a state’s own survival is at risk. One way or another, the Court did proclaim the existing obligation to pursue and conclude negotiations in good faith in order to achieve nuclear disarmament in all

ICJ rejected the WHO’s request in their advisory opinion on the subject of the Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, of 8 July 1996, as it deemed that the point sought did not fall within the remit of the requesting body, on this occasion the WHO.

⁵ ICJ Reports 1996, p.226. See also, in general, BOTHE, Michael. ‘Nuclear Weapons Advisory Opinions’, in WOLFRUM, Rüdiger (ed.). *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012-, online edition, www.mpepil.com.

⁶ Advisory opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, ICJ Reports 1996, paragraph 105.2.E.

⁷ It is true that the General Assembly on 24 November 1961 had adopted the ‘Declaration on the Prohibition of the Use of Nuclear and Thermonuclear Weapons’ -res.1653 (XVI)-, and in this regard called for the consultation of the possibility of a conference for the prohibition of the use of nuclear weapons -res.1909 (XVIII), of 27 November 1963-. Yet no total ban of nuclear weapons exists in contemporary international law: what has come about is a race towards non-proliferation of these types of weapons that is horizontal -with no increase to the number of states in possession of nuclear weapons- and vertical -with no increase to existing volumes. More specifically, efforts towards horizontal non-proliferation have centred on the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), of 1 July 1968 (U.N.T.S., vol.729, p.161); and in the seven nuclear-free zones that exist today: the Antarctic (treaty of 1 December 1959); outer space (treaty of 27 January 1967) -these first two, with a broader scope, are demilitarised zones-; seabeds (treaty of 12 February 1971); Latin America and the Caribbean (Treaty of Tlatelolco, 14 February 1967); the South Pacific (Treaty of Rarotonga, of 6 August 1985); Africa (Treaty of Pelindaba, of 1996), and Central Asia (Treaty of Semipalatinsk, of 2006). In turn, vertical non-proliferation of nuclear weapons has occurred first of all due to the cessation of the tests for this type of weapons with the treaty that prohibits such testing in the atmosphere, outer space and under water, of 5 August 1963 (U.N.T.S., vol.480, p.43), and the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, of 24 September 1996; and secondly in successive agreements which, as the periodical fruit of successive negotiating rounds, the superpowers signed in order to limit and reduce nuclear weapons, whether they be strategic (SALT I and II, START I and II) or intermediate-range (INF Treaty).

its aspects under strict and effective international control. Ultimately, this ambiguity has raised doubts and has given rise to varying interpretations, sparking further controversy in this area.⁸ The disagreements between the judges reveal the difficulties that the Court came up against as it addressed a problem that is undeniably a legal one, yet also one of a political nature.⁹

Undoubtedly, the position of the International Court of Justice, had, and continues to have, direct consequences on international security: one of the matters that could be qualified as a real risk to international security is the application here of the right to legitimate defence, an area very closely linked to the sovereignty of states. As we have observed, this principle is not restricted in any way to one specific type of weapon.¹⁰

In this way, the practice adopted by nuclear states of reserving nuclear weapons as a means of preserving their integrity and independence does not stand in contradiction with the rules of international law. This reality opens the door for states to choose to develop nuclear weapons as part of their security and defence policies as defence against any 'potential' attack, whether it be with nuclear or conventional weapons.

Furthermore, the ambiguity of the concept of a situation where 'the very survival of a State would be at stake' gives rise to different interpretations, some of which may prove to be abusive. Nuclear states, above all those considering the nuclear path, are encouraged by one further motivating factor in addition the changes occurring within

8 In this vein, a significant doctrinal debate has been ongoing regarding whether an outright and specific prohibition of the use of nuclear arms does or does not exist. See SCHWARZENBERGER, Georg. *The Legality of Nuclear Weapons*, London: Stevens, 1958; FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A. (coord.). *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados: IV Jornadas de Derecho Internacional Humanitario*, Seville: University of Huelva-University of Seville, 1997; HEARN, William R. 'The International Legal Regime Regulating Nuclear Deterrence and Warfare', *British Yearbook of International Law*, vol.61, 1990, p.221 and ff.; FALK, Richard, MEYROWITZ, Lee & SANDERSON, Jack. 'Nuclear Weapons and International Law', in *Indian Journal of International Law*, vol.20, 1980, pp.541-595; BROWNLIE, Ian. 'Some Legal Aspects of the Use of Nuclear Weapons', in *International and Comparative Law Quarterly*, vol.14, no. 2, 1965, p.440 and ff.; BAILEY, Sydney D., *Prohibitions and Restraints in War*, London: Oxford University Press, 1972, pp.140-154; MEYROWITZ, Elliot L. 'The Laws of War and Nuclear Weapons', in *Brooklyn Journal of International Law*, vol.9, no. 2, 1983, p.227 and ff.; MOORE, John N. 'Nuclear Weapons and the Law: Enhancing Strategic Stability', in *Brooklyn Journal of International Law*, vol.9, 1983, p.267 and ff.; as well as the following contributions in the book edited by POGANY, Istvan. *Nuclear Weapons and International Law*, Avebury: Aldershot, 1987: SHAW, Malcolm N. 'Nuclear Weapons and International Law', pp.1-21; GRIEF, Nicholas. 'The Legality of Nuclear Weapons', pp.22-52; JANIS, Mark W. 'Do 'Laws' Regulate Nuclear Weapons?', pp.53-62; and POGANY, Istvan. 'Nuclear Weapons and Self-Defence in International Law', pp.63-83. See also, in general, KADELBACH, Stefan. 'Nuclear Weapons and Warfare', in WOLFRUM, Rüdiger (ed.). *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012-, online edition, www.mpepil.com

9 MARRERO ROCHA, Inmaculada. *Armas nucleares y Estados Proliferadores*, Granada: University of Granada, 2004, p. 118.

10 CERVELL HORTAL, María José. 'Las armas nucleares y el Derecho Internacional', *Anales de Derecho* (University of Murcia), no. 15, 1997, p. 209.

the international or regional security situation. On the one hand, the new nuclear states wish to maintain and modernise their nuclear weapons, while the non-nuclear states try to obtain such weapons for reasons of security and prestige.¹¹

Faced with this situation, the efforts made to develop an international regime for nuclear disarmament and non-proliferation have not ceased to grow over recent decades. The international community is ever more aware that the existence of these weapons represents a major threat to security. For this reason, the UN encourages the conclusion of international and regional treaties, agreements and initiatives of various kinds -unilateral, bilateral and multilateral-, as well as the creation of special bodies with a view to reducing the number of existing weapons and putting an end to nuclear proliferation.

In fact, these mechanisms and instruments have managed to limit said proliferation and have achieved a reduction in these types of arms at global level. However, the fact that a limited number quantity of nuclear weapons linger on, as well as that some states continue to opt for such weapons as a core part of their security and defence policies, constitutes a real risk and threat to international security. This reality calls into question the effectiveness of the international regime for disarmament and non-proliferation, as well as casting doubt upon the role played by the United Nations in this area.

THE INCREASING ROLE OF THE SECURITY COUNCIL IN THE AREA OF NUCLEAR DISARMAMENT AND NON-PROLIFERATION: TOWARDS GREATER CONTROL AND MONOPOLY

The legal basis of Security Council intervention as regards nuclear disarmament and non-proliferation

The Charter of the United Nations

It is rather complicated to find a clear answer to the issue of the use or threat of nuclear weapons in the Charter of the United Nations since none of its articles refers to a specific type of weapon. This can be explained by the fact that the Charter was signed (on 26 June 1945) when the atomic bombs were dropped on Hiroshima and Nagasaki (6 and 9 August of the same year). The intervention of the Security Council in this area can thus be explained by a broad interpretation of the provisions of the Charter in order to maintain international peace and security (Art. 2.4 and Chapter VII). The interpretation that the Council may make as to whether the nuclear programme of a state constitutes a threat to international peace and security or not may prove

¹¹ See GARCÍA RICO, Elena del Mar. *El uso de las armas nucleares y el Derecho Internacional. Análisis sobre la legalidad de su empleo*, Madrid: Tecnos, 1999.

to be controversial. Therefore, in the absence of an international treaty that bans the possession of nuclear weapons completely, the intervention of the Security Council is always going to be the subject of discussion, especially if we take into account that the Nuclear Non-Proliferation Treaty discriminates as it reserves the right of the five states which are permanent members of the Security Council to possess nuclear weapons whilst denying this very right to other states.

This reality means that other nuclear powers emerge on the periphery of the NPT, and even that states parties act on the sidelines of the treaty, stirring up further controversy around the issue.

Yet it may generally be considered that the legal basis for intervention of the Security Council in terms of nuclear disarmament and non-proliferation is contained within the provisions of the Charter of the United Nations. In accordance with the latter, the Security Council is the body responsible for maintaining international peace and security, which is why it falls to this body to evaluate and judge whether the nuclear programme of a state, the proliferation of this weapon, and its threat and use constitute a threat to international peace and security.¹²

In this respect, Chapter VII of the Charter of the United Nations confers decision-making and coercive powers on the Security Council with the aim of countering threats and restoring international peace and security. These are mandatory for all the member states of the international organisation: Article 39 of the Charter thus states that 'The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security'.¹³

Faced with a threat to peace, the Council could proceed to enact provisional measures, such as enforcement measures without the use of force and enforcement measures with the use of force. According to Article 41, 'The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and

¹² ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., 'Derecho, moral y eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad', in *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, vol. I, vol. I, University of Seville, Seville, 2005, pp.155-176. See also OETTE, L., 'A Decade of Sanctions against Iraq: Never Again! The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council', *European Journal of International Law*, vol. 13, no. 1, 2002, pp.93-104; WECKEL, Philippe, 'Santions du Conseil de sécurité: un champ d'étude interdisciplinaire par nature', in *Société Française pour le Droit international, Droit international et relations internationales: Divergences et convergences*, Paris: Pedone, 2010, pp.55-75; and CORTRIGHT, D., LOPEZ, G.A., GERBER-STELLINGWERF, L. 'The Sanctions Era: Themes and Trends in UN Security Council Sanctions Since 1990', in VAUGHAN, L. et al (eds.), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp.205-225.

¹³ Article 39 of the Charter.

the severance of diplomatic relations'.¹⁴

At the same time, Article 42 permits the Security Council to resort to military intervention if it deems that the aforementioned measures have not been adequate: the Charter provides that the Council 'may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. 'Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations'.¹⁵

On the other hand, the Charter of the United Nations affords the Security Council the mandate of regulating questions relating to disarmament and the non-proliferation of weapons of mass destruction. With the objective of promoting international peace and security and the non-proliferation of such weapons, Article 26 of the Charter decrees that the Council 'shall be responsible for formulating, with the assistance of the Military Staff Committee referred to in Article 47, plans to be submitted to the Members of the United Nations for the establishment of a system for the regulation of armaments'.

Article 47 confirms this, incorporating disarmament as one of the missions of the Security Council, as it stipulates that 'There shall be established a Military Staff Committee to advise and assist the Security Council on all questions relating to the Security Council's military requirements for the maintenance of international peace and security, the employment and command of forces placed at its disposal, the regulation of armaments, and possible disarmament'.¹⁶

The Nuclear Non-Proliferation Treaty: a discriminatory legal basis

On the other hand, the competences of the peace-keeping body relating to nuclear disarmament and non-proliferation are not only based on the provisions of the Charter of the United Nations, since these are also underpinned by the rules of international law, both under conventional and customary international law. In this regard, the NPT –considered to be the most universal agreement in this field– makes reference in its preamble to the Charter of the United Nations, establishing the following:

'Recalling that, in accordance with the Charter of the United Nations, States must refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations, and that the establishment and maintenance of international peace and security are to be promoted with the least diversion for armaments of the world's human and economic resources'.

¹⁴ Article 41 of the Charter.

¹⁵ Article 42 of the Charter.

¹⁶ Article 47.1 of the Charter of the United Nations.

By virtue of its provisions, the NPT confers on the universal organisation the two-fold function of verification (via the International Atomic Energy Agency) and sanction in the case of non-respect of the obligations incumbent on state parties.

However, the problem lies here in the fact that the scope of the NPT is not universal, and various nuclear powers are acting outside of the treaty. Moreover, the NPT establishes two 'categories' of states with different obligation regimes: on the one hand, the *de iure* nuclear states, Nuclear Weapons States, with the right to maintain their nuclear armaments, which are those that had carried out nuclear testing before 1 January 1967 (Article IX.3): The United States, the former Soviet Union -currently Russia-, the United Kingdom, France and China; and the remaining states, which do not have the right to develop nuclear weapons (Non-Nuclear Weapons States), among which those that have carried out nuclear testing after the designated date are considered to be '*de facto* nuclear proliferators'.¹⁷

Hence, from the outset, this treaty has been heavily criticised for enshrining a discriminatory system that permits five states –the same countries as those with a permanent seat on the UN Security Council, with veto rights- to possess the most powerful weapons in the world, and prohibits other countries from acquiring them. This situation has led to the hardening of positions among state groupings, sustaining constant tension as to the political-legal link between non-proliferation and disarmament. As a consequence, the countries that aspire to having their own nuclear arsenal view the declarations of those who legally possess nuclear weapons with suspicion, as the latter seek to impose limits on those who do not possess such weapons.¹⁸

As a matter of fact, the NPT establishes a system based on three fundamental pillars: non-proliferation, disarmament and the peaceful use of nuclear energy. However, the non-proliferation/disarmament relationship is another controversial topic, and it is the source of great tension. The states which possess nuclear weapons have thus driven the non-proliferation programme forward to a large degree and, as is only to be expected, they have focused on halting the spread of such weapons and nuclear capacity to other countries.

As a gesture of good will, a general clause was incorporated into the NPT -Article VI-, whereby those countries who possess nuclear weapons commit themselves to holding negotiations in good faith with a view to agreeing upon effective measures concerning putting a stop to the nuclear arms race and nuclear armament and to discuss a general and comprehensive disarmament treaty subject to strict and effective international control, yet without specifying what measures these would be nor setting a particular time

¹⁷ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. 'La Conferencia de Revisión del TNP: entre el desarme y la no-proliferación', *Análisis del Real Instituto Elcano*, no. 63, 2005, p.3.

¹⁸ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. *La no proliferación y el desarme en perspectiva histórica*, Colección de Estudios Internacionales no. 7, Bilbao: University of the Basque Country, 2010.

frame.¹⁹ The generic and ambiguous character of the clause reflects the real intention of the five nuclear powers of conserving their privileged status for an indeterminate period of time and their desire to monopolise the non-proliferation regime.²⁰

Finally, we should recall that the NPT does not lay down the measures to take against state parties who violate their obligations. Consequently, this lacuna affords the Security Council exclusive competence for decisions regarding all cases that pose a threat to international peace and security. This is precisely the source of major contention, since its five permanent members -with a right to veto- are the very same five *de iure* nuclear powers recognised by the NPT.

The evolution of Security Council practice: towards greater control of nuclear proliferation

Meanwhile, for a long period of time, the Council found itself paralysed due to confrontation among its members –above all due to rivalry between the United States and the Soviet Union during the prolonged Cold War-. Its actions in this regard did not reflect a particular interest on the part of its members to invoke the provisions of the Charter in order to tackle the threats to peace and security associated with the proliferation of armaments.

Amongst the modest initiatives launched by the Security Council at the time in this area, one which stands out is the creation of a commission for armaments –albeit for conventional ones not nuclear ones- in February 1947 at the request of the General Assembly.²¹ One of the very few resolutions that the United Nations body adopted in this field was its Resolution 135 (1960), of 27 May 1960, in support of continuing negotiations between members of the Council to refrain from the threat of use and the use of force, while at the same time calling for states to put an end to the arms race, to make efforts towards general disarmament and to proceed to the suspension of all nuclear tests.

In the same vein we encounter another relevant Security Council resolution, Resolution 255 (1968), of 19 June 1968:²² here, the Council recognises its responsibility

19 Ibidem, p.5 y ff.

20 FERNÁNDEZ COLÓN, Gustavo. 'El Tratado de No Proliferación Nuclear ¿Es posible el desarme?', in *Humania del Sur* (University of the Andes), no. 1, July-December 2006, pp. 47-64.

21 This commission was established by Resolution 18 (1947) of the Security Council, of 13 February 1947 (operative point 3), following the request of the General Assembly as set out in its Resolution 41 (I), of 14 December 1946. This commission was to be subsequently dissolved in 1952 –Resolution 97 (1952) of the Security Council, of 30 January 1952-.

22 Resolution 255 of the Security Council, adopted on 19 June 1968 with five abstentions, including those of France and Pakistan.

and that of the nuclear states regarding non-proliferation, as well as its commitment to intervene in the case of the use of these type of armaments by any state, while also recalling the use, in this regard, of the right to legitimate defence –of Article 51 of the Charter of the United Nations-.

On another occasion, the body tasked with maintaining peace decided, on the very basis of Chapter VII of the Charter, to enforce an embargo on arms and military material on South Africa, since it considered the acquisition of nuclear arms and material by this state to represent a threat to international peace, and required all states to refrain from any collaboration with this country for the manufacture and acquisition of nuclear weapons -Resolution 418 (1977), of 4 November 1977-.

Faced with this mediocre intervention and the inertia of the Security Council, the General Assembly took the initiative, by virtue of Article 11 de la Charter, of studying the general principles for cooperation and the maintenance of international peace and security, as well as the criteria which govern disarmament and the regulation of armaments. Nevertheless, its activity has been of very limited scope, and it cannot replace the role that the Security Council must play. The main reason for this is due to the fact that the Charter of the United Nations enshrines the competence of the General Assembly as subordinate to the Security Council in this field and it must limit itself to simply powers of recommendation.²³ This reality may lead to confusion among the bodies of the UN and end up paralysing the activities of the international organisation concerning disarmament and non-proliferation of weapons of mass destruction.

Nonetheless, the General Assembly has continued to take great pains to address this matter, such as convening high level meetings on nuclear disarmament, its staunch support for the negotiation and conclusion of a general convention on nuclear weapons that would establish their prohibition and destruction,²⁴ or the conclusion of effective international arrangements to afford guarantees to non-nuclear weapon States against the use or threat of use of nuclear weapons.²⁵

As the reader will be aware, from the end of the Cold War the Security Council began to be far more active. This stage began precisely with the Iraq-Kuwait crisis, which concluded with the adoption in the Security Council of Resolution 687 (1991). Since then, this body has adopted an increasing number of resolutions with different purposes and spheres of activity. Furthermore, it has equipped itself with extensive political responsibility and real authority since it bears the primary responsibility for the maintenance of international peace and security.

Therefore, given the ineffectiveness of the treaties and other international instruments, the Security Council has started to amass greater power. Its current role is not

23 Articles 11.2 and 12.1 of the Charter of the United Nations.

24 See, for instance, Resolution 69/58 of the General Assembly, of 2 December 2014.

25 See, for instance, Resolution 69/30 of the General Assembly, of 2 December 2014.

limited to intervening to maintain peace, but it has also become an international legislator and a guardian of international treaties to a certain degree. This development in practices affords the Council, in addition to the freedom to act, the power to decide how states should act, both those who are party to the treaties and those that are not.²⁶

In one sense, this growing prominence of the Security Council has provoked a great deal of uncertainty and suspicion among states. In accordance with international law, the international organisations may only generate new law by means of treaties or regulatory decisions, it thus remains unclear whether this body has the competence to legislate or control the compliance of international legal standards by states.

On the other hand, according to the NPT, the participation of the Security Council within the nuclear non-proliferation and disarmament framework is in line with the strategy of cooperation, meaning that this United Nations body may not create obligations that are not contained within the NPT. Its work does not consist in concluding a conventional regime, but instead it must confine itself to requiring states to act in a certain way when it deems their threatening to international security.

Following the Iraq-Kuwait case in 1990-1991, the Security Council formally proclaimed in a presidential statement on January 1992, for the first time, that the proliferation of weapons of mass destruction as such constituted a threat to international peace and security.²⁷

Years later, in its Resolution 984 (1995) this body reaffirmed that all states parties to the NPT must meet their obligations;²⁸ it thus urges all states 'to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to nuclear disarmament and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control' -as is stipulated in Article VI of the Nuclear Non-Proliferation Treaty-. At the same time, the Security Council offered guarantees to the non-nuclear states (parties to the NPT), assuring them that it would intervene in the event that one of these states were subjected to or threatened with an attack involving nuclear weapons by other states.

From our point of view, we may consider that the Security Council acted in a discriminatory manner and one inconsistent with spirit and the text of the Charter of the United Nations, since Article 24 thereof clearly stipulates that the responsibility of Council is to

26 WECKEL, Philippe. 'Le Conseil de sécurité des Nations Unies et l'arme nucléaire', *Annuaire Français de Droit International*, vol.52, 2006, pp.178-185.

27 On 31 January 1992, the Security Council met at Heads of State and Government level and approved Presidential Declaration S/23500 on the matter of 'The responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security'. The declaration states, among other things, that progress in the areas of disarmament, armaments control and non-proliferation are critical to the maintenance of international peace and security, and that the proliferation of all weapons of mass destruction poses a threat to international peace and security. It also underscores the need for all states to meet their obligations concerning the control of armaments and disarmament, as well as for them to avoid the proliferation of all weapons of mass destruction in all its aspects.

28 Resolution 984 (1995) adopted by the Security Council on 11 April 1995.

maintain international peace and security free of discrimination. That is to say, that this commitment applies to the members of the UN as a whole and not merely to the states parties of one treaty or another. The guarantees offered by the Security Council serve to urge the states parties of the NPT to continue to comply with the discriminatory regime of this treaty that preserves a state of affairs whereby it is exclusively the permanent members of the Security Council that possess of nuclear weapons, without calling on the latter to provide any guarantees towards total disarmament. Furthermore, in the event of the threat or use of nuclear weapons by one of these states, the Security Council will not be in a position to take the measures set out in this resolution, since the state in question will use its right to veto and paralyse activity within the Council.

In the same line of reasoning, the Council adopted Resolution 1540 (2004) in 2004.²⁹ Therein, the UN body affirms in its first paragraph that the ‘proliferation of nuclear, chemical and biological weapons, as well as their means of delivery, constitutes a threat to international peace and security’. It also recalls the responsibility and legitimacy of the Security Council regarding the adoption of enforcement measures in order to maintain international security. This resolution requires all states to exert control over weapons of mass destruction and the means to transport these (means of delivery), as well as preventing non-state actors from acquiring or using them. In this case, the primary body for the maintenance of peace widened its sphere of activity, including the fight against ‘international terrorism’ and ‘nuclear terrorism’ among its competences. These new ambiguous concepts will allow the Security Council to exercise greater control over states, as well as mandating new practices and conduct, without reaching an agreement concerning the circumstances that would constitute international terrorism or nuclear terrorism. In order to be in a position to do this, the Council, asserted its role of control and guardianship in this area by creating a subsidiary body called the ‘Non-proliferation Committee’, whose function was to examine the compliance of states with the aforementioned Resolution 1540.³⁰

The remit of this subsidiary body may be extended to include the supervision of the adherence of all obligations falling under the nuclear non-proliferation regime by means of control of the measures implemented by states as part of their national legislation in order to reinforce the regime. To begin with, this committee was created for a specific two-year term; however, Resolution 1673 (2006) of the Security Council prolonged its mandate until 2008,³¹ and subsequently continued to extend its mandate until its Resolution 1977 (2011) did this until 5 April 2025.³²

Despite the reticence of many of the members of the Security Council, in November

29 Resolution 1540 (2004) of the Security Council of United Nations, of 28 April 2004.

30 In operative paragraph 4 of Resolution 1540, the Security Council decided to create this committee, pursuant to rule 28 of its rules of procedure. See <http://www.un.org>.

31 Resolution 1673 (2006) of the Security Council, of 27 April 2006, paragraph 4.

32 Resolution 1977 (2011) of the Security Council, of 20 April 2011, paragraphs 2 and 3.

2008 the topic was successfully brought to the attention of this body once more and, under a general item of its agenda about the 'Maintenance of international peace and security', a new sub-topic was incorporated with the heading 'strengthening collective security through general regulation and reduction of armaments'. There then followed an open debate and a presidential declaration was approved.³³ On this occasion, the Security Council reiterated its belief that it was a 'necessity to strengthen international peace and security through, inter alia, disarmament, non-proliferation and arms control' as well the importance of 'the regulation and reduction of armaments and armed force' to promote international peace and security.³⁴

In a subsequent Security Council resolution on the matter, the body once again stresses the importance of the NPT, as well as its key role: indeed, its Resolution 1887 (2009) underlines the aspirations of the Council to achieve a world without nuclear weapons and reaffirms the importance of the NPT as it describes it as the cornerstone of the non-proliferation regime. All in all, it proclaimed its commitment to ridding the world of nuclear weapons and encouraged the creation of the conditions required for the objectives outlined in the NPT in order to promote international stability.³⁵

This Resolution 1887 (2009) was the first to really explore the issue of nuclear proliferation in depth. In the document, the Security Council aimed to renew its commitment in the area, as well as to set out its policies concerning all existing international instruments and to undertake an assessment of states' conduct. The aforementioned resolution welcomed initiatives to create nuclear weapons free zones and also gave its backing to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities, the International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism and the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty.

Additionally, this Security Council resolution expressed concern about the nuclear programmes of Iran and North Korea. Plus, finally, it required that all states reduce the use of highly enriched uranium as far as possible, alongside the strengthening of measures to control the export and financing of the proliferation of nuclear armaments.

In parallel to these measures, the permanent members of this body –presided by the United States– have sought to boost the political prominence of the Security Council by organising official summits on the matter. It is in these formal meetings where the nuclear powers establish strategies and guidelines to ensure that they retain exclusive legitimacy vis-à-vis the possession of nuclear weapons, as well as encouraging the adoption of resolutions in the Security Council aimed at gaining greater control over other states. In fact, on 24 September 2009, the United States, in their capacity as President of the Security Council, convened a presidential debate on nuclear non-pro-

33 Statement by the President S/PRST/2008/43, 19 November 2008.

34 In this regard, see STOIBER, Carlton. 'The United Nations Security Council and Nuclear Law' in OECD, *International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook*, Paris, 2010, p. 113.

35 Resolution 1887 (2009) of the Security Council, of 24 September 2009, operative paragraph 5.

liferation and disarmament.

The convening of this debate showed once more that there has been a significant shift in the way the Security Council has shouldered its responsibilities in the field of disarmament in recent years.

For example, in April 2009, the President of the United States, Barack Obama, gave a speech in Prague in which he already committed himself to work towards an ultimate goal, that of a world without nuclear weapons. Obama considered the existence of thousands of nuclear weapons to be the most dangerous legacy of the Cold War and stated that, paradoxically, while the threat of a global nuclear war had diminished, the risk of a localised attack had increased.

This is how the nuclear powers with seats in the Security Council have managed to consolidate these powers through this UN body as the only states in the world with the legal and legitimate authority to examine, coordinate and give effect to the efforts they deem appropriate to nuclear non-proliferation, thus diminishing the importance of international treaties in this regard and ignoring the disarmament objective provided for in the NPT.

Its initiatives demonstrate the capacity and the potential of the Security Council and its members to increase control in this area, as they issue decisions that are binding for the entire international community –practically all countries of the world are members of the UN, and as such agree to comply with Security Council decisions-³⁶ thus widening the scope of the obligations laid down in the treaties and multilateral agreements, including those states which are not parties thereto.³⁷

In this sense, the resolutions of the Security Council have primarily been adopted to bolster the privilege afforded to its permanent members by the NPT, since it recognises the legitimacy of their possession of nuclear weapons and at the same time banning the remaining states from acquiring them. In practice, these resolutions really guarantee the members of the Council the right to control and supervise the other countries.

The Security Council resolutions were criticised by various states, above all by the Non-Aligned, as they considered these matters to be general ones and that they should be dealt with within the United Nations General Assembly or in the Conference on Disarmament, and not within the Security Council. Moreover, some countries have decried the fact that the initiative to adopt these resolutions came primarily from the United States and its allies, with the aim of having more room for manoeuvre and control in the area of non-proliferation.

Furthermore, some states have expressed their disagreement with the existence of pro-

³⁶ Article 25 of the Charter of the United Nations.

³⁷ STOIBER, Carlton. 'The United Nations Security Council and Nuclear Law' in OECD, *International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook*, Paris, 2010, p. 112 and ff.

visions in the Charter that provide that the application of these resolutions is obligatory.³⁸

Such attitudes highlight the reticence of numerous states to accept this state of affairs, one of impasse, which may adversely affect international cooperation in the area; this thus indirectly fuels the nuclear ambitions of those states with advanced development and modernisation programmes, which would prefer to maintain them to offset the interventionism and supremacy of the so-called 'nuclear club'.

THE CONTROVERSIAL ACTIONS TAKEN BY THE SECURITY COUNCIL IN LIGHT OF THE VARIOUS NATIONAL NUCLEAR PROGRAMMES

If we follow the same line of analysis, the fact that the five countries which are permanent members of the Security Council are also the same states which may legitimately possess nuclear weapons, in accordance with the NPT, is a privilege that may function both as a regulating element and as a destabilising factor.

The reason behind this is that the members of the Security Council may let their own strategic interests prevail over their responsibility for maintaining international peace and security. In other words, the controversial right to veto within the Security Council affords its permanent members the possibility to obstruct, without further reasoning, any attempt by this UN body to respond to the violation of an international treaty or a situation that may pose a unequivocal threat to international security.³⁹

At the other end of the scale, the members of the Security Council may speed up the adoption of enforcement measures, by opting for exaggerated measures or even the use of force against a state without giving them sufficient time to seek alternative peaceful options.

It is worth underscoring that in this regard the Charter of the United Nations provides the Security Council with certain discretionary powers; that is to say, that members of the Council are fully within their rights to assess whether a situation constitutes a threat to international peace and security or not. This UN body thus has possesses undeniable decision-making competences concerning enforcement measures, which may go as far as to include the use of force, or even to overlook the particular case it is presented with, depending on the interests of its member states, in particular those of its permanent members.⁴⁰

38 Ibidem.

39 Article 27.3 of the Charter of the United Nations, whose wording states that 'decisions of the Security Council on all [substantive matters] shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members'.

40 Articles 39, 41 and 42 of the Charter of the United Nations.

This reality helps to explain the reason why the actions of the Security Council are generally characterised by their imprecision and controversial nature. The clash of political interests among its members has illustrated on many occasions –as will be outlined below– that it proves difficult for them to reach a consensus about a specific circumstance. This constraint increases the mistrust of the other states, at the same time as representing a source of mistrust and an element of fragility in the field of non-proliferation and nuclear disarmament in general.

Now, the efforts made by the Security Council could –and should– play a crucial role in this matter. However, the initiatives adopted do not match up with reality and the practices of its members. In fact, the diverging responses made by the UN body to the different cases of nuclear proliferation demonstrate the reflections above very well. The Security Council has varied its approach to the different cases that have represented a threat to international peace and security due to violations of the nuclear non-proliferation regime. Its intervention has been selective, unequal and adapted to each specific circumstance, as well as controversial on occasion. To illustrate this, we shall proceed to analyse different national nuclear proliferation programmes: on the one hand the cases of the state parties to the NPT, such as Iraq and Iran; on the other hand, the particular example of North Korea, which had been a party subject to the NPT and which withdrew in 2003; and last but not least we will examine those so-called nuclear powers who never ratified this treaty (Pakistan, India e Israel).⁴¹

Intervention of the Security Council against Iraq's alleged nuclear weapons programme

The case of Iraq is a case in point of major significance to the study of the practices of the Security Council and its members as regards nuclear disarmament and non-proliferation, since it reflects the controversy that might emerge within the Security Council and international law surrounding the issue of whether nuclear proliferation poses a threat to international peace and security *per se*.

To begin with, the resolutions issued by the Security Council concerning Iraq referred to its invasion of Kuwait. Here we will limit ourselves to the study of the most relevant resolutions relating to weapons of mass destruction.

As is generally known, after the first Gulf War (1991), the Security Council began to call for the Iraqi regime to eliminate all its weapons of mass destruction and its missiles with a range greater than 150 kilometres. The first key action in this regard was

⁴¹ See BONDÍA GARCÍA, David. 'Reflexiones teóricas sobre la progresividad en la imposición de sanciones por parte del Consejo de Seguridad', in BADÍA MARTÍ, A., PIGRAU SOLÉ, A., OLESTI RAYO, A., (coords.), *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*, vol. 1, Madrid: Marcial Pons, 2009, pp.55-80.

its Resolution 687 (1991):⁴² on its basis, the Security Council became directly involved in verification and disarmament processes through the functions of a body subsidiary to it created with this mandate in mind, the United Nations Special Commission on Iraq (UNSCOM).⁴³

From this point onwards, Iraq subjected itself to a far stricter inspection and control regime than that of the International Atomic Energy Agency (IAEA). Moreover, the country became the target of a set of stringent comprehensive sanctions, with serious economic repercussions for its population. Even over the first years in which these were in place (1991-1995), UNSCOM inspectors were able to reveal a variety of information about the Iraq's alleged clandestine nuclear programme despite the difficulties, obstacles and lack of cooperation shown by the government in Baghdad. The latter complained about the 'unacceptable' violation of its sovereignty that it believed this international mission represented, which led it to prohibit the entry of inspectors to many areas over its national territory.

On 13 October 1998, the Iraqi government decided to suspend all activities of the aforementioned United Nations Special Commission on their territory, a decision that the Security Council considered to be a flagrant violation of its Resolution 687. As a consequence, the Council approved Resolution 1284 (1999) establishing a new subsidiary commission within the United Nations (United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission, or UNMOVIC), with the objective of further reinforcing the international supervision system.⁴⁴ With this purpose in mind, the Security Council established a broader inspection regime, by means of the return of the constituent members of the United Nations Special Commission. On this occasion, the Council demanded the free, immediate, unconditional and unrestricted entry of its agents to all Iraqi installations, an obligation that was not even laid down by the IAEA.

Iraq seemed to cooperate at the beginning, yet it later rejected this new control and verification regime.⁴⁵ Given its lack of cooperation and the suspension of inspections, the Security Council unanimously approved a more demanding resolution in No-

42 This Resolution 687 (1991), of 3 April 1991, was adopted with 12 votes in favour, one against (Cuba) and two abstentions (Yemen and Uruguay).

43 UNSCOM was established by virtue of paragraph 9.b of the aforementioned Resolution 687 (1991).

44 Resolution 1284 (1999) of the Security Council, of 17 December 1999, operative point 1.

45 Nevertheless, until this point the international teams of inspectors undertook 300 inspections and thousands of visits to installations over the course of a period of less than one hundred months of activity in the Iraqi state. These operations put an end to the Iraqi nuclear, chemical and biological programmes, as well as the banned missile programmes. The operations allowed 48 Scud missiles (and their derivatives), 6 launch vehicles, 40 000 chemical weapons munitions, 690 tonnes of chemical weapons agents and 3 000 tonnes of precursor chemicals to be destroyed. Additionally, they proceeded to destroy a laboratory for the production of biological weapons as well as installations and materials related to its nuclear programme. See EL KHATIB, Fouad. 'Inspections et vérifications, leçons apprises du cas irakien', in FONDATION POUR LE RECHERCHE STRATÉGIQUE, *Les défis de la prolifération au XXIème siècle*, Paris, 2007, p.83.

vember 2002, Resolution 1441 (2002).⁴⁶ This step marked the last opportunity given to the Iraqi government to comply with the disarmament requirements laid down by international treaties and Security Council resolutions.

Resolution 1441 was the last to be issued on the matter before the invasion of Iraq by the US-led coalition in the spring of 2003. The nature of this resolution gave rise to two conflicting state and doctrinal interpretations: some saw it as an implicit authorisation for military intervention in Iraq, while for others the text was a mere warning, meaning that military intervention would have required another express vote in the Security Council.

Its text runs through the previous resolutions that the Security Council had approved on Iraq since 1990. Resolution 1441 (2002) also recognises ‘the threat Iraq’s non-compliance with Council resolutions and proliferation of weapons of mass destruction and long-range missiles poses to international peace and security’. In other words, we are talking about Chapter VII of the Charter here, and the Security Council is fulfilling its function of determining what poses (or where there is) a threat to peace and security.

The situation evolved dramatically, as in the absence of an *ad hoc* Security Council authorisation, the United States, the United Kingdom and other allied states launched military intervention against Iraq with the aim of bringing an end to Saddam Hussein’s regime. The government in Washington considered that a new Security Council resolution was not required to legitimise this intervention, as others had already been approved in the past that permitted it –such as Resolutions 678 (1990), 687 (1991) and 1441 (2002)-, and these very resolutions warned that the Security Council would take the necessary measures if Iraq did not comply with the obligations laid down therein.

Now, if we analyse these resolutions, we find that none of them can serve as a legal basis to legitimise the intervention of the United States and its allies in Iraq. Firstly, Resolution 678 (1990) condemned the invasion of Kuwait by Iraq and not an alleged nuclear programme or one for weapons of mass destruction –what is more, it was not approved unanimously-. Moreover, its text appears diffuse when it states that Iraq must comply with ‘all subsequent relevant resolutions [...] to restore international peace and security in the area’, as it seems to be legitimising the use of force in all resolutions that may subsequently be issued. Does this mean that the subsequent Resolution 1441 may justify the use of force because this is indicated in 678? At any rate, for those who do believe this to form a legal basis, it is worth recalling that in 1991 this international military intervention was supposed to be limited to the liberation of Kuwait and the restoration of peace and security, and not specifically to the disarmament of Iraq.

Secondly, in regard to Resolution 687 (1991), the Security Council recalls in the text that it has exclusive competence for decisions relating to the use of force and that it does not delegate its powers to any state. Consequently, the subsequent military intervention of the US and its allies in 2003 could not be based on this resolution.

46 Resolution 1441 (2002) of the Security Council, of 8 November 2002.

Thirdly, if we take a look at Resolution 1441 (2002), it is worth noting two important aspects: on the one hand, it states that the Security Council decides 'to afford Iraq [...] a final opportunity' and it does not explicitly include the use of force. Furthermore, neither does Resolution 1441 (2002) delegate, under any circumstance, powers to make any form of decision concerning the Iraqi crisis to states, or coalitions, as it states that this matter remains the exclusive competence of the Security Council.

The international military intervention in Iraq in 2003 was thus not underpinned by a sound international legal basis, since the Security Council is the only body that may authorise the use of force and it does not have powers to delegate decision-making competences to a state regarding when military intervention should take place.

As the reader will be aware, this military action occurred in the form of the invasion Iraq and was criticised by the international community, carving deep division within the heart of the Security Council, above all later on when international inspections revealed there to be no conclusive proof of the existence of weapons of mass destruction.⁴⁷

The motivations for the invasion were more political than ones justified on the grounds of international security, since the military attack in 2003 due to the 'suspected' possession of weapons of mass destruction proved to be disproportionate compared with the simple verbal international condemnations that the 'real' use of chemical weapons by Iraq in the eighties as part of its war against Iran had merited –as a clear and blatant violation of the 1925 Geneva Protocol and customary international law–; at that point neither the Security Council nor the United States adopted firm measures, despite the fact that an event of such gravity had required this at the time.⁴⁸

The credibility of the United Nations Security Council was seriously damaged, and the differences of opinions between its members weakened its actions. Moreover, the lack of conclusive evidence about whether Iraq possessed weapons of mass destruction cast doubt on the intervention of the Security Council.

Iraq eventually signed an Additional Protocol to its 1972 Safeguards Agreement in 2008, through which the verification capabilities of the IAEA vis-à-vis Iraq were

47 See NOVOSSELOFF, Alexandra. *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*, Paris: Bruylant, 2003, p. 333. For the 2003 invasion of Iraq and the role played by the United Nations see REMIRO BROTONS, Antonio. '¿Naciones Unidas o Naciones «a la orden»? in ROLDÁN PANADERO, Concha, MATE RUPÉREZ, Manuel Reyes, and AUSÍN DÍEZ, Txetxu (coords.), *Guerra y paz: en nombre de la política*, Calamar: Madrid, 2004, pp. 83-104; ANDRÉZ SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz. 'El Consejo de Seguridad en la guerra contra Irak: ¿ONG privilegiada, convalidador complaciente u órgano primordial?', *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 55, no. 1, 2003, pp.205-222; CASTILLO DAUDÍ, Mireya. 'La ocupación militar de Irak ante el Derecho Internacional', *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 55, no. 1, 2003, pp.223-245.

48 QUEVEDO RUIZ, José Ramón. 'Naciones Unidas y la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva. Logros y expectativas', in MINISTRY OF DEFENCE (ed.), *Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI*, CESEDEN Monographs no. 109, Madrid: Ministry of Defence, 2009, pp.132-139.

substantially augmented (as in the case of the other states that had ratified it), since the investigation was able to be extended to potentially undeclared activities. The Additional Protocol provides for an intensification of verification measures, extending these to the entire nuclear production cycle (uranium mines, all types of nuclear materials, residues and installations related directly or indirectly to the process), and the gathering of more detailed information to allow the inspectors to access all infrastructure, including environmental sampling.⁴⁹

The role of the Security Council in the light of North Korea's nuclear programme

North Korea has demonstrated that it possesses nuclear capacity. Despite international pressure, the government in Pyongyang was certain that obtaining military nuclear capacity was just a matter of time. One may consider that the origin of the North Korean nuclear programme seems to follow a lawful process adjusted to international standards. However, IAEA inspections soon discovered contradictions between North Korean government reports and the data it obtained through its own sources. The international inspections undertaken until 2002 proved the accusations of other countries (such as the United States), and concluded that North Korea had not given up on its military nuclear plans.

From December 2002, the government in Pyongyang opposed any IAEA inspection, in clear violation of the NPT.

In January 2003, North Korea announced it was to withdraw from the Nuclear Non-Proliferation Treaty after declaring that it had sufficient capacity to produce nuclear bombs.⁵⁰ The government of the country once again advanced its argument of the prior notice presented to the Security Council in 1993, the perceived threat to its survival represented by United States pressure, and the military manoeuvres carried out by the superpower in the region together with South Korea.⁵¹

The growing demands from US that were provoked by the change in attitude of the North Korean regime only served to justify its perception of feeling threatened.

49 SALAZAR SERANTES, Gonzalo de. 'El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI', Documentos CIDOB. Seguridad y Política Mundial, no. 4, 2004, p.15.

50 North Korea had acceded to the NPT on 12 December 1985. On 10 January 2003 it announced its withdrawal from this treaty in a public declaration. Yet the state parties to the NPT continue to express differing opinions about the real status of the Democratic People's Republic of Korea under the NPT. See the following link on the United Nations website

<http://disarmament.un.org/treaties/a/npt/democraticpeoplesrepublicofkorea/acc/moscow>

51 Letter from the Permanent Representative of the Democratic People's Republic of Korea to the United Nations of 12 March 1993 addressed to the President of the Security Council (doc.S/2003/91, Annex I, p. 2).

The government of Pyongyang opted for the first time to utilise a nuclear weapon as an instrument for blackmail, by boasting that it possessed this weapon, voluntarily placing itself in an unlawful position with respect to its commitments to international organisations and demanding trade-offs in exchange for respecting international treaties in the area of armaments control.

In February 2005, North Korea announced that it possessed nuclear weapons, and in July of the same year it carried out tests with various missiles: in 2006 and 2009 respectively it undertook subterranean nuclear tests. North Korea therefore recognised that it was a state that possessed nuclear armaments and it thus became a *de facto* 'nuclear power'.⁵²

Yet, in spite of the clear threat posed by the North Korean nuclear programme to international peace and security, and despite it having breached the provisions of the NPT with the covert development of its military nuclear programme over the period in which it was a state party to this treaty (between 1985 and 2003) according to the IAEA reports, the Security Council has been, in our view, less active in this case than with Iraq. To put it another way, the Security Council has not been as diligent as it should have been, despite the repeated reports submitted by the IAEA Board of Governors to the Security Council from 1993 onwards, according to which the government in Pyongyang had violated its Safeguards Agreement.

It was in 2006 onwards that the Security Council adopted the first measures against North Korea via its Resolution 1695 (2006), on ballistic missile proliferation.⁵³ This resolution was not based on Article 41 of the Charter of the United Nations –relating to enforcement measures not involving the use of armed force–, but the Security Council instead restricted itself then to calling on member states to exercise maximum vigilance and to prevent the transfer of missiles and weapons of mass destruction technology to North Korea.

Later on, on 14 October of the same year, and following the nuclear test announced by North Korea on 9 October 2006, the Security Council adopted Resolution 1718 (2006) by virtue of Chapter VII of the Charter –and in particular in accordance with Article 41 thereof⁵⁴ in which it condemned this nuclear test –which it considered to be a clear threat to international peace and security–, and called on North Korea to refrain from undertaking further tests, to suspend its ballistic missile programme and

⁵² CANOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé. *Pyongyang crisis permanente*, Madrid: Spanish Institute for Strategic Studies, Opinion Paper 24/2013, March 2013, pp. 5-13.

⁵³ Resolution 1695 (2006) of the Security Council, of 15 July 2006. See the letter of 4 July 2006 addressed to the President of the Security Council from the Permanent Representative of Japan to the United Nations (document S/2006/481).

⁵⁴ Resolution 1718 (2006) of the Security Council, of 14 October 2006, in which it sanctions North Korea after it undertook a nuclear test.

to return to the Non-Proliferation Treaty and the IAEA Safeguards.⁵⁵ In this regard, the aforementioned Resolution 1718 (2006) sets out a comprehensive set of embargo sanctions on arms and nuclear technology, as well as financial measures such as the freezing of funds, other financial assets and economic resources related to the North Korean nuclear programme located in any member state of the United Nations.⁵⁶

After a subsequent nuclear test that took place on 25 May 2009 in contravention of Resolution 1718 (2006), Japan, South Korea, France and the United Kingdom petitioned the Security Council to adopt new sanctions against North Korea; and on 12 June of the same year, the Council adopted Resolution 1874 (2009):⁵⁷ this included new embargo measures for armaments and nuclear and military technology in general, and at the same time it urged member states to inspect all commercial shipments destined for Pyongyang and suspicious vessels offshore, as well as preventing the provision of services to North Korean vessels that gave rise to reasonable grounds for suspicion, and to freeze any form of trading or financial exchange that may serve the nuclear ambitions of North Korea.⁵⁸

Finally, in response to the launch of a satellite by North Korea on 12 December 2012, the Security Council approved Resolution 2087 (2013) in January 2013, which condemns this and imposes new sanctions on the political regime in Pyongyang, with a view to hampering the continuation of its nuclear and missiles programmes.⁵⁹ In this regard, Resolution 2087 (2013) reinforces and widens the scope of the sanctions put in place by the previous resolutions 1718 and 1874, as it renders them more effective and wider-reaching, and imposes a more comprehensive, robust and rigorous sanctions regime on North Korea. Such sanctions include the freezing of assets in order to limit the country's ability to obtain financing, and various bans: travel bans to address the exchange of scientific information abroad, a ban on the transfer of dual-use products and one concerning the smuggling of other goods.

Despite the efforts of the Security Council, its resolutions have not been able to put a stop to, or even to slow down, this military nuclear programme; on the contrary, North Korea is determined to resist, whilst it continues to make progress with the modernisation and development of its capabilities. This reality calls the effectiveness of the Security Council into question: the body is seeking a diplomatic solution to the situation, constantly lending its support to the so-called Six-Party Talks, which until now have not reached an agreement on the issue due to the clash of interests that

55 Operative paragraphs 1-5 of the aforementioned Resolution 1718 (2006) of the Security Council.

56 Operative point 8 of the aforementioned Resolution 1718 (2006).

57 Resolution 1874 (2009) of the Security Council, of 12 June 2009.

58 Ibidem, operative points 9-20. See GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José. 'Corea: El sueño de una península unificada y desnuclearizada' in SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011*, Madrid: Ministry of Defence, 2012, p. 295.

59 Resolution 2087 (2013) of the Security Council, of 22 January 2013.

exists.⁶⁰ At the same time, the UN body has limited itself to proposing the potential modification of the sanctions that have been imposed, as well as threatening to adopt significant measures in the event of new nuclear testing or related launches, yet without specifying what these measures would be.

The Security Council has thus not considered other intervention options against this country, despite the fact that North Korea's constant provocation constitutes a clear threat to regional and international security that may lead to dire consequences, such as full-blown war breaking out and the promotion of nuclear proliferation in the region.

It is true that the United Nations unanimously condemns this state of affairs, yet the geostrategic interests in this region of the five nuclear powers who are permanent members of the Security Council limit any form of coordinated international action. Moreover, the threat of veto among its permanent members –above all China– hampers any initiative that contemplates armed intervention or any sanction that would be more direct than those currently in force.

Furthermore, the North Korean withdrawal from the NPT sets a precedent that obliges the Security Council to adopt measures as a result. The Vienna Convention on the Law of the Treaties of 1969 safeguards states' right of denunciation of treaties; in this case with North Korea, either this is an unmotivated treaty denunciation or it invokes reasons extrinsic to the treaty as laid down in the aforementioned Vienna Convention in its Articles 60-62 and 64 (material breach of the treaty, impossibility of performing a treaty, fundamental change of circumstances or conflict of the treaty with a new peremptory norm of general international law). Nonetheless, this right to withdraw from a treaty is subject to a number of rules, such as that of notification of the withdrawal being made months in advance.

Moreover, the NPT itself affords its states parties the right to withdraw from the treaty (Art. 10.1):

'Each Party shall in exercising its national sovereignty have the right to withdraw from the Treaty if it decides that extraordinary events, related to the subject matter of this Treaty, have jeopardized the supreme interests of its country. It shall give notice of such withdrawal to all other parties to the Treaty and to the United Nations Security Council three months in advance. Such notice shall include a statement of the extraordinary events it regards as having jeopardized its supreme interests'.

On 10 January 2003, North Korea announced that it was to withdraw from the treaty in a public declaration meaning that its withdrawal was to be effective three months later on 10 April of the same year. Nevertheless, this denunciation of a treaty does not comply with the requirements laid down for this purpose and, as a result, it provoked controversy. The arguments put forward by North Korea do not correspond

⁶⁰ These negotiations include North Korea, the United States, South Korea, China, Russia and Japan.

to those provided for in neither the NPT or the Law of the Treaties: the government in Pyongyang evoked its right to legitimate defence faced with hostile US policy; however, such a right may only be invoked in response to a prior armed attack or, at least, an imminent one –a condition that was not met here-, and the withdrawal of a state from the NPT should be notified not only to all states parties, but also to the Security Council. The latter was supposed to meet automatically and immediately in this case to assess the argument of security put forward by North Korea, to examine the repercussions for international peace and security and the measures that should be adopted. If a withdrawal places international peace and security in danger, the Security Council bears responsibility for responding accordingly in accordance with the Charter of the United Nations. What's more, the treaty does not recognise the concept of prevention but instead only the concept of reaction.

On the other hand, we may also consider this withdrawal from the NPT to have occurred after the treaty had been materially breached; in which case, for instance, according to the Vienna Convention on the Law of the Treaties, North Korea could not claim subsequent impossibility of performance of the NPT nor that of a fundamental change in circumstances as reasons for withdrawing from the treaty, as such reasons cannot be claimed by a state party that has provoked these with the violation of an obligation stemming from that treaty.⁶¹

Another point of contention concerning this withdrawal is the notification thereof: the NPT clearly stipulates that states must provide notice of their withdrawal three months in advance, and yet the government in Pyongyang decided to withdraw immediately without the mandatory notification. The only notification of a potential withdrawal from the NPT that North Korea submitted to the President of the Security Council was sent in 1993.

This supposed prior notice, which in reality was a political warning, was not even valid because it should have submitted a new one that included 'a statement of the extraordinary events it regards as having jeopardized its supreme interests'.⁶²

What is more, in accordance with international legal principles about international responsibility, withdrawing from a treaty does not absolve the state from assuming its international responsibility that results from a breach of the obligations that derive from the treaty in question over the period in which the country was a state party thereto. It should also be made clear that the nuclear resources and capabilities acquired whilst this state was a state party to the NPT, with the commitment given that these would be used for peaceful purposes, continue to be subject to the obligation of peaceful use, despite the fact that the state has withdrawn from the treaty. North

61 Articles 61.2 and 62.2.b of the Vienna Convention on the Law of Treaties; and GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. 'Introducción', in HIGHER CENTRE FOR NATIONAL DEFENCE STUDIES (CESEDEN), *Respuestas al reto de la proliferación*, Security and Defence Documents no. 27, Madrid: Ministry of Defence, 2009, pp.8-9.

62 Article 10.1 in fine of NPT.

Korea took advantage of cooperation with the IAEA on nuclear matters to divert this aid to its military nuclear programme.

Once it had acquired sufficient capacity, it announced its withdrawal from the NPT and continued to develop its own programme in clear defiance of the international community. This situation has led to an unprecedented state of affairs in the NPT that, without a shadow of a doubt, has implications for both international security and international law itself.⁶³

Iran's nuclear programme: a new test for the Security Council

The Iranian nuclear programme has been underway for several decades already and has been developed by various different governments as part of two different political regimes. This was especially true during the 1990s (following the Iraq war) and it then picked up speed this century when President M. Ahmadinejad came to power in 2005. In October 2003 the IAEA confirmed the existence of a secret Irani nuclear programme that was carrying out uranium enrichment.

There are a multitude of risks associated with the advancement of this nuclear programme. Nevertheless, the real threat lies in the fact that, since Iran is a state party to the NPT,⁶⁴ the development of a national military nuclear programme would deal a huge blow to the effectiveness of this treaty. Bearing in mind the failure of the international community faced with the situation in North Korea, the Iranian case had become a critical test for ascertaining whether international cooperation was capable of averting nuclear proliferation; if it was not able to, the world would turn into a far more dangerous and unpredictable place.

The Security Council was far more actively involved in this case, despite there being neither any conclusive evidence to this day as to whether or not Iran had been developing a military nuclear programme, nor a confession from regime of the ayatollahs that they had intended to manufacture atomic bombs. This thus begs the following questions: Does the Iranian nuclear programme constitute a threat to international peace and security that is greater than that posed by the North Korean, Pakistani, Israeli or Indian programmes? Is Iran reneging on its commitments made under the NPT?

All in all, the controversy provoked by the Iran's nuclear programme is mainly due to the opacity shown by the government in Tehran, a lack of transparency confirmed by

63 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. 'La proliferación nuclear en Asia', in SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *El auge de Asia: implicaciones estratégicas*, Strategy Paper no. 143, Madrid: Ministry of Defence, 2010, pp.165-201.

64 Iran signed the NPT in July 1968 and ratified it in 1970. See ZACCARA, Luciano. 'Irán y la cuestión nuclear', *Política Exterior*, no. 109, January/February 2006, pp.113-121.

insufficient information being supplied about its programme and a lack of willingness to cooperate, in the view of Israel and the United States, the major nuclear powers that are unsympathetic to Iran. The limited knowledge of Iran's various nuclear development activities and its refusal to suspend its uranium enrichment activities have raised suspicions about the potentially military nature of its programme and as a result international pressure has increased.

It is worth noting that, in principle, the NPT does not provide for any restriction whatsoever to the development of nuclear energy for civilian purposes, neither does it establish a threshold in this field. Exceeding the percentage of 20% of enriched uranium does not necessarily mean that one intends to develop a military nuclear programme, as some technologies employed for civilian use also require a high percentage of enrichment, which may even reach 80% -which is also the percentage required to produce atomic bombs-. That said, the development of such capacity by Iran does not necessarily imply that Iran intends to create nuclear weapons; therefore, in principle, it cannot be categorically confirmed that a state is seeking to acquire nuclear weapons based only on the fact that it is enriching uranium to a percentage above 20%.

On the other hand, the lack of cooperation shown by Iran not allowing IAEA inspectors to enter and supervise a number of its installations and plants does not necessarily mean that this country stood in violation of the NPT, although Iran is bound to comply with the Safeguard Agreement that it has signed with the IAEA.⁶⁵ *De facto* evidence to condemn Iran's nuclear programme thus does not exist. The probable aim of the Iranian regime was merely to demonstrate to the world that it possessed enough technological capacity to produce nuclear weapons if it felt that it was necessary. In this case, its nuclear programme aimed to reach strategic objectives, thereby achieving so-called 'virtual dissuasion' and acting within the bounds of the NPT.⁶⁶

All in all, the uncertainty has sounded alarm bells amongst the international community with respect to the development of this nuclear programme. The matter reached the United Nations Security Council, which, from mid-2006, had approved various resolutions demanding the Iranian government suspend its activities relating to the enrichment of uranium.

Right from the outset, the issue of this suspected military nuclear programme created a deep rift between positions both within the United Nations Security Council

65 The Safeguards Agreement between Iran and the IAEA has been in force since 15 May 1974 (<https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infircs/1974/infirc214.pdf>). Moreover, Iran had signed Additional Protocol 18 of December 2003, but it has not entered into force, and it is therefore not obliged to comply with it. See LARA FERNÁNDEZ, Belén. 'El programa nuclear de Irán y la estabilidad estratégica en la zona', in Higher Centre for National Defence Studies (CESEDEN), Information Bulletin, no. 292, Madrid: Ministry of Defence, 2005, p.7.

66 IBAÑEZ, Fernando. 'El programa nuclear iraní: estado de la cuestión y posibles escenarios', in Relaciones Internacionales (GERI-UAM), no. 16, 2011, pp. 140-143, at www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/271.html.

as well as the international community in general. While the United States, the United Kingdom and France believed that the matter of the Iranian nuclear programme should be put to the Security Council in order for the body to adopt appropriate measures, other states such as Russia, Pakistan, India and China –all nuclear powers– opposed the West's initiative of referring the Iranian issue to the Security Council and instead backed a negotiated solution. The same position was adopted by the members of the Non-Aligned Movement, which discredited the proposal of the West as an attempt made by developed countries to control weaker countries, and they trumpeted the right of all countries to access to peaceful nuclear technology.⁶⁷

While these countries did recognise the severity of the Iranian nuclear crisis, they rejected the West's conceptual approaches and did not wish the mistrust surrounding the Iranian nuclear programme to end up transforming 'uranium enrichment' into a violation of international law per se. In this regard, these countries expressed their will for the case of Iran to not become a precedent that would subsequently act against their own nuclear development plans.⁶⁸

Yet the growing suspicion aroused by this nuclear programme came to a head as the Board of Governors of the IAEA adopted a resolution in February 2006 that asked its Director to submit the case of Iran's nuclear programme to the United Nations Security Council. Moreover, the aforementioned Board of Governors deemed it necessary for Iran to re-establish the suspension of all uranium enrichment related activities, as well as research and development in this field.⁶⁹ The Iranian government's response was that it would not bow down to what it considered to be unfounded threats.

From then onwards, the Security Council proceeded to approve various resolutions on the matter –for instance, Resolutions 1737 (2006),⁷⁰ 1747 (2007),⁷¹ 1803 (2008),⁷² 1929 (2010)⁷³ and 2224 (2015).⁷⁴ These were adopted by virtue of Article 41 of the Charter of the United Nations -Chapter VII-, with a view to bringing greater pressure to bear on Iran so that it would suspend its uranium enrichment and ballistic missiles development programmes. The content of these resolutions includes sanction meas-

67 See PARADAS, Marion. 'Les crises de prolifération (Iran, Corée du Nord)', in Fondation pour la Recherche Stratégique, *Les défis de la prolifération au XXIème siècle*, Paris, 2007, p.12 and ff.

68 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. 'La proliferación nuclear en Asia', in SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *El auge de Asia: implicaciones estratégicas*, Strategy Papers no. 143, Madrid: Ministry of Defence, 2010, p. 19.

69 See UN News Centre, 6 February 2006, at www.un.org/apps/newsFr/storyFAR.asp?NewsID=11815&Cr=&Cr1=iran&Kw1=iran&Kw2=scell%E9&Kw3=.

70 Resolution 1737 (2006) of the Security Council, of 23 December 2006.

71 Resolution 1747 (2007) of the Security Council, of 24 March 2007.

72 Resolution 1803 (2008) of the Security Council, of 3 March 2008.

73 Resolution 1929 (2010) of the Security Council, of 9 June 2010.

74 Resolution 2224 (2015) of the Security Council, of 9 June 2015.

ures concerning those people and bodies related to the nuclear and ballistic missile programmes (notification and prohibition of travel, the freezing of assets, etc.); embargo measures for activity related to these programmes; bans on teaching or specialised training for related subjects; bans on the export of Iranian arms and restrictions to military and financial cooperation, as well as the carrying-out of inspections on Iranian vessels and aircraft.

On the other hand, the government in Tehran considered the measures adopted via the Security Council resolutions on the matter to be 'invalid' and 'unlawful' and claimed that these measures were hindering its nuclear programme, since it fell outside the framework of responsibilities established by the Charter of the United Nations insofar as it was of an exclusively civilian nature, without any military ambition whatsoever.

Nonetheless, it is worth noting that none of the resolutions issued by the Security Council call for recourse to the use of force, either explicitly or implicitly, and limit themselves to warning that, in the event that Iran does not comply with its obligations to the IAEA, the Security Council would proceed to adopt further sanctions as it sees fit.

To begin with, the United States was inclined to opt for armed intervention against Iran just as it had done with Iraq. However, in order to avoid making the same mistake twice, it corrected its initial position, as it recalled its disastrous experience in Iraq that had brought about major losses suffered in terms of finances, staff and reputation and legitimacy, and aligned itself with the position of the rest of the members of the Security Council in favour of a negotiated solution.⁷⁵

The enforcement measures adopted by the Security Council and implemented by the member states of the United Nations have ended up adversely affecting the Iranian economy, leading to major malaise within society. Perhaps it is this critical situation –if we disregard other strategic and political factors– that has been what has led the Tehran regime to involve itself further in the negotiations of the P5+1 Group,⁷⁶ which culminated in 2015 with various successive agreements with the aim of limiting and controlling their nuclear programme in order to guarantee its exclusively civil nature: first with a framework agreement in April,⁷⁷ and then a global agreement, from July 2015 –which

75 VELARDE PINACHO, Guillermo. 'Proliferación de armas nucleares. Irán y Corea del Norte', in SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *Proliferación de ADM y de Tecnología Avanzada*, Strategy Papers no. 153, Madrid: Ministry of Defence, 2011, pp.63-74.

76 See LARA FERNÁNDEZ, Belén. 'Negociaciones nucleares con Irán', in *Claves de Razón Práctica*, no. 240, 2015, pp.40-49. The initial talks were undertaken with France, the United Kingdom and Germany together with Iran, and from June 2006 the United States, Russia and China joined the negotiations. The interstate group that negotiated with Iran was thus made up of six countries, the five permanent members of the Security Council plus Germany (P5+1). The group was joined by the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, which led to the group being renamed E3/EU+3.

77 On the 3 April 2015, a framework agreement was signed on the basis of the Joint Plan of Action agreed upon in Geneva on 24 November 2013.

adopted the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) over the long term- and was endorsed by the Security Council in its Resolution 2231 (2015), of 20 July.⁷⁸

The JCPOA sets out restrictions to and international supervision of the Iranian nuclear programme, in exchange for the gradual lifting of sanctions against the country. With its five annexes, this agreement represents the culmination of a negotiation process that lasted almost twelve years.

On the one hand, this agreement aims to guarantee that Iran's nuclear programme is for exclusively peaceful purposes, as this state reaffirms that it will never procure, develop or acquire nuclear weapons. Yet, at the same time, Iran hopes to be allowed to complete a peaceful, domestic nuclear programme, which complies with the JCPOA and with economic and scientific considerations, and which would serve to boost confidence and foster international cooperation. The intention is that all activities under the Iranian nuclear programme be amalgamated into one commercial programme with purely peaceful purposes, which is to be compatible with international non-proliferation standards.⁷⁹

The JCPOA provides for several gradual steps established by mutual accord, with specific limits for the Iranian nuclear programme, including its uranium enrichment activities and R&D. It also makes a variety of verification measures available in order to guarantee the transparency of the process, such as the creation of a Joint Commission comprised of the E3/EU+3 and Iran to oversee the implementation of the agreement,⁸⁰ or the planned verification to be carried out by the International Atomic Energy Agency (IAEA) of the application of voluntary measures relating to nuclear energy set out in the JCPOA.⁸¹ Moreover, it provides for the periodic convening (at least every two years) of ministerial meetings between the parties with a view to assessing the progress made and to adopt appropriate decisions by consensus.⁸²

Nonetheless, the agreement reached makes it clear that its provisions and measures are only intended to be applied among the parties to the JCPOA, meaning that they

78 First operative point of the aforementioned Resolution 2231 (2015). In fact, on 14 July 2015, the 'Joint Comprehensive Plan of Action' agreement (JCPOA) was signed between Iran and the states making up the E3/EU+3 Group -China, the United States, Russia, Germany, France and the United Kingdom, together with the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy- (doc.S/2015/544). Security Council Resolution 2231 (2015), of 20 July, sets out this agreement in its Annex A. On the same date, the countries making up the aforementioned group and the European Union also presented a declaration with a view to promoting transparency and creating a climate conducive to full application of the JCPOA (doc.S/2015/545).

79 See section iv) of the general provisions of the JCPOA. In this regard, both parties (the E3/EU+3 and Iran) expressly recognise the Non-Proliferation Treaty (NPT) as the cornerstone of the nuclear non-proliferation regime.

80 Point ix of the general provisions of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA).

81 Section 15 of the general provisions of the JCPOA.

82 Points x and xvi of the general provisions of the PAIC.

do not set a precedent either for any other state or for the fundamental principles of international law and the rights and obligations provided for under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT); this safeguard has also been proclaimed by the Security Council.⁸³

To counterbalance this, the implementation of the JCPOA will result in the complete lifting all sanctions imposed by the United Nations Security Council,⁸⁴ as well as other multilateral and national sanctions imposed as a consequence of Iran's nuclear programme –including measures affecting access to trade, technology, financing and energy-.⁸⁵ For this purpose, the Security Council requested that the IAEA verify the measures adopted by Iran, that the Director General of this organisation inform the Board of Governors and the Security Council of Iranian fulfilment of its commitments and that the IAEA ultimately reach a conclusion as to whether all the nuclear material present in Iran continues to be allocated to peaceful activities.⁸⁶ Yet, even if that is the case, if a state that participates in the JCPOA notifies a material breach of the commitments made under the agreement, the Security Council may approve a resolution to revert back to the application of the previous sanction measures⁸⁷.

All in all, it is worth once again asking if Iran really intended to possess nuclear weapons and if it has truly been international pressure, symbolised in the enforcement measures decided upon by the Council, which led to a negotiated solution being achieved for the Iranian case. Admittedly, there was no proof of the military nature of the country's nuclear programme, meaning that is not clear if international pressure surrounding Iran was the result of a suspected Iranian breach of the NPT, if its nuclear development activities had themselves posed a threat to international peace and security, or instead was aimed at safeguarding the geostrategic interests of the Western powers, including Israel.

The Security Council vis-à-vis the nuclear powers which are not parties to the NPT

It also falls to the Security Council to address the situation of those nuclear states which have not acceded to the NPT, since the nuclear programmes of these states also

83 Ibidem, point xi; and Resolution 2231 (2015) of the Security Council, operative point 27.

84 Resolution 2231 (2015), operative paragraphs 7 and 8.

85 See sections 19-27 of the general provisions and the detailed Annex II of the JCPOA, with respect to the measures that the European Union and its member states as well as the United States commit to taking to lift sanctions against Iran.

86 Ibidem, operative paragraphs 4-6.

87 Ibid., operative paragraphs 11 and 12.

constitute a threat to international peace and security. The particular state of affairs in each case is a delicate issue for the body responsible for the maintenance of peace since the Security Council is not able to deal with them on the basis of the provisions of the NPT.

Following the rival nuclear tests undertaken by India and Pakistan in May 1998, the Security Council confined itself to condemning the threat that these tests posed to international security via Resolution 1172 (1998),⁸⁸ without this having major repercussions for the nuclear programmes of either of the two countries. In this resolution, the Security Council once more recalled that the United Nations Charter confers it 'the primary responsibility for the maintenance of international peace and security', but it did not draw practical practical consequences from this statement.⁸⁹

With the same backdrop, the President of the Security Council drafted two declarations about the tests carried out by both states, regretting that they took place, 'urging' the two states to renounce their nuclear ambitions and to refrain from carrying out further tests in the future.⁹⁰ For this purpose, they asked them to demonstrate good will and take immediate measures to relieve the tensions that existed between them.

These presidential declarations by the Security Council reveal the threat that such tests represent to the nuclear non-proliferation regime, and encourage parties to seek a peaceful solution. However, its dubious legal nature is an international source of obligation neither for state parties to the NPT, nor for the states acting outside of the treaty.

The Security Council is mandated by virtue of Chapter VII of the Charter to address such cases and take measures in order to counter any violation of disarmament and non-proliferation obligations –even if neither of these two states are parties to the NPT–, if it considers that the attitude of India and/or Pakistan constitutes a clear threat to international security. Yet, what is certain is that these two countries are engaged in programmes to modernise their nuclear capabilities, without this leading to any effective reaction from the Security Council. Resolution 1172 (1998) does not refer to Chapter VII of the Charter, which means that the Council wanted to evade its responsibility, by omitting to avail itself of the option to express itself with a coercive voice in these cases. Here, the Security Council did not classify such a situation on the basis of the enforcement provisions of the Charter so that it was not forced to draw

88 Resolution 1172 (1998) of the Security Council, of 6 June 1998.

89 In its operative point 11, Resolution 1172 (1998) recalls that, 'in accordance with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons India or Pakistan cannot have the status of a nuclear-weapon State', despite the fact that the two states are not parties to the NPT and that neither have they ratified the Comprehensive Test Ban Treaty of 1996.

90 Declarations of the President of the Security Council S/PRST/1998/12, of 14 May 1998, and S/PRST/1998/17, of 29 May 1998, addressing the nuclear testing undertaken by India and Pakistan respectively.

the appropriate conclusions.⁹¹

Last but not least, another controversial case is that of Israel. The probable existence of Israeli nuclear weapons poses a threat to its neighbours -above all Iran- and undermines stability and security by breeding mistrust and suspicion among the countries of the region. While Israel maintains its nuclear arms, there is reason to believe that the Iranian government will continue with the calculated ambiguity of its nuclear programme. Moreover, the Israeli strategy of a nuclear deterrent may have been used as an excuse by Bashar Al Assad's Syrian regime to continue to develop its chemical weapons. In the same vein, Egypt has refused to ratify the Comprehensive Test Ban Treaty and, in fact, has reiterated that its ratification of this treaty depends on Israel itself becoming a state party to the NPT. On the other hand, the existence of Israeli nuclear weaponry hampers the efforts of the international community to create a zone free of nuclear weapons in the Middle East.

Furthermore, Israel has acted unilaterally regarding the matter, without turning to the Security Council; let us recall, in fact, that in the past it carried out military intervention against Iraqi and Syrian facilities (such as, for instance, the destruction of the Iraqi Osirak nuclear reactor in June 1981).

Faced with these threats and the lack of commitment shown by states in the Middle East, the United Nations Security Council should take a position on this case: it should at least denounce the Israeli nuclear strategy and bring pressure to bear on the government of Tel Aviv, just as it did with Pakistan and India. However, the Security Council does not react in this way because Israel benefits from the US nuclear umbrella within this UN body. Furthermore, as is known, the United States traditional views itself as the guarantor of Israel's security, which has allowed the latter to feel legitimised to adopt any defence measure that it deems necessary, irrespective of whether it has received the endorsement of the Security Council.

CONCLUSIONS

The first consideration raised by the role played by the Security Council as a result of the different cases of nuclear proliferation is discouraging: it seems that its actions have been both controversial and useless at the same time. In our view, the major obstacle that the Security Council -and UN in general- faces in this area lies in the refusal of the nuclear powers to comply with the commitment made to make progress towards effective nuclear disarmament, as is laid out in the NPT. The lack of real will on the part of the permanent members of the Security Council has thwarted all initia-

⁹¹ On 1 August 2008, the IAEA Board of Governors adopted by consensus a safeguards agreement with India in order to enforce controls of the civilian nuclear facilities designated by this state. The agreement was signed on 2 February 2009.

tives. Whilst those states continue to possess enormous amounts of nuclear weaponry that is not subject to institutionalised international control, the Security Council will not have the sufficient power or legitimacy required to enable it to take a firmer and more forceful line in its decisions. In the light of this harsh reality, it is highly improbable that the other states -nuclear and non-nuclear powers- will lend themselves to satisfactory cooperation. Such evidence dashes any hopes entertained, at the same time as advancing nuclear proliferation.

On the other hand, the perception of the threat posed by each national nuclear programme is one that is not shared in the same manner by the different permanent members of the Security Council. These countries agree to tackle the trend of nuclear proliferation only so far as those efforts do not clash with their own national interests and, conversely, they scramble to promote measures and strategies against national programmes that they consider to be an obstacle to their strategic interests. The policies of the major powers against nuclear proliferation are thus discriminatory; that is to say, these states develop strategies and measures that are ambivalent and able to be adapted to their geopolitical and strategic interests, which leads them to encourage and support certain specific national nuclear programmes or, quite the contrary, to attack and bring pressure to bear to halt others.

The Security Council, principally as a result of the inertia and disagreements seen among its permanent members, tends to defer any collective response for too long, in such a way as to render nuclear disarmament and non-proliferation a mere illusion. This state of stagnation may degenerate with serious consequences, fuelling international insecurity and rivalries between states.

Unfortunately, and despite the conditions of its creation and commencement, the Security Council has remained a relatively passive body in this field, it functions with the aim of preserving the balance between predominant forces, and only operates in areas considered to be 'neutral', without breaking away from its traditional area of activity.

On the other hand, states that have been acquiring nuclear weapons or who harbour such ambitions do not cooperate with the international organisations in a satisfactory manner. In fact, they also try to take advantage of the inconsistencies of international politics, aligning themselves with one major power or another in order to further their nuclear programme, or simply to reap political and economic benefits: hence Pakistan did not hesitate to acquire its own nuclear weapons upon noting the lack of effective international sanctions brought against the militarisation of the Indian nuclear programme; in turn, seeing the lack of reaction from the Security Council in the cases of India and Pakistan, North Korea worked against the clock to acquire nuclear weapons, it withdrew from the NPT and revealed its status as a nuclear power once it was no longer party to this treaty. As a matter of fact, the absence of firm sanctions issued by the Security Council in these cases and the existing fragmentation within its midst could be factors that will incite other states to develop their own military nuclear programmes.

The clash of interests and distrust that exists between the permanent members of the Security Council is by no means conducive to consistent policy in the area. This leads to the logical conclusion that while the Security Council continues to stand fragmented, the architecture of our collective security will continue to lose credibility and effectiveness.

BIBLIOGRAPHY

AGUIRRE DE CÁRCER, Miguel, *Los nuevos compromisos de desarme y no proliferación nuclear*, Working Papers, no. 31, Elcano Royal Institute of International and Strategic Studies, Madrid, 2010.

ANDRÉZ SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, 'El Consejo de Seguridad en la guerra contra Irak: ¿ONG privilegiada, convalidador complaciente u órgano primordial?', *Revista Española de Derecho Internacional*, vol.55, no. 1, 2003, pp.205-222.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, 'Derecho, moral y eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad', en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, vol. I, University of Seville, Seville, 2005, pp.155-176.

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel, 'La proliferación nuclear en Asia' in SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *El auge de Asia: implicaciones estratégicas*, Strategy Paper no. 143, Ministry of Defence, Madrid, 2010, pp.165-201.

BONDÍA GARCÍA, David, 'Reflexiones teóricas sobre la progresividad en la imposición de sanciones por parte del Consejo de Seguridad', in BADÍA MARTÍ, A., PIGRAU SOLÉ, A., OLESTI RAYO, A., (coords.), *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*, vol. 1, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp.55-80.

BOTHE, Michael, 'Nuclear Weapons Advisory Opinions', in WOLFRUM, Rüdiger (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012-, online edition, at www.mpepil.com.

BROWNLIE, Ian, 'Some Legal Aspects of the Use of Nuclear Weapons', *International and Comparative Law Quarterly*, vol.14, no. 2, 1965, pp.437-451.

CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé, *Pyongyang crisis permanente*, Spanish Institute for Strategic Studies, Opinion paper 24/2013, Madrid, March 2013.

CASTILLO DAUDÍ, Mireya, 'La ocupación militar de Irak ante el Derecho Internacional', *Revista Española de Derecho Internacional*, vol.55, no. 1, 2003, pp.223-245.

CERVELL HORTAL, María José, 'Las armas nucleares y el Derecho Internacional', *Anales de Derecho* (University of Murcia), no. 15, 1997, pp.205-220.

- CORTRIGHT, D., LOPEZ, G.A., GERBER-STELLINGWERF, L 'The Sanctions Era: Themes and Trends in UN Security Council Sanctions Since 1990', in VAUGHAN, L. et al (eds.), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp.205-225.
- EL KHATIB, Fouad, 'Inspections et vérifications, leçons apprises du cas irakien', in FONDATION POUR LA RECHERCHE STRATÉGIQUE, *Les défis de la prolifération au XXIème siècle*, Paris, 2007, pp.81-85.
- FALK, Richard, MEYROWITZ, Lee & SANDERSON, Jack, 'Nuclear Weapons and International Law', *Indian Journal of International Law*, vol.20, 1980, pp.541-595.
- FERNÁNDEZ COLÓN, Gustavo, 'El Tratado de No Proliferación Nuclear ¿Es posible el desarme?', in *Humania del Sur* (University of the Andes), no. 1, July-December 2006, pp. 47-64.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (coord.), *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados*, IV Jornadas de Derecho Internacional Humanitario, University of Huelva-University of Seville, Seville, 1997.
- GARCÍA RICO, Elena del Mar, *El uso de las armas nucleares y el Derecho Internacional. Análisis sobre la legalidad de su empleo*, Tecnos, Madrid, 1999.
- GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José, 'Corea: El sueño de una península unificada y desnuclearizada' in MINISTRY OF DEFENCE, *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011*, Spanish Institute for Strategic Studies, Madrid, 2012, pp. 286-310.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, 'La Conferencia de Revisión del TNP: entre el desarme y la no-prolifерación', *Análisis del Real Instituto Elcano*, no. 63, 2005.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, 'Introducción», HIGHER CENTRE FOR NATIONAL DEFENCE STUDIES (CESEDEN), *Respuestas al reto de la proliferación*, Security and Defence Documents no. 27, Ministry of Defence, Madrid, 2009, pp.7-12.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, *El futuro del régimen de no proliferación nuclear: la Conferencia de Revisión del TNP de 2010*, Spanish Institute for Strategic Studies, Madrid, 2010.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, *La no proliferación y el desarme en perspectiva histórica*, Colección de Estudios Internacionales no. 7, University of the Basque Country, Bilbao, 2010.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, 'La no proliferación y el desarme humanitario', in *Política Exterior*, vol.29, no. 166, 2015, pp.40-52.
- GRIEF, Nicholas, 'The Legality of Nuclear Weapons», in POGANY, Istvan (ed.), *Nuclear Weapons and International Law*, Aldershot, Avebury, 1987, pp.22-52.
- HEARN, William R., 'The International Legal Regime Regulating Nuclear Deterrence and Warfare', *British Yearbook of International Law*, vol. 61, 1990, pp.199-248.

- IBÁÑEZ, Fernando, 'El programa nuclear iraní: estado de la cuestión y posibles escenarios', in *Relaciones Internacionales* (GERI-UAM), no. 16, 2011, pp. 135-164, at <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/271.html>.
- JADALI, Safinaz, 'Les sanctions contre l'Iran: peut-on parler d'une stratégie efficace?', in *Chroniques* (Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, Université du Québec à Montreal), 27 November 2012, pp.1-6, in http://dandurand.uqam.ca/uploads/files/publications/rflexions/Chroniques_OM-POH/36_chronique_Jadali_Iran.pdf.
- JANIS, Mark W., 'Do 'Laws' Regulate Nuclear Weapons?', in POGANY, Istvan (ed.), *Nuclear Weapons and International Law*, Aldershot, Avebury, 1987, pp.53-62.
- KADELBACH, Stefan, 'Nuclear Weapons and Warfare', in WOLFRUM, Rüdiger (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012-, online edition, www.mpepil.com.
- LARA FERNÁNDEZ, Belén, 'El programa nuclear de Irán y la estabilidad estratégica en la zona', in Higher Centre for National Defence Studies (CESEDEN), *Information Bulletin*, no. 292, Ministry of Defence, Madrid, 2005, at www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=oCDIQFjA-DahUKEwi79NyVk7jHAhVISRoKHVyPCeg&url=http%3A%2F%2Fdial-net.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4574826.pdf&ei=hAnWVbuiE-8iSadyepsAO&usg=AFQjCNFV45S3VxwjcVseOiczDoVtandjPQ&sig2=k8XoVaY3AEPtRPDnCs2N5w.
- LARA FERNÁNDEZ, Belén, 'Negociaciones nucleares con Irán', en *Claves de Razón Práctica*, no. 240, 2015, pp.40-49.
- MARRERO ROCHA, Inmaculada, *Armas nucleares y Estados Proliferadores*, University of Granada, Granada, 2004.
- MEYROWITZ, Elliot L., 'The Laws of War and Nuclear Weapons', *Brooklyn Journal of International Law*, vol.9, no. 2, 1983, pp.227-258.
- MOORE, John N., 'Nuclear Weapons and the Law: Enhancing Strategic Stability', *Brooklyn Journal of International Law*, vol.9, 1983, pp.263-268.
- NOVOSSLOFF, Alexandra, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*, Bruylant, Paris, 2003.
- OETTE, L., 'A Decade of Sanctions against Iraq: Never Again! The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council', *European Journal of International Law*, vol. 13, no. 1, 2002, pp.93-104.
- PARADAS, Marion, 'Les crises de prolifération (Iran, Corée du Nord)', in Fondation pour la Recherche Stratégique, *Les défis de la prolifération au XXIème siècle*, Paris, 2007, pp.12-16.
- POGANY, Istvan (ed.), *Nuclear Weapons and International Law*, Aldershot, Avebury, 1987.

- POGANY, Istvan, 'Nuclear Weapons and Self-Defence in International Law', in idem (ed.), *Nuclear Weapons and International Law*, Aldershot, Avebury, 1987, pp.63-83.
- QUEVEDO RUIZ, José Ramón, 'Naciones Unidas y la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva. Logros y expectativas', in MINISTRY OF DEFENCE (ed.), *Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI*, CESEDEN Monographs no. 109, Ministry of Defence, Madrid, 2009, pp.129-178.
- REMIRO BROTONS, Antonio, '¿Naciones Unidas o Naciones "a la orden"?' in ROLDÁN PANADERO, Concha, MATE RUPÉREZ, Manuel Reyes, and AUSÍN DÍEZ, Txetxu (coords.), *Guerra y paz: en nombre de la política*, Calamar, Madrid, 2004, pp. 83-104.
- SALAZAR SERANTES, Gonzalo de, 'El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI', *Documentos CIDOB. Seguridad y Política Mundial*, no. 4, 2004, p.15.
- STOIBER, Carlton, 'Le droit nucléaire au Conseil de sécurité des Nations Unies' in OECD, *Le droit nucléaire international: Histoire, évolution et perspectives*, Paris, 2010, pp.101-117.
- VELARDE PINACHO, Guillermo, 'Proliferación de armas nucleares. Irán y Corea del Norte', in SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *Proliferación de ADM y de Tecnología Avanzada*, Strategy Papers no. 153, Ministry of Defence, Madrid, 2011, pp.46-78.
- WECKEL, Philippe, 'Sanctions du Conseil de sécurité : un champ d'étude interdisciplinaire par nature', in Société Française pour le Droit international, *Droit international et relations internationales: Divergences et convergences*, Pedone, Paris, 2010, pp.55-75.
- WECKEL, Philippe, 'Le Conseil de sécurité des Nations Unies et l'arme nucléaire', *Annuaire Français de Droit International*, vol. 52, 2006, pp.178-197.
- ZACCARA, Luciano, 'Irán y la cuestión nuclear', *Política Exterior*, no. 109, January/February 2006, pp.113-121.
- ZARKA, Jean-Claude, *Relations internationales*, 4th ed., Ellipses, Paris, 2010.
- ZANDERS, Jean Pascal (ed.), *Nuclear Weapons after the 2010 NPT Review Conference*, Chaillot Paper no. 120, EU Institute for Security Studies, Paris, 2010.

- *Submitted: February 3, 2015.*

- *Accepted: April 14, 2015.*

Luis Francisco Cepeda Lucas

Infantry Lieutenant Colonel, Military Staff Officer. Máster en Military Art and Science, General Studies, in 2009, Fort Leavenworth (Kansas) y Máster en Military Art and Science, Theater Operations, in 2010, Fort Leavenworth (Kansas)

E-mail: lucepedalu@hotmail.com

CLAUSEWITZ'S THEORY ON WAR IN THE FIGHT AGAINST INSURGENCY (COIN): IS IT STILL VALID?

Abstract

Following the bloody attacks on Washington and New York on September 11, 2001, the United States got involved in a Global War on Terror, GWOT, leading military forces to insist on dedicating most of their human resources and materials in the fight against Islamist fanaticism and extremism throughout the world, in particular in Afghanistan and Iraq. But the need to confront this specific type of adversary in these two scenarios, and within its particular context, led the armed forces to adopt a special form of military power, different from that which had traditionally been used to face a conventional adversary.

Thus, the war on insurgency (COIN) in the last decade became the main focus for the American armed forces and for those from other western countries, with multiple implications in the organizational and doctrinal fields, and, above all, in the change of mindset of its participants, more prone to combat an adversary in symmetric terms, and with the application of maximum strength combat for a rapid and total destruction. In short, it meant a change in the paradigm of the preferred use of force in the military culture, and the way to wage war by the members of Western armies, particularly of the United States.

Therefore, the adoption of what may be called the "COIN paradigm" has dominated the action of the American armed forces to fulfill their mission in Afghanistan and Iraq up to the strategic change imposed by the Obama administration in 2012, moment in which there was a redirection of priorities of the essential postulates of the security and defense policy of the United States toward the Asia-Pacific scenario.

This has led one to question the current validity of the general principles identified in armed conflicts throughout history; in other words, the fundamentals of the theory on war that have controlled the organization, preparation, and equipment of armies in the past.

This article intends to analyze the persistence of the nature of war in its traditional concept, within the context of the COIN paradigm, as the form of conflict that prevails presently. To do so, the theory of war of the famous Prussian philosopher Carl von Clausewitz, published in his major work *On War*, has been used as a basis for this study. Written during the first half of the 19th century, in light of his experiences and reflections about the Napoleonic campaigns, it is still a required reference for all studies regarding the nature of war. This theory is analyzed in view of the basic principles of today's predominant adversary: insurgency, with COIN as the strategy to combat it.

The hypothesis for the development of this analysis is that war, in the sense of the struggle between the will of two adversaries to prevail, through the use of force, has intrinsic principles and a logic that are identifiable and can also be extended to the dynamics which are characteristic of a COIN struggle. The analysis undertaken will lead to the development of conclusions regarding the degree of applicability of the premises characteristic of a theory of war, such as the one of the famous Clausewitz in the struggle against insurgency and, with it, if the theory of the brilliant Prussian is still valid in a COIN context. In short, whether the death certificate of the famous Prussian should be issued, or he is still alive and in good health.

KeyWords

Counterinsurgency (COIN), Clausewitz, war theory, asymmetric warfare, global insurgency.

CLAUSEWITZ'S THEORY ON WAR IN THE FIGHT AGAINST INSURGENCY (COIN): IS IT STILL VALID?

INSURGENCY AND THE BASIC PRINCIPLES OF THE COIN PARADIGM

Categorizing the adversary in an armed conflict has had two main concepts. On the one hand is the regular or conventional enemy, with its armies having their organization, equipment, and doctrine adapted to their performance in the battlefield while facing an enemy with similar characteristics. On the other hand, there is another type of adversary, non-conventional or irregular, which in the last decades has been termed “asymmetric”, “terrorist”, “guerrilla”, “revolutionary”, “hybrid”, “irregular”, or even the most commonly used “insurgent”.

In the middle of the seventies, Professor Andrew Mack coined the term “asymmetric enemy”, which, as opposed to the conventional adversary, seeks its victory not through superiority on the battlefield, but by its preferred attack on the political will of the opposing side to continue the conflict, all the while avoiding open confrontation.¹ This depiction of the adversary occurs in the context of the post-Vietnam War era, and reflects the situation that the US had faced in previous years. The concept of “asymmetric conflict” then becomes popular, and finds an echo in American official documents and doctrinal publications beginning in 1995.²

Throughout the history of war, the search for the vulnerabilities and weaknesses of the adversary to exploit them to one's own benefit has been a constant feature. This form of confrontation of the weak against the strong, of David against Goliath, is as old as the history itself of armed conflicts. The work of Sen Tzu, military strategist and philosopher in ancient China, is famous. In the 5th century B.C., he referred to the advantage of avoiding a confrontation against the strengths of the adversary by making the most use of deception and deceit. This could lead to the conclusion that

1 “In every case, success for the insurgents arose not from a military victory on the ground – though military successes may have been a contributory cause – but rather from the progressive attrition of their opponents’ political capability to wage war. In such asymmetric conflicts, insurgents may gain political victory from a situation of military stalemate or even defeat.” MACK, Andrew. *Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict*. World Politics, Vol. 27, Number 2, January 1975, p. 177. <http://web.stanford.edu/class/polisci211z/2.2/Mack%20WP%201975%20Asymm%20Conf.pdf> (viewed August 2, 2015).

2 The first reference in an official American document regarding asymmetric confrontation is found in the main joint doctrinal publication, Joint Publication 1. *Joint Warfare of the Armed Forces of the United States*, published in January, 1995.

all conflicts are asymmetric by nature, based on the fact that each side always seeks to attack the weaknesses of the adversary with its own strengths.³ Furthermore, it could be argued that the US is the country with the most asymmetric armed forces in the world, insofar as no other nation can confront the military power of the US in symmetric or equal terms.⁴

Nonetheless, what gives validity to the concept of asymmetric conflict, and relevance to the subject of this article, is the preferred recourse on the part of the weaker side militarily to use innovative tactics and procedures, as opposed to the conventional ones, to compensate for its inferiority in the battlefield. This may be considered the basis for the concept of asymmetry in a conflict of war.⁵ The expert in strategy, Professor Colin S. Gray, characterizes the asymmetric threat mainly as one which uses irregular, unusual means and procedures that are not recognized by the laws and applications of war, and which try to avoid an efficient reply from our means and strategies, provoking, at the same time, a response that is disproportionate and indiscriminate.⁶

Within this conceptualization of the asymmetric adversary is where insurgency should be classified. The insurgent is the asymmetric adversary par excellence. It fundamentally seeks to undermine the will of political resistance in obtaining its objectives, by the use of means and procedures different from the ones characteristic of a confrontation in symmetric or conventional terms.

In the middle of the 20th century, the term “insurgency” begins to spread in reference to this essentially asymmetric adversary, led by different authors who may be considered as “COIN classics”.⁷ One of the most relevant is the French author David

3 BOWYER, Daren. The Moral Dimension of Asymmetric Warfare: Accountability, Culpability and Military Effectiveness. En Theodor VAN BAARDA y D.E.M. VERWEIJ (Eds.), *The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare. Counterterrorism, Democratic Values, and Military Ethics*. p. 137. Leiden, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

4 THOMAS, Timothy. Deciphering Asymmetry's World Game. *Military Review*, July- August 2001. p. 33. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/thomas_asym.pdf (viewed May 2nd, 2015).

5 MCKENZIE, Kenneth. The Revenge of the Melians: Asymmetric Threats and the Next QDR. MacNair Paper 62, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2000. p. 95. www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/mcnair62.pdf (viewed July 21st, 2015).

6 GRAY, Colin S. Thinking Asymmetrically in Times of Terror. *Parameters*, Spring 2002. p. 5. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/o2spring/gray.htm> (viewed July 21st, 2015).

7 Among those acknowledged as “COIN classics” are Mao Tse-tung, “Ché” Guevara, General Giap, the British C.E. Caldwell, T.E. Lawrence (better known as “Lawrence of Arabia”), Sir Robert Thomson, and Frank Kitson; and the French Roger Trinquier and David Galula. More recently, for the study of the development of the modern COIN paradigm, the Australian David Kilcullen, and the Americans John Nagl, David Ucko, Gian Gentile, Fred Kaplan, and General David Petraeus are required references.

Galula,⁸ who, in the sixties, wrote two works about his experience in the war of Algeria against the insurgency, which would have great repercussion in this area.⁹ For Galula, the essential purpose of COIN is to articulate “a reaction against insurgency”,¹⁰ which is why it is essential to know its procedures and purpose, in short, its final objective, to combat it effectively.

This final objective will always have an essential characteristic: its political nature. The insurgent activity always has an ultimate trait: an objective which may be generically described as political. This political objective may take different forms in order to satisfy religious, ethnic, or ideological demands, among others. It differs from other types of violence that are for mere economic enrichment, and are simply considered as organized crime.¹¹

Thus, the insurgents will try to subvert the existing political and social regime to alter the status quo through subversion, political action, insurrection, armed violence, and terrorism.¹² Every insurgent movement has its own objectives, whether it be the establishment of an independent nation-state from an occupying power, or to constitute a sort of Caliphate or an Islamist-type state, among others. In any case, the use of violence on the part of the insurgency will always have a common denominator: its political aim. It may be asserted that this is the fundamental characteristic of the insurgency.

After studying the literature of the COIN classics, as well as other relevant authors in this field, we may conclude that there are two defining characteristics of the insurgency with respect to other types of violence. On the one hand, is the use of tactics, techniques, and procedures different from the conventional ones, with contempt toward the laws and usage of war. On the other hand, is the need to have a population with similar interests that gives ideological support and materials to the insurgency and that constitutes, at the same time, the new battlefield where the conflict takes place.

Among the tactics, techniques and procedures that define the actions of modern insurgency, terrorism is the most common form of violence. The preferred objectives are found among the civilian population to cause a psychological impact and terror on

8 Galula has been referred to as “the COIN Clausewitz” in acknowledgement to the enormous influence his ideas have had for the composition of the modern COIN paradigm.

9 These works are “Pacification in Algeria 1956-1958”, written in 1963, and “Counterinsurgency Warfare”, in 1964, with the latter being the most relevant.

10 GALULA, David. *Counterinsurgency Warfare. Theory and Practice*. New York, Praeger Publishers, 2005. p. 43. (Original work published in 1964).

11 STEVEN, Graeme. y GUNARATNA, Rodham. *Counterterrorism: A Reference Handbook*. Santa Barbara, CA, ABC-CLIO Inc., 2004. p. 4.

12 KILCULLEN, David. *Countering Global Insurgency*. *Journal of Strategic Studies*, Vol. 28, No. 4, August 2005, p. 603. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402390500300956> (viewed October 15, 2014).

the community or society an objective with a disproportionate impact relative to the physical effects of its actions.¹³

Terrorism has been a form of violence widely used in the last decades,¹⁴ but which has reached an unprecedented degree with the attacks on September 11, 2001 in the US, and on March 11, 2004 in Madrid, among others. Terrorism, in the hands of the insurgency in Afghanistan and Iraq, within the context of the COIN operations carried out by the Western military forces in the past decade, has also found a new stage.

The second central characteristic of the insurgency is its appearance within the context of a specific sector of the population, of a given social group identified by its religious or ideological peculiarities, from which it receives support and which is the model of its actions. Mao Tse-tung referred to this reality when he declared that the insurgency must live “like fish in water”, referring metaphorically to the supporting social group that the insurgent necessarily needs to be able to carry out his actions.¹⁵

This led Sir Rupert Smith, retired British General with ample military experience, to assert that the current conflicts are “wars amongst the people”, with the battlefield blended among the civilian population, and in which this population is the objective to be attacked as well as to be defended.¹⁶

Given the *raison d'être* of COIN to counteract an insurgency,¹⁷ these characteristics which can be considered distinctive of an insurgent movement are, likewise, essential for the conceptualization of COIN. Furthermore, they serve to identify the two schools traditionally acknowledged for their approach in fighting against the insurgency.

13 REINARES, Fernando. *Terrorism and Anti-terrorism*. Barcelona, Paidós, 1998. p. 15.

14 Since the end of the 19th century, four “waves” or phases in the demonstration of the terrorist phenomenon must be discerned. The first is the “anarchist wave”, which would last about four decades since 1880. Following was the “anti-colonial wave”, which became apparent until the decade of the sixties, within the context of the wars of independence. The third was the “wave of the new left”, practically extinguished at the end of the nineties. And presently, we find ourselves in the last wave or “religious wave”. RAPOPORT, David. *The Four Waves of Modern Terrorism*. En CRONIN, Audrey Kurth y LUDES, James M. (Eds.). *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Washington, DC, Georgetown University Press, 2004. p. 46-73.

15 MAO TSE-TUNG. *On Guerrilla Warfare*. Translated by Samuel B. Griffith. Champaign, IL, University of Illinois Press, 1961. See Chapter 6, “The Political Problems of Guerrilla Warfare”, pp. 88-93.

16 SMITH, Sir Rupert. *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*. London, The Penguin Group, 2005. p. 3.

17 David Kilcullen, principal advisor in COIN to General Petraeus in Iraq, in 2007 and 2008, and later to the American Secretary of State Condoleezza Rice, and presently considered an authority for the study of COIN, has defined “counterinsurgency” as “the set of measures adopted to suppress an insurgency”, which are of a military, political, economic, diplomatic, and psychological nature. KILCULLEN, David. *Counter-insurgency Redux*. *Survival: Global Politics and Strategy*, 48:4, 30 Nov 2006, pp. 111-130. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/uscoin/counterinsurgency_redux.pdf (viewed August 14, 2014).

On the one hand, is the enemy-centric school, which interprets the fight against the insurgency in terms of application of military strength over insurgent elements and cells to neutralize or physically destroy them. On the other hand, the “population-centric” model considers the main focus of COIN to be protecting the population, and on gaining its acquiescence toward the counterinsurgent cause, thus depriving the insurgency of the support of the population.¹⁸

These are two different ways to interpret COIN; the first one more focused on counterterrorist actions and of direct action with the use of force, and the second, directed at nation-building tasks and of cooperation with the civilian population. Nonetheless, a COIN campaign always combines elements from both, changing even the priority of one COIN model to the other throughout time.¹⁹

This was the case of the Vietnam War, in which a COIN strategy, based on search and destroy operations, preferred by General Westmoreland, chief of the American forces in Vietnam, later evolved to a winning hearts and minds strategy with Westmoreland's successor, General Abrams.

CLAUSEWITZ AND THE ERRONEOUS INTERPRETATIONS OF HIS THEORY ON WAR

Clausewitz's theory on war has been and is “frequently quoted, rarely read, and understood very few times”.²⁰ There is a series of preconceived conceptual associations that identify Clausewitz's theory with the traditional and conventional theory of waging war, such that both concepts are referred to synonymously. Similarly, Clausewitz has been described by the famous British strategist and historian Sir Basil Liddell Hart as the “apostle of total war”, ascribing to his theory a preference for total war.²¹ Neither view reflects the truth about Clausewitz's thinking.

18 See SPRINGER, Nathan for a wide study of the characteristics of one and the other models of COIN, and the consequences of its application in Afghanistan. *Stabilizing the Debate between Population-Centric and Enemy-Centric Counterinsurgency: Success Demands a Balanced Approach*. Fort Leavenworth, Kansas, U.S. Army Command and General Staff College, 2011. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA547334 (viewed August 4, 2015).

19 U.S. GOVERNMENT. *Counterinsurgency Guide*, January 2009, p. 15. Bureau of Political-Military Affairs, Department of State. <http://www.state.gov/documents/organization/119629.pdf> (viewed August 4, 2015).

20 FRANKLIN, William. *Clausewitz on Limited Wars*. *Military Review*, June 1967. Págs. 23-29. <http://www.clausewitz.com/bibl/Franklin-ClausewitzOnLimitedWar.pdf> (viewed July 22, 2015).

21 BASSFORD, Christopher. John Keegan and the Grand Tradition of Trashing Clausewitz. *War and History*, v.1, no. 3, November 1994. <http://www.clausewitz.com/readings/Bassford/Keegan/> (viewed July 21, 2015).

There is a tendency to identify Clausewitz's arguments with a confrontation between contenders of equal capacity, with a symmetric conflict, in conventional terms. This argument has been used by some authors to conclude the non-applicability of Clausewitz's theory to the new paradigm of the current asymmetric conflict and the irregular war.²²

Other authors, although conceding that the essence of Clausewitz's theory has remained valid throughout decades, consider that the recent revolutionary changes in materials and technology require its revision and update.²³

An essential feature of Clausewitz's theory of war is that it was conceived without the prescriptive nature of other theories which, at that time, offered formulae and recipes for success in armed conflict.

Thus, the strategic models of von Bülow and Jomini, prominent military thinkers at the end of the 18th and the beginning of the 19th centuries, were based on geometric systems of advance lines and seizure of key geographic sites,²⁴ whose systematic application would necessarily lead to victory in an armed conflict.

In the case of Jomini,²⁵ he sets forth the annihilation of the adversary's armed forces as a sure way to obtain victory,²⁶ through the implementation of these basically systematic formulations. Thus, in these formulations, it is not possible to speak of the "art" of war, reducing its practice to a "science". Likewise, for von Bülow, the formula for success was based on the use of massive force and maximum firepower, such that the side that was able to apply these principles would necessarily be victorious. Military talent and genius became irrelevant.²⁷

The popularity that these theories enjoyed at that time was the reason that, around the middle of the 19th century, the appearance of Clausewitz's work did not generate

22 "Asymmetrical wars do not fit in with either Clausewitz's concept of war between basically equal parties or the traditional concept of international humanitarian law." PFANNER, Toni. *Asymmetrical Warfare from the Perspective of Humanitarian Law and Humanitarian Action*. International Review of the Red Cross, Vol. 87, Nr 857, March 2005, p. 158. http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_857_pfanner.pdf (viewed in May, 2014).

23 "Although Clausewitz' basic and most important theories are as valid today as they were when first set down on paper, the growing political, economic, and technological complexities of the modern world require the updating of his theories." HANDEL, Michael I. (Ed.) *Clausewitz and Modern Strategy*. London, Frank Cass, 1989. p. 10.

24 MARINI, Alberto. *De Clausewitz a Mao Tse-tung*. Pleamar, Buenos Aires, 1981. p. 44.

25 "Jomini also wrote of discovering 'secrets' and 'keys' to victory and, indeed, to the whole science of war." ECHEVARRIA, Antulio J. *Clausewitz and Contemporary War*. Oxford University Press. New York, 2007. p. 15.

26 NAGL, John A. *Learning to Eat Soup with a Knife. Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*. Chicago, IL, The University of Chicago Press, 2005. p. 18.

27 ECHEVARRIA. *Clausewitz and Contemporary War*. Op. Cit. p. 14.

many followers, given the preference at the moment for the theories that formulated principles or recipes to guarantee the success of war.²⁸ Nonetheless, it may be considered that those theories based on reliable formulas for victory were invalidated with the passing of time, due to the changing nature of the context where the armed conflict took place. This is not the case in Clausewitz, whose ambition was to obtain a “revolution in the theory of war”, basing his conception of the war phenomenon on the combination of his personal experiences, rigorous logic, and the analysis of historical examples.

A second argument set forth by Clausewitz's critics has to do with his ascribed preference for “total war”. In fact, in the first half of the 20th century, Clausewitz already had fierce critics, such as Basil Liddell Hart. This influential British thinker attributed to the Prussian writer the indirect responsibility for the tragedy that was World War I, due to the prevalence of Clausewitz's theses on the military thinking of the time, and the erroneous interpretation that the British military leaders had made of the concept of “total war” in Clausewitz's work.

This preference of the military strategists for the supposed “totalitarian” vision of war by Clausewitz would have been the direct cause of the appalling carnage of trench warfare, and the death of millions of combatants in the Great War.²⁹

Clausewitz has been misinterpreted as the proponent of a theory for “total war”, which could be attributed to an erroneous interpretation of his concept of “absolute war”. The North American professor and historian Antulio Echevarria, acknowledged as one of the most prominent experts in the work of the brilliant Prussian writer, has studied this point, arguing that the concept of “absolute war” set forth by Clausewitz in his work is actually associated with an endless escalation in the use of resources for conflict, which is unfeasible due to the inherent finite nature of the resources. Nonetheless, this concept has often been wrongly identified with “total war”,³⁰ a concept which Clausewitz does not even mention in his work.³¹ The total war undertaken by

28 “To Clausewitz, war was a messy affair that could not be reduced to a set of lessons or laws. Its uniqueness lay in its complexity, which could only be comprehended by the military genius. It is for this reason that Jomini's work, as well as that of other theorists who attempted to reduce war to a set of ‘principles’ that would guarantee success, was more popular than that of ‘On War’.” HANDEL. *Op. Cit.* p. 2.

29 “And Liddell Hart's sustained attacks bore fruit. For well over a generation, Clausewitz's reputation in the West was the one that Liddell Hart had conjured up: the ‘Mahdi of Mass,’ the ‘apostle of total war,’ the ‘evil genius of military thought,’ the man whose ‘gospel’ had been ‘accepted everywhere as true’ and was directly responsible for the pointless carnage of the First World War.” BASSFORD. *John Keegan and the Grand Tradition of Trashing Clausewitz. Op. Cit.*

30 ECHEVARRIA. *Clausewitz and Contemporary War. Op. Cit.* p. 40.

31 “The last [category of war], ‘total war,’ while widely attributed to Clausewitz, does not appear in *On War* at all and is in fact completely antithetical to his approach.” BASSFORD, Christopher. *Clausewitz in English: The Reception of Clausewitz in Britain and America*. New York, Oxford University Press, 1994. <http://www.clausewitz.com/readings/Bassford/Cworks/Works.htm> (viewed August 6, 2015).

Hitler's Germany has little to do with the idea of absolute war in Clausewitz's theory.

It was in the past decade when different prestigious authors, strategists, and academicians put an end to "Clausewitz's era" of war,³² upon the appearance of a new diffuse, irregular threat, different from that of conventional armies, and which led to a different way to conceive and wage war, apart from the one that traditionally characterized armed conflict. Among the most recent critics are the historian Martin van Creveld, for whom the new conflicts have rendered the classic theories by Clausewitz obsolete;³³ the strategist Edward Luttwak, who sees Clausewitz's model surpassed in the current period of "post-heroic war";³⁴ and Steven Metz, who considers it necessary to overcome the North American philosophy of war, predominantly Clausewitzian, to be able to carry out the indispensable transformation of its military forces.³⁵

On this issue, to evaluate the relevance of Clausewitz's theory in relation to the COIN paradigm, which is, and will likely be, the preferred method of the American armed forces and, by extension, of its Western allies, one needs to examine the following: Clausewitz's ideas regarding insurgency and irregular war, and, those considered to be core principles of Clausewitz's theory in relation to COIN.

IRREGULAR WAR IN CLAUSEWITZ'S WORK

Before the publication of the work that made him immortal, *On War*, Clausewitz had already shown interest for the study of guerrilla warfare. In his lectures given at the War College of Berlin in 1811, he stated his conclusions to the analysis of the rebellion in la Vendée in 1793-1796, the insurrection in the Tyrol in 1809, and above all, the Spanish War of Independence starting in 1808, which caused him to be labeled as

32 Complete work on Clausewitz and the school of thought regarding the new wars in SCHUURMAN, Bart. Clausewitz and the "New Wars" Scholars. Parameters, Spring 2010. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/2010spring/40-1-2010schuurman.pdf> (viewed on July 24, 2015).

33 "The present volume also has a message – namely, that contemporary 'strategic' thought is rooted in a 'Clausewitzian' world-picture that is either obsolete or wrong." VAN CREVELD, Martin. *The Transformation of War*. New York, Free Press, 1991. p. ix.

34 "Both [Napoleon's and Clausewitz's models] were fully appropriate to the circumstances of the two world wars and also of the Cold War as far as the planning of non-nuclear operations was concerned. Neither fits present circumstances, domestic or international." LUTTWAK, Edward N. *Toward Post-Heroic Warfare*. Foreign Affairs, May/ June 1995, p. 3. <http://www.foreignaffairs.com/articles/50977/edward-n-luttwak/toward-post-heroic-warfare> (viewed July 24, 2015).

35 METZ, Steven. *A Wake for Clausewitz: Toward a Philosophy of 21st-Century Warfare*. Parameters, Winter 1994-95, pp. 126-132. <http://www.clausewitz.com/readings/Metz.htm> (viewed July 22, 2015).

one of the first theoreticians on national liberation wars.³⁶ The Spanish case was put forward by Clausewitz in 1812 as an example to follow to liberate Prussia from the occupation carried out by the Napoleonic forces, upon the inability to defeat them on open ground, presenting the situation in Spain as a model to be followed for the mobilization of all the nation's resources in the struggle for independence.³⁷

In *On War*, Clausewitz dedicates a short chapter to what he calls "The People in Arms",³⁸ within the part dedicated to defense. This situation unfolds due to the incapacity of the regular forces to defend the territory against an invading army. The guerrilla forces should avoid the confrontation against the main body of this invading army, harassing it and denying its control of certain areas of the territory.³⁹ Thus, Clausewitz considers the use of guerrilla warfare in the context of conventional warfare, in view of the defeat of the regular forces, as a last resource, and always in coordination with their actions.⁴⁰

Over a century later, Mao captured the essence of this Clausewitzian concept. The employment of guerrilla warfare as a step prior to the constitution of regular forces, organized on the basis of and as evolution of the guerrilla forces, which are the ones that will finally obtain victory, presumes Mao's belief that the application of military force represented "the last stage of revolutionary warfare".⁴¹ Thus, the guerrilla forces should evolve in the context of revolutionary struggle toward armed formations of great significance, with the ultimate aim the creation of a regular army.⁴² For Mao,

36 "It is safe to say, then, that biographically and intellectually 'people's war' was at the heart of Clausewitz's career." DAASE, Christopher. Clausewitz and Small Wars. In: STRACHAN y HERBERG-ROTHER. Op. Cit. p. 183.

37 *Ibid.* p. 190.

38 CLAUSEWITZ, Carl Von. *On War*. Edited and Translated by Michael HOWARD and Peter PARET. New Jersey, Princeton University Press, 1984. See Book Six "Defense", Chapter Twenty- Six "The People in Arms". pp. 479-483. Historians Michael Howard and Peter Paret have been acknowledged as two of the best experts in Clausewitz's work.

39 "Militia and bands of armed civilians cannot and should not be employed against the main enemy force- or indeed against any sizable enemy force. They are not supposed to pulverize the core but to nibble at the shell and around the edges. They are meant to operate in areas just outside the theater of war – where the invader will not appear in strength – in order to deny him these areas altogether." *Ibid.* p. 480.

40 "For Clausewitz, guerrilla warfare was a strategy to be employed only if the regular armed forces were defeated. Furthermore, it should be executed in close coordination with the regular armed forces." HANDEL. Op. Cit. p. 16.

41 "Although Mao employed every technique he could devise to shift the correlation of forces, he knew that the final destruction of the Nationalist government would depend on a maneuver campaign by conventional forces: 'The concept that guerrilla warfare is an end in itself and that guerrilla activities can be divorced from those of the regular forces is incorrect'." HAMMES, Thomas X. *The Sling and the Stone. On War in the 21st Century*. St. Paul, MN, Zenith Press, 2004. p. 54.

42 "... Mao always regarded the ultimate aim as the creation of a regular army capable of meeting

therefore, guerrilla warfare is nothing but the initial stage of revolutionary strategy.⁴³

Likewise, this argument is adopted by “Ché” Guevara for whom the final victory will only be possible when the guerrilla army evolves to reach the characteristics of a regular army.⁴⁴ In Indochina, and later in the Vietnam war, General Giap, chief of the military forces of North Vietnam, who led the struggle first against the French, and later against the Americans, adopted the three stages defined by Mao, but gave priority to military operations with conventional forces rather than the strictly guerrilla forces. Thus, Giap launched several attacks with ample deployment of the regular forces, such as the campaign of the Red River Delta against the French in 1951, and against the Americans in South Vietnam in the Tet offensive in 1968, and the Easter offensive in 1972.⁴⁵ With this he seemed to look for a short-cut to the revolutionary process, moving forward the achievement of the third stage of confrontation in operations that may be considered conventional.

Therefore, it can be proven that Clausewitz not only dedicated his work and academic activity to the idiosyncrasy of irregular war and insurgency, but also that the main actors in the sphere of insurgency such as Mao Tse-tung, “Ché” Guevara and General Giap seemed to adopt Clausewitzian principles in their guerrilla activity.

TOWARDS A CONCEPTUALIZATION OF COIN WITHIN THE CONTEXT OF CLAUSEWITZ’S THEORY

On reaching this point, it is necessary to now study the two aspects which may be considered central and distinctive of Clausewitz’s theory on war, analyzing if they are still relevant in light of new times and the COIN struggle. These two pillars of the Clausewitzian theory are, on the one hand, the subordination of war to political ends, with the famous maxim “war is the continuation of politics by other means” as an es-

and defeating opponents on the conventional battlefield.” Ver Chapter 4, “Mao Tse- Tung and Revolutionary Warfare”, en BECKETT, Ian F. W. *Modern Insurgencies and Counter- Insurgencies. Guerrillas and their Opponents Since 1750*. New York, Routledge, 2001. p. 73.

43 “These guerrilla operations, established by Mao Tse-tung, must not be considered as an independent form of warfare. They are but one step in the total war, just one aspect of the revolutionary struggle.” VAN BAARDA y VERWEIJ D.E.M. Op. Cit. p. 387.

44 “It is well established that guerrilla warfare is a phase in war which does not have in itself opportunities to obtain victory, and is furthermore, one of the primary phases of war, and that it will proceed and develop until the Guerrilla Army, in its constant growth, acquires the characteristics of a Regular Army [...] Victory will always be the product of a Regular Army, even though its origins may be those of a Guerrilla Army”. GUEVARA, Ernesto “Ché”. *La Guerra de Guerrillas*. (Guerrilla Warfare) Centro de Estudios “Ché Guevara”. Nueva York, Ocean Sur, 2006. p. 7.

45 BECKETT. Op. Cit. p. 80.

sential paradigm in its conception.⁴⁶ And, on the other hand, the identification of the “trinity” represented by hostility and passion, chance and probability, and purpose, associated respectively to the people, to the military, and to the government, as core aspects or tendencies that constitute the nature of the phenomenon of war.⁴⁷

The interpretation of these two core aspects of Clausewitzian thinking in light of a COIN context will lead to conclusions about the survival of the theses of the Prussian philosopher about the preferential conflicts at the beginning of this 21st century, practically two centuries after the formulation of his theory.

War as a political act

Clausewitz considers war as an essential political act, as an instrument of policy, to whose end war is a subordinated effort.⁴⁸ This may be considered as the central argument of Clausewitz's theory and his fundamental contribution to the thinking about the nature of war: in short, his “Copernican revolution”.⁴⁹ Thus, the fundamental message of his work is the primacy of politics in the act of war, this being the central and defining element of the nature of war.⁵⁰ Consequently a “political determinism” can be seen in his theory, in the way that the social, cultural, economic, ethical, and other circumstances, involved in the war conflict are inevitably conditioned by politics.⁵¹

46 “... war is only a branch of political activity; that it is in no sense autonomous [...] The only source of war is politics [...] The main lines along which military events progress, and to which they are restricted, are political lines that continue throughout the war into the subsequent peace.” CLAUSEWITZ. *Op. Cit.* p. 605. See Book Eight, Chapter Six, “B. War is an Instrument of Policy”. pp. 605-610. See also Book One, Chapter One, paragraph 24. “War is Merely the Continuation of Policy by other Means”. p. 87.

47 “War is more than a true chameleon that slightly adapts its characteristics to the given case. As a total phenomenon its dominant tendencies always make war a paradoxical trinity – composed of primordial violence, hatred, and enmity, which are to be regarded as a blind natural force; of the play of chance and probability within which the creative spirit is free to roam; and of its element of subordination, as an instrument of policy, which makes it subject to reason alone. The first of these three aspects mainly concerns the people; the second the commander and his army; the third the government.” CLAUSEWITZ. *Op. Cit.* p. 89.

48 “...war is not merely an act of policy but a true political instrument, a continuation of political intercourse, carried on with other means.” CLAUSEWITZ. *Op. Cit.* p. 87.

49 HANDEL. *Op. Cit.* p. 7.

50 ECHEVARRIA, Antulio J. Globalization and the Nature of War. Strategic Studies Institute, March 2003. p. 5. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub215.pdf> (viewed March 24, 2014).

51 ECHEVARRIA. Clausewitz and Contemporary War. p. 84.

Nonetheless, this premise is questioned by some authors. The historian John Keegan affirms that war has basically cultural and religious reasons, leaving political considerations subordinated to them.⁵² Another of Clausewitz's notable critics, Martin van Creveld, believes that affirming that war serves the interests of politics is to imply rationality in the action of the nation-state through war, which is contrary to the intrinsic irrationality of war; this would invalidate this principle; thus, for van Creveld, war and politics can never be compatible.⁵³

Regarding the above, Antulio Echavarría holds that the phenomenon of war as it is taking place in the age of globalization is still basically a political fact, this being the essence of the nature of war.⁵⁴ It is precisely its consideration as a form of doing politics that explains the changes in the way of carrying out confrontations of war throughout history; changes that are due to the necessity to adapt to the political purposes of every moment.⁵⁵

The conceptualization of war as an action subordinated to political activity is at the epicenter of modern theories of civil-military relations, understood as the interaction among political and military leaders in the nation-state.⁵⁶ According to these, the political power should exercise the so-called "civil control" over the military power, which is its subordinate. According to the "normal" theory of civil-military relations proposed by Samuel Huntington in 1957 in his famous work *The Soldier and the State* as the desirable form of interaction among political and military leaders, the civil and military spheres should each keep to its own sphere of autonomy, with interference by either power undesirable, but in any case assuming the primacy of the civil power over the military power.⁵⁷

The Huntington theory about civil-military relations has prevailed over other theories that defend alternative forms of interaction between the two spheres and diverse

52 KEEGAN, John. *A History of Warfare*. New York, Alfred A. Knopf, 1994. pp. 24, 46.

53 VAN CREVELD. *Op. Cit.* pp. 33-62, 124-126.

54 "War is foremost a political act and that policy alone determines (or ought to determine) the object for which a war is to be fought, the scale of effort to be exerted, and the means to be employed. Since policy gives war purpose and direction, so the reasoning goes, it forms the central element in war's nature." ECHEVARRÍA. *Globalization and the Nature of War*. *Op. Cit.* p. 5.

55 "The fact that war was not an independent thing, but a sub-concept of politics also helped explain why its nature was so variable: war took on different forms over time to serve the diverse political purposes that call it into being." ECHEVARRÍA. *Clausewitz and Contemporary War*. *Op. Cit.* p. 69.

56 The concept of "civil-military relations" must be differentiated, in the terms referred, from that of civil-military cooperation, CIMIC. The latter related to the actions of collaboration and cooperation that military chiefs establish at all levels, to support the fulfillment of their mission, with the civil actors in general, with the local population and its authorities, as well as with national organizations, non-governmental, civil agencies and organizations. The sphere of CIMIC is, therefore, more ample than that of civil-military relations.

57 HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil- Military Relations* (19a. Ed.). Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2002. (Original work published in 1957).

expressions of the principle of “civilian control” over the military, but which under no circumstances questions the subordination of the latter to the aims of political power. The agreement between the basic principle of civil-military relations in the Western world and the central thesis of the Clausewitzian thought may, therefore, be confirmed: the subordination of war to the ends of politics.

Nonetheless, the possibilities new technologies provide nowadays, applied to the command and control systems to carry out military operations, allow for a detailed follow-up and in real time, by the civil authorities, of everything taking place in the operations zone. This imposes new demands from the leadership of war, by allowing a detailed and minute by minute supervision of the execution of the actions carried out by military forces in the field, to levels inconceivable decades ago. This leaves an open door to interference, not always desirable, by the political authorities down to the lowest levels, provoking at the same time inevitable tensions in the civil-military relations. As a last resort, it is the military command, and not the civilian leaders, who are the “managers of violence”,⁵⁸ and as such, should be able to undertake this task with due autonomy. But always in accordance with the guidelines emanating from the political power, as Clausewitz himself hastened to add.

In addition to the above is the aversion of Western public opinion toward their own casualties and the collateral damages among the population, which is a fundamental reason for the growing political control of military operations carried out in these conflicts, which in turn is favored by the tools that new telecommunications and information technologies bring within reach for “micromanagement” of the theatre of theater from the highest levels. The latter, along with the extension in time of military intervention, which is characteristic of stabilization operations carried out, brings as a result the adjustment of political aims of military action, to adapt them to the changing situation, and thus allow for an “exit strategy” that puts an end to the intervention, as has been recently demonstrated in both scenarios.

On the other hand, political power can move “hostile passions” of public opinion in support of the ends of war more easily than in days gone by, thanks to the possibilities offered by globalization, a distinctive trait of the current world. At the same time, globalization offers possibilities unknown until now, such that insurgent and terrorist groups can coordinate and, above all, spread their actions, thanks to new technologies and the advent of social communications and social media. Likewise, this globalization facilitates the proliferation of weapons of mass destruction or other new means of aggression, such as cyberwar.⁵⁹ In short, although the political power may make the most of the advantages of globalization in its struggle against insurgency, the latter can take advantage of the new possibilities it offers. All of this must be taken in the context that war has been, is, and will continue to be an essentially political act.

⁵⁸ HERSPRING, Dale. *The Pentagon and the Presidency. Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush*. Lawrence, KS, University Press of Kansas, 2005. p. 6.

⁵⁹ ECHEVARRIA. *Globalization and the Nature of War*. Op. Cit. p. 21.

From the point of view of the irregular or insurgent adversary, the essentially political nature characteristic of the activity of these groups previously set forth goes beyond mere criminal activity with lucrative purposes. For Mao Tse-tung, guerrilla warfare must have a defined political end in order to attain victory, in what may be considered a clear influence of Clausewitz's theories.⁶⁰

In fact, Mao directly quotes the Prussian philosopher in one of his essays, his influence noticeable even in the Maoist sentence: "politics is war without bloodshed; war is politics with bloodshed".⁶¹ The preeminence of the political factor for Mao is obvious.

The global insurgency represented by jihadist groups, despite their decentralized activities, has a clear political direction that provides the ultimate aim of their actions, and makes their center of gravity of a political and ideological nature, more than a physical one.⁶² The fatwa or edict proclaimed by Osama bin Laden in 1998, by which he called the jihad or "holy war against the Crusaders and Zionists",⁶³ is an example of the religious and political powers that the leader of Al-Qaeda appropriated for himself.⁶⁴ And the answer from the US to the dramatic attacks of 9/11, organized by the Bush administration around the declaration of "war on terrorism", endorses the political nature of the American reaction. The mere usage of the term "GWOT" indicated the intended political dimension of the American reply to the new threat.⁶⁵

Therefore, it may be asserted that the armed confrontation in the GWOT, later called the Long War, in which the COIN operations took place, is determined by the essentially political nature of the aims of its adversaries.⁶⁶ The US military operations

60 "As the first practitioner to define insurgency, Mao, like Clausewitz, understood that war is fundamentally a political undertaking." HAMMES. *Op. Cit.* p. 51.

61 BECKETT. *Op. Cit.* p. 73.

62 "Jihadist organizations, such as al-Qaeda, might well have decentralized cells and other sympathetic organizations operating globally, if somewhat autonomously. Nonetheless, a certain political unity can be found in their avowed hatred of apostasy and secularism." ECHEVARRIA. *Clausewitz and Contemporary War. Op. Cit.* p. 186.

63 After his fatwa in 1996, declaring war on the American forces that occupied the Holy Sites in Saudi Arabia, in 1998 Bin Laden also published a second fatwa in a London newspaper to declare the holy war or jihad against the Crusaders and Zionists. This second fatwa appeared signed by Osama bin Laden, leader of Al-Qaeda; Ayman al-Zawahiri, then leader of the group Egyptian Jihad; and various other leaders of radical Islamist groups. BIN LADEN, Osama. Declaration of War against the Crusaders and Zionists. *Al Quds Al Arabi*, February 23, 1998. http://www.pbs.org/newshour/updates/military-jan-june98-fatwa_1998/ (viewed July 21st, 2015).

64 Bin Laden issued a fatwa calling for jihad, indicating that bin Laden claimed religious authority (necessary to issue a fatwa) and political authority as a Muslim ruler (needed to issue a call to jihad). KILCULLEN. *Countering Global Insurgency. Op. Cit.* p. 598.

65 *Ibid.* p. 597.

66 "Both the United States and al-Qaeda are clearly using, or attempting to use, armed force to achieve ends that are as political as they are religious or secular in nature." ECHEVARRIA. *Clausewitz and the Nature of the War on Terror. Op. Cit.* p. 213.

and those of its allies in Iraq and Afghanistan have been led by a clear political aim, as well as that of its opponents, which allows the assertion that it was a “Clausewitzian conflict”.⁶⁷

The Trinitarian concept in COIN

The second aspect considered distinctive of Clausewitz's theory refers to the existence of three participating forces in war, the so-called “trinity”:⁶⁸ hostility and passion; chance and probability; and purpose, represented, respectively, by the people, the army, and the government. They are the three main aspects that form the phenomenon of warfare.⁶⁹ They act in a concurrent fashion, with a cause-effect relation among them, with the performance of each one influencing the others, and thus explaining the dynamism of the phenomenon of warfare throughout time. Likewise, they all contribute to define a “universe of war” characterized by violence, danger, friction, uncertainty, and physical effort.⁷⁰

According to Colin S. Gray, Clausewitz aspired to give birth to a general theory on war that could be applied to both regular and irregular warfare.⁷¹ The dynamic nature of warfare, as a consequence of the performance of the forces that take part in Clausewitz's conception of the trinity, makes unviable a prescriptive approximation to a theory of war that intends to be valid in a general way.⁷² This may be considered a

67 “The 9/11 attacks may have changed the character and even the nature of war. However, much of what happened thereafter, and especially the American invasions of Afghanistan and Iraq, does not support that proposition. Armed forces were used by the United States and Britain in the pursuit of political objectives: the actions of both governments were Clausewitzian in the most hackneyed sense.” STRACHAN y HERBERG-ROTHER. Op. Cit. p. 4.

68 With the term “Trinity”, the Prussian philosopher intended to put emphasis, on the one hand, on the distinctive nature of each one of these three aspects, but on the other hand, their belonging to an indivisible whole, the phenomenon of war, is a metaphor about the conception of the Holy Trinity in the Christian religion. See ECHEVARRIA. Clausewitz and Contemporary War. Op. Cit. p. 70.

69 “Clausewitz's wondrous trinity captures the principal tendencies or forces at work in war by bringing them together in the form of a brilliant synthetic metaphor.” ECHEVARRIA. Clausewitz and the Nature of the War on Terror. Op. Cit. p. 204.

70 ECHEVARRIA. Clausewitz and Contemporary War. Op. Cit. p. 74.

71 “A general theory of war and strategy, such as that offered by Clausewitz and in different ways also by Sun-tzu and Thucydides, is a theory with universal applicability. Because war and strategy are imperially authoritative concepts that accommodate all relevant modalities, a single general theory of war and strategy explains both regular and irregular warfare.” GRAY, Colin S. Irregular Enemies and the Essence of Strategy: Can the American Way of War Adapt? Strategic Studies Institute, March 2006. p. 4. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB650.pdf> (viewed July 21st, 2015).

72 “In a perfect world, understanding the nature of war would preclude attempts to use armed conflict to achieve

decisive factor when validating Clausewitz's theory as a model for the understanding of the current phenomenon of war. Thus, one mustn't look for an infallible formula for victory in a COIN context in the Clausewitzian theory, although one may consider if there are aspects in this theory that are applicable in the mentioned context, increasingly more frequent in current conflicts.

Regarding irregular wars, some authors do not acknowledge the validity of the trinitarian concept of war, because they consider these undertaken outside the framework of the nation-states, scope to which the trinity would be limited.⁷³ Given that the non-state actors wage war in a completely different way than the one undertaken by the states, we find the concept of "non-trinitarian war",⁷⁴ set forth by van Creveld as a way to discredit the validity of the Clausewitzian theory of war within the sphere of the GWOT.⁷⁵ Additionally, the existence of the war phenomenon is hardly acceptable outside the scope of the nation-states, to whom the monopoly of war has normally been attributed, which has constituted the norm since the signing of the Peace of Westphalia practically four centuries ago.⁷⁶

There is also a technocentric approach when representing this trinitarian viewpoint, which advocates the inclusion of a fourth dimension or determining element in the nature of the current war, which is the "material" component, derived from the recent technological revolution.⁷⁷ Nonetheless, it is acknowledged that in guerrilla warfare,

something it cannot. It would alert us to the fallacy of developing rigid, one-sided theories or formulae that purport to guarantee victory. The nature of war, as Clausewitz presented it, and which history validates, is too dynamic for that." ECHEVARRIA Antulio J. *Clausewitz and Contemporary War*. P. 77.

73 "The fact that nearly all the wars that have been fought in the last 15 years or so have had states involved on no more than one side (frequently the losing side) changes everything." LIND William S., SCHMITT John F., and others. "Fourth Generation Warfare: Another Look". Marine Corps Gazette, December 1994, pp. 34-37. <http://indianstrategicknowledgeonline.com/web/4Th%20GENERATION%20WARFARE%20ANOTHER%20LOOK.pdf> (viewed October 15th, 2014).

74 OSINGA, Frans. On Boyd, Bin Laden, and Fourth Generation Warfare as String Theory. On New Wars, 26 June 2007, p. 10. Oslo. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/boyd/osinga_4gw_boyd_copyright2007.pdf (viewed in May, 2014).

75 "The War on Terror is precisely the kind of conflict that scholars, such as van Creveld, wrongly refer to as 'non-trinitarian' on the grounds that it does not fit within Clausewitz's concept of the trinity." ECHEVARRIA. *Clausewitz and the Nature of the War on Terror*. Op. Cit. p. 217.

76 "The Four Generations began with the Peace of Westphalia in 1648, the treaty that ended the Thirty Years' War. With that treaty, the state established a monopoly on war. Previously, many different entities had fought wars—families, tribes, religions, cities, business enterprises—using many different means, not just armies and navies [...] Now, state militaries find it difficult to imagine war in any way other than fighting state armed forces similar to themselves." LIND, William. *Understanding Fourth Generation War*. Military Review, Sep- Oct 2004, p. 13. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/lind.pdf> viewed June 13th, 2014).

77 The impact of the technological revolution on warfare is not simply quantitative or environmental- it is indicative of a much deeper qualitative and psychological change as well [...] For this reason, I suggested adding a fourth material dimension Clausewitz' triad, which is based on the three human,

passion as represented by the people is more important than this fourth dimension represented by technology.⁷⁸ Thus, although the advances in information warfare have altered the way war is conducted, they have not altered its nature.⁷⁹

The civilian population, the military forces, and the government, the trinitarian elements of the theory of war for Clausewitz, may be considered as the “three legs of a stool” which exemplify the essential relationship that must exist among the civil, political, and military authorities in the struggle against insurgency.⁸⁰ These three elements interacting in the phenomenon of war correspond, therefore, to many other institutions which, throughout the history of conflicts, may adopt different forms of expression, but which are the repository of the same tendencies: hostility and passion, chance and uncertainty, and purpose.⁸¹

In a COIN struggle scenario, these elements are perfectly identifiable. Mao knew how to interpret correctly the three interacting tendencies in all armed conflicts when developing his theory on guerrilla warfare, conceding to the people, with its potential of hostility and passion, the priority over the rest,⁸² although it was the synergistic concurrence of these three tendencies that decided the final victory of Mao's insurgency over the nationalist Chinese government.

In this sense, it coincides with Clausewitz's vision about the value of passion provided by the national enthusiasm of the population,⁸³ which, in the case of guerrilla

political, and organizational dimensions.” HANDEL. Op. Cit. p. II.

78 *Ibid.* p. 61.

79 LONSDALE, David. Clausewitz and Information Warfare. En STRACHAN y HERBERG-ROTHE. Op. Cit. p. 249.

80 “As with all warfare, it is impossible to divorce the military from the political and civil. Crucially, the interrelationship between the respective leaders creates the conditions for success and for failure.” BENEST, David. British Leaders and Irregular Warfare. En VAN BAARDA y VERWEIJ D.E.M. Op. Cit. p. 174.

81 ECHEVARRIA, Antulio J. Fourth-Generation War and Other Myths. Strategic Studies Institute, November 2005. p. 7. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=632> (viewed January 6th, 2014).

82 “Mao's contribution to the theory of warfare is an even closer interlinking of the people, the army, and the government than that discovered by Napoleon and analyzed by Clausewitz. In fact, the people in and of themselves were the greatest weapon the Communists possessed, both in their struggle against the Japanese invaders and in the temporarily postponed fight against the Nationalists. In Mao's own words, “The richest source of power to wage war lies in the masses of the people.” NAGL. Op. Cit. p. 21.

83 “Clausewitz emphasizes that national enthusiasm cannot only be used offensively to conquer foreign countries but also defensively to protect the national homeland. For him, people's war is the defensive side of the offensive ‘levee en masse’ [...] National will -or, to use more current parlance, political identity- is particularly crucial in asymmetrical constellations, since it tends to help the underdog.” DAASE. Op. Cit. p. 192.

warfare, would have more preponderance over the other two trinitary tendencies.⁸⁴ In fact, the struggles against communist insurgencies do not represent a new form of war, but rather the adaptation to Clausewitz's trinity, such that the decisive value that the Prussian philosopher gave the defeat of the enemy's army has been substituted in COIN for the need to defeat the will of the population to support the insurgent cause, thus obtaining its separation from it.⁸⁵ It is, in short, what the COIN schools "focused on the population" defended, which became prevalent in the "Long War" carried out mostly in Afghanistan and Iraq.

Therefore, in the COIN scenario which has been adopted by the Western military forces, these three tendencies that comprise the trinitarian concept of war for Clausewitz must also be identified, although with certain adaptations. Thus, the tendency that represents hostility and passion is identified with the population that supports the insurgent cause, in the case of the GWOT with the Muslim community, which considers itself offended for what they perceive as humiliations and aggressions from the West. The second trinitarian tendency, the political end or aim, has been defined by the leaders of the global insurgent movement which tries to give a political aim to its struggle against "infidels and apostates", as has been represented for a long time by the Al-Qaeda high command,⁸⁶ although they have been recently substituted by other groups.

And the third tendency, chance and probability, represented by the military forces, are identifiable with the armed jihadist cells, those who support them, and those who would form part of them if given the opportunity. This element acts in accordance with the guidelines provided by those in a position of direction or some semblance of government, as well as by its interaction with the Muslim community, which they must necessarily attract to their cause. Thus, the three tendencies that represent the trinitarian vision of war for Clausewitz are identifiable, as is the cause-effect relation among all of them.

Therefore, it may be concluded that the three tendencies that compose the trinitarian concept of war for Clausewitz are present in all types of conflicts and thus, also in a COIN environment.⁸⁷ Throughout the history of conflicts, hostility, chance, and purpose have always been present at different levels of intensity and importance, as

84 HEERWAGEN, Belinda. Carl Von Clausewitz and his Relevance as a Contemporary Theorist. U.S. Army War College. Carlisle Barracks, PA, March 2007, p. 8. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA468496> (viewed October 7, 2014).

85 "Far from Communist insurgency's being a new kind of war, it is in fact merely an adaptation of Clausewitz's "remarkable trinity" [...] Now defeating the army required that the people be defeated as well -or at least persuaded not to fight on behalf of, nor even support, the insurgents." NAGL. Op. Cit. p. 25.

86 ECHEVARRIA, Antulio J. Clausewitz and Contemporary War. Pág. 75.

87 "Indeed, his portrayal appears accurate, for we find these forces present, in varying degrees, in every war, ancient or modern, traditional or otherwise. From the standpoint of the war on terror, for instance, hostility is quite a strong force indeed." ECHEVARRIA. Fourth-Generation War and Other Myths. Op. Cit. p. 6.

is also identifiable in the "Long War".⁸⁸ These are the three primary and distinctive tendencies of the Clausewitzian trinity, which have remained unalterable.

Complementary to the three primary tendencies, hostility, chance, and purpose or rationale are what may be considered secondary elements of the trinity, on the basis of collective groups and institutions associated with each one of the primary elements. These are, respectively, the people, the army, and the government. They themselves do not constitute the essence of the trinitarian concept of war, but rather subjective representations of them, and change with the passing of time.⁸⁹ But the primary tendencies, Clausewitz's trinitarian basis, remain unalterable, as has been previously stated.

As a result, it is in the confusion about what Clausewitz's trinity tendencies mean that one of the reasons argued to invalidate his theory lies. The people, the army, and the government are only secondary trinitarian tendencies, which are modified and adapted, with different portrayals according to the type of conflict and operative environment.

Identifying Clausewitz's trinitarian conception with these three tendencies is a reductionist and simplistic view of its real meaning.⁹⁰ Nonetheless, the interaction of the three primary trinitarian tendencies is identifiable in the COIN campaigns that predominate in the military operations at the beginning of this century.

In this sense, a strategy to effectively fight against the threat from the global jihad must deal with each one of the three tendencies of the triad, constituting in any case the tendency "passion and hate" or hostility, represented by the whole of the Muslim population potentially favoring this type of global insurgency, which is the one that must receive a higher priority from the Western governments,⁹¹ which is in agreement with Mao's principles about guerrilla warfare mentioned above. In short, it is about preferably implementing a "population focused" COIN.

All of the above, together with the identification of the fundamental features of his theory of war in the characteristics of the current paradigm of the conflict, lead to the conclusion that Clausewitz's theory of war maintains its validity in explaining the

88 ECHEVARRIA. *Clausewitz and Contemporary War*. Op. Cit. p. 74.

89 "... the trinity is not the people, government, and military -as some have argued, but rather the principal tendencies: hostility, purpose, and chance. Clausewitz held that the institutions themselves to be little more than the subjective representations of those tendencies. Thus, the fundamental problem with so-called non-trinitarian war is that it does not understand the concept it purports to negate." ECHEVARRIA. *Clausewitz and the Nature of the War on Terror*. Op. Cit. p. 217.

90 WILLIAMSON, Steven. *From Fourth Generation Warfare to Hybrid War*. Strategic Studies Institute. U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA, 2009. p. 10. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA498391 (viewed August 6th, 2015).

91 "... the most important element for United States policymakers to consider in the War on Terror is the passion of the mass of people who adhere to radical Islam [...] The GWOT cannot be won unless or until the number of people who believe in radical Islam's central tenets – namely its antipathy toward Western values – is greatly reduced, or until they can be persuaded to eschew violent means." HEERWAGEN. Op. Cit. p. 9.

war phenomenon that characterizes the framework within which the current COIN operations take place.⁹²

CONCLUSIONS

In spite of the Copernican turn that President Obama's North American administration has tried to carry out to avoid future implications in conflicts to build nations and fight against insurgency, in response to what may be called the "Afghan-Iraqi syndrome", these types of wars will prevail in the newly begun century. They have their conceptual roots in asymmetric conflicts, in which one of the sides consciously resorts to ways and means other than conventional ones, supported by the related population, and with a specific political aim. This side is the insurgency, with COIN being the response to deal with it. From there the imposition of the COIN paradigm has been the preferred way to employ military power in recent times.

It may be observed that the theory of war of the Prussian philosopher Carl von Clausewitz, written in the first half of the 19th century in a context dominated by the Napoleonic post-war, and when other theories of war of a prescriptive type were being established, has overcome the test of time, and continues to be perfectly valid in the current environment. Besides being reflected in his work, the irregular war featured in current conflicts includes the distinctive elements of the Clausewitzian theory.

The two tendencies that may be considered as the core, which are the essentially political nature of war, whose execution is subordinated to political ends, as well as the trinitarian concept of hostility and passion, chance and uncertainty, and purpose, as the principal tendencies that interact, are reflected in the COIN context of current conflicts. Therefore, we may conclude that conceived with the ambition of becoming a general theory of war almost two centuries ago, the work of the brilliant Prussian writer has been, is, and will continue to be a model to use in approaching the essential nature of armed conflicts. In the 21st century as well.

BIBLIOGRAPHY

BASSFORD, Christopher. Clausewitz in English: The Reception of Clausewitz in Britain and America. New York, Oxford University Press, 1994. <http://www>.

92 "Clausewitz helps us to understand these issues. Not despite the emergence of small wars and terrorism, but because of the changing form of war, Clausewitz and his thinking are relevant today. He provides a superior conceptualization of political violence and theoretical insights into the dialectic of defence and offence and offers elements for a theory of unconventional warfare that explains why states have such problems in fighting asymmetrical conflicts." DAASE. Op. Cit. p. 194.

- clausewitz.com/readings/Bassford/Cworks/Works.htm (Consultado el 6 de agosto de 2015).
- BASSFORD, Christopher. John Keegan and the Grand Tradition of Trashing Clausewitz. *War and History*. v.I, no. 3, November 1994. <http://www.clausewitz.com/readings/Bassford/Keegan/> (consultado el 21 de julio de 2015).
- BECKETT, Ian F. W. *Modern Insurgencies and Counter- Insurgencies. Guerrillas and their Opponents Since 1750*. New York, Routledge, 2001.
- BENEST, David. British Leaders and Irregular Warfare. En VAN BAARDA, Theodor y VERWEIJ, D.E.M. (Eds.), *The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare. Counterterrorism, Democratic Values, and Military Ethics*. Leiden, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- BIN LADEN, Osama. Declaration of War against the Crusaders and Zionists. *Al Quds Al Arabi*, February 23, 1998. http://www.pbs.org/newshour/updates/military-jan-june98-fatwa_1998/ (consultado el 21 de julio de 2015).
- BOWYER, Daren. The Moral Dimension of Asymmetric Warfare: Accountability, Culpability and Military Effectiveness. En VAN BAARDA, Theodor y VERWEIJ, D.E.M. (Eds.), *The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare. Counterterrorism, Democratic Values, and Military Ethics*. Leiden, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- CLAUSEWITZ, Carl Von. *On War*. Edited and Translated by HOWARD, Michael and PARET, Peter. New Jersey, Princeton University Press, 1984.
- DAASE, Christopher. Clausewitz and Small Wars. En STRACHAN, Hew y HERBERG-ROTHER, Andreas (Ed.). *Clausewitz in the Twenty- First Century*. Oxford University Press, New York, 2007.
- ECHEVARRIA, Antulio J. Globalization and the Nature of War. Strategic Studies Institute. U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA, March 2003. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub215.pdf> (Consultado el 24 de marzo de 2014).
- ECHEVARRIA, Antulio J. Fourth-Generation War and Other Myths. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA, November 2005. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=632> (consultado el 6 de enero de 2014).
- ECHEVARRIA, Antulio J. *Clausewitz and Contemporary War*. Oxford University Press, New York, 2007.
- ECHEVARRIA, Antulio J. Clausewitz and the Nature of the War on Terror. En STRACHAN, Hew y HERBERG-ROTHER, Andreas (Ed.). *Clausewitz in the Twenty- First Century*. Oxford University Press, New York, 2007.

- FRANKLIN, William. Clausewitz on Limited Wars. *Military Review*, June 1967. <http://www.clausewitz.com/bibl/Franklin-ClausewitzOnLimitedWar.pdf> (Consultado el 22 de julio de 2015).
- GALULA, David. *Counterinsurgency Warfare. Theory and Practice*. New York, Praeger Publishers, 2005. (Obra original publicada en 1964).
- GRAY, Colin S. *Thinking Asymmetrically in Times of Terror*. Parameters, Spring 2002. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/02spring/gray.htm> (consultado el 21 de julio de 2015).
- GRAY, Colin S. *Irregular Enemies and the Essence of Strategy: Can the American Way of War Adapt?* Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA, March 2006. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB650.pdf>. (Consultado el 21 de julio de 2015).
- GUEVARA, Ernesto «Che». *La Guerra de Guerrillas*. Centro de Estudios «Che Guevara». Nueva York, Ocean Sur, 2006.
- HAMMES, Thomas X. *The Sling and the Stone. On War in the 21st Century*. St. Paul, MN, Zenith Press, 2004.
- HANDEL, Michael I. (Ed.) *Clausewitz and Modern Strategy*. London, Frank Cass, 1989.
- HEERWAGEN, Belinda. *Carl Von Clausewitz and his Relevance as a Contemporary Theorist*. US., Army War College. Carlisle Barracks, PA, March 2007. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA468496> (consultado el 7 de octubre de 2014).
- HERSPRING, Dale. *The Pentagon and the Presidency. Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush*. Lawrence, KS, University Press of Kansas, 2005.
- HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (19a. Ed.). Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2002. (Obra original publicada en 1957).
- KEEGAN, John. A. *History of Warfare*. New York, Alfred A. Knopf, 1994.
- KILCULLEN, David. *Countering Global Insurgency*. *Journal of Strategic Studies*, Vol. 28, No. 4, August 2005, pp. 597-617. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402390500300956> (consultado el 15 de octubre de 2014).
- KILCULLEN, David. *Counter-insurgency Redux*. *Survival: Global Politics and Strategy*, 48:4, 30 Novembre 2006, pp. 111-130. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/uscoin/counterinsurgency_redux.pdf. (Consultado el 14 de agosto de 2014).

- LIND William S., SCHMITT John F., y otros. «Fourth Generation Warfare: Another Look». Marine Corps Gazette, December 1994, pp. 34-37. <http://indianstrategicknowledgeonline.com/web/4Th%20GENERATION%20WARFARE%20AN-OTHER%20LOOK.pdf> (Consultado el 15 de octubre de 2014).
- LIND, William. Understanding Fourth Generation War. Military Review, Sep- Oct 2004. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/lind.pdf> (Consultado el 13 de junio de 2014).
- LONSDALE, David. Clausewitz and Information Warfare. En STRACHAN, Hew y HERBERG-ROTHER, Andreas (Ed.). Clausewitz in the Twenty- First Century. Oxford University Press, New York, 2007.
- LUTTWAK, Edward N. Toward Post-Heroic Warfare. Foreign Affairs, May/ June 1995. <http://www.foreignaffairs.com/articles/50977/edward-n-luttwak/toward-post-heroic-warfare>. (Consultado el 24 de julio de 2015).
- MACK, Andrew. Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict. World Politics, Vol. 27, No. 2, January 1975. <http://web.stanford.edu/class/polisci211Z/2.2/Mack%20WP%201975%20Asymm%20Conf.pdf>. (Consultado el 2 de agosto de 2015).
- MAO TSE-TUNG. On Guerrilla Warfare. Translated by Samuel B. Griffith. Champaign, IL, University of Illinois Press, 1961.
- MARINI, Alberto. De Clausewitz a Mao Tse-tung. Pleamar, Buenos Aires, 1981.
- McKENZIE, Kenneth. The Revenge of the Melians: Asymmetric Threats and the Next QDR. MacNair Paper 62, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2000. www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/mcnair62.pdf (Consultado el 21 de julio de 2015).
- METZ, Steven. A Wake for Clausewitz: Toward a Philosophy of 21st-Century Warfare. Parameters, Winter 1994-95, pp. 126-132. <http://www.clausewitz.com/readings/Metz.htm>. (Consultado el 22 de julio de 2015).
- NAGL, John A. Learning to Eat Soup with a Knife. Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam. Chicago, IL., The University of Chicago Press, 2005.
- OSINGA, Frans. On Boyd, Bin Laden and Fourth Generation Warfare as String Theory. On New Wars, 26 June 2007. Oslo. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/boyd/osinga_4gw_boyd_copyright2007.pdf. (Consultado en mayo de 2014).
- PFANNER, Toni. Asymmetrical Warfare from the Perspective of Humanitarian Law and Humanitarian Action. International Review of the Red Cross, Vol. 87, Nr 857, March 2005, pp. 149-174. http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_857_pfanner.pdf. (Consultado en mayo de 2014).

- RAPOPORT, David. The Four Waves of Modern Terrorism. En CRONIN, Audrey Kurth y LUDES, James M. (Eds.). *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Washington, DC, Georgetown University Press, 2004. pp. 46-73.
- REINARES, Fernando. *Terrorismo y Antiterrorismo*. Barcelona, Paidós, 1998.
- SCHUURMAN, Bart. Clausewitz and the «New Wars» Scholars. Parameters, Spring 2010. http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/2010spring/40-1-2010_schuurman.pdf. (Consultado el 24 de julio de 2015).
- SMITH, Sir Rupert. *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*. London, The Penguin Group, 2005.
- SPRINGER, Nathan. Stabilizing the Debate Between Population-Centric and Enemy-Centric Counterinsurgency: Success Demands a Balanced Approach. Fort Leavenworth, Kansas, U.S. Army Command and General Staff College, 2011. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA547334 (consultado el 4 de agosto de 2015).
- STEVEN, Graeme. Y GUNARATNA, Rodham. *Counterterrorism: A Reference Handbook*. Santa Barbara, CA, ABC-CLIO Inc., 2004.
- STRACHAN, Hew y HERBERG-ROTHER, Andreas (Ed.). *Clausewitz in the Twenty-First Century*. Oxford University Press, New York, 2007.
- THOMAS, Timothy. Deciphering Asymmetry's World Game. *Military Review*, July-August 2001. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/thomas_asym.pdf. (Consultado el 2 de mayo de 2015).
- U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012. http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf. (Consultado el 2 de agosto de 2015).
- U.S. GOVERNMENT. *Counterinsurgency Guide*. Bureau of Political-Military Affairs, Department of State, January 2009. <http://www.state.gov/documents/organization/119629.pdf>. (Consultado el 4 de agosto de 2015).
- VAN BAARDA, Theodor y VERWEIJ, D.E.M. (Eds.), *The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare. Counterterrorism, Democratic Values, and Military Ethics*. Leiden, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- VAN CREVELD, Martin. *The Transformation of War*. New York, Free Press, 1991.
- WILLIAMSON, Steven. *From Fourth Generation Warfare to Hybrid War*. Strategic Studies Institute. U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA, 2009. www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA498391 (consultado el 6 de agosto de 2015).

- Submitted: August 31, 2015.

- Accepted: October 23, 2015.

Juan Antonio Martínez Sánchez
Captain Psychologist (Military Health Corps)

E-mail: juams1968@gmail.com

THOUGHTS ON MILITARY EDUCATION AND TRAINING IN SPAIN

Abstract

Military education and training in Spain is currently undergoing a complete overhaul following the enactment of Law 39/2007 on the Military Career. The aim is to achieve higher standards of quality and attach special importance to the role of military teaching staff. Based on an analysis of the current situation, we present a number of thoughts and proposals on how to improve the quality of military education, placing special emphasis on the preparation, training and recognition of the teaching staff.

KeyWords

Military education and training, military teaching staff and instructors, quality of education.

THOUGHTS ON MILITARY EDUCATION AND TRAINING IN SPAIN

MILITARY EDUCATION AND TRAINING IN SPAIN

Military education encompasses the provision of training and further and higher education in national defence.¹ The training -of officers, non-commissioned officers (NCOs) and privates -includes military and technical training with the ultimate goal of preparing and equipping them to perform their professional duties. Unlike the previous military education system- provided for in Law 17/89 on the Regime for Professional Military Personnel² and in Law 17/99 on the Regime for Personnel of the Armed Forces³ whereby military graduates obtained *equivalent* or *comparable* qualifications to those in the mainstream education system, the new law provides for the obtainment of *official* qualifications under the latter system: a bachelor's degree in the case of officers,⁴ a higher diploma in vocational training in the case of NCOs and an intermediate diploma in vocational training in the case of privates.

For its part, further education and higher studies in National Defence provide continuous training and the ongoing development of skills throughout the serviceman's military career, both of which are geared towards learning and knowledge management.⁵ Further education aims to prepare the serviceman to obtain different specialities that complement his main speciality and others that enable him to adapt or redirect his professional background in order to perform tasks in other fields, and to expand or update the skills needed to perform his duties. In this sense, further education includes both qualifications from the general education system and other, specifically military ones.⁶ Finally, higher education in National Defence addresses subjects

1 Article 43.2 of Law 39/2007 on the Military Career, Boletín Oficial del Estado, no. 278, p. 47347.

2 Law 17/1989 governing the Regime for Professional Military Personnel, Boletín Oficial del Estado, no. 172, 1989, pp. 23129-23147.

3 Law 17/1999 governing the Regime for Armed Forces Personnel, Boletín Oficial del Estado, no. 119, 1999, pp. 18751-18797.

4 Industrial Engineering and Operations Research in the case of the Ground Troops and Air Force, and Mechanical Engineering in the case of the Navy.

5 Article 1 of Royal Decree 339/2015, governing further and higher education in National Defence, Boletín Oficial del Ministerio de Defensa, no. 85, 2015, p. 9709.

6 Royal Decree 339/2015, governing further and higher education in National Defence, op. cit., Article 12, p. 9715.

relating to peace, security, defence and military policy. These studies are designed for professionals of the Armed Forces (FAS) and other areas of the public administration and society, and aim to:

- a) Contribute to the convergence of different social sectors in the shared task of National Defence
- b) Promote greater knowledge of contemporary international relations among the FAS
- c) Supplement the training of servicemen so that they can work in the areas of consultancy and senior management in the higher management bodies of the Ministry of Defence (MINISDEF) and in international security and defence organisations of which Spain is a member
- d) Develop skills for the performance of duties in the general officer category.⁷

Military education and training is provided in military education centres (CDMs) and, in the case of officer training, it is also provided at defence university centres (CUDs) attached to public universities and located in the general military academies.⁸ Higher National Defence studies are provided at the Higher Center for National Defence Studies (CESEDEN) which, for this purpose, is structured into the Higher Defence Studies College (EAEDE), the Higher Staff College of the Armed Forces (ESFAS) and the Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE).

According to the Military Career Law, general and specialised military training shall be given by military teaching staff who meet the requirements and have the necessary qualifications and skills.⁹ In this regard, the Regime for Teaching Staff of the CDM envisages the following teaching categories:¹⁰

- a) Tenured, military and civilian lecturers assigned to the education centre where they work on a full-time basis.
- b) Tenured professors, both military and civilian, assigned to other units, centres or bodies, and who combine teaching with their work at their main destinations
- c) Emeriti professors: military reserves who have rendered outstanding services to military education and training for at least six years.

7 Ibid. Article 18, pp. 9717-9718.

8 The Academia General Militar in Zaragoza, the Escuela Naval Militar in Marín (Pontevedra) and the Academia General del Aire in San Javier (Murcia). For more information on the Defence university centre system, see DÍAZ-SANTOS, Pablo: "El título de grado en ingeniería de organización industrial", *Revista Ejército*, no. 840, 2011, pp. 51-59.

9 Law 39/2007 on the Military Career, op. cit., p. 47352.

10 Ministerial Order 98/1994 on the Regime for Teaching Staff of Military Education Centres, *Boletín Oficial de Defensa*, no. 204, 1994, pp. 6551-6552.

- d) Associate professors: renowned professionals who do not normally work in the military field but who join a CDM on a temporary basis in order to teach a specific subject.
- e) Visiting professors who teach or conduct research in other civil or military education centres and who join a CDM on a temporary basis in order to teach specific subjects.

SOME THOUGHTS AND PROPOSALS ON HOW TO IMPROVE MILITARY EDUCATION AND TRAINING

A defining characteristic of military education is its *integration* into the mainstream education system, pursuant to Law 17/1989 on Professional Military Personnel¹¹ and subsequently Law 17/1999 on the Regime for FAS Personnel,¹² until ultimately being enshrined in Article 43.1 of Law 39/2007 on the Military Career.¹³ As a result, military education shall comply with the principles, purposes and goals of the mainstream system, which include the quest for continuous improvement in the quality of teaching and the development and promotion of the work, training, preparation and recognition of the teaching staff.

The new military education and training system introduced pursuant to Law 39/2007 is a significant step forward, given that it aims to standardise and place military education on equal footing with that provided in civilian education centres. This shift -which called for profound changes in student selection, curricula and the organisation of the CDMs- was not initially easy, especially in the case of higher education for officers. The difficulties encountered in introducing the new education model have been multiple, as has criticism of the model, which has largely centred on aspects such as the alleged lack of motivation and dedication of the new students and the inappropriateness of current curricula which are apparently more focused on academic rather than military aspects.

However, the change in model is irreversible and initial results are showing outstanding success and performance rates, especially in the case of officer education. However, despite this, the model still has a number of shortcomings that need to be addressed, such as the excessive academic load of the new curricula, the decreased importance that the curricula afford to humanistic training and, in particular, the teaching of values; the lack of training, motivation and satisfaction of the military teaching staff and the little recognition they receive for their work. On this point, after analysing the current situation, some thoughts and proposals on how to improve the quality of military education and training and the teaching staff are set out below.

¹¹ Article 32.2 of Law 17/1989 governing the Regime for Professional Military Personnel, op. cit., p. 23132.

¹² Article 50.2 of Law 17/1999 governing the Regime of the Armed Forces Personnel, op. cit., p. 1873.

¹³ Law 39/2007 on the Military Career, op. cit., p. 47347.

An education model based on the acquisition of skills

The reform of the military education model has a number of goals, including the strengthening of its integration into the mainstream system; substitution of the previous model, in which military qualifications were equivalent to those of the mainstream system, for a model in which qualifications are identical to those of the latter; the provision of greater recognition and visibility to military training and education and equal qualification opportunities for members of the FAS.¹⁴ In the field of higher military education and officer training in particular, the aim was also to integrate these into the European Higher Education Area (EHEA) launched along with the Bologna Process, designed to ensure comparability in the standards of higher education qualifications in EU Member States, so that graduates of general military academies could obtain higher civil qualifications that were fully recognised. This led to the introduction of numerous new developments in higher military education such as the promotion of foreign language learning, the assessment of teaching quality, the adoption of the European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS)¹⁵ and implementation of the current university approach to education which is based on the acquisition of skills.

The concept of skill has been developed both in the areas of human resources and vocational training and refers primarily to the skills and abilities that a person should possess in order to be able to perform a certain job effectively.¹⁶ In the business arena, Marelli defines skill as the working capacity that is measurable and necessary for performing a job effectively [and] comprised of knowledge, skills, abilities and conducts that employees must demonstrate if the organisation is to achieve its goals and objectives.¹⁷ For its part, skill has been defined in the field of education as “a system of knowledge, skills, attitudes and values that are acquired progressively in different contexts and applied in specific situations to resolve complex problems through the effective performance of academic and professional tasks in order to achieve compre-

14 ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: “Enseñanza Militar”, 27 May 2015. Available at: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/presentacion-general-ensenanza.pdf>. [last visited: 28.10.2015].

15 The ECTS credit system adopted by all universities in the EHEA aims to ensure comparability in the standards and quality of higher education. ECTS credits are a measure of the work (25 to 30 hours) that a student must complete in order to achieve the targets set for the relevant curricula, and include lectures, theoretical and practical class hours, in addition to study hours and the hours spent attending seminars, assignments, practical work and projects, and those required for the preparation and sitting of examinations and assessments.

16 LÓPEZ RUIZ, Juan I.: “Un giro copernicano en la enseñanza universitaria: formación por competencias”, *Revista de Educación*, 356, 2011, p. 284.

17 MARELLI, Anne F. (2000). *An introduction to competency analysis and modeling*. Working paper, Toronto, 2000, p. 7.

hensive personal development”.¹⁸ Based on this definition, skills have a distinctive set of characteristics or traits such as systematicity, sequentiality, functionality, contextualisation, transferability and evaluability.¹⁹

The application of the skills approach in higher education is justified for several reasons.²⁰ Firstly, as mentioned earlier, the quest for consistency and integration throughout the Spanish education system, given that it is logical to assume that if non-university education is now based on a skills approach, the higher education model should also be based on this approach. In addition, the skills approach allows the mission of 21st-century education to be reoriented not just towards the acquisition of specialist knowledge and specific professional skills by students, but also the strengthening of their overall training through the acquisition of a series of cross-disciplinary skills aimed at human development and training in democratic values. Another important goal is to facilitate the convergence of the curricula of university degree courses provided in Spain and the rest of Europe, thus promoting the recognition of qualifications within the EHEA. And despite the diversity of the curricula of certain degree courses offered by higher education centres and universities within the EEES, they are all aimed at the acquisition of the same general and specific skills.

The adoption of a skills-based approach by universities has also enabled a comprehensive overhaul of teaching methodology, provided a new perspective in teacher assessment and, most especially, the student learning process. It is no longer about assessing whether the student has assimilated a set of academic concepts and contents, but rather about checking whether he has acquired a series of skills that he can use in different contexts and situations in his working and professional life.

Specifically, in the area of military officer training, Order DEF/810/2015, laying down the general guidelines for the preparation of training curricula for different ranks of officers of the armed forces, defines skills as “capabilities that the student should acquire and then demonstrate in the application of the knowledge, capabilities, skills and abilities required for the field of activity in which he will perform his duties, primarily those required for the his first post in the officer rank he joins”.²¹ The aforementioned Order states that the purpose of officer training is to enable students to acquire the skills needed for the jobs determined by the Undersecretary of Defence and the Chiefs of Defence Staff of the armies within their respective areas

18 LÓPEZ RUIZ, Juan I: “Un giro copernicano en la enseñanza universitaria: formación por competencias”, op. cit., p. 287.

19 Ibid. pp. 286-287.

20 Ibid, pp. 282-283.

21 Order DEF/810/2015, of 4 May, laying down general guidelines for the preparation of curricula for training to access the different ranks of officers of the Armed Forces. Boletín Oficial del Estado, no. 107, p. 38781.

of competence.²² The introduction of this concept into higher military education was new for most military instructors and gave rise to quite a few difficulties that are being overcome with time. As concepts such as basic, general, cross-disciplinary and specific skills were unheard of up to this point, there was initial difficulty in drawing up the first curricula for general and specific military education in general academies, as well as identifying suitable candidates for these courses.

Another difficulty that arose following the introduction of the new military higher education model and the skills approach was the need to amend the goals and content of the curricula, adjust the role and functions of the instructor and, consequently, change the learning strategies.

Prior to the advent of the EHEA, university curricula typically included several subjects (given over a term) and were often criticised for being excessively long and disjointed, in most cases leading to programmes comprised of numerous subjects that there was barely enough time to cover during the course or term and preventing students from getting a general understanding of the very diverse content of a particular subject. However, the new higher education model is based more on the mastery of a number of general and specific skills within each subject and less on the mere acquisition of in-depth academic knowledge. Consequently, it became necessary to reduce the content of academic curricula and integrate them into a series of interdisciplinary and interconnected modules.²³

In addition, with the EU reform of higher education, the teacher has ceased to play the role of a transmitter of content and knowledge and has instead become a tutor or mentor for the acquisition of skills by students in a proactive and relatively autonomous way. From this perspective, it is not about presenting fully developed academic content to students, but for students to obtain information from different sources and transform this into the knowledge needed to resolve problems, with the process including different skills and abilities (analysis, synthesis, critical assessment, design, etc.). The aim, therefore, is for students to acquire and build up genuine and valuable knowledge that can then be applied to different scenarios and complex, new and uncertain situations.²⁴

22 Ibid. Readers interested in learning more about the skills that students of general military academies have to acquire can consult, on the one hand, the curricula of military training courses for officers of land, sea and air forces approved by the respective chiefs of defence staff and, on the other hand, the evaluations of degree proposals approved by the National Agency for Quality Assessment and Accreditation of Spain (ANECA). By way of example, the Engineering Degree course taught at the CUD of the Escuela Naval Militar in Marín provides for the acquisition of 5 basic skills (CB), 12 general skills (CG), 21 cross-disciplinary skills (CT) and up to 51 specific skills (CE). See: UNIVERSIDAD DE VIGO: Memoria de solicitud de verificación del título de grado en Ingeniería Mecánica, 5 de marzo de 2012, pp. 6-8, <http://cud.uvigo.es/images/Documentacion/memoriafinalmecanica.pdf> [last visited: 23.10.2015].

23 LÓPEZ RUIZ, Juan I.: “Un giro copernicano en la enseñanza universitaria: formación por competencias”, op. cit., pp. 289-291.

24 Ibid. p. 293.

Finally, as López Ruiz has pointed out, the acquisition and learning of general and specific skills is impossible if the higher education system continues to expect lecturers to give master classes to students who receive the content in a primarily passive way. The learning and teaching of skills has led to a complete overhaul of the traditional methodologies found in the higher education system and there has been a shift from a deductive teaching strategy -focused on the provision by the lecturer of theoretical content and the assignment of exercises and problems that enable their application- to an inductive approach whereby students build up content by researching and tackling different types of problems and then transferring this knowledge to other contexts and situations.²⁵ All of this has resulted in the introduction of new teaching strategies and the diversification of educational activities, limiting the central role played up to now by masterly exposition in higher education²⁶ and moving away from the traditionally passive and receptive role played by students towards a much more active, participative and “investigative” one.

The importance of values in military education

The armed forces are a highly hierarchical and disciplined institution that attaches major importance to a series of values and moral virtues that are deeply rooted in the institution. Apart from constituting ethical principles and a code of conduct for servicemen, values also serve other important functions, such as the promotion of intra-organisational²⁷ cohesion and the achievement of the FAS's missions and objectives,²⁸ especially during times of war.²⁹ Of these values, special mention must be given to patriotism, courage, a spirit of sacrifice and self-denial, discipline and obedience, comradeship, loyalty and honour.³⁰

However, in recent decades Spain has experienced a number of economic, cultural and social changes that have significantly affected the mentality and behaviour of its people,

25 Ibid. pp. 283-293.

26 In this case, special importance is attached to activities like debates, experimentation, research, work experience, simulations and demonstrations, field work, the drafting and analysis of documents, group dynamics, the application of models and techniques, the presentation of individual and group assignments, the development of conceptual diagrams and maps, creation and participation in forums, websites, blogs and wikis, etc.

27 BAQUÉS, Josep: “La profesión y los valores militares en España”, *Revista Internacional de Sociología*, 38, 2004, p. 134.

28 BERRIO, Francisco J.: “Valores institucionales de las Fuerzas Armadas”, *Cuadernos de Estrategia*, no. 89, 1997, pp. 127-170.

29 BAQUÉS, Josep: “La profesión y los valores militares en España”, op. cit. p. 135.

30 DE LA LASTRA, Juan: *La formación en valores en las Fuerzas Armadas*, Ministry of Defence, 2009; Royal Decree 96/2009 approving the Royal Instructions for the Armed Forces, *Boletín Oficial del Estado*, no. 33, 2009, pp. 13008-13028.

and had important consequences for Spanish society. One of the consequences of these changes has been the diminished importance of moral values, which has led to their being undervalued, ignored, questioned and even scorned upon. As a result, values that were once regarded as essential for the proper exercise of the military profession are now undermined, have lost their force and relevance and led many officers to feel disconcerted and morally disoriented, which can consequently influence and shape their behaviour.³¹ This situation has been exacerbated in recent years by certain shortcomings in the teaching of values at military academies and schools. Very often, the training curricula give the teaching of technical subjects priority over humanistic ones, thus triggering a serious imbalance in favour of the former. Accordingly, and despite the fact that military curricula include subjects related to ethics, the lack of formal training in values has become a serious problem within the FAS.³² And this has occurred despite the huge importance attached to this type of training in the present day, as stated by the Minister for Defence, Pedro Morenés,³³ and the Director General for Military Recruitment and Training, Lieutenant General Álvarez Jiménez.³⁴ The revival of education in values has come about with the amendment of the regulations governing military personnel, and several milestones have been achieved in this regard. Firstly, the enactment of aforementioned Law 39/2007 on the Military Career, one of whose objectives includes the “expansion” of values among members of the FAS in order to make them outstanding officers and public servants, and it also entrusts education and training with the task of promoting values and codes of conduct among servicemen.³⁵ Similarly, the Royal Instructions for the Armed Forces (ROFAS) of 2009 stress the importance of ethical principles and codes of conduct for military officers in accordance with the Constitution and other legislation.³⁶ Article 15 of the Royal Decree approving the aforementioned Royal Instructions highlights the importance of values, pointing out that military officers “shall give priority to ethical principles that respond to a requirement and will make these a rule for life”.³⁷ Referring specifically to military education and training, Article 129 urges officers in teaching roles to instil a set of constitutional principles and values in their students, thus promoting ethical principles and codes of conduct among them.³⁸ Therefore, military instructors must convey values to their students and these, in turn, must assimilate and internalise them.

31 “Formación en valores”, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, no. 751, 2006, p. 163.

32 *Ibid.*

33 MORENÉS, Pedro: “Lección inaugural de apertura del curso 2013/14 en la Academia General Militar”, *Armas y Cuerpos. La Revista del Cadete*, no. 367, Zaragoza, Academia General Militar, 2013, pp. 1, 3-4.

34 ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: “La enseñanza de los valores en las Fuerzas Armadas”, *Memorial de Infantería*, no. 68, 2013, pp. 29-36.

35 Law 39/2007 on the Military Career, *op. cit.*, p. 47350.

36 Royal Decree 96/2009, approving the ROFAS, *op. cit.*, Article 1, p. 13012.

37 *Ibid.* p. 13014.

38 *Ibid.* p. 13028.

Furthermore, Organic Law 9/2011 on the Rights and Duties of FAS members, provides that one of the obligations of all military officers is to abide by codes of conduct based on “traditional values of the army”,³⁹ and the new disciplinary regime of the FAS is aimed at safeguarding public interest and the protection and defence of the essential values of the FAS.⁴⁰ Finally, Order DEF/810/2015, laying down general guidelines for the preparation of curricula for the training of different ranks of officers of the Armed Forces, points out that one of the guiding principles of military education and training is to “guarantee training based on the transfer of values, knowledge and skills” and to “provide training that is underpinned by respect for fundamental rights and freedoms, equal rights and opportunities for men and women, protection of the environment, non-discrimination of people based on race or religion, and respect for justice”.⁴¹ Similarly, according to the foregoing Order, officer training shall “ensure complete human training and full development of the student’s personality (...) promote constitutional principles and values, taking account of the cultural diversity of Spain” and “promote values and codes of conduct among military officers”.⁴²

Consequently, values are built on an element that is inherent to and fundamental for the military profession and, hence, for the education and training of that profession. However, the integration of military training into the mainstream education system means that the principles guiding the latter shall also apply. These are set out in Article 1 of Organic Law 2/2006 on Education and include, among others, “the transfer and implementation of values that promote personal freedom, responsibility, democratic citizenship, solidarity, tolerance, equality, respect and justice”.⁴³

In conclusion, in the current reform of military education and training process it is necessary to attach greater importance to students’ humanistic training, promote the teaching of values and place these at the centre of the education process⁴⁴ given that, as pointed out by the current Director General for Military Recruitment and Training, the transmission of values is a distinctive feature of military education.⁴⁵ On this point, military training should be conceived as “an immersion system for values” in which the teacher acts as a role model for students and a vehicle for the transfer of

39 Organic Law 9/2011 on the Rights and Duties of members of the Armed Forces, Boletín Oficial del Estado, no. 180, 2011, p. 85320.

40 Organic Law 8/2014 on the Disciplinary Regime of the Armed Forces, Boletín Oficial del Estado, no. 294, 2014, p. 100151.

41 Order DEF/810/2015, op. cit., Articles 2.b and 2.c, pp. 38780-38781.

42 Ibid., Articles 4.c, d and f, p. 38781.

43 Organic Law 2/2006 on Education, Boletín Oficial del Estado, no. 106, 2006, p. 17160.

44 “20 años de la Academia Básica del Aire”, Revista de Aeronáutica y Astronáutica, no. 813, 2012, p. 411.

45 ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: “Enseñanza Militar”, op. cit.

values.⁴⁶ This is an essential step if future FAS professionals are to internalise and embrace the values underpinning the military institution, and which are essential for the performance of the tasks, functions and missions entrusted to them.⁴⁷

Failure and drop-outs are inherent to military education and training

One of the distinctive features of military training in the past has been the low drop-out and failure rates, and this has historically been regarded as an indicator of the quality of the system.⁴⁸ However, this was often due to military teaching staff being over *empathetic* towards students and the inertia and pressure on the system to ensure that students successfully completed their training, all motivated by the need to meet previously established quotas and provisions.

Implementation of the new military training model for officers in the 2010/2011 academic year saw a sharp increase in drop-out rates in some military academies and centres compared to previous years, which was the case of the *Academia General Militar* or General Military Academy (AGM). During the 2010/2011 academic year, of the 258 students enrolled in the class of LXX, 49 applied for voluntary release and 9 failed to pass the relevant examinations, which represents 22.48% of students in the first year.⁴⁹ The following year (Class of LXXI; academic year 2011/2012), of the 245 students enrolled, 39 applied for voluntary release and 21 students failed to pass the examinations (24.49% of the total). In the case of the *Escuela Naval Militar* or Naval Academy (ENM), the number of cadets who dropped out during the first academic year (2010/2011) was 14 (16.86%). On the other hand, the *Academia General del Aire* or Air Force Academy (AGA) had the lowest drop-out rate, with just 4 students out of a total of 75 that enrolled for the first year (5.2%).⁵⁰ These dropout rates are significantly higher than those found prior to the introduction of the new military education model.

Similarly, failure and repeat rates at the AGM have increased significantly since the introduction of the new military higher education model. Out of a total of 258 cadets

46 ÁVILA, Santiago: “A vueltas con la reforma de la enseñanza superior militar”, *El Confidencial Digital*, 27 March 2013, http://www.elconfidencialdigital.com/opinion/tribuna_libre/vueltas-reforma-ensenanza-superior-militar_o_2023597630.html. [last visited: 28.10.2015].

47 “Formación en valores”, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, op. cit., p. 163.

48 MINISTERIO DE DEFENSA Y AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN (ANECA): *Evaluación del sistema de enseñanza militar. Anexo 1: Modelo para la evaluación de los Centros Docentes Militares*, 2007, pp. 86, 124-125.

49 PUENTES, Francisco: “La evolución de la enseñanza militar de formación para oficiales del ET”, *Boletín de Información del CESEDEN*, 2013, http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/Otros/ficheros/BI_329_-_PALABRAS_EN_LA_CONFERENCIA_DEL_TG_MADOC_EN_EL_CESEDEN.pdf [last visited: 28.10.2015].

50 DEL VADO, Santiago F.: “Vuelta a las aulas”, *Revista Española de Defensa*, no. 299, 2013, p. 10.

in the Class of LXX, only 141 completed the year successfully; of these, 49 students had to repeat;⁵¹ and 51 of the 245 students in the class of LXXI (2011-2012 academic year) also had to repeat the year.⁵² The considerable increase in drop-out and failure rates at the AGM has triggered a heated debate among the general public and even the FAS as to the legitimacy and suitability of the new military higher education model, with two sides emerging: a critical side that believes the model is unsuitable for the training of FAS officers, as has been demonstrated by the results⁵³ and, on the other side, those who see the model as a solution to the much-needed adaptation of military education to meet new training needs and who regard the drop-out and failure rates as normal.⁵⁴ Without wanting to become embroiled in this debate, we do believe it is necessary to mention the possible causes of the increased drop-out and failure rates at the AGM. These include the difficulty of the new curricula,⁵⁵ the “harshness” of certain civilian teachers,⁵⁶ the lack of preparation of some of the students, their ignorance of military life and homesickness,⁵⁷ insufficient time for study,⁵⁸ lack of vocation, military spirit or false expectations.⁵⁹

51 ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan Antonio. “Que la AGM tenga un número mayor de bajas no es preocupante”, *One Magazine*, 30 November 2012, <http://www.onemagazine.es/noticia/10672/Sin-Especificar/TG-Alvarez-Jimenez:-Que-la-AGM-tenga-un-numero-mayor-de-bajas-no-es-preocupante-.html> [last visited: 28.10.2015]; CALDERÓN Joaquín: “El nuevo plan de enseñanza comienza «a dar frutos» en la Academia General Militar, tras un inicio complicado”, *One Magazine*, 30 November 2012, <http://www.onemagazine.es/noticia/10669/el-nuevo-plan-de-ensenanza-comienza-a-dar-frutos-en-la-academia-general-militar-tras-un-inicio-complicado.html> [last visited 28.10.2015].

52 PUENTES, Francisco: “La evolución de la enseñanza militar de formación para oficiales del ET”, *op. cit.*

53 ÁVILA, Santiago: “A vueltas con la reforma de la enseñanza superior militar”, *op. cit.*

54 ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: “Que la AGM tenga un número mayor de bajas no es preocupante”, *op. cit.*; GAN, Francisco J.: “Consideraciones sobre el primer curso de la enseñanza de formación de oficiales del Cuerpo General del ET”, *Revista Ejército*, no. 849, 2012, p. 90. General Gan Pampols of the Army Ground Forces was the director of the AGM from 2010 - the year in which the new military education model was introduced - until 2012.

55 CALDERÓN, Joaquín: “El nuevo plan de enseñanza comienza «a dar frutos» en la Academia General Militar, tras un inicio complicado”, *op. cit.*; PUENTES, Francisco: “La evolución de la enseñanza militar de formación para oficiales del ET”, *op. cit.*

56 “Los alumnos de la Academia General de Zaragoza no aguantan. Aumentan los abandonos en los últimos cursos por la dureza de Bolonia y la exigencia de los profesores civiles”, *El Confidencial Digital*, 10 September 2012, http://www.elconfidencialdigital.com/defensa/Academia-General-Zaragoza-Aumentan-Bolonia_o_1904809509.html [last visited: 28.10.2015].

57 GAN, Francisco J.: “Consideraciones sobre el primer curso de la enseñanza de formación de oficiales del Cuerpo General del ET”, *op. cit.*, p. 89.

58 “Por qué está fracasando la Academia General Militar. Profesores civiles, menos instrucción castrense y rebaja del tiempo de estudio”, *El Confidencial Digital*, 20 September 2012, http://www.elconfidencialdigital.com/defensa/Academia-General-Militar-Profesores-instruccion_o_1910808921.html [last visited: 28.10.2015].

59 ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: “Que la AGM tenga un número mayor de bajas no es preocupante”, *op. cit.*; CALDERÓN, Joaquín: “El nuevo plan de enseñanza comienza «a dar frutos» en la Academia General Militar, tras un inicio complicado”, *op. cit.*; “Por qué está fracasando la Academia General Militar. Profesores civiles, menos instrucción castrense y rebaja del tiempo de estudio”, *op. cit.*

In any event, it is necessary to clarify several issues in this regard: firstly, the alleged “failure” of the new military higher education system that certain authors refer to appears only to apply to the AGM, and not to the ENM or AGA. As can be seen from table 1, during the 2010/11 and 2011/12 academic years, the success rates for cadets in their first year at the CUD in Zaragoza was around 70%, and more than 95% at the CUDs in Vigo (ENM) and San Javier (AGA).

ACADEMIC YEAR										
			2010/11		2011/12		2012/13		2013/14	
			SR	PR	SR	PR	SR	PR	SR	PR
YEAR	1º	AGM	71,40%	67,30%	74,20%	72,70%	85%	81%	80,70%	79%
		ENM	96%	95,30%	97,60%	97,60%	95,30%	95,30%	96,50%	93,70%
		AGA	97,90%	91,90%	96,90%	95,20%	93,90%	93,90%	93,40%	93,40%
	2º	AGM			85,20%	84,30%	86,70%	86%	85,80%	85,40%
		ENM			98%	98%	99,10%	99,10%	94,90%	94,90%
		AGA			98,70%	97,70%	97,20%	97,20%	95,40%	95,40%
	3º	AGM			86%	84,20%	95,70%	95,60%	91,20%	90,80%
		ENM					96%	96%	95,90%	95,90%
		AGA					96%	96%	98,60%	98,60%
	4º	AGM							99,40%	99,40%
		ENM							99,80%	99,80%
		AGA							96,70%	96,70%

Table 1. Success and performance rates of cadets at CUDs since the implementation of the new military education system for officers in 2010.⁶⁰ (Source: prepared by the author based on data provided by the CUDs).

Secondly, data on the AGM shows that the success and performance rates of recent classes (those of LXXII and LXXIII) increased significantly over those of the 2010/11 academic year, and that the differences between these rates and the rates obtained by cadets at the ENM and AGA were less pronounced.

In addition, it should be borne in mind that the courses given at the CUDs are also available at numerous public and private Spanish universities that have similar curricula approved by ANECA.⁶¹ A comparison of the results obtained by cadets at the CUDs with those of students taking the same courses at other universities should prove enlightening. The first piece of data to consider in this case is the information

⁶⁰ Success rate (SR) = approved academic credits / assessed credits. Performance rate (PR) = approved academic credits / assessed credits.

⁶¹ Industrial Engineering and Operations Research undergraduate degree courses are provided by the following universities, among others: Autonomous University of Barcelona, University of the Basque Country, Polytechnic University of Madrid, Polytechnic University of Valencia, Polytechnic University of Catalonia, Pontifical University of Comillas, the Rey Juan Carlos University, University of Seville, University of Deusto and the University of Navarra. On the other hand, Mechanical Engineering undergraduate degree courses can be taken at the following universities, among others: Alfonso X el Sabio University, Jaime I University, Polytechnic University of Catalonia, University of Seville, University of Málaga, University of Cantabria, University of La Rioja, University of Salamanca and University of La Laguna.

provided in the report of the Conference of Rectors of Spanish Universities (CRUE) for 2012, according to which the success and performance rates of students of undergraduate Engineering degrees at public Spanish universities during the 2010/2011 academic year were 70.7% and 55.5% respectively.⁶² These figures are lower than those obtained by cadets at the three general military academies, including the AGM.

While data will soon be available on the graduation rates of the first students to study the different engineering degrees at general military academies,⁶³ in the meantime we can compare the results obtained by cadets after the first year of the new education model being introduced (2010/11) with those obtained by students of other Spanish universities after the first academic year of launching the degree course in question. Tables 2 and 3 show that the success and performance rates of cadets on completion of the first year of the course at all three CUDs are higher than those obtained by most students taking the same course in other Spanish universities.

Centre	Performance rate	Success rate	Academic year
CUD San Javier	91,93	97,91	2010/11
CUD de Zaragoza	65,46	71,2	2010/11
University of Zaragoza (Escuela Universitaria Politécnica de La Almunia)	71,2	67,3	2010/11
ETSI Bilbao (University of the Basque Country)	37,22	55,4	2010/11
Polytechnic University of Valencia	57,08		2010/11
University of Las Palmas de Gran Canaria	63,64		2010/11
University of Seville	47,41		2011/12
Rey Juan Carlos University (Vicálvaro)	78,2	83,8	2011/12
Rey Juan Carlos University (Móstoles)	71,28	77,1	2012/13

Table 2. Comparison of the performance and success rates of cadets and students taking Industrial Engineering and Operations Research degree courses at different Spanish universities.⁶⁴

62 MICHAVILA, Francisco (Dir.): *La Universidad española en cifras 2012*, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), 2012, p. 175.

63 On this point, let us not forget that the first cadets to study at general military academies where the new military education model for officers was introduced will not complete their studies at the CUDs until July 2014.

64 When preparing this table, the findings of the following reports were taken into account: CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE SAN JAVIER: *Resultados académicos curso 2010/11*, San Javier, 2011; CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE ZARAGOZA: *Memoria Anual. Curso académico 2012/2013*, Zaragoza, 2013, p. 21; UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA: *Grado en Ingeniería de Organización Industrial. Información de resultados. Curso académico 2010/11*, Zaragoza, 2011, http://titulaciones.unizar.es/ing-org-industrial-eupla/infor_resultados11.html [last visited 28.10.2015]; ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIERÍA DE BILBAO: *Informe de Seguimiento del Título Grado en Ingeniería en Organización Industrial*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2013, p. 6; COMISIÓN ACADÉMICA DEL GRADO EN INGENIERÍA DE ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL: *Informe de gestión 2010-2011: Grado en Ingeniería de Organización Industrial*, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia, 2011, p. 1; UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIAS: *Autoinforme anual de seguimiento. Grado en Ingeniería en Organización Industrial. Primer curso académico*

Centre	Performance rate	Success rate	Academic year
CUD Marín	95,3	96	2010/11
University of Vigo	51,56		2010/11
University of Sevilla	40,24	68,9	2010/11
Jaime I University of Castellón	42,26		2010/11

Table 3. Comparison of the performance and success rates of cadets and students taking Mechanical Engineering degree courses at different Spanish universities.⁶⁵

Therefore, while it can be concluded that the academic results obtained by cadets at the AGM are noticeably lower than those of students at other general military academies, it does not make sense to dub an education system in which students achieve success and performance rates of more than 80% a failure. To the contrary, these results are higher than those recorded for students on completion of their first year of any engineering degree course.⁶⁶ Antonio Elipe, professor of Applied Mathematics and Director of the CUD of Zaragoza, believes that the results obtained by cadets at the AGM since the implementation of the new model are “spectacular”, and that success rates are “considerably higher than those of the other centres attached to the University of Zaragoza”.⁶⁷ The same can be said of the AGA and the ENM, where success and performance rates have exceeded 90-95% since the implementation of the new education model.⁶⁸

de implantación 2010/2011, 2003, p. 23; UNIVERSIDAD DE SEVILLA: Grado en Ingeniería de Organización Industrial por la Universidad de Málaga y la Universidad de Sevilla. Sistema de garantía de calidad del título, http://www.us.es/estudios/grados/plan_227?p=6 [last visited: 28.10.2015]; VICERRECTORADO DE DOCENCIA, ORDENACIÓN ACADÉMICA Y TÍTULOS: Grado en Ingeniería en Organización Industrial. Resumen Informe anual de resultados Curso 2011-2012, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos; VICERRECTORADO DE DOCENCIA, ORDENACIÓN ACADÉMICA Y TÍTULOS: Grado en Ingeniería en Organización Industrial. Resumen Informe anual de resultados Curso 2012-2013, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos.

65 Data source: CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE MARÍN: Información de resultados. Curso 2010/11, http://cud.uvigo.es/index.php?option=com_content&view=article&id=656&Itemid=108 [last visited: 28.10.2015]; UNIVERSIDAD DE VIGO: Ingeniería Mecánica. Calidad, http://www.uvigo.es/uvigo_es/titulaciones/grados/enxenaria-mecanica/calidade/ [last visited: 28.10.2015]; ESCUELA POLITÉCNICA SUPERIOR DE SEVILLA: Grado en Ingeniería Mecánica. Memoria Anual 2010-2011 del Sistema de Garantía de Calidad del Título. Universidad de Sevilla, 2012; OFICINA DE LA PROMOCIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD: Grado en Ingeniería Mecánica, Castellón, Universidad Jaume I, https://e-ujier.uji.es/pls/www/euji22702pi.indicadores_avap?est=222 [last visited 28.10.2015].

66 GAN, Francisco J.: “Consideraciones sobre el primer curso de la enseñanza de formación de oficiales del Cuerpo General del ET”, op. cit., p. 89; CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE ZARAGOZA: Memoria Anual. Curso académico 2012/2013, op. cit., p. 17; FAURA, Félix; ALCOVER, Pedro M. y PASTOR, Juan A.: “Reflexiones sobre el nuevo modelo de enseñanza militar. Las claves del éxito académico”, Revista Española de Defensa, no. 299, 2013, p. 12.

67 Del Vado, Santiago F.: “Vuelta a las aulas”, op. cit., p. 10.

68 In a study carried out by a number of professors at the Polytechnic University of Cartagena

A number of reasons have been cited to explain why students of the CUD perform better than their peers taking the same degree courses at other universities. The main reason is the better academic grades of cadets, reflected in higher scores in the university entrance examination (PAU).⁶⁹ Other factors to take into account are the institutional culture of military academies, which promote values and traits such as integration, hard work, self-sacrifice, excellence and competition among students; the higher levels of motivation, dedication, commitment, interest and professional expectations of cadets, as well as higher class attendance levels, involvement in the subject and more demanding teaching staff.⁷⁰ Finally, we can also cite the greater dedication of CUD teaching staff to teaching,⁷¹ the existence of a boarding school whereby students have to spend the night at the academies, attend classes and inexcusably sit the exams, as well as greater usage of the tutoring systems by students.⁷²

In any event, it is important that everyone working in military education is to a greater or lesser extent aware that student drop-outs and failures are an inevitable

(UPTC), there were significant differences in the grades obtained in “Applied Computing” between students of the CUD San Javier and students taking the degree course in Industrial Engineering and Operations Research (IOI) at the Faculty of Industrial Engineering (ETSII) at the UPTC. In both cases, the aforementioned subject was taught by the same professors using the same teaching resources, curricula, level of exigency and assessment criteria. See: ALCOVER, Pedro M.; PASTOR, Juan A.; GUILLAMÓN, Antonio y GARCÍA LAENCINA, Pedro J.: “Una experiencia docente en el nuevo modelo de formación militar”, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, no. 824, 2013, pp. 448-452. The final results obtained by the two groups of students are shown below:

CENTRE	N	Grades					
		No show	Fail	Pass	Very good	Excellent	Distinction
CUD San Javier	75	0	5 (6.7%)	8 (10.7%)	15 (20%)	43 (57.3%)	4 (5.3%)
ETSII-UPCT	136	64 (47.1%)	46 (33.8%)	4 (2.9%)	8 (5.9%)	12 (8.8%)	2 (1.5%)

69 CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE ZARAGOZA: *Memoria Anual. Curso académico 2013/2014*, Zaragoza, 2014, p. 39. The following data evidences this situation: in the 2013/2014 academic year, the minimum entry grades were 11.505 for the AGA (the highest of the Spanish university system), 10.732 for the ENM and 10.496 for the AGM. See: FAURA, Félix; ALCOVER, Pedro M. y PASTOR, Juan A.: “Reflexiones sobre el nuevo modelo de enseñanza militar. Las claves del éxito académico”, op. cit., pp. 12 y 13. And also: DEL VADO, Santiago F.: “Vuelta a las aulas”, op. cit., p. 10.

70 ALCOVER, Pedro M.; PASTOR, Juan A.; GUILLAMÓN, Antonio y GARCÍA LAENCINA, Pedro J.: “Una experiencia docente en el nuevo modelo de formación militar”, op. cit., pp. 446-453; FAURA, Félix; ALCOVER, Pedro M. and PASTOR, Juan A.: “Reflexiones sobre el nuevo modelo de enseñanza militar. Las claves del éxito académico”, op. cit., p. 12.

71 CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE ZARAGOZA: *Memoria Anual. Curso académico 2013/2014*, op. cit., p. 39.

72 DEL VADO, Santiago F.: “Vuelta a las aulas”, op. cit., p. 10.

part of the education process, and even more so at third level education, and that this is no reflection on the quality of teaching or the teacher giving the course. Military professors must be aware that one of their main missions is the assessment of student learning and that, in this respect, they must abide by the principles of justice and equality which govern their activity on two fronts;⁷³ hence, students should be assessed in as fair and objective a way as possible and without granting them more concessions than those strictly provided for in the relevant regulations. This does not mean that drop outs and failures should be encouraged, but simply that they should strictly comply with the regulations governing student assessment and the internal regime of the CDM. We should be aware that the opposite -subjectivity, favouritism, lack of justice and equality- demotivates the teaching staff and other students, diminishes the quality of education and leads to inadequately prepared professionals. In this regard, let us not forget that the main goal of military training is to prepare the student for the effective performance and exercise of his duties, functions and powers in the future.⁷⁴ In this challenge, the instructor's ability to motivate and set an example for his students plays a decisive role, as does the latter's ability to be conscious of and to take responsibility for their behaviour and the consequences of their hard work and self- sacrifice or the lack thereof.

One well prepared teacher is as good as two

As professor Eric A. Hanushek, an expert on Education Policy at Stanford University, has stated, academic success largely depends on the training of the teaching staff.⁷⁵ In this vein, the conclusions of the McKinsey Report, which analyses the world's best performing school systems on the basis of the OECD's Programme for International Student Assessment or the controversial PISA Report, suggests that the quality of a school system is determined by the quality of its teachers.⁷⁶ It comes as no surprise therefore that, in the opinion of school counsellors and principals, one of the causes of the currently high drop-out rates in the Spanish school system is the lack of pedagogical training on the part of teachers.⁷⁷ When this is applied to university education,

73 As a military officer (pursuant to Article 18 of the ROFAS) and as a teacher (pursuant to Article 1.b of Organic Law 2/2006 on Education).

74 Article 43.1 of Law 39/2007 on the Military Career, *op. cit.*, p. 47347.

75 SILIÓ, Elisa: "El éxito académico depende de la formación de los profesores", *El País*, 6 May 2013, http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/05/06/actualidad/1367842828_577081.html [last visited: 28.10.2015].

76 BARBER, Michael and MOURSHED, Mona: *How the World's Best-Performing School Systems Come Out On Top*, Washington, McKinsey & Company, Social Sector Office, 2007, p. 16.

77 FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano, MENA, Luis y RIVIERE, Jaime: *Fracaso y abandono escolar en España*, Colección Estudios Sociales, núm. 29, Barcelona, Fundación "La Caixa", 2010, pp. 167-168.

there is a positive correlation between the training of the teaching staff and students' academic performance.⁷⁸

According to the provisions of the Royal Instructions for the FAS, throughout their professional career, military instructors have to continuously strive to keep their knowledge up-to-date. Firstly, because it is the duty of every military officer to attain the highest possible level of professional competence⁷⁹ and, secondly, as an instructor he has to strive to achieve the highest possible level of prestige and set the best example for his students through a "profound knowledge of the subject matter he teaches, intellectual rigour, methodology, constant work, professional competence and teaching ability".⁸⁰

Professional competence and teaching ability are essential requirements for teaching, as set out in Article 73.4 of the Law on the Military Career and in Article 6 of the Regime for Military Teaching Staff. Both regulations cite officially approved qualifications and training for the subject the instructor is to give as essential teaching skills, in addition to professional experience and the pedagogical skills required in each case. The requirement of teaching ability is also provided for in Article 7 of the Regime for Military Teaching Staff, which states that "having or being in a position to obtain a certificate of proficiency in teaching techniques is a requirement for the exercise of teaching duties".⁸¹

On this point, the importance of teacher training and preparation in acquiring the necessary skills for the exercise of their work is highlighted, and it is envisaged as both a right and an obligation. As a right, Article 25 of the aforementioned Regime cites the taking of courses and participation in other activities as a means of keeping specific knowledge up-to-date and improving one's teaching and research skills.⁸² As an obligation, Article 128 of the ROFAS states that "military officers will take full advantage of the resources and opportunities provided to them by the FAS to receive ongoing training and develop professionally through teaching, instruction and training, and devote all their efforts and abilities to achieving this".⁸³

The obligation of the teacher to receive ongoing training and improve their skills shall be facilitated through the provision by FAS commanders of every possible facility, provided this is not to the detriment of the needs of the service. On this point,

78 GARBANZO, Guiselle M.: "Factores asociados al rendimiento académico en estudiantes universitarios, una reflexión desde la calidad de la educación superior pública", *Revista Educación*, 31(1), 2007, p. 57.

79 Articles 25 and 26 of Royal Decree 96/2009 approving the ROFAS, *op. cit.*, p. 13015.

80 *Ibid.* Article 124, pp.13027.

81 Ministerial Order 98/1994 on the Regime for Teaching Staff of the CDM, *op. cit.*, p. 6550.

82 *Ibid.*, p. 6553.

83 Royal Decree 96/2009, approving the ROFAS, *op. cit.*, p. 13028.

military teaching authorities and the directors of the CDMs shall facilitate teachers' access to both civil and military training courses, seminars and conferences on the subjects or modules they teach.

However, obtaining certification of proficiency in teaching poses a major challenge for military teaching staff. There are currently two ways of obtaining this: validation by the education authorities of the relevant army of the Certificate of Proficiency in Teaching (*Certificado de Aptitud Pedagógica*) issued by a Spanish university, or the completion of courses on teaching proficiency organised by the Military School of Educational Sciences (EMCE). Despite this, a significant number of military instructors do not have this certificate, given that the number of places made available on courses each year is not enough to meet current demand. Furthermore, when places are allocated for these courses, criteria such as seniority, rather than necessity, are often awarded more credits, meaning that newer teachers can take years to obtain this coveted certificate. To resolve or address these issues, the EMCE regularly organises additional courses on teaching proficiency, with the on-site classes being provided at the CDMs themselves.

The importance of postgraduate studies in military education

Postgraduate training should be one of the primary goals of any education system in order to enhance the value of its training processes and promote intellectual, humanistic, cultural, scientific and technical development.⁸⁴ However, having postgraduate studies is not cited as one of the requirements for CDM teaching staff in higher and advanced training; nor, indeed, for those in higher National Defence studies. In this regard, we can refer to the provisions of current legislation on higher education - military education's natural counterpart in the national education system. Organic Law 4/2007 on Universities provides that, except for associate and visiting professors, all other teaching staff at Spanish public universities shall have doctoral studies, and that this is also a prerequisite for access to all official university professor categories.⁸⁵

The number of military instructors with postgraduate studies is limited at all levels of military education. This is particularly noticeable in the case of higher military education, given its similarity to undergraduate university education, and contrasts with civilian teaching staff working at the CUDs, most of whom have completed or

84 SUÁREZ, Benjamín: El posgrado en las universidades españolas hoy, 2005, p. 1, http://www.unex.es/organizacion/servicios-universitarios/oficinas/oc/archivos/ficheros/documentos/promotores_bolonia/PostgradoUniv.pdf [last visited: 28.10.2015].

85 Organic Law 4/2007 amending Organic Law 6/2001 on Universities, Boletín Oficial del Estado, no. 89, 2007, pp. 16241-16260.

are completing doctoral studies.⁸⁶ In the bid to achieve a better quality military higher education system, encouraging military teaching staff to complete university specialisation and postgraduate studies would be a step in the right direction.

Against this, we could argue that there is no regulation that obliges military instructors to complete these studies, that military teachers do not have enough time, unless they do so outside of working hours, and that commanders do not provide enough facilities to enable the carrying out of these studies. With regard to the first argument, let us recall what we mentioned earlier about the importance of the training and preparation of teaching staff if we are to achieve quality teaching. There is no greater preparation or training for a military instructor than a postgraduate diploma in the subject he teaches, whether this is leadership skills, the economy of defence, CBRN defence, history, organisation or military tactics. On the other hand, the second argument is irrefutable: combining teaching with other military posts and functions is an arduous and complicated task that many military professionals have to cope with on a daily basis, and this ties in with the issue of full-time dedication, which we will address later on. Finally, with regard to the lack of facilities given to military teaching staff for the completion of postgraduate studies, it is the commander's responsibility to enable the staff to take postgraduate studies, and even more so if these are given outside the military academic circle.

Nowadays, it is relatively easy for members of certain forces and ranks (regular corps, commissaries, reserve officers, etc.) to be accepted for postgraduate studies, given that their undergraduate degrees allow them direct access to this type of training in their respective fields and specialities. And it is also easy for members of the FAS who have completed undergraduate, diploma or degree courses at universities. However, for other military officers with qualifications equivalent or comparable to university studies (officer ranks), this has not been easy in the past, largely on account of the lack of postgraduate programmes in areas and subjects directly related to the FAS.

To remedy these shortcomings, the Ministry of Defence has taken a number of important measures, such as the recent introduction of a Masters in "Decision-making Techniques" for the 2015/16 academic year - the first postgraduate course promoted by the Ministry and provided by the University of Alcalá with the goal of training experts in the areas of Statistics, Operations Research and Sociology of the FAS.⁸⁷ The

86 As an example, of the 98 instructors at the CUD in Zaragoza during the 2013/14 academic year, 79 were doctors, 40 were university professors and researchers on a full time contract certified by the National Quality Assessment and Accreditation Agency of Spain (ANECA) and 6 were tenured professors. For more information, see the Annual Report of the CUD of Zaragoza for the 2013/2014 academic year, p. 29.

87 This masters, a blended learning programme with 60 ECTS credits, was officially launched on 15 September 2015, and is given by teaching staff of the CUDs of Zaragoza and San Javier. There are nine students on the first course from the three branches of the armed forces. For more information, visit: <http://www.cud.upct.es/index.php/component/content/article/1-latest-news/317-defensa-inaugura-el-master-en-tecnicas-de-ayuda-a-la-decision> [last visited: 28.10.2015].

agreements signed with various universities to promote the provision of subjects related to security and defence are also worth a special mention. Through different centres and bodies, the Ministry of Defence has signed partnership agreements with numerous university institutions for the carrying out, among other things, of postgraduate courses in different areas of knowledge related to the FAS.⁸⁸ On this point, we should draw your attention to the magnificent relations between the Complutense University of Madrid and the Higher Center for National Defence Studies (CESEDEN), which has led to initiatives such as the creation of the “Almirante Don Juan de Borbón” Chair in National Defence and Security Studies and the provision of different postgraduate courses, such as a masters in “Communication in Defence and Armed Conflict and in “Security and Defence Studies”. Furthermore, the University of Zaragoza has been running a masters in “Global Security and Defence” for years and the University of Granada offers, through a partnership agreement with the Command of Training and Doctrine (MADOC), masters in the “Phenomenology of Terrorism” and in “Research and analysis methodologies and techniques in security and defence studies”. Finally, since its creation in 1997, the Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM) - a research and teaching centre specialised in issues related to peace, security and defence - in conjunction with Spain’s National University of Distance Education (UNED), offers a wide variety of postgraduate courses, including several expert and specialist courses and masters programmes in “Efficient management of defence resources and public administration” and “The challenges of peace, security and defence”, the latter being an official qualification allowing direct access to the UNED’s Peace, Security and Defence doctoral programme.

Another measure that has been proposed to facilitate access by members of the FAS to postgraduate studies -both masters and doctoral studies- is to provide these at the actual CUDs, a measure that is provided for in Article 51 of the law governing the Military Career, although it has yet to be implemented. Turning the courses given by the CESEDEN into postgraduate studies through the signing of partnership agreements with universities and providing access to these courses and higher military studies to staff in all areas who hold a university qualification might be another positive step towards promoting postgraduate studies in the FAS, as would the creation of a postgraduate school specifically for the military, thus allowing military officers to further their academic, professional and research training.⁸⁹

These measures should obviously be complemented with the adoption by the Ministry of Defence of other measures to help military teaching staff to access and carry

88 LAGUNA, María P. y VILLALBA, Aníbal: “Universidad y Fuerzas Armadas: los estudios de posgrado”, en: *Los estudios de postgrado en las Fuerzas Armadas, Monografías del CESEDEN*, no. 103, Madrid, Centro Superior de la Defensa Nacional, 2008, pp. 129-133.

89 GÓMEZ ÁLVAREZ, Ivana: “Estudio comparado de la legislación de posgrado en la universidad (Ministerio de Educación y Ciencia) y las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa)”, in: *Los estudios de postgrado en las Fuerzas Armadas, Monografías del CESEDEN*, no. 103, Madrid, Centro Superior de la Defensa Nacional, 2008, p. 77.

out postgraduate studies, such as the granting of paid leave. However, current regulations are not very propitious in this respect, and merely provide for two types of study leave: one, of up to 40 working hours, where the student receives only the basic pay, and the second, of up to three months or 90 calendar days, “without any pay whatsoever”.⁹⁰ As is to be expected, many professionals interested in taking postgraduate studies are discouraged by these conditions.

Research is not just for scientists

Although the common belief that teaching staff have to engage in research if they are to be good teachers has been questioned by some authors,⁹¹ it is a fact that research and teaching are closely related in the current higher education system.⁹²

In the area of military education and training, current legislation recognises the importance of research when it states that it is as much a duty as a right of the teacher. On the one hand, military teaching staff are entitled to “exercise their teaching and *research* functions using whatever methods they deem appropriate from among approved teaching curricula, programmes and criteria”.⁹³ On the other, one of their basic duties is to “practise teaching and carry out *research* in accordance with the curricula, programmes and criteria laid down by the centres or equivalent academic departments and bodies”.⁹⁴

Research is the cornerstone of military education, and it is a magnificent instrument for the training and preparation of teaching staff. Indeed, research is one of the main criteria used by the ANECA for the accreditation and recognition of university teaching staff and for assessing the quality of the CDMs.⁹⁵ And let us not forget that

90 Order DEF/253/2015 regulating the regime for holidays, leave and reduction in working hours for members of the Armed Forces, Boletín Oficial del Estado, no. 42, 2015, p. 13201.

91 For example, TERENCEZINI, Patrick T.: “Research and practice in undergraduate education: And never the twain shall meet?”, Higher Education, 38, 1999, pp. 33-48; SANCHEZ, Juana M.: “Docencia e investigación en la universidad: una profesión, dos mundos”, Educar, 28, 2001, pp. 48-51.

92 Proof of this are the 62 references made to the term “research” in Organic Law 4/2007 amending the Universities Act of 2001. Article 39 of this law literally states that “scientific research is an essential foundation for teaching” (p. 16247).

93 Ministerial Order 98/1994 on the Regime for Teaching Staff of the CDM, op. cit., Article 25, pp. 6553-6554.

94 Ibid., Article 26, p. 6554.

95 For more information, see: AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN, ANECA: Programa de Evaluación de Profesorado para la contratación. Principios y orientaciones para la aplicación de los criterios de evaluación, 2007; MINISTERIO DE DEFENSA Y AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN, ANECA: Evaluación del sistema de enseñanza militar. Anexo 1: Modelo para la evaluación de los

the quality of a teacher's research brings prestige to the education centres they belong to and are a beacon for "recruiting" the best students.⁹⁶

The military education and training system should facilitate and promote research by its staff in order to comply with what the regulation expects of staff in this regard. However, if this is to occur, two obstacles will have to be overcome: firstly, the limited facilities provided for in current legislation, apart from the provisions of Article 32 of the Regime for Military Teaching Staff, which provides for the granting of leave for research purposes but *solely* to tenured professors who have been at the CDM for at least six years.⁹⁷ A second drawback is the military instructor's obligation to reconcile his teaching duties with the many other functions and activities inherent to his position or posting, thus leaving him little time to devote to research.

To conclude this section, and on the subject of the quality of the teaching staff and of the training these provide, we must also mention the importance of what the University Act calls "knowledge transfer";⁹⁸ i.e., the dissemination of the findings of research studies so that these can be brought to the attention of and shared with other researchers and teachers. If, as we stated earlier, there are few military instructors engaged in research, there are even fewer who publish articles and works on their professional fields in scientific journals and professional publications. In this regard, there is a wide array of scientific publications to which military officers can contribute, thus complying with the quality standards and publication requirements laid down in the regulations.⁹⁹

Full-time engagement. A utopia or a necessity?

Article 91 of the Law on Education envisages up to twelve different duties for teachers, including the planning and teaching of subjects; the management, support and assessment of education processes; the tutoring and provision of career, academic

Centros Docentes Militares, 2007, pp. 21, 42, 105-106.

96 PULIDO, Antonio: "Indicadores de calidad en la evaluación del profesorado universitario", *Estudios de Economía Aplicada*, 23(3), 2005, p. 671.

97 Ministerial Order 98/1994 on the Regime for Teaching Staff of the CDM, op. cit., p. 6556.

98 Organic Law 4/2007 amending Organic Law 6/2001 on Universities, op. cit., pp. 16247, 16250, 16252.

99 For more information, visit: <http://dialnet.unirioja.es/revistas> [last visited: 28.10.2015]. In addition, the Internet portal devoted to Defence Culture provides an extensive list of professional journals published by the MINISDEF (<http://www.portalcultura.mde.es/publicaciones/revistas/>) [last visited: 28.10.2015]. In the specific area of the Ground Forces, see the article by RUÍZ BARANCO, José L; VALENCIA, José J. and MARTÍN, Arturo: "Escribir...: ¿Dónde? Las publicaciones en el Ejército de Tierra", *Revista Ejército*, 873, 2013, pp. 84-90.

and professional guidance to students, the intellectual, emotional, social and moral development of students; promotion, organisation and participation in complementary activities run by the centre; coordination of any educational, management and counselling activities that might be entrusted to the instructor, participation in the centre's general activity and in internal and external assessment plans; research, experimentation and the continuous improvement of education processes.¹⁰⁰ Most of these functions are not unusual for a military instructor, and it would therefore be a serious mistake to assume that his work begins and ends in the classroom, where he teaches certain subjects to his students.

Teaching is an active and complex process that requires the teacher's full-time dedication and engagement in numerous tasks directly related to his work, such as the preparation of classes, notes and exams; completing reports, correcting tests, assessing and assigning grades to students, directing academic assignments, participating in interdepartmental meetings, giving tutorials to students, meetings with other teachers, tutors and staff from the Education Guidance Office, writing reports, providing specific services (service professor), attending and taking part in academic activities and events (talks, seminars) and extra-curricular ones (visits, secondments, etc.). And very often all of this has to be carried out alongside other non-academic duties or positions, which means that many military instructors find it extremely difficult to perform their teaching duties and tasks in an appropriate manner because they simply do not have enough time.

The only possible solution to these difficulties is to strictly apply the full-time engagement criteria for military instructors, especially those who oversee education and training centres for officers and NCOs.

The vocational aspect of military education

Traditionally it was believed that teaching was an art form or a vocation; a "profession that is in many respects an art", a "profession-craft-vocation".¹⁰¹ From this viewpoint, teaching is seen more as an art than a technical or scientific activity,¹⁰² and the vocation to teach is an essential aspect of the person holding the position of teacher.¹⁰³

¹⁰⁰ Organic Law 2/2006 on Education, op. cit., p. 17183.

¹⁰¹ LÓPEZ CALVA, Martín: "«Mi rival es mi propio corazón...» El docente universitario y sus exigencias de transformación", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXIII (2), 2003, pp. 59-60.

¹⁰² LIEBERMAN, Ann and MILLER, Lynne: *Staff development for education on the '90s: New Demands, New Realities, New Perspectives* (2nd. Edition), New York, Teachers College Press, 1991.

¹⁰³ HANSEN, David T.: *The call to teach*. New York: Teachers college press/Columbia University, 1995.

Without forgetting that many other factors influence the dedication and performance of a teacher, such as training, motivation and satisfaction - and that when a military officer makes the decision to work in teaching the decision is influenced by other factors, such as the location of the education centre he applies to be posted to and the chances of obtaining certain financial and social benefits (prestige, wage supplements, etc.), it is clear that vocation is a fundamental aspect of military education. However, this does not mean that it is a prerequisite for the teacher. In fact, during their careers, many military officers find themselves forced to perform teaching activities for reasons that have nothing to do with vocation, and they do so with excellent results.

We are not going to get involved in a debate as to whether vocation is innate or acquired and developed throughout a lifetime. Nobody was born being a good teacher and every teacher who has to face the complexity of a classroom and a group for students for the first time does so with many doubts and little experience. Practice and experience are essential in education, therefore professionals who - regardless of their positions and years of service - show a strong vocation and calling for teaching, should be given opportunities in this respect. This could be achieved with an appropriate policy for assigning teachers to vacancies in CDMs that value the preparation, vocation and willingness of the applicant; given that, as Ávila has advocated, if the aim is to achieve excellence in military training, teaching destinations should not be seen as just any “old” destination.¹⁰⁴

Obviously, military officers who are new to teaching should be supervised by their heads of studies, department managers and teachers with more experience in the area or subject.

Motivation and satisfaction of the teaching staff are key in military education

Education psychology has studied the influence of numerous internal or personal variables on the teacher's job performance, his interpersonal relations and student performance. These variables included attitude, concern, behaviour and, above all, motivation.¹⁰⁵ In the opinion of Professor Fernández Enguita, who lectures on Sociology at the University of Salamanca, teacher satisfaction and motivation are the key to academic success.¹⁰⁶ These factors are of paramount importance in the current education context and most especially at university level.¹⁰⁷

104 Ávila, Santiago: “A vueltas con la reforma de la enseñanza superior militar”, op. cit.

105 LIEBERMAN, Ann and MILLER, Lynne: Staff Development for Education in the ‘90s: New Demands, New Realities, New Perspectives, op. cit.

106 MESTRES I SALUD, Laia: “Fracaso y éxito académico: la importancia del profesorado”, Educaweb, 12 December 2011, <http://www.educaweb.com/noticia/2011/12/12/fracaso-exito-escolar-importancia-profesorado-5148/> [last visited: 28.10.2015].

107 GALÁN, Arturo; GONZÁLEZ, M. Ángeles y ROMÁN, Marcos: “La irrupción del factor comunitario en el perfil del profesorado universitario”, Bórdón, 64(3), 2012, pp. 133-148.

In the field of military education and training, we can identify a number of elements affecting teacher motivation and satisfaction. In an exploratory study carried out on a sample of 49 teachers at a centre for higher military education, teaching staff were asked to rate job satisfaction on a purpose-designed scale. It was found that the factors that caused the most job dissatisfaction were, in this order: meagre social benefits, salary, lack of recognition and rewards, inappropriate organisation of the work and distribution of tasks, the quality of the curricula they gave and the limited opportunities for training and retraining.¹⁰⁸ The results were modulated by other variables such as the type of subject they taught (theoretical or practical), their posting (whether voluntary or forced), the time they had been at the centre and separation from their families. The measures the teachers proposed to improve their job satisfaction and motivation included greater social advantages and cash incentives, better streamlining of tasks and working hours, more employees at the centre and more training opportunities. From the point of view of the quality of the teaching, another measure that would have a positive impact on teacher satisfaction and motivation would be the adoption of an appropriate “policy” for the assignment of instructors to departments and subjects to instructors, based solely on the candidate’s training and professional experience.

Appropriate recognition for military instructors

Of all the variables underlying the problem of teacher motivation and satisfaction, the lack of recognition for their work is one of the most important and, moreover, a cause of stress and burnout at all levels of education.¹⁰⁹

Article 104 of the law on Education stipulates that the education authorities shall ensure that teachers receive treatment, appreciation and respect in accordance with the social importance of their work, for which purpose priority shall be given to improving their working conditions and fostering social appreciation and recognition of the teaching profession.¹¹⁰ Obviously, the esteem it is intended

108 GABINETE DE ORIENTACIÓN EDUCATIVA: Análisis del grado de implicación y satisfacción del profesorado, San Javier, Academia General del Aire, 2006 [not edited].

109 See: MANASSERO, María. Antonia; VÁZQUEZ, Ángel; FERRER, Victoria A.; FORNÉS, Joana; FERNÁNDEZ, María C. y QUEIMADELOS, Milagros: Estrés y burnout en la enseñanza, Palma de Mallorca, Edicions UIB, 2003, p. 27; SILVERO, Marta: “Estrés y desmotivación docente: el síndrome del «profesor quemado» en educación secundaria”, Estudios sobre Educación, 12, 2007, p. 126; SMITH, Max y BOURKE, Sid: “Teacher stress: examining a model based on context, workload, and satisfaction”, Teaching & Teacher Education, 8, 1992, pp. 31-46; SORCINELLI, Mary D.: “New and Junior Faculty Stress: Research and Responses”, New Directions for Teaching and Learning, 50, 1992, pp. 27-37; THODE, María L., MORÁN, Silvia y BANDERAS, Ana: “Fuentes de malestar entre el profesorado de E.G.B.”, Revista Española de Pedagogía, 193, 1992, pp. 545-561.

110 Organic Law 2/2006 on Education, op. cit., p. 17185.

to garner for civilian teaching staff should also be extended to military instructors, as set out in Article 2 of the recently published Order DEF/810/2015, where one of the guiding principles of military education and training is the consideration of the teaching profession as “an essential factor for the quality of military education, recognising the work carried out by the teaching staff and supporting them in their duties”.¹¹¹ In addition to the foregoing, Article 8 of the Regime for Military Teaching Staff carries the title “Recognition of the teaching profession” and specifically stresses the importance of education and training in preparing and supporting the forces so that “the points assigned to teaching destinations during assessment cycles shall explicitly take account of the type of destination, how it is assigned, the skills demanded for performance of the teaching function and the specific duties performed in teaching destinations”.¹¹² However, this condition is not explicitly provided for in Ministerial Order 17/2009, which sets out objective rules for use in the assessment processes of professional military personnel.¹¹³

In any event, teaching destinations in military education centres are not currently among the highest rated in assessment processes.¹¹⁴

111 Article 2. f) of Order DEF/810/2015, op. cit., p. 38781.

112 Ministerial Order 98/1994 on the Regime for Teaching Staff of the CDM, op. cit., p. 6550.

113 Ministerial Order 17/2009 which sets out objective rules for use in the assessment processes of professional military personnel, Boletín Oficial de Defensa, no. 83, 2009, pp. 5415-5421.

114 Hence, for the assessment of personnel, the Army Ground Forces have established seven destination groups (A, B, C, D, E, F, G), each of which has been assigned a score: 0.60 is assigned for every month spent at a destination for destinations in Group A, and 0.40 for destinations in Group G. The destinations for instructors at National Defence training, improvement and higher education centres are included in Group C, where the score assigned is 0.55 points/month. For more information, see Resolution 500/00469/15 of the Chief of Staff of the Army Ground Forces, amending the scorecards of the different assessment factors set out in the appendices to the Annex to Instruction 03/2012, Boletín Oficial del Ministerio de Defensa, no. 9, 2015, pp. 833-834. In the case of the Army Air Force, the seven destination groups are known as A1, A2, B1, B2, C, D and E, and tenured professors and instructors at training academies and schools come under Group B1 (0.55 points/month), as set forth in Instruction 33/2013, of the Chief of Staff of the Army Air Force, setting out the scores and weighted formulas to be used in accessing the Army Air Forces, Boletín Oficial del Ministerio de Defensa, no. 113, 2013, pp. 12779-12782. For military instructors posted to Naval Academies, the same five destination groups exist as for the Air Force (A1, A2, B1, B2, C, D and E), but Group B1 (0.55 points/month) only includes teaching staff at the Navy Military Academy, with all other military instructors assigned to Group B2 (0.52 points/month). See Instruction 4/2012 of the Chief of Staff of the Army Naval Forces, setting forth implementation guidelines for the assessment processes for navy military personnel. Boletín Oficial del Ministerio de Defensa, no. 23, 2012, pp. 2456-2459. Attracting our attention in particular are the rules for the assessment of destinations that apply to the staff of the Military Medical Corps (Instruction 26/2013, of the Undersecretary of Defence, approving the points that will apply in the assessment processes of Common Corps of the Armed Force, Boletín Oficial de Defensa, no. 87, 2013, pp. 9480-9503). As stated in section 2.1 of Annex III of the aforementioned Instruction, with the exception of the destinations in the Military Medical Academy (Group B, valued at 0.58 points/month), the destinations for the teaching staff in the Military Medical Corps are the lowest rated of all destinations (Group D, 0.50 points/month).

Logically, it can reasonably be concluded that the lack of recognition for their work and self-sacrifice, together with other factors mentioned in this article such as the great variety of tasks, excess workload, limited training opportunities, etc., do little to boost the motivation, satisfaction and morale of military teaching staff.

Towards a total quality model

As stated at the beginning of this document, military education and training must be inspired by the same principles as the mainstream education system, which include “quality education for all students, regardless of their conditions and circumstances”.¹¹⁵ This gives rise to the need for continuous self-assessment and improvement.

The quality of education cannot be measured solely by student satisfaction levels with the training received or how well it equips students to fulfil the requirements and duties they have to carry out at their next destination. While these criteria are an important part of quality self-assessment, they are not the only ones. In this regard, let us not forget that ANECA has identified five basic aspects to be used for assessing the quality of a CDM, namely: 1) organisation of the centre; 2) development of the curricula; 3) regime for the teaching staff; 4) regime for students and 5) the assessment, qualification and classification system.¹¹⁶ This not only calls for an assessment of teacher activity, but also the obtainment of their opinions and experiences, given that nobody is as well versed as them in the intricacies of military education and instruction, its strengths and weaknesses, its advantages and shortcomings. On this point, ANECA uses the results of satisfaction surveys with teaching staff as information on which to base the assessment of the five aspects mentioned previously.¹¹⁷ However, it is necessary to attach greater importance to the results of the surveys by including the teaching staff's opinion on the aspects assessed, possible weaknesses, and measures that can be taken to improve the quality of education and training.

Focusing specifically on teaching, it is important to point out that ANECA,¹¹⁸ when compiling bases to support the CDM quality assessments, includes such important items as the OC-02A tables (takes account of the type and number of teachers *working full time* and part time, as well as the credits they teach); OC-02B (includes data such

¹¹⁵ Organic Law 2/2006 on Education, op. cit., p. 17164.

¹¹⁶ Ministerio de Defensa y Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA): Evaluación del sistema de enseñanza militar. Anexo 1: Modelo para la evaluación de los Centros Docentes Militares, 5 de junio de 2007.

¹¹⁷ Ministerio de Defensa y Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA): Evaluación del sistema de enseñanza militar. Anexo 2: Guía para la autoevaluación de los Centros Docentes Militares, 2007.

¹¹⁸ Ibid.

as the number of *military professors and doctors* at the centre); RH-05 (the ratio of staff that has received *specific teacher training* to the total number of teachers at the centre); RH-06 (teaching staff participation in *research*, indicating the number of teachers engaged *exclusively* in research and the number of research projects that the centre is participating in) and RH-07 (the results of research work, including the number of patents, books and articles published, presentations given at national and international congresses and scientific awards won).

CONCLUSIONS

Military education and training in Spain is integrated into the mainstream education system, and is therefore subject to the same principles, purposes and goals, including the quest to improve the quality of teaching and promotion of the work, training and recognition of teaching staff.

The quest for total quality in military education is reflected in the need for continuous self-assessment and the improvement of several basic aspects of teaching, namely the organisation of the education centre, the curricula, the assessment, qualification and classification system and student and teaching staff regimes. In this assessment process, the teacher plays a key role, given that his experience and knowledge is invaluable for identifying strengths and weaknesses and designing and implementing improvements. With regards the specific assessment of the teaching function, it should be borne in mind that there is a positive correlation between the quality of the teaching staff and the quality of the teaching they deliver; therefore, a number of improvements and proposals aimed at enhancing the preparation, training, motivation, satisfaction and -in short- quality of our teachers, should be implemented.

In the current socio-educational context, we consider it necessary to attach greater importance to the teaching of traditional FAS values, facilitating their assimilation and internalisation by students so that they can guide their conduct in the present and future. On the other hand, the full integration of military education and training into the mainstream education system, and especially at university level, calls for a change of perspective in view of school drop-out and failure rates. Recent changes to the military education model for officers have brought a considerable increase in the number of students who do not pass the curricula set and who must, therefore, repeat the year or leave the military academy. Despite initial reactions, the failure and drop-out rates of military cadets at the CUDs are noticeably lower than those of both public and private universities where the same studies are provided. This appears to be due not only to the quality and good academic performance of the students, but also to the distinctive characteristics of military academies as education institutes that promote cadet learning. In any event, let us not forget that undergraduate studies call for greater effort on the part of military cadets due to factors such as a higher academic loads, less time to study and the difficulty and complexity of certain subjects. Nevertheless,

both the Ministry of Defence and those who oversee education in the armed forces must be aware that even though a significant number of students do not manage to pass the curricula, this does not mean that the system or education model is a failure.

In the current panorama of reform that seeks excellence in military education, the appropriate preparation and training of military teaching staff is of paramount importance because it is a key factor for student success. Therefore, the training of military teaching staff should be encouraged, allowing them to acquire the necessary educational, professional and technical skills by taking the appropriate courses both in civil and military fields. An important point in this regard is that military teaching staff, and particularly those in higher education CDMs, are able to take specialisation and postgraduate courses. Indeed, the Ministry of Defence has signed numerous agreements with universities to allow them access to a wide variety of masters and doctorate programmes on the subject of security and defence.

Research is another cornerstone on which the quality of military education and teacher training are based. However, military teaching staff often receive insufficient facilities for this purpose, including a lack of resources and time to conduct it. To overcome this drawback, it is proposed that military training staff be allowed to devote themselves to research full time, as this would allow them to cope with the innumerable academic and non-academic tasks, functions and activities they are expected to complete.

As vocation is an important aspect in the work of any teacher, the policy for assigning destinations and vacancies to candidates should enable professionals with a genuine vocation for teaching to occupy posts in the military education system. Furthermore, vocation on the part of the teaching staff is also closely linked to other decisive factors in education such as motivation and satisfaction. Consequently, military education needs teachers with a vocation, who are highly motivated and satisfied with the work they carry out. On this point, there are numerous measures that the Ministry of Defence could take, from the provision of specific wage supplements (supplements for special dedication) and greater opportunities for training and retraining, to an appropriate organisation and distribution of the work, which could be achieved by assigning subjects to the most suitable teachers, and the better streamlining of tasks and working hours.

An essential requirement for job motivation and satisfaction among teaching staff is also recognition, by the military authorities, of the role of teachers and the important work they do. In this sense, teacher postings should be given special weight in military assessment processes based on criteria such as the type of destination the teacher is posted to, how it is assigned, the special skills required for the teaching post and the specific duties carried out.

In short, military education and training is a vocational profession that is little appreciated and recognised, but which still requires full dedication on the part of the teacher. Moreover, military teaching staff are expected to reconcile their teaching work with other duties and tasks inherent in their position and speciality, which often gives

rise to an excess workload and makes it difficult for them to apply themselves fully to their teaching duties. Consequently, it is important that the Ministry of Defence facilitate as much as possible the education and research work of military teaching staff, promote opportunities for professional development and afford them the same importance and recognition that the mainstream education system is aiming for and demanding of its own teaching staff.

BIBLIOGRAPHY

“20 años de la Academia Básica del Aire”, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, no. 813, 2012, p. 411.

“Formación en valores”, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, no. 751, 2006, p.163.

“General Francisco Gan: «Tenemos que esperar 7 años para evaluar la formación de los nuevos oficiales»”, *One Magazine*, 13 November 2010, <http://www.onemagazine.es/noticia/3124/Sin-Especificar/General-Francisco-Gan:-Tenemos-que-esperar-7-anos-para-evaluar-la-formacion-de-los-nuevos-oficiales-.html>.

“Los alumnos de la Academia General de Zaragoza no aguantan. Aumentan los abandonos en los últimos cursos por la dureza de Bolonia y la exigencia de los profesores civiles”, *El Confidencial Digital*, 10 September 2012, http://www.elconfidencialdigital.com/defensa/Academia-General-Zaragoza-Aumentan-Bolonia_o_1904809509.html.

“Por qué está fracasando la Academia General Militar?. Profesores civiles, menos instrucción castrense y rebaja del tiempo de estudio”, *El Confidencial Digital*, 20 September 2012, http://www.elconfidencialdigital.com/defensa/Academia-General-Militar-Profesores-instruccion_o_1910808921.html.

AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN (ANECA), *Programa de Evaluación de Profesorado para la contratación. Principios y orientaciones para la aplicación de los criterios de evaluación*, 2007.

ALCOVER, Pedro M.; PASTOR, Juan A.; GUILLAMÓN, Antonio y GARCÍA LAENCINA, Pedro J.: “Una experiencia docente en el nuevo modelo de formación militar”, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, no. 824, 2013, pp. 446-453.

ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: “Enseñanza Militar”, 27 May 2015, <http://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/presentacion-general-enseñanza.pdf>.

ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: “La enseñanza de los valores en las Fuerzas Armadas”, *Memorial de Infantería*, no. 68, 2013, pp. 29-36.

- ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Juan A.: “Que la AGM tenga un número mayor de bajas no es preocupante”, *One Magazine*, 30 November 2012, <http://www.onemagazine.es/noticia/10672/Sin-Especificar/TG-Alvarez-Jimenez:-Que-la-AGM-tenga-un-numero-mayor-de-bajas-no-es-preocupante-.html>.
- ÁVILA, Santiago: “A vueltas con la reforma de la enseñanza superior militar”, *El Confidencial Digital*, 27 March 2013, http://www.elconfidencialdigital.com/opinion/tribuna_libre/vueltas-reforma-ensenanza-superior-militar_o_2023597630.html.
- BAQUÉS, Josep: “La profesión y los valores militares en España”, *Revista Internacional de Sociología*, 38, 2004, pp. 127-146.
- BARBER, Michael and MOURSHED, Mona: *How the World's Best-Performing School Systems Come Out On Top*, Washington, McKinsey & Company, Social Sector Office, 2007.
- BENITO, Bernardina: *Las relaciones interpersonales de los profesores en los centros educativos como fuente de satisfacción*, Universidad de Salamanca, 2006, http://web-casus.usal.es/orgyprof/Difusion/Santander_2005_Berna.pdf.
- BERRIO, Francisco J.: “Valores institucionales de las Fuerzas Armadas”, *Cuadernos de Estrategia*, no. 89, 1997, pp. 127-170.
- CALDERÓN, Joaquín: “El nuevo plan de enseñanza comienza «a dar frutos» en la Academia General Militar, tras un inicio complicado”, *One Magazine*, 30 November 2012, <http://www.onemagazine.es/noticia/10669/el-nuevo-plan-de-ensenanza-comienza-a-dar-frutos-en-la-academia-general-militar-tras-un-inicio-complicado.html>.
- CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE SAN JAVIER: *Resultados académicos. Curso 2010/11*, San Javier, 2011, http://www.cud.upct.es/images/cud/docencia/resultados/2010_2011/pcudo6%202010%202011%20b.pdf.
- CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE ZARAGOZA: *Memoria Anual. Curso académico 2012/2013*, Zaragoza, 2013, <http://cud.unizar.es/sites/default/files/imagenes/memoria%202012-2013.pdf>.
- CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA DE ZARAGOZA: *Memoria Anual. Curso académico 2013/2014*, Zaragoza, 2014, http://cud.unizar.es/sites/default/files/imagenes/CUD_Memoria2014_web-1.pdf.
- CENTRO UNIVERSITARIO DE MARÍN: *Información de resultados. Curso 2010/11*, http://cud.uvigo.es/index.php?option=com_content&view=article&id=656&Itemid=108.
- COMISIÓN ACADÉMICA DEL GRADO EN INGENIERÍA DE ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL: *Informe de gestión 2010-2011: Grado en Ingeniería de Organización Industrial*, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia, 2011.

- DE LA LASTRA, Juan: *La formación en valores en las Fuerzas Armadas*, Ministerio de Defensa, 2009.
- DE VALENZUELA, Rafael: “Sobre la esencia de la profesión militar”, in *Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los ejércitos*, Documentos de Seguridad y Defensa, no. 23, Madrid, CESEDEN, 2009, pp. 55-85.
- DEL VADO, Santiago F.: “Vuelta a las aulas”, *Revista Española de Defensa*, no. 299, 2013, pp. 6-11.
- DÍAZ-SANTOS, Pablo: “El título de grado en ingeniería de organización industrial”, *Revista Ejército*, no. 840, 2011, pp. 51-59.
- ESCUELA POLITÉCNICA SUPERIOR DE SEVILLA: *Grado en Ingeniería Mecánica. Memoria Anual 2010-2011 del Sistema de Garantía de Calidad del Título*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2012.
- ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIERÍA DE BILBAO: *Informe de Seguimiento del Título Grado en Ingeniería en Organización Industrial*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2013.
- FAURA, Félix; ALCOVER, Pedro M. y PASTOR, Juan A.: “Reflexiones sobre el nuevo modelo de enseñanza militar. Las claves del éxito académico”, *Revista Española de Defensa*, no. 299, 2013, pp. 12-13.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano, MENA, Luis y RIVIERE, Jaime: *Fracaso y abandono escolar en España*, Colección Estudios Sociales, no. 29, Barcelona, Fundación “La Caixa”, 2010.
- GABINETE DE ORIENTACIÓN EDUCATIVA: *Análisis del grado de implicación y satisfacción del profesorado*, San Javier, Academia General del Aire, 2006 [not edited].
- GALÁN, Arturo; GONZÁLEZ, M. Ángeles y ROMÁN, Marcos: “La irrupción del factor comunitario en el perfil del profesorado universitario”, *Bordón*, 64(3), 2012, pp. 133-148.
- GAN, Francisco J.: “Consideraciones sobre el primer curso de la enseñanza de formación de oficiales del Cuerpo General del ET”, *Revista Ejército*, no. 849, 2011, pp. 84-91.
- GAN, Francisco J.: “Nuevo modelo de enseñanza en la Academia General Militar”, *Los coloquios de la Asociación*, no. 48, 2012, pp. 4-6, http://www.cortesaragon.es/uploads/tx_exparlament/no_48._Ensenanza_militar.pdf.
- GARBANZO, Guiselle M.: “Factores asociados al rendimiento académico en estudiantes universitarios, una reflexión desde la calidad de la educación superior pública”, *Revista Educación*, 31(1), 2007, pp. 43-63.
- GÓMEZ ÁLVAREZ, Ivana: “Estudio comparado de la legislación de posgrado en la universidad (Ministerio de Educación y Ciencia) y las Fuerzas Armadas

- (Ministerio de Defensa)", in *Los estudios de postgrado en las Fuerzas Armadas*, Monografías del CESEDEN, no. 103, Madrid, Centro Superior de la Defensa Nacional, 2008, pp. 59-77.
- HANSEN, David T.: *The Call to Teach*, New York, Teachers college press/Columbia University, 1995.
- LAGUNA, María P. y VILLALBA, Aníbal: "Universidad y Fuerzas Armadas: los estudios de posgrado", en *Los estudios de postgrado en las Fuerzas Armadas*, Monografías del CESEDEN, no. 103, Madrid, Centro Superior de la Defensa Nacional, 2008, pp. 125-151.
- LIEBERMAN, Ann and MILLER, Lynne: *Staff Development for Education in the '90s: New Demands, New Realities, New Perspectives* (2nd. Edition), New York, Teachers College Press, 1991.
- LÓPEZ CALVA, Martín: "«Mi rival es mi propio corazón...» El docente universitario y sus exigencias de transformación", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXIII (2), 2003, pp. 43-81.
- LÓPEZ RUIZ, Juan I.: "Un giro copernicano en la enseñanza universitaria: formación por competencias", *Revista de Educación*, 356, September-December 2011, pp. 279-301.
- MANASSERO, M. Antonia; VÁZQUEZ, Ángel; FERRER, Victoria A.; FORNÉS, Joana; FERNÁNDEZ, María C. y QUEIMADELOS, Milagros: *Estrés y burn-out en la enseñanza*, Palma de Mallorca, Edicions UIB, 2003.
- MARELLI, Anne F.: *An introduction to competency analysis and modeling*. Working paper, Toronto, 2000, p. 7.
- MESTRES I SALUD, Laia: "Fracaso y éxito académico: la importancia del profesorado", *Educaweb*, 12 December 2011, <http://www.educaweb.com/noticia/2011/12/12/fracaso-exito-escolar-importancia-profesorado-5148/>.
- MICHAVILA, Francisco (dir.): *La Universidad española en cifras 2012*, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), 2012.
- MINISTERIO DE DEFENSA Y AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN (ANECA): *Evaluación del sistema de enseñanza militar. Anexo 1: Modelo para la evaluación de los Centros Docentes Militares*, 2007.
- MINISTERIO DE DEFENSA Y AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN (ANECA): *Evaluación del sistema de enseñanza militar. Anexo 2: Guía para la autoevaluación de los Centros Docentes Militares*, 2007.

- MORENÉS, Pedro: “Lección inaugural de apertura del curso 2013/14 en la Academia General Militar”, *Armas y Cuerpos. La Revista del Cadete*, no. 367, Zaragoza, Academia General Militar, 2013, pp. 3-4.
- OFICINA DE LA PROMOCIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD: *Grado en Ingeniería Mecánica*, Universidad Jaume I de Castellón, https://e-ujier.uji.es/pls/www/euji22702pi.indicadores_avap?est=222.
- PUENTES, Francisco: “La evolución de la enseñanza militar de formación para oficiales del ET”, *Boletín de Información del CESEDEN*, Madrid, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2013.
- PULIDO, Antonio: “Indicadores de calidad en la evaluación del profesorado universitario”, *Estudios de Economía Aplicada*, 23(3), 2005, pp. 667-684.
- RUIZ BARANCO, José L.; VALENCIA, José J. y MARTÍN, Arturo: “Escribir... ¿Dónde? Las publicaciones en el Ejército de Tierra”, *Revista Ejército*, 873, 2013, pp. 84-90.
- SANCHO, Juana M.: “Docencia e investigación en la universidad: una profesión, dos mundos”, *Educación*, 28, 2001, pp. 41-60.
- SILIÓ, Elisa: “El éxito académico depende de la formación de los profesores”, *El País*, 6 May 2013, http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/05/06/actualidad/1367842828_577081.html.
- SILVERO, Marta: “Estrés y desmotivación docente: el síndrome del «profesor quemado» en educación secundaria”, *Estudios sobre Educación*, 12, 2007, pp. 115-138.
- SMITH, Max and BOURKE, Sid: “Teacher stress: examining a model based on context, workload, and satisfaction”, *Teaching & Teacher Education*, 8, 1992, pp. 31-46.
- SORCINELLI, Mary D.: “New and Junior Faculty Stress: Research and Responses”, *New Directions for Teaching and Learning*, 50, 1992, pp. 27-37.
- SUÁREZ, Benjamín: *El posgrado en las universidades españolas hoy*, 2005, http://www.unex.es/organizacion/servicios-universitarios/oficinas/oce/archivos/ficheros/documentos/promotores_bolonia/PostgradoUniv.pdf.
- TERENZINI, Patrick T.: “Research and practice in undergraduate education: And never the twain shall meet?”, *Higher Education*, 38, 1999, pp. 33-48.
- THODE, María L., MORÁN, Silvia y BANDERAS, Ana: “Fuentes de malestar entre el profesorado de E.G.B.”, *Revista Española de Pedagogía*, 193, 1991, pp. 545-561.
- UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA: *Grado en Ingeniería de Organización Industrial. Información de resultados. Curso académico 2010/11*, 2011, http://titulaciones.uni-zar.es/ing-org-industrial-eupla/infor_resultados11.html.

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIAS: *Autoinforme anual de seguimiento. Grado en Ingeniería en Organización Industrial. Primer curso académico de implantación 2010/2011*, 2013.

UNIVERSIDAD DE SEVILLA: *Grado en Ingeniería de Organización Industrial por la Universidad de Málaga y la Universidad de Sevilla. Sistema de garantía de calidad del título*, http://www.us.es/estudios/grados/plan_227?p=6.

UNIVERSIDAD DE VIGO: *Ingeniería Mecánica. Calidad*, http://www.uvigo.es/uvigo_es/titulacions/graos/enxenaria-mecanica/calidade/.

UNIVERSIDAD DE VIGO: Memoria de solicitud de verificación del título de grado en Ingeniería Mecánica, 5 March 2012, <http://cud.uvigo.es/images/Documentacion/memoriafinalmecanica.pdf>.

VICERRECTORADO DE DOCENCIA, ORDENACIÓN ACADÉMICA Y TÍTULOS: *Grado en Ingeniería en Organización Industrial. Resumen Informe anual de resultados Curso 2011-2012*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2012.

VICERRECTORADO DE DOCENCIA, ORDENACIÓN ACADÉMICA Y TÍTULOS: *Grado en Ingeniería en Organización Industrial. Resumen Informe anual de resultados Curso 2012-2013*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2013.

Regulations

Instruction 4/2012, of 30 January, of the Chief of Staff of the Army Naval Forces, setting forth implementation guidelines for assessment processes for navy military personnel, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, no. 23, 2012, pp. 2445-2461.

Instruction 26/2013, of 26 April, of the Undersecretary of Defence, approving the scores that will apply in assessment processes of Common Corps of the Armed Force, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, no. 87, 2013, pp. 9480-9503.

Instruction 33/2013, of 7 June, of the Chief of Staff of the Army Air Forces, setting out the scores and weighted formulas to be used in accessing the Army Air Forces, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, no. 113, 2013, pp. 12771-12786.

Law 17/1989, of 19 July, governing the Regime for Professional Military Personnel, *Boletín Oficial del Estado*, no. 172, 1989, pp. 23129-23147.

Law 17/1999, of 18 May, governing the Regime for Armed Forces Personnel, *Boletín Oficial del Estado*, no. 119, 1999, pp. 18751-18797.

Law 39/2007, of 19 November, on the Military Career, *Boletín Oficial del Estado*, no. 278, 2007, pp. 47336-47377.

Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education, *Boletín Oficial del Estado*, no. 106, 2006, pp. 17158-17207.

- Organic Law 4/2007, of 12 April, amending Organic Law 6/2001, of 21 December, on Universities, *Boletín Oficial del Estado*, no. 89, 2007, pp. 16241-16260.
- Organic Law 9/2011, of 27 July, on the Rights and Duties of members of the Armed Forces, *Boletín Oficial del Estado*, no. 180, 2011, pp. 85320-85345.
- Organic Law 8/2014, of 4 December, on the Disciplinary Regime of the Armed Forces. *Boletín Oficial del Estado*, no. 294, 2014, pp. 100151-100191.
- Order DEF/253/2015, of 9 February, regulating the regime for holidays, leave and reduction in working hours for members of the Armed Forces, *Boletín Oficial del Estado*, no. 42, 2015, pp. 13193-13208.
- Order DEF/810/2015, of 4 May, laying down general guidelines for the preparation of curricula for education and training to access the different ranks of officers of the Armed Forces. *Boletín Oficial del Estado*, no. 107, 2015, pp. 38778-38797.
- Ministerial Order 98/1994, of 10 October, on the Regime for Teaching Staff of Military Education Centres, *Boletín Oficial de Defensa*, no. 204, 1994, pp. 6547-6558.
- Ministerial Order 17/2009, of 24 April, setting out the procedure and objective rules for the assessment processes of professional military personnel, *Boletín Oficial de Defensa*, no. 83, 2009, pp. 5415-5421.
- Royal Decree 96/2009, of 6 February, approving the Royal Instructions for the Armed Forces, *Boletín Oficial del Estado*, no. 33, 2009, pp. 13008-13028.
- Royal Decree 339/2015, of 30 April, governing further education and higher studies in National Defence, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, no. 85, 2015, pp. 9709-9723.
- Resolution 500/00469/15 of the Chief of Staff of the Army Ground Forces, amending the scorecards for the assessment criteria set out in the appendices to the Annex to Instruction 03/2012 of 27 January, amended by Resolution 500/00666/13 of 28 December 2012, by Instruction 22/2013 of 10 April, and by Resolution 500/01597/2014 of 24 January, of the Chief of Staff of the Army Ground Forces, implementing merit and aptitude assessments, and procedures and rules for consideration when carrying out assessments for promotion, via election and classification systems and for the selection of participants for certain further education courses in the Army Ground Forces, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, no. 9, 2015, pp. 833-836.

- Submitted: April 13, 2014.

- Accepted: September 23, 2015.

Sonia Alda Mejias

Lecturer at the Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado and a specialist in Security and Defence

E-mail: alda@igm.uned.es

POSSIBILITIES FOR THE TRANSFORMATION OF THE SECURITY FORCES IN COLOMBIA FOLLOWING THE POST-CONFLICT PERIOD

Abstract

This article aims to reflect on how to configure the security forces in Colombia once guerrilla warfare ceases to be the main threat to the country.

By analysing the current scenario of insecurity at regional and Colombian level, it intends to demonstrate which forces might be the most suitable for tackling existing threats. Two options were considered: those that cover many different missions, under the heading of multi-function forces and those which, despite their versatility, are specialised forces to address specific threats.

Colombia can become a point of reference, gearing the configuration of its forces towards specialisation, as the armed forces model most suitable for addressing the complex insecurity scenario. In order to enable this specialisation, a police force with a military status is proposed, to act alongside the armed forces and the police, as a means to release these forces from missions. This would make it possible to relieve existing forces of the completion of missions for which they are unprepared, while at the same time enabling this third force to specialise, particularly in the prosecution of organised crime.

KeyWords

Armed forces, police, police with military status, multi-mission forces, specialised forces

POSSIBILITIES FOR THE TRANSFORMATION OF THE SECURITY FORCES IN COLOMBIA FOLLOWING THE POST-CONFLICT PERIOD

INTRODUCTION

This article aims to reflect on the armed forces model that should be configured in Colombia once guerrilla warfare ceases to be the main threat to the country. This possibility is virtually a reality, as the commitment achieved by the government of President Santos and the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Revolutionary Armed Forces of Colombia, FARC) to make peace in March 2016 seems to indicate.¹ It should also be noted that the Ejército de Liberación Nacional (National Liberation Army, ELN) also joined this process, as a guerrilla organisation that also expressed its desire to begin a dialogue for peace. However, the signing of a peace deal by no means equates to its immediate implementation, there would instead need to be a transitional period in order to ensure that the conflicts come to a definitive end.

Nonetheless, what seems to be certain is that this significant step entails a radical change to the security scenario. Therefore, once the internal conflict has ended and following the necessary period of transition, it would be necessary to address the institutional reorganisation of its security forces in accordance with the major security problems that exist within this new context.

For this purpose it would be useful to consider the experience garnered in Latin America that, since the end of guerrilla movements in the mid-nineties, has allowed the countries of the region to fully dedicate their efforts to tackling other types of threat. In the same vein, this reference point may be of great use for Colombia with a view to avoiding the mistakes that have already been identified in the fight against these new threats or to adopting the lessons learnt.

Taking this as a reference point, this article shall endeavour to demonstrate that the general trend in the region has essentially been the implementation of policies of a repressive nature and, within this framework, a gradual militarisation of these policies.

With the incorporation of the armed forces into the fight against intra-state violence, the number of missions that they perform has increased. Nor has this state of affairs spared the police. Both institutions have ended up joining forces in the com-

¹ Peace negotiations began in 2012 when the Dialogue Table was opened. It is this document that launched the discussion that would lead to the signing of the peace accord in Havana, 26/08/2012, <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>.

bat against organised crime, through the fight against illegal trafficking that is taking place. These are missions undertaken in addition to those that traditionally fall to them. Consequently, in much of Latin America the armed forces are overburdened with missions and tasked with all different kinds of duties, without having the requisite preparation. In turn, the police also tackle all types of crime and perform duties related to internal security, without being in a position to address all existing needs either. Moreover, this process has encouraged the militarisation of police forces and led to the armed forces taking on missions that would be more suitable for the police.

The result of this trend has been the creation of security forces into which a gargantuan amount of money and human resources have been channelled, yet to little effect. It seems the right time to consider all these issues, or at least to discuss them, since Colombia's 'army of the future' is beginning to be envisaged as a multi-function army, that is to say that the armed institution must become various different types of forces at the same time: one force acting as a deterrent to the outside world, one that fights organised crime and criminal gangs and one that protects natural resources and contributes to national development. Such a profile would exceed the versatility, multi-functionality and scope of action that should characterise a modern military force, since it then runs the risk of deprofessionalisation.

This essay intends to bring an alternative option to the terms of this discussion. The proposal would be to configure specialised forces with the remit for which they were created. The result would see the armed forces ultimately devoted to external security, by means of an indispensable modernisation process that would allow them to act as a dissuasive force in the face of external enemies. Plus, in turn, the police would focus on public security, a need that all citizens are calling for. This clear distinction between their missions would make the security forces more effective, since they would focus their activities on specific missions for which, in addition, they would be adequately prepared.

Between the internal and external threat there is a space of insecurity where the new threats lie, as well as, in particular, organised crime, and everything seems to point to the latter having an increasing presence. In order to tackle this threat and due to its significance and complexity, it is proposed that intermediary forces be created, police with a military status whose whole profile would make them the most suitable for fighting these types of threats. This proposal necessitates a complex, yet feasible, transformation process, since it could usually be made up of the military and the police following a prior training process.

THE TRANSFORMATION OF SECURITY FORCES

Without a doubt, the efficiency of a security force cannot merely be considered in quantitative terms, the procurement of equipment or the bulk of the budget being earmarked for this field. An increase in resources, equipment or staff does not in itself

bring about results if the force in question is not trained and prepared for the missions assigned to it. This point, despite seeming obvious, has not stopped Latin American governments, for varying reasons, from resorting to the security forces for all types of missions, quite apart from their suitability for carrying these out.

Neither can the transformation challenges that the Colombian security forces face given the new scenario of insecurity be resolved by increasing or reducing troop numbers, equipment or resources, since these do not automatically guarantee optimal performance in the work of these public forces. Recent debate in Colombia seems to have partly surrounded these terms. On the one hand you find those who maintain that faced with this new situation, it is necessary to drastically scale down the armed forces and boost the police. Whilst on the other hand, there are those who defend maintaining the same number of troops that had been deployed to tackle the guerrilla groups.

Nevertheless, the transformation that should be made to the security forces requires a number of extraordinarily complex factors to be looked at. Statements made, a priori about a reduction to armed forces troop numbers and an automatic increase to police ranks, present shortcomings when it comes to combatting the new security scenario. It is not merely a quantitative issue, but also a qualitative one, based not only on having the forces available, but also making sure these are the most appropriate. Therefore, before identifying the need to increase or reduce troop numbers, it is imperative to analyse the forces that are required depending on the threats that exist.

Beyond this aspect, at any rate it must be stated that neither is it sufficient to create a suitable force for a threat, but that this force must also be incorporated into a public security and defence policy under civilian leadership and with specific institutional control measures in place.

The transformation of security forces within the framework of a democratic system

The post-conflict period opens up a period of great hope, albeit one with a great deal of complexity and uncertainty. Securing peace sustainably involves preventing a repeat of the circumstances and situations that breed violence. This means that any reform of security forces cannot be cut off from reality or from the rest of the institutional set-up. For this reason, this reform should occur as part of the so-called Security and Defence Reform (RDS). In this regard, Colombia faces outstanding challenges in this area that are inescapable if it is considering the reform of its armed forces.²

2 GARCIA PINZON, Viviana. 'Reformas al Sector Seguridad en Contextos de Post-Conflicto Armado: Experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el Caso Colombiano', speech given at FLACSO-ISA Joint International Conference: 'Global and Regional Powers in a Changing World', Buenos Aires, July 2014,

This means that the reform of security forces must take place as part of a broader reform that encompasses the 'security sector' which, according to the OECD, includes central security actors (armed forces, the police and intelligence services); administration and control bodies (ministries of defence, financial administration organisations and citizen oversight committees); judicial and law enforcement institutions and non-state security forces (private security firms, militia and guerrilla groups).³

As a result, reform of the security forces does not go far enough if it does not also entail the necessary improvements within this institutional and legal fabric. This includes reforms to relevant ministries and their management capacity, as well as parliamentary and judicial supervision and control mechanisms. However, these changes will not be possible if, in turn, civilian leadership is not assured. The ultimate aim must be that of reinforcing civilian administration and democratic oversight of the security apparatus. It is only through this comprehensive reform that reforms to security forces will have a real effect. In this respect, Colombia has already carried out significant reforms that transcend the challenges that remain.⁴

Security depends on many factors and cannot be reduced to a guarantee of security for the armed forces, without forgetting that these also have to be inserted into the democratic system, just like all other institutions relating to security. Whilst continuing to bear in mind this holistic framework for the transformation of the security forces, a proposal will be made based on the configuration of security forces specialised to combat existing threats.

The internal conflict and the new security situation

In relation to this issue, the Colombian specificity vis-à-vis the rest of the region, and even large parts of the rest of the world, has been the persistence of the internal conflict. For sixty years and from the moment this internal war broke out, the Colombian security agenda has continued to be set by the fight against guerrillas and, as a result, this threat has determined the missions, doctrine and configuration of its security forces, which have dedicated the majority of their efforts and resources to combating these groups.

<http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/6ceo4630-f865-4f27-9746-2e6bbc953154.pdf>

3 OECD (2007). Handbook on Security System Reform (SSR).
<http://www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf>

4 SEPULVEDA, Isidro and ALDA MEJIAS, Sonia (eds.). La Administración de la Defensa en América Latina, Madrid: IUGM, 2008, Vols. I, II and III. Out of these volumes, it is recommended that the reader read the first chapter of vol. I and the chapters in the three volumes by Alejo Vargas dedicated to Colombia.

As a consequence, in a very particular way the armed forces have been geared towards missions relating to maintaining domestic public order, giving rise to a blurring of the difference between the functions of the military and the police. When in the eighties the relationship between drug trafficking and the guerrilla groups intensified, the involvement of the armed forces in fighting against serious organised crime exacerbated this particular situation.⁵

Under normal circumstances, the armed forces should be essentially devoted to the defence of national territory and sovereignty, whilst in the case of the police, this force should be dedicated to preventing crime and guaranteeing the co-existence of citizens. However, Colombia has not been able to consider the alternative of separating external and internal security and assigning a particular mission to each force, as has indeed been possible in several neighbouring countries following the transition to democracy. These same needs are what explains the fact the Colombia is today the only country in Latin America where the armed forces and the police both operate under the supervision of the Ministry of Defence.

The end of internal conflict spells the end of the counter-insurgency war, carried out by security forces, which obliges the Colombian state to work out how to deploy its security forces faced with a new situation that will be one very similar to that in the rest of the region. Nonetheless, one can assume that the intensity of the threats could be greater as it is calculated that between 23 and 26% of demobilised guerrilla fighters could end up in a life of crime, which translates into approximately 6,500 ex-guerrilla fighters who would become the manpower of organised crime and criminal gangs.⁶

As in other countries, given the characteristics that organised crime may acquire, Colombia is considering the need for the armed forces to contribute to fighting this. It would not be the only threat that the armed forces would have to fight since their work relating to national development, environmental protection and natural resources is also being considered. We should not overlook one other important challenge, which is ensuring that the Colombian armed forces act as a deterrent to potential external enemies. This is a vital element since after such a prolonged period of internal conflict, the defensive capacity of this armed institution is subject to attack from the outside world is minimal.

This begs the question as to whether one force may perform all these missions effectively, in accordance with the current backdrop of insecurity and the complexity of existing threats. For the moment, everything seems to indicate that a force dedicating itself to very different missions of very different natures does not deliver much by way

5 VARGAS, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*, Medellín: Editorial Lealón, 2010, pp, 231-240 and 'Diversos roles de la fuerza pública', *El Colombiano*, 18/072015, <http://www.elcolombiano.com/diversos-roles-de-la-fuerza-publica-BD2342715>.

6 DELGADO, Jairo. 'Una aproximación a los nuevos paradigmas de seguridad pública en el contexto del postconflicto', *Observatorio de Política & Estrategia en América Latina*, July 2014, http://opeal.net/images/APE_posconflicto_paradigmas_seguridadF.pdf.

of results. Taking it to the extreme, it may be said that this type of forces, by dealing with all areas, run the risk of spreading themselves too thinly as they cannot effectively address anything.

What is certain is that if we boil this matter down to practical terms, results have not been of significance either. At this moment in time, the region is one of the most violent in the world and the growing trend of violence and conflict has not ceased.⁷ This is despite the efforts made in the political sphere, which have been of a fundamentally repressive nature and which have involved the armed forces in internal security missions.

THREAT ANALYSIS

If we follow the line of argument presented, we are forced to consider the current international and regional insecurity scenario in order to analyse the possible alternatives for a more effective model for the security forces.

A complex period of international insecurity: the simultaneous existence of different threats of a diverse nature

There is currently no country in the world that is not affected by the new security situation. Thus, consequently, there is no government that has not given thought to the best way to counter new threats. Latin America is no exception. Quite to the contrary, it is a region that has experienced this insecurity with particular intensity and hence this problem is a priority for governments and citizens.

In this situation it is essential to be aware of the threats and their dimension, because this also makes it possible to address them using more analytical and criteria-based tools to identify the forces required to provide the highest level of security in the most effective way possible, in accordance with the current environment.

The complexity of the current reality does not lie so much in tackling a radically new situation, but in the necessary transition. This means that alongside radical changes, significant things remain the same and while the so-called traditional threats continue to exist, new ones have been added to the list and it might be envisaged that these become the principal threats.

The coexistence of old and new threats is what is fuelling debate between specialists about who should be protected. In fact, there are two clearly opposing schools

7 UNDOC. The Global Study on Homicide, 2013,
https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.

of thought. Whilst one defends the basic premises of a central state vision and the military solution as the only possible solution, the other defends a multi-dimensional approach to security that surpasses this traditional vision⁸.

If we adopt the most critical lines of argument, the changes listed above would oblige us to focus security on people and not on states. Consequently, not only does the concept of security then need to acquire a multi-dimensional dimension, but the distinction drawn between internal and external security also becomes less clear-cut.

From this perspective, security cannot be guaranteed with a military solution. In fact, and according to the implications arising from this new security situation, the substitution of the armed forces by other forces may be able to be justified, since they were created to tackle a very different security situation. Indeed, the very *raison d'être* of the armed forces is the protection of states rather than of people. In other words, and remaining consistent with this vision, it can be deduced that the armed forces and the police force would have ultimately become obsolete and it would be necessary to replace them by other forces, or even to undertake such a far-reaching reform to their mission that it would have nothing to do with its original design.

However, the nub of the issue is that in this complex world in transition, it is not possible to do without any of the existing forces, either the armed forces or the police, since the threats that they were originally intended to address continue to exist. In other words, one could argue that some of the interpretations within this debate do not match up with reality, neither with the varying nature of existing threats, since the current outlook is not one of a radically new world, but instead one in which different aspects both change and persist. It is for this reason that a set of forces is required in order to address all these threats, both old and new threats. This makes it essential for the existing forces to remain, i.e. the armed forces and the police, but also for new specialised forces to be created in order to tackle the new threats.

Threats in Latin America and in Colombia

Latin America is considered to be the most violent region in the world in terms of intrastate conflicts. Nonetheless, as regards interstate conflicts it is known as a peaceful region.

8 For analysis of the evolution of the concept of security, see LABORIE, Mario. 'La evolución del concepto de Seguridad', IEEE, June 2011, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf. Another very complete review of the different tendencies with regard to the concept of security would be BARTOLOMÉ, Mariano. 'Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda internacional contemporánea', *Relaciones Internacionales*, no. 23, June-September 2013, pp. 35-64. By the same author. 'Redefiniendo la seguridad internacional contemporánea', (part I), *Revista Política y Estrategia*, no. 94, 9-26.

Inter-state conflicts

Unlike what has occurred in Europe, the coexistence between states in the 20th century has been exemplary albeit not idyllic in Latin America. Compared with the two world wars in Europe, the region hardly fell victim to armed conflicts over the course of the 20th century.⁹

Yet it is indisputable that there have been major tensions, although, until now, presidential diplomacy has prevented potential conflicts from escalating. One example is the crisis between Ecuador and Colombia, which was sparked by the Colombian military operation against the FARC on Ecuadorian territory. This crisis was resolved as part of the 20th Rio Group Summit held in the Dominican Republic in 2008.

Despite the difficulties and tensions that arose, both countries have normalised their relations and are currently developing cross-border cooperation programmes.

The unlikely possibility of a clash between Latin American countries, despite the numerous border disputes that exist, has not led any government to dissolve their armed forces. At any rate, whether or not these types of conflicts arise, it is not this factor that warrants the existence of national armies but instead the fact that nation states remain in place.¹⁰ In fact, there is a pro-sovereignty culture that bears an extraordinary weight in the region and that for the moment stops it from envisaging other forms of supranational organisation, whether this be social, political or economic. This concept of nation in itself justifies the existence of armies, since it goes hand in hand with the possibility that its integrity be violated by another.¹¹

In the Colombian case, the need to have a credible deterrent and specialisation of the armed forces in external defence would be particularly justified, once the internal conflict has been overcome. Over and above border disputes with its neighbouring countries, defending the country's sovereignty is the primary mission of the armed forces recognised in the current constitution. As a result, the existence of the armed forces is more than justified, both in Latin America and Colombia more specifically.

9 The most recent would be the 'Football War' between Honduras and El Salvador in 1969, which lasted 6 days, or the la Cenepa War, between Ecuador and Peru in 1995, which lasted five weeks.

10 ALDA, Sonia. 'América Latina, un territorio de paz ¿con aspiraciones a llegar a ser un actor global?', in Sonia ALDA and Susana FERREIRA. *La Multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: Retos y desafíos de la región para su implantación*, Madrid: IUGM-SEDENA, 2015.

11 This premise does not imply alignment with the narrowest of theses that equip state security with the idea of defence and limit it to the deployment of armed forces. It is about recourse to a combination of economic and diplomatic instruments, as part of a multidimensional security concept, but despite this it does not eschew the use of military force. The consideration of these elements corresponds to the three 'Ds' of security, Defence, Diplomacy and Development. For analysis of this concept see GARCIA SANCHEZ, Ignacio. 'La Primera Revisión Estratégica Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo de los Estados Unidos de América: 'Leading Through Civilian Power'', IEEE Analysis Document 20/2010, 23/12/2010, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA20_2010LaQDDR_deEEUU.pdf.

Intra-state conflicts: common and organised crime

In the intra-state sphere, the role of the police is as equally essential, since public security is a fundamental problem for national, regional and local governments in Latin American countries. Crime is perceived by citizens as their main security concern. In fact, this type of crime feeds into the high levels of violence that the population endures. This concern and the real issue of public security is also what warrants the role of the police, which is also Impossible to dispense with.

Moreover, within the intra-state context lie the so-called new threats, although these may have a field of action that transcends borders. This type of crime is a real concern within the region and has been classified as a new threat or an intermediate threat and framed within the so-called Grey Area Phenomena (GAP) as a threat to the stability of the sovereignty of countries arising from non-state actors who pursue objectives of an economic nature.¹²

The main avenue used by these actors to gain a foothold and amass power and influence is the corruption of public and private institutions and its filtration down to society until they manage to take control of large swathes of the country, both in urban and rural areas. The ways in which they act are not always violent, but violence remains an important instrument for carrying out their activities, essentially illicit smuggling, and more specifically, drugs trafficking. This violence is committed against the state or against their competitors, but at the end of the day it does not only affect the latter two, but also citizens, as these actors operate in rural areas or in the centres of the large capitals.¹³

Levels of violence and the fatality rates vary greatly and in some cases are extreme. There exist cartels and criminal gangs that are very well organised and armed and which, despite not constituting an army, can neither be defined as common criminals. One cannot speak of a civil war (despite the levels of violence and the number of victims claimed); nor, of course, can this be described as a situation of normality. All in all, it is a situation of neither peace nor war, but instead is a grey area.

For a threat with these characteristics, the armed forces are a very cumbersome force and the police a very agile one. Hence the proposal is to configure a specialised and proportionate force. In Latin America, in general, as well as in Colombia, in particular, the new scale of this threat justifies this particular configuration of a force that by its nature, status, doctrine and operational profile would be more suitable to tackling this kind of threat.

12 MAKARENKO, Tamara. 'Terrorism, and Transnational Crime. Tracing the crime Terror-Nexus in South-east Asia', in SMITH, Paul, J. (Ed.). *Terrorism and violence in South East Asia. Transnational Challenges to States and Regional Stability*, New York, 2005, pp. 169-187.

13 ALDA MEJÍAS, Sonia. 'La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado', *Revista Española de Ciencia Política*, no. 37, March 2015, <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37649>.

It must, however, be stressed that disposing of forces with resources, equipment and fighting potential does not mean that they are suitable for fighting against all existing threats.

SECURITY FORCES AVAILABLE AND REQUIRED

The configuration of a new force does not diminish the importance of existing forces. As has already been stated, it is necessary to maintain the continuity of the armed forces. This does not mean, however, that provision should not be made for in-depth reforms that are geared towards their modernisation in order to further consolidate their strength in terms of troop numbers, their use of advanced technologies and their capacity for rapid mobilisation.

In Latin America, except from some exceptional cases such as the Chilean one, these modernisation processes have been lagging behind since the priority has been to deploy the armed forces for very different types of missions. The current trend, therefore, would not be one whereby forces are specialised, but instead indiscriminate recourse to all those that are available with a view to dealing with very different threats.

Armed forces and the police involved in the fight against new threats

The generalisation of policies that involve the armed forces in tasks that up until now have been viewed to be part of internal security has given rise to an important academic and political debate at regional level about the missions that should be allocated to these forces. There are whole swathes who defend the idea that the armed forces should be incorporated into internal security as they consider the dimension of the threat to necessitate such an approach, particularly when a competent police force to guarantee such security is believed to be lacking.

Confronted with this argument, those of the opposite view would like to see a reinforcement of the role of the police in order to avoid the risk of the militarisation of internal security. In other words, they would still continue to be necessary for tackling problems such as common crime, but not necessarily for all those threats arising in the intra-state sphere, such as organised crime. Repeated attempts to 'reinforce' police forces by adding directorate generals and different subdivisions with a view to combatting all different types of crime, both common and organised and that affecting public order and public security, have not led to positive results.

We once again refer to the new world in the transition that is underway, characterised by the different security needs that require that the different forces act and be specialised in the tasks for which they are better prepared.

Military participation in tackling intra-state conflicts

Security policies exhibit similarities across the entire region, since, with the exception of the Southern Cone, all governments in Central America, the Andes and Brazil have resorted to repressive and punitive policies within the armed forces framework in order to combat drugs trafficking and/or to protect their citizens.

These common traits can be observed even between governments of very different ideological persuasions. For that matter, there is not much of a difference between either right-wing governments or those to the left, whether moderate or more extreme, in terms of their security policies. In this regard, the push for fast and visible solutions, the failures of police forces and the collapse of the judiciary and penitential system have forced the majority of regional governments to develop this type of policies beyond their political spectrum.

In Mexico, as in the rest of Central America, the armed forces play a decisive role and have been fighting a war against drug trafficking since 2006. Since the 1990s in Central America, military participation in all problems relating to security has been on the rise with a backdrop of policies that are essentially of a repressive nature¹⁴.

In the Andean region, the armed forces are also tasked with fighting against drug trafficking. More recently they have seen their remit extended to include public security matters and have conducted patrols together with the police. In Ecuador, the military has been carrying out civilian patrol tasks since 2010 and, at the moment, the intention is to legalise this type of missions for the military by means of the reform of the Public and State Security Act. In this way the armed forces may support the police in their internal protection work and work to maintain and control public order and security.¹⁵ In Venezuela, Nicolás Maduro's government has continued the militarisation of security undertaken by his predecessor Hugo Chávez via the Plan Patria Segura (Secure Homeland Plan).¹⁶ In Bolivia too, the military, dedicated to combatting drug trafficking, has been incorporated into the police in order to tackle public insecurity in the country's major cities.¹⁷ The case of Peru is a rather exceptional one since, to

14 ALDA MEJÍAS, Sonia. 'Políticas y fuerzas de seguridad alternativas ante los retos de la seguridad latinoamericana', in A. BONILLA (dir.). Retos ante la criminalidad y la violencia en América Latina, Secretary General of FLACSO-Costa Rica, San José, 2013, <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Desaf%EDos%20estrat%E9gicos%20CELAC.pdf>.

15 PACHANO, Simon. 'Seguridad', Infolatam, 19/05/2014, <http://www.infolatam.com/2014/05/19/seguridad/>.

16 'Activado plan Patria Segura con 3 mil miembros de la FANB', May 2013, http://argentina.emba-jada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2195%3AActivado-plan-patria-segu-ra-con-3-mil-miembros-de-la-fanb&catid=4%3Anoticias-de-venezuela-en-el-mundo&Itemid=39&lang=en, may/2013; 'Resaltan logros del Plan Patria Segura en Venezuela'. Gramma, 13/05/14, <http://www.granma.cu/mundo/2014-05-13/resaltan-logros-del-plan-patria-segura-en-venezuela>.

17 In 2012, the armed forces patrolled different cities for the first time, <http://www.la-razon.com/>

start off with, the armed forces were fighting the terrorist group the Shining Path and in certain areas they also supported the police as it tackled drugs trafficking, despite the fact that, unlike its neighbouring countries, they do not carry out tasks relating to public security, although there is a great deal of pressure from politics and from the population to do so. As part of the current election period, candidates such as former presidents Alan García and Alejandro Toledo have already announced this proposal in 2015.¹⁸

The Brazilian armed forces have combated insecurity and drug trafficking, however, the trend has been to restrict military tasks to national defence. With this purpose in mind, the police force has been boosted with a view to reducing the deployment of the armed forces for the fight against urban crime. However, they have been involved in the security provided for the Football World Cup.¹⁹

Within this trend the exceptions would be Chile, Argentina and Uruguay²⁰. In these countries, the armed forces have maintained their specialisation as forces dedicated to external defence. The most striking example would be that of Chile, whose army has undergone a particularly noteworthy process of modernisation and specialisation as regards its external defence.

In addition to missions to tackle drug trafficking and/or civil insecurity, as has been envisaged in the majority of the countries of the region, the armed forces of the very same countries accumulate further missions of a very different nature. This means that apart from defending against an external enemy, they are also engaged in tasks relating to national development, since they are involved in reacting to natural disasters and in the protection of natural resources as well as carrying out duties designated as police support in order to combat different kinds of crime, from lesser crimes to organised crime.

Armed forces and police limitations in the fight against new threats

An insistence on these types of policy essentially leads to very limited results, as has already been observed over the years. Understandably, given the existing context of insecurity, it puts a citizen's mind at ease to see the military patrolling in cities or fighting organised crime. Nevertheless, as professional as these forces may well be, they are not

.....

[index.php?url=/ciudades/seguridad_ciudadana/militares-patrullan-ciudades_o_1579042106.html](http://www.index.php?url=/ciudades/seguridad_ciudadana/militares-patrullan-ciudades_o_1579042106.html).

18 'Seguridad ciudadana en Perú', <https://www.youtube.com/watch?v=xnu8YkD6ulw>.

19 'Activan en Brasil esquema de seguridad para el Mundial de Futbol', El 19, 23/05/2014. <http://www.el9digital.com/articulos/ver/titulo:18646-activan-en-brasil-esquema-de-seguridad-para-mundial-de-futbol>, <http://www.elnuevoherald.com/noticias/article1920261.html>. Consulted on 2/10/2014

20 Although in the case of the latter country, the armed forces have been involved in the supervision of marijuana production after its legalisation. 'Las Fuerzas Armadas de Uruguay vigilarán la producción de marihuana', ABC, 14/03/2014, <http://www.abc.es/internacional/20140314/abci-marihuana-ejercito-uruguay-201403131749.html>.

prepared nor equipped to perform these types of missions. Even the police, on many occasions, is not in a position to tackle organised crime due to the resources that this requires, the number of police officers required and the level of specialised training that these would have to have.

In order to tackle this type of crime, prevention, investigation and prosecution work is essential, which are aspects, however, lacking within the armed forces. Their structure, organisation and training are not the most appropriate for performing these tasks. The armed forces are trained and organised with a view to destroying an enemy by means of the use of extreme force. By way of contrast, the mission of the police is based on the protection of citizens' rights, the guarantee of an effective climate of public security and respect for the law by all members of society. Its main instrument is not that of force, but instead its capacity to mediate and to negotiate in the event of potential conflicts.

All this has a direct repercussion on the type of relationship that both institutions maintain with society. The armed forces must remain billeted in barracks and therefore find themselves on the margins of society. However, the police's very milieu is meeting and dealing with the civilian population. These differences afford each a completely different legal framework and capacity to act, since on the one hand the aim is to bring down an enemy of the state and on the other hand it is to prevent, or as a last resort, to arrest a criminal.

Consequences arising from the multi-functional use of the armed forces

Moreover, the implications arising from the fight against these new threats must certainly be borne in mind since they may contribute to the deprofessionalisation and affect the identity of the military institution. Likewise, the lack of training within the armed forces for the performance of policing tasks may give rise to human rights violations on their part.²¹

Another risk that arises as a result of contact with the criminal world is corruption. There have been various cases of this reported among the armed forces of Mexico, Colombia and Peru. Last but not least, we should not overlook the lack of legal protection afforded to the military as they perform police missions. This may allow for official complaints and criminal convictions for which the military cannot avail themselves of legal defence as they carry out these functions.

Alongside these potential complications, it should be borne in mind that the in-

21 GRAY, Colins. 'The 21st Century Environment and the Future of War', *Parameters*, 2005. 38, pp. 14-26. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/o8winter/gray.pdf> and HARRIS, Geoff. 'The Military as a Resource for Peace Building: Time for Reconsideration?', *Conflict, Security and Development*, 2006, 6, pp. 241-52.

volvement of the armed forces in internal security may contribute to impeding the civil management of defence, one of the challenges that still lingers in Latin American democracies.²² In such a situation, when the civil oversight and leadership process has not concluded, an excess of missions in the domestic sphere may encourage the militarisation of internal security and the consolidation or extension of military autonomy both in terms of its institutions and function.²³ If we add to this the lack of control as part of the performance of these missions and the legal lacunas that exist, there are additional factors that may consolidate this autonomy and influence and exacerbate the problem of the political leadership of the armed forces and institutional weakness within the dynamics of a vicious circle.²⁴

Therefore, everything seems to indicate that an increase in staffing, lethality and the main line of approach of the policies of a repressive nature that have widely been applied in the region will not resolve security problems, but instead may also have implications for the checks and balances that all institutions subject to democratic parameters must be subject to.

In accordance with all these arguments, critics of the militarisation of internal security believe the police to be the institution best placed to tackle the current problem of crime in the region. However, the police has fallen into extreme disrepute and requires significant reforms. At any rate, even if this major hurdle is overcome, the existence of professional police forces that act in accordance with the law is not enough to tackle the specific form of organised crime present in the region.

ALTERNATIVE FORCES: POLICE WITH A MILITARY STATUS

Hitherto, the case for the specialisation of the security forces has been made. The proposal is based on capacity-building within the forces so that they are able to adapt, albeit without going so far as them losing their very nature.

Whilst recognising the need for forces for external defence or public security, the proposal is to assign the armed forces and the police to these missions, respectively, given that they are both vital areas for any state at this moment in time. One area that remains to be addressed is that of new threats, an area of insecurity that is likely to be the major cause of concern within the field of security in coming years. Within this

22 ALDA, Sonia and SEPULVEDA, Isidro (eds.). *La administración de la Defensa en América Latina*, Madrid: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado, 2008, t. I, II and III.

23 STEVENSON, Jonathan. 'Demilitarising the 'War of Terror'', *Survival*, 2006, 48, pp. 37-54. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396330600765443> and ALDA, Sonia. 'La participación militar en el combate de la violencia criminal'.

24 RASMUSEN, Maria. 'The Military Role in Internal Defense and Security: Some Problems'. CCMR Occasional Paper, No. 6, 1999, Monterrey: Naval Postgraduate School.

area of insecurity exists what we have called a 'grey area' where the police and military have converged, yet, as has been demonstrated, neither of these forces seem to be the most appropriate to combat this type of threats.

Depending on its particular configuration, and following an attempt to identify the limitations of both forces when it comes to fighting this type of threats, the proposal made by this article, based on the need for the specialisation of forces, is the creation of police forces with a military status, such as those that already exist in Europe and other countries in Latin America. In addition to fighting organised crime, these police forces, which were created in the 19th Century, also control traffic and carry out community policing duties.

The proposal in question intends to create police forces that take on a dual nature (civilian/military) and whose doctrine, capabilities and operational configuration, as robust forces, would focus their activity on fighting organised crime. This type of police would be equipped to tackle challenges that require a stronger response than one that could be provided by conventional civil police forces, but one less onerous than a military one. This is what makes these police forces particularly suitable for environments of insecurity described as 'security gaps', as the European Gendarmerie Force believes.²⁵ In this respect, whilst the essential reference points are the Spanish Guardia Civil, the French and Argentinian gendarmerie and the Italian and Chilean carabineros, the idea is that the level of specialisation in these new police forces is greater, with a view to primarily focusing on fighting illegal smuggling activities carried out as part of organised crime.

A police force with a dual nature (civilian and military) encompasses the elements essential for effectively fighting against this type of threat, since it is able to combine intelligence capacity with powerful force projection, as is the case with the Guardia Civil in Spain.²⁶ Its versatility and flexibility allows it to act both as part of international missions and local ones; to be incorporated into organisations that are either military or purely civilian, as well as intelligence activities, such as the fight against terrorism or organised crime.²⁷

All of the above not only transforms it into a prime instrument for tackling the emerging threats that arise within the new strategic environment, but also the cornerstone upon which to build the framework required for cooperation between the armed forces and security forces.²⁸

25 'European Gendarmerie Force', <http://www.eurogendfor.org/espa-ol/biblioteca/zona-de-descargas/libro-de-la-eurogendfor>, p. 42.

26 COSIDO, Ignacio. *La Guardia Civil más allá del año 2000*, Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2000, pp. 210 and ff.

27 For more on this proposal see ALDA MEJIAS, Sonia, 'La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina', E. IGLESIAS (coord.). *Cooperación con Iberoamérica en materia de Defensa*, Strategy Paper, no. 171, IEEE-IUGM, 2014, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_171.pdf.

28 COSIDO, Ignacio. *La Guardia Civil más allá del año 2000*, p. 213; LOPEZ, Santiago. 'Bases para el establecimiento de un nuevo modelo policial', *Cuadernos de la Guardia Civil*, 21, p. 18.

SPECIALISED SECURITY FORCES FOR COLOMBIA

At this moment in time, when Colombia has the possibility to rethink the configuration of its armed forces, it is also able to seize the opportunity to overcome the restraints that the region has seen until now with a view to combatting the current scenario of insecurity.

The adoption of an alternative model in Colombia would allow the country to become a point of reference for security not just at regional level but also international level. The specialised reconfiguration of the armed forces and the police and the creation of this intermediary force, dedicated to intermediary threats, would be the response that best matches the complexity of a world in which various different threats coexist, both traditional and new threats.

All sectors are fully aware of the need to undertake this task and the efforts of the executive and the armed forces themselves have focused on this accordingly. In fact, for President Santos, this process has already begun.

‘The transformation of the military forces and the Colombian police is not a distant goal but instead a reality. The future of our armed forces has already begun... our armed forces have stepped and are stepping up to the challenge of working on their transformation and designing their future’.²⁹

It is certainly true that the armed forces have already been working on this process for some time. Since 2009, as Minister of Defence, President Santos began to work on this process of change in order to create the ‘army of the future’, in a three-stage process that would conclude in 2030.

The proposal for a multi-function army

Colombia will opt for a multi-mission army,³⁰ which in terms of debate translates into armed forces that perform different tasks in the fields of internal and external security, national development and the protection of natural resources. A very similar

29 http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Agosto/Paginas/20130822_02-El-futuro-de-nuestra-Fuerza-Publica-ya-comenzo-Presidente-Santos.aspx.

30 CIRO GÓMEZ, A. R. and CORREA HENAO, M. ‘Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros’, *Revista Científica Gen. José María Córdova* 12, 20014 (13), 19-88 and ZULUAGA RAMIREZ, Sergio Paulo. ‘Impacto del actual proceso de paz y eventual postconflicto en el ejército nacional de Colombia. Evaluación y formulación de estrategias de transformación hacia un ejército multimisión y autosostenible’, Nueva Granada Military University, <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/13912/2/TRABAJO%20DE%20GRADO%20SERGIO%20ZULUAGA%20-%20Tipo%20articulo.pdf>.

model has been developed in the rest of the region. This decision is of major importance and it is thus worth reflecting upon the missions that would fall within the remit of this force model. In other words, it seems advisable to bear in mind the 'elasticity' limits envisaged for such an armed forces model.

It is certainly true that from this perspective, more and more missions have been added to the list, and in this regard the declarations made by the former Minister of Defence, Carlos Pinzón, as he revealed this option, are very significant. According to Minister Pinzón:

'The armed forces of Colombia have a duty to continue, tirelessly, to pursue terrorism, crime or anybody who has broken the law. Yet, at the same time, they have the possibility to begin now to start designing a future for any scenario, a future wherein, with a backdrop of peace –which would either be achieved by reasoning or by force–, they may guarantee stability, development and Colombia's contribution to the rest of the world of peace and global stability'.

It is obvious that in addition to preparation for external defence and international cooperation, there are many more missions that the Colombian armed forces must undertake:

'Today we can say that there are many tasks that we can already visualise for the armed forces. For example, guaranteeing territorial sovereignty on the ground, in rivers, on the sea, in the air. Protecting environmental resources and the hydro potential that Colombia has and, of course, the potential wealth of minerals and mining-energy capacity that the nation possesses'.

Alongside this, in the future the armed forces will have to deal with natural disasters, without forgetting their contribution towards 'promoting development by means of infrastructure projects carried out by military engineers'.³¹

There are many opinions advocating the multi-mission configuration of the armed forces.³² A large proportion of the arguments are based on the use of available equipment and experience. However, not all the human or material resources available will necessarily be the most appropriate for performing any mission. It must be added that with regard to the Colombian army, no one can cast any doubt on it being the best-placed army in the world to combat the counterinsurgency. However, notwithstanding the significance of this experience and the value that this represents, it cannot

31 'Fuerzas Armadas trabajan en su transformación ante el proceso de paz', 31/10/2012. <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/fuerzas-armadas-trabajan-su-transformacion-por-proceso-paz>,

32 CASTAÑO, Cesa. 'Fuerzas militares y postconflicto', *El Espectador*, 02/08/2015, <http://www.elspectador.com/opinion/fuerzas-militares-y-posconflicto-columna-542840>; ERASO AGUDELO, David. 'El papel social del militar en el postconflicto colombiano', argumentative essay, Nueva Granada Military University, 2012, p. 24, <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6749/1/ErasoAgudeloDavidCamilo2012.pdf>; COLON, Rafael Alfredo. 'La transición y los militares del postconflicto', 08/09/2015, <http://www.las2orillas.co/la-transicion-y-los-militares-del-posconflicto/>.

necessarily be deployed for all the new missions that it would need to carry out. Similarly, for instance, some former guerrillas who end up in the world of organised crime will behave like criminals and not like combatants. Therefore, in order to tackle this, the counter-insurgency strategy will no longer be valid, but instead forms of police prevention and prosecution, as well as criminal investigation that has nothing to do with that strategy.

Faced with an overburdening the armed forces with missions within the field of internal security, several specialists propose that the police be reinforced. This alternative proposal is really not all that different, as it follows the same logic of overloading it with missions. This proposal aims to cover all security needs, both those of public security and organised crime, through the police force.³³ This would certainly avoid the problem of the militarisation of these areas of security, nevertheless, the question remains as to whether a 'macro police force' will be able to perform all its duties efficiently and effectively as it accumulates a multitude of missions.

One interesting proposal is organising the national police 'depending on the type of activity or crime to be prevented or combatted'.³⁴ Functions relating to surveillance, control of public order and combatting organised crime must be separated.³⁵ This is, without a doubt, the best form of institutional organisation, although perhaps an insufficient one. The evolution and the complexity acquired by criminal gangs and organised crime should not be lost from sight. This 'grey area' of insecurity is not going to stop growing and that is the reason why it cannot be addressed by the creation of new units, within the police forces, which do not always possess the most appropriate capacities,³⁶ but why it would also necessitate autonomous police forces that were specialised in such threats.³⁷

33 CARVAJAL, M. C.. 'La Policía Nacional en el postconflicto', *Criminalidad* (47), 2004, 28-48,

34 MANRIQUE ZULUAGA, Viviana. 'Después de la Habana: Un postconflicto relativo y armado', *Observatory of Illicit Drugs and Weapons Paper* May 2013, <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/observatorio-ODA/Documentos/Conversatorio-policia-postconflicto-23-05-13.pdf>.

35 VARGAS, Alejo. 'De una policía militarizada a una policía civil: el desafío colombiano en el postconflicto armado', *Ciencia Política* (1), (2006 January-June), 179-212.

36 These would be cases such as the Mexican Gendarmerie or the TIGRES military police in Honduras. ALDA, Sonia. 'Propuestas sobre seguridad y fuerzas públicas en Honduras: ¿Un futuro sin violencia?', *Opinion Paper, IEEE*, 124/2012. 17/12/2012. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO124-2013_Seguridad_FuerzasPublicas_Honduras_SoniaAlda.pdf and ALDA, Sonia. 'La Gendarmería en México: un proyecto frustrado pese a ser un eficaz instrumento contra el crimen organizado', *Real Instituto Elcano Commentary*, No. 62/2013 - 16/10/2013, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-alda-reforma-gendarmeria-mexico-crimen-organizado.

37 For further information on intermediary forces in Colombia see, VELASQUEZ, Carlos Alfonso. 'La fuerza pública que requiere el postconflicto', working paper, 13,

<http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5547dc7eef110.pdf>. Another proposal on the configuration of a third force is found in RODRIGUEZ CAMACHO, David, A. 'La gendarmería como respuesta a los restos de

The debate is open, there is no doubt as to the importance of the issue and it is one that must be addressed. It is worth bearing in mind the international elements of the discussion, as well as the results achieved with this forces model in the region and the implications and long-term evolution that this may spell for the armed forces themselves.

CONCLUSIONS

Colombia finds itself in an extremely complex security situation. Its forces have to face different insecurity scenarios, before an end to the conflict is even reached, since, in addition to guerrilla groups, drug trafficking, criminal gangs (Bacrim), common crime and illegal logging or mining have been worrying security problems for some time now. However, if we look beyond this issue, once the end of the internal conflict has been concluded and finalised, the police force would be able to focus a large proportion of its efforts on fighting organised crime. In this context, the specialisation of the armed forces could be the alternative adopted in order to conduct the necessary forces reconfiguration process that will need to be carried out.

The aforementioned debate as to whether it must be the armed forces or the police who combat threats does not necessarily match up with the real security needs that stem from the current situation. It is not a question of an exclusive either/or, but instead one of using the force appropriate to the type of threat. Therefore, as far as the new threats and their specific natures are concerned, thought may be given to having different forces to the armed forces and the police in order to respond in the most efficient way possible.

The proposal that emerges from such a standpoint is one of empowering police forces with a military status, so that they are understood to be intermediate forces. With such a force, it is also possible to avoid the disadvantages and limitations that arise from having to resort to the armed forces and the police for this area of activity.

Otherwise the overloading of missions would be detrimental to the forces themselves and, consequently, to their potential to combat insecurity. Allocating a multitude of missions of a very varied nature could lead to their deprofessionalisation. The main impact is that they would no longer be efficiently performing their primary mission and, what is more, they would not effectively carry out tasks for which they are not prepared. In fact, the existence of this third force would allow the police to dedicate itself to public security and for the armed forces to be dedicated to international cooperation, a field into which Colombia can channel all the experience it has accumulated.

seguridad nacional en un posible escenario de postconflicto en Colombia', Thesis for Magister in Security and Defence, War College, Colombia, 2015.

BIBLIOGRAPHY

- ‘European Gendarmerie Force’, <http://www.eurogendfor.org/espa-ol/biblioteca/zona-de-descargas/libro-de-la-eurogendfor>.
- The Global Study on Homicide, 2013, UNDOC, https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.
- ALDA MEJÍAS, Sonia, ‘Propuestas sobre seguridad y fuerzas públicas en Honduras: ¿Un futuro sin violencia?’, IEEE Opinion Paper, 124/2012, 17/12/2012. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO124-2013_Seguridad_FuerzasPublicas_Honduras_SoniaAlda.pdf.
- ALDA MEJÍAS, Sonia, ‘La Gendarmería en México: un proyecto frustrado pese a ser un eficaz instrumento contra el crimen organizado’, Real Instituto Elcano commentary, No. 62/2013, 16/10/2013, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-alda-reforma-gendarmeria-mexico-crimen-organizado.
- ALDA MEJÍAS, Sonia, ‘Políticas y fuerzas de seguridad alternativas ante los retos de la seguridad latinoamericana’, in A. BONILLA (dir.), Retos ante la criminalidad y la violencia en América Latina, Secretary General of FLACSO-Costa Rica, San José, 2013, <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Desaf%EDos%20estrat%E9gicos%20CELAC.pdf>.
- ALDA MEJÍAS, Sonia, ‘La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado’, Revista Española de Ciencia Política, no. 37, March, 2015. <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37649>.
- ALDA MEJÍAS, Sonia, ‘La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina’, E. IGLESIAS (coord.), Cooperación con Iberoamérica en materia de Defensa, Strategy Paper, no. 171, IEEE-IUGM, 2014, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_171.pdf.
- ALDA MEJÍAS, Sonia, ‘América Latina, un territorio de paz ¿con aspiraciones a llegar a ser un actor global?’, in S. ALDA and S. FERREIRA, La Multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: Retos y desafíos de la región para su implantación, Madrid, IUGM-SEDENA, 2015, http://iugm.es/uploads/tx_iugm/2015-1325_Interiores_SIN_MARCAS.pdf.
- BAQUER, Miguel Angel, ‘El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en la resolución de conflictos’, in C. VIADEL, El nuevo orden jurídico internacional y la solución de conflictos, Madrid, Cuadernos y Debates, 2000.

- BARTOLOMÉ, Mariano, 'Redefiniendo la seguridad internacional contemporánea', (part I), *Revista Política y Estrategia*, no. 94, 9-26.
- BARTOLOMÉ, Mariano, 'Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda internacional contemporánea', *Relaciones Internacionales*, no. 23, June-September 2013, 35-64.
- BELTRÁN, Virgilio, 'Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: algunas alternativas de cambio', *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Year 15(3), pp. 50-67.
- BRYDEN, A. & HÄNGGI, H., *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Centre for the Democratic Control of Security Forces, Geneva, 2004.
- CARVAJAL, M. C. 'La Policía Nacional en el postconflicto', *Criminalidad* (47), 2004, 28-48.
- CASTAÑO, Cesar, 'Fuerzas militares y postconflicto', *El Espectador*, 02/08/2015, <http://www.elespectador.com/opinion/fuerzas-militares-y-posconflicto-colum-na-542840>;
- CIRO GÓMEZ, A. R. y CORREA HENAO, M., 'Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros', *Revista Científica Gen. José María Córdova* 12, 2014 (13), 19-88.
- COLON, Rafael Alfredo, 'La transición y los militares del postconflicto', 08/09/2015, <http://www.las2orillas.co/la-transicion-y-los-militares-del-posconflicto/>.
- COSIDO, Ignacio, *La Guardia Civil más allá del año 2000*, Madrid, FAES Foundation for Analysis and Social Studies, 2000, http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130426113551de-las-clasificaciones-de-isaiah-berlin-o-a-proposito-de-verdi.pdf.
- DELGADO, Jairo 'Una aproximación a los nuevos paradigmas de seguridad pública en el contexto del postconflicto', *Observatorio de Política & Estrategia en América Latina*, July 2014, http://opeak.net/images/APE_posconflicto_paradigmas_seguridadF.pdf.
- ERASO AGUDELO, David, 'El papel social del militar en el postconflicto colombiano', argumentative essay, Nueva Granada Military University, 2012, p. 24, <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6749/1/ErasoAgudeloDavidCamilo2012.pdf>.
- GARCIA PINZON, Viviana, 'Reformas al Sector Seguridad en Contextos de Post-Conflicto Armado: Experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el Caso Colombiano', speech given at FLACSO-ISA Joint International Conference: 'Global and Regional Powers in a Changing World', Buenos Aires, July 2014, <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/6ce04630-f865-4f27-9746-2e6bbc953154.pdf>

- GARCIA SANCHEZ, Ignacio, 'La Primera Revisión Estratégica Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo de los Estados Unidos de América: 'Leading Through Civilian Power'', IEEE Analysis Document 20/2010, 23/12/2010, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA20_2010LaQDDR_deEEUU.pdf
- GRAY, Colins, 'The 21st Century Environment and the Future of War', *Parameters*, 2005. 38, pp. 14-26. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/o8winter/gray.pdf>
- HARRIS, Geoff, 'The Military as a Resource for Peace Building: Time for Reconsideration?' *Conflict, Security and Development*, 2006, 6, pp. 241-52.
- LABORIE, Mario, 'La evolución del concepto de Seguridad', IEEE, June 2011, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf.
- LEAL BUITRAGO, Francisco, 'Postconflicto y Fuerza Pública', *El Espectador*, 21/01/2015, <http://www.elespectador.com/noticias/politica/posconflicto-y-fuerza-publica-articulo-539314>.
- LOPEZ, Santiago, 'Bases para el establecimiento de un nuevo modelo policial', Cuadernos de la Guardia Civil, 2.
- MAKARENKO, Tamara, 'Terrorism, and Transnational Crime. Tracing the crime Terror-Nexus in Southeast Asia', In SMITH, Paul, J. (Ed.), *Terrorism and violence in South East Asia. Transnational Challenges to States and Regional Stability*, New York, 2005, pp. 169-187.
- MANRIQUE ZULUAGA, Viviana, 'Después de la Habana: Un postconflicto relativo y armado', *Observatory of Illicit Drugs and Weapons Paper* May 2013, <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/observatorio-ODA/Documentos/Conversatorio-policia-postconflicto-23-05-13.pdf>.
- OECD (2007). *Handbook on Security System Reform (SSR)*. <http://www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf>.
- RASMUSEN, Maria, 'The Military Role in Internal Defense and Security: Some Problems', *CCMR Occasional Paper*, No. 6, 1999, Monterrey: Naval Postgraduate School.
- SEPULVEDA, Isidro and ALDA MEJIAS, Sonia (eds.), *La Administración de la Defensa en América Latina*, Madrid, IUGM, 2008, Vols. I, II and III.
- SOMMER, Nyc, 'Las Fuerzas Armadas y la Ley', http://www.redcross.int/ES/mag/magazine2003_1/24-25.html.
- STEVENSON, Jonathan, 'Demilitarising the 'War of Terror'', *Survival*, 2006, 48, pp. 37-54. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396330600765443>

- VARGAS, Alejo, De una policía militarizada a una policía civil: el desafío colombiano en el postconflicto armado, *Ciencia Política* (1), (2006 January-June), 179-212.
- VARGAS, Alejo, Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas, Medellín, Editorial Lealón, 2010, pp, 231-240.
- VELASQUEZ, Carlos Alfonso, 'La fuerza pública que requiere el postconflicto', Working Paper, 13. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5547d-c7eef110.pdf>.
- ZULUAGA RAMIREZ, Sergio Paulo, 'Impacto del actual proceso de paz y eventual postconflicto en el ejército nacional de Colombia. Evaluación y formulación de estrategias de transformación hacia un ejército multimisión y autosostenible', Nueva Granada Military University, <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/13912/2/TRABAJO%20DE%20GRADO%20SERGIO%20ZULUAGA%20-%20Tipo%20articulo.pdf>.

- *Submitted: October 20, 2015.*

- *Accepted: November 22, 2015.*

Francisco Berenguer López

Colonel in the Spanish Army, Military Staff Diploma, Postgraduate Degree in International Security.

E-mail: franberelo@gmail.com

THE COMPREHENSIVE APPROACH IN NATIONAL RECONSTRUCTION OF STATES AND LEGITIMATE SECURITY

Abstract

The two best examples of the implementation of the concept of the “comprehensive approach” to nation-building operations are those of the international community’s participation in Iraq and Afghanistan, both under the relevant legal endorsement of the United Nations. Considering the results obtained in each of the countries, with the conclusion of the security sector reform phase in the former (and with the latter going through its final consultancy phase and mentoring period), it is now time to question whether the lessons learned have been the correct ones or whether there is a need to rethink these operations, particularly those relating to security and governance.

KeyWords

Comprehensive approach, national reconstruction, legitimate security, governance, control mechanisms.

THE COMPREHENSIVE APPROACH IN NATIONAL RECONSTRUCTION OF STATES AND LEGITIMATE SECURITY

INTRODUCTION

This article works on the assumption that the efforts made by the international stakeholders' armed forces and police forces will not achieve the desired stabilisation in the failed states in which they are active – territories with a level of violence that we can consider to be that of a declared civil war –, unless there is a simultaneous effort made in the area of governance and, especially, through the *legitimate use of violence*¹ in counter-terrorism and counter-insurgency operations.

Here we will look at the concepts of peacekeeping and peacebuilding, analysing the fundamental difference between them. We will then move on to analyse the difference between the concepts of state-building and nation-building. From there we will present the fundamental characteristics of the methodology of the comprehensive approach in these operations in order to debate the need for the integration of the security and governance sectors at a higher level than what we are currently seeing.

FROM PEACEKEEPING OPERATIONS TO PEACEBUILDING OPERATIONS

As stated in the United Nations (UN) document known as the *Brahimi Report*², the peacekeeping operations carried out during the period of the Cold War were operations aimed at maintaining the existing status between states. They didn't address the true causes of the conflicts but rather alleviated their symptoms – their mandates were to monitor the ceasefire and they had no direct responsibilities as to the causes of the conflict. These operations were small in size and didn't require large command and control or intelligence and logistics support structures; they were operations that were easy to build and maintain on the ground and answered to the type of conflicts

1 Legitimacy understood as social acceptance by the group, in this case referring to the use of violence as necessary and fair. See BARRETO I., HENRY B., SERRANO Y. y LÓPEZ-LÓPEZ W.: La legitimación como proceso en la violencia política, medios de comunicación y construcción de culturas de paz. Universidad Javeriana de Bogotá, Bogotá: 2009, V. 8, p. 737-748.

2 United Nations (UN), General Assembly Security Council. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects (A/55/305–S/2000/809). 21 August 2000. Online, <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>, consulted 31/10/15.

that occurred in a situation of international relations whereby the states were doubtless the only actors. In situations defined by a bipolar world in which the *Westphalian* concept of the state ruled, and whereby, therefore, the sovereignty exercised over a determined territory and its population was almost unlimited. From that situation there was an evolution towards a new type of situation that arose following the fall of the Berlin Wall, in which the internal players who, until that moment had been subject to a situation of forced freezing due to the threat of inter-state conflict at the global level, emerged with great strength – ethnic, religious and political groups,... - turning the borders that had existed up until that point into a fallacy and, as a consequence, giving rise to internal conflicts with the corresponding humanitarian crises that made international intervention necessary.

As already mentioned, these peacebuilding operations were still focused on supporting state institutions and so the Westphalian concept of the state and a negative sense of peace as an *absence of violence* was still being talked about. These peacekeeping³ actions could be placed together with state-building⁴ actions, without even focusing on the new security concepts that started to emerge at the beginning of the nineties⁵. For this reason, over these years a desired final situation (and good enough reason to consider the operation finalised) was to finalise a democratic process of elections that would serve to consolidate the situation of peace that had been achieved⁶. But it was the conflicts during the nineties in Rwanda and Liberia that really pushed the international community to widen their field of vision, rethinking the support they were giving almost exclusively to state institutions and focusing on the root causes of the violence being produced. And the talk was no longer of inter-state crisis management but of interventions for humanitarian reasons in sovereign states. However, while entering into these interventions is a delicate issue from the legal point of view, exiting is even more so, as a situation with a notable absence of violence as well as sufficient level of development of the state institutions must be reached. In addition, the necessary legitimacy must be strengthened which necessarily entails long periods of time (as in the case of Cyprus, Palestine, Indo-Pakistani Kashmir), alongside international pressure to obtain immediate results and the fact that this would de facto imply a permanent occupation of sovereign states as well as an intolerable logistical burden.

3 These operations are understood as being those that are deployed to implement a ceasefire agreement or a peace agreement. They usually don't require the use of force unless to protect the civilian population or in self-defence, and their aim is to help states make the transition from conflict to peace. (United Nations Peacekeeping. Peacekeeping operations, peace and security. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>, consulted 12/01/16)

4 These were focused mainly on rebuilding a state's government institutions and bodies. (SCOTT, Z. Literature Review on State Building. Birmingham: University of Birmingham, Governance and Social Development Resource Centre, 2007, p. 3-4).

5 BRINKERHOFF, D. W. Introduction, Governance Challenges in Fragile States: Reestablishing Security, Rebuilding Effectiveness and Reconstituting Legitimacy. In Governance in Post-Conflict, Rebuilding Fragile States. Derik W. Brinkerhoff ed. London: Routledge, 2007, p. 1-23.

6 PARIS, R. At War's End, Building Peace after Civil Conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 7-8.

These new types of intervention that aim to resolve the root cause of conflicts cannot be referred to as peacekeeping but rather *peacebuilding*. These types of interventions do not have the state as the principal reference point but rather the citizens as human beings. We no longer talk of *Westphalian* peace but rather of *positive peace*⁷, in which a series of minimum conditions for living, security and social justice are identified so as to ensure that lasting peace can exist⁸. These conditions are set out in the United Nations' *New Concept of Human Security*⁹: "For most people today, a feeling of insecurity arises more from worries about daily life than from the dread of a cataclysmic world event. Job security, income security, health security, environmental security, security from crime—these are the emerging concerns of human security all over the world."

Together with this new concept of human security, Boutros-Ghali's proposals in his well-known *Agenda for Democratization*¹⁰, which itself built on two previous documents, *An Agenda for Peace*¹¹ and *An Agenda for Development*¹², would make the international community evolve from the concept of state-building towards nation-building, as we will see further on. The conclusions of the first of the three above-mentioned documents state the need for a comprehensive approach so as to be able to achieve the desired peace and security, as without minimum democratisation and development processes this would be impossible to achieve.

FROM STATE-BUILDING TO NATION-BUILDING

We should start by saying that the concept of nation-building originated in the period following World War II when this concept became popular mainly in US academic circles for describing the reconstruction activities taking place in German and Japanese

7 Peace understood as a conscious construction based on justice, a generator of positive and lasting values, capable of integrating politically and socially, of creating expectations and of aiming at meeting human needs. (MUÑOZ, Francisco A.. *An Imperfect Peace*. University of Granada Institute for Peace and Conflicts, s.f. Online, <http://www.ugr.es/~fmunoz/documentos/pimunozespa%C3%BIol.pdf>, consulted 15/01/16).

8 JIMÉNEZ BAUTISTA, F. *Hacia una antropología para la paz* (artículo 43). *Gazeta de Antropología* 25 (2). Granada: Universidad de Granada, 2009. Online, http://www.ugr.es/~pwlac/G25_43Francisco_Jimenez_Bautista.html, consulted 3/10/15.

9 United Nations Development Program (UNDP). *Human Development Report: A new concept of human security*. New York: Oxford University Press, 1994, p.15.

10 BOUTROS-GHALI, B. *An Agenda for Democratization*. United Nations, New York, 1996.

11 BOUTROS-GHALI, B. Report by the UN Secretary-General: *An Agenda for Peace*, 17 June, 1992 (A/47/277 – S/24/24111).

12 BOUTROS-GHALI, B. *An Agenda for Development*, Report of Secretary General, A/45/935. United Nations, New York, 6 May 1994.

societies¹³. The aim was not to reestablish the state but rather to create new democratic societies through purges, development aid, reeducation and establishing new state institutions. The concept was forgotten, however, by the neoliberals, perhaps because it was considered as being something that was only viable at a specific time in history and only able to be carried out by occupying forces imposing it. And so the United Nations was interested neither in the concept nor in the way in which it was implemented.

It was precisely the fact that state-building became a typical UN mission, alongside the appearance of development and human security theories that led to the recognition of the need to include development and governance in this concept. In line with the *Weberian* theory, the main condition of statehood is the monopoly of the use of physical force within a given territory¹⁴, but that a series of elements have to be added to this, without delegitimising the first point, if we want to ensure that it is enough to maintain the desired *social peace*. It was in this form that the concept of *human development*¹⁵ appeared in the 90s and within the sphere of the United Nations. The development of states no longer merely covered institutions and macroeconomic data, but now focused attention on citizens and on the important existing social and economic differences between them. This is why, in order to build and consolidate the necessary civil society upon which the state and lasting peace will rise, it is necessary to look at the concept of nation-building as regards democratic values, civil participation, human development, governance and social justice, all of which hadn't been given the due attention up until this point. If we want stable democratic societies to be able to achieve the highly-desired *Kantian peace*, we should try to establish fair and well-governed societies in which the concept of nation clearly prevails over the concept of state.

The next question we should ask ourselves is who is more entitled to develop and build a nation within a state - the state itself; another country - with the resulting risk that it could be considered an *occupier*; a legitimately recognised multinational organisation like the United Nations; the communities that live upon the territory in which we aim to build this failed nation-state? Let us look more fully at the concept of the comprehensive approach and at the observations that we will make further on as regards the multiple stakeholders.

NATION-BUILDING OPERATIONS

When talking about nation-building operations, it is essential that we mention the United States of America (USA) - the state that has, without doubt, most frequent-

13 DEUTSCH, K. and FOLTZ, W. *Nation Building and Nation Development: some issues for political research*. Deutsch & Foltz editors. New York: Atherton Press, 1966.

14 WEBER, M. *Politics as a Vocation*. 1919. Online, <http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>, consulted 31/10/15.

15 United Nations Development Program (UNDP). *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. New York: Oxford University Press, 1990.

ly used its military and civil resources in nation-building operations in other states. During the 20th century alone, the USA carried out several nation-building operations in other sovereign states with the following commonalities¹⁶:

- a) The aim was to change or maintain the existing political regime, bearing in mind that this aim was not set out based on democratic ideals (this has only been the case in the most recent operations) but rather in most cases was done to maintain friendly regimes due to geopolitical or economic interests, or to otherwise overthrow them.
- b) They were usually preceded by a massive deployment of ground forces, not just to overthrow or support regimes but also in police missions to maintain law and order.
- c) US civilian and military personnel was used in the administration of the state in question. Through this process of immersion in state institutions, the USA was able to exert decisive influence upon the selection of national leaders of the supported regimes.

In accordance with these criteria, we can clearly distinguish between military operations usually carried out prior to the nation-building operation, and the operations described above. While a successful military campaign was necessary in all cases as a preliminary step, it is important to point out that the more decisive and crushing the military victory, the less challenging it was to carry out nation-building. In the table below you will see 15 crisis management and nation-building operations.

País	Periodo	Población	Carácter	Mandato ONU	Administración Interina	Democracia después de 10 años
Cuba	1898-1902	1,6 M	Unilateral	—	Administrado por EUA	No
Panamá	1903-1936	450.000	Unilateral	—	Régimen vicario	No
Cuba	1906-1909	2 M	Unilateral	—	Administrado por EUA	No
Nicaragua	1909-1933	620.000	Unilateral	—	Régimen vicario	No
Haiti	1915-1934	2 M	Unilateral	—	Régimen vicario	No
Cuba	1917-1922	2,8 M	Unilateral	—	Régimen vicario	No
República Dominicana	1916-1924	895.000	Unilateral	—	Administrado por EUA	No
Alemania Occidental	1945-1949	46 M	Multilateral	—	Administración multilateral	Sí
Japón	1945-1952	72 M	Unilateral (1)	—	Administrado por EUA	Sí
República Dominicana	1965-1966	3,8 M	Unilateral	No	Régimen vicario	No
Vietnam del Sur	1964-1973	19 M	Unilateral	No	Régimen vicario	No
Camboya	1970-1973	7 M	Unilateral	No	Administración multilateral	No
Granada	1983	92.000	Unilateral	No	Administración local	Sí
Panamá	1989	2,3 M	Unilateral	No	Administración local	Sí
Haiti	1994-1996	7 M	Multilateral	Sí	Administración local	No

(1) Aunque con cobertura multilateral

Table I: National reconstruction operations undertaken by the USA during the 20th century. Source: prepared by the author.¹⁷

¹⁶ PEI, M. & KASPER, S. Lessons from the Past: the American record in nation building. Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief 24, 2004. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

¹⁷ Supplemented with data taken from, among others, Dobbins, Jones, Crane, Rathmell, Steele, Teltschik y Timilsins (DOBBINS, J., JONES, S. G., CRANE, K, RATHMELL, A, STEELE, B., TELTSCHIK, R., TIMILSINS, A. The UN's Role in Nation-Building, From the Congo to Iraq.

The most significant successes were in East Germany and Japan, both due to the sizes of these states as well as the reach of the national reconstruction processes; and in Granada and Panama where democratic regimes were established, although the small size of the countries means that these successes were less important. As for the other national reconstruction operations, these could not be considered particularly successful considering the fact that 10 years after finalising operations, only four of the countries were still under democratic regimes. Of the 15 cases analysed, only one had UN authorisation together with the added legitimacy that this brought to it¹⁸.

The list only goes up to the year 2000 meaning that neither the operation in Afghanistan, started in 2002¹⁹, nor the UN Assistance Mission for Iraq²⁰ are included. The latter mission is an excellent example of sound internal coordination, although the success of the operation based on the desired final situation is unclear²¹ (the decisions taken in this operation as regards national reconstruction were so wide of the mark that they led to the current situation of total internal warfare as can be seen in both Iraq and Syria).

The influence that the USA exercised on the internal policies of each one of these countries over the period of the intervention was decisive when selecting their leaders. What is even more striking is the tendency of the countries with mentored governments to be incapable of maintaining democratic regimes, perhaps due to the political and economic support given to their military leaders. This support facilitated the task of stabilising the security sphere but, ultimately, made the political leaders incapable of managing their respective governments without the aid of foreign elements.

According to Pei and Kasper²², it can be stated that the success or failure of nation-building in a failed state depends on three variables: the internal characteristics of the country; the convergence of interests of the internal and external actors involved; and a lasting commitment from the side of the international community to the state's economic and social development.

Santa Mónica: RAND Corporation, 2005. Online http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2005/RAND_MG304.sum.pdf, consulted 15/01/16).

18 The operations in Bosnia and Kosovo have not been included as they were considered as primarily humanitarian aid actions and not nation-building operations, although they took on this responsibility once intervention had taken place in both territories.

19 United Nations (UN). Security Council Res. 1401 (2002), March 28. Online, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20SRES1401.pdf>, consulted 31/10/15.

20 United Nations (UN), Security Council. Res. 1500 (2003), August 14. Online, <http://www.un.org/press/en/2003/sc7843.doc.htm>, consulted 31/10/15.

21 HASAN AL QARAWEE, H. Political Violence and Failures of Nation-Building in Iraq. World Peace Foundation. June 25, 2013. Online, <http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2013/06/25/political-violence-and-failures-of-nation-building-in-iraq/>, consulted 31/10/15.

22 PEI, M. & KASPER, S. Ref. 16, Op. Cit.

The internal characteristics of the country are connected to its previous level of national coherence and its lack of national identity due to ethnic, religious or ideological divisions or due to extreme social injustice. This fragmentation causes each group or social class to try tirelessly to position their own leaders with the resulting danger of political and social clashes. Another important characteristic is the previous level of development of state bureaucracy: the absence thereof would lead to the necessary involvement of foreign powers to make it work and, subsequently, to mentor it; this would be seen as a desire to control what is native and local to the country as an occupying force, with the resulting danger of failure. Equally, if the country has had previous democratic experiences, albethey imperfect, it makes the success of the nation-building operation much more likely.

As regards common interests between the foreign powers and the country to be rebuilt, here we are referring to geopolitical and economic interests; if the elite, the citizens and the foreign powers have overlapping interests, the possibilities of success are high.

Lasting commitment to the social and economic development of the country is a fundamental requirement for nation-building of a failed country. There must be not only an important military and police commitment in the security sphere, but there must also be a huge and lasting commitment to the economic and social development of the country, as well as the institutions for its governance. Investments must be focused on development and economic self-sufficiency; they should never be aimed at the exploitation of the country as then the perception of the foreign powers as occupying forces will be inevitable.

THE COMPREHENSIVE APPROACH TO NATION-BUILDING OPERATIONS

The definition of the concept

In his Agenda for Development²³, then UN Secretary General Boutros-Ghali presented the *comprehensive approach* as the process for integrating the different tools – preventive diplomacy, peacemaking, peacekeeping and peacebuilding – that the international community had at its disposal for achieving peace, emphasising as well the direct relationship between security and development. So it was the UN that first used this concept in one of its executive resolutions on the occasion of the post-conflict management of the Kosovo crisis²⁴:

23 BOUTROS-GHALI, B. Ref. 12, Op. Cit.

24 United Nations (UN), Security Council. Res. 1244 (1999), June 19, art. 17. Online, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244(1999)), consulted 31/10/15.

“Welcomes the work in hand in the European Union and other international organizations to develop a comprehensive approach to the economic development and stabilization of the region affected by the Kosovo crisis, including the implementation of a Stability Pact for South Eastern Europe with broad international participation in order to further the promotion of democracy, economic prosperity, stability and regional cooperation.”

The comprehensive approach is a term for which there is no agreed definition. Without being exhaustive, in this chapter we will try to look at the interpretations of the term that we feel are the most interesting. The comprehensive approach is about how and where: how we dissect the conflict, analysing all of its parts and identifying the root causes of each one of the parts; how we identify the way in which they are interrelated; prioritising the place and the moment to act, and with what level of force; establishing what the enablers and stoppers are in each of the functions or sectors. Finally, determining which action should be taken for each one of them to facilitate the main function in each one of the phases²⁵. And this has to be done for each of the levels at which work is done: strategic, operational and tactical. We are approaching a concept of security in which it is accepted that it is necessary to take action in all state functions as a whole in order to provide stable development. Acting in any other manner, just focusing on the symptoms of external violence, will only provide temporary results and not the desired lasting peace.

For these reasons, the comprehensive approach in crisis management has also been defined as a process that aims to facilitate the convergence of priorities and avoid a lack of reality or duplication-conflict of strategies by the main actors, requiring the co-ordination of strategies and actions from the first planning phase and from the highest level, sharing objectives and decision-making processes²⁶.

Need for the comprehensive approach

As for the question of what truly brings a comprehensive approach to crisis management, and considering the two biggest and successful nation-building operations of the 40s and early 50s, the answer needs to include two different points of view: the first, setting out the reasons for which we need to change some procedures for stabilisation operations with well-known capabilities and methodologies for others with greater levels of uncertainty due to the huge number of actors involved from different backgrounds – actors who aren't used to working together and through simultaneous

25 FAULKNER R, DABBS, Jr y VAN MAANEN, J. *Varieties of Qualitative Research*. London: Sage Publications. 1982.

26 SAN ANTONIO, Demetrio, apud CASTILLO BAREA, S. El concepto de comprehensive approach en la ONU y OTAN: alcance e implicaciones. *Documentos de Seguridad y Defensa* 37. 2010. Ministry of Defence, Madrid., p. 37.

action by all of them. In addition, it should be assumed that the level of control and coordination over each one of the parts is much lower than before when the different phases of crisis management were successive – conventional war phase followed by a state-building phase.

The second point of view has to be focused on determining what contributions the new concept can bring to the field of methodology and management procedures.

Different reasons could be debated but the most obvious is probably the shift in adversary over the last two decades and the new stage on which operations take place. Current stabilisation operations are carried out to resolve serious internal crises in states where, with a clear weakness in their power tools and a section of the population taking up arms, a situation of civil war has emerged causing huge suffering to large sections of the population. The lack of respect for human rights and the international laws of armed conflict undermine the institutions' capabilities to protect their own citizens and to provide essential public services. The talk, therefore, is of new asymmetrical conflicts in which the enemy lives, fights and protects himself in the midst of the rest of the population. Operations have to be developed in this new scenario, with all of the resulting danger of casualties and collateral damage. An enemy that, faced with an obvious inferiority as regards technology and human resources, uses terror as his best tool to win the support of local populations and to ensure that public opinion of the international actors brings pressure to bear on their respective governments as regards the futility of their efforts.

This is why this is an enemy that has to be neutralised using military, police and diplomatic means. At the same time, the population must be protected and a minimum of public services provided: justice, education, health... And to achieve this, we can no longer use the procedures that were used during the first half of the 20th century when conflicts were between states, and the customs and rights of warfare were respected. This new asymmetrical enemy, that can't be formally defeated because he hasn't formally declared war, requires a new procedure using all the tools that the international community has available to it: hard and soft power – military and police, diplomatic, economic means, etc. At the same time, it is necessary to protect and provide humanitarian aid to the population affected, and to help rebuild state institutions. All of this is only possible through the crisis management procedure called the comprehensive approach.

The second point of view, complimentary to the first point, is more procedural and consists of determining which truly innovative aspects the implementation of the comprehensive approach has brought to crisis management: Firstly, it should be pointed out that it is not the relationship between security and development as this was already being done, as explained in section 4. A sequential relationship between the military and civilian elements was established and the second phase wouldn't have been possible if the first phase hadn't been achieved beforehand²⁷ – just as was studied

.....

27 HULL, Cecilia. *Focus and convergence through a Comprehensive Approach: but which among*

and applied until the 90s in Western academic circles and general staff schools. The innovation brought in by the comprehensive approach is based on a functional relationship between both, whereby it is not considered possible to reach a certain level of security if a sufficient level of development and governance is not reached at the same time. This was confirmed in numerous conflicts at the end of the last century.

Thus the comprehensive approach is the only method that allows us to take sufficient account of the complexity of factors that interact in current crises and that work on three levels: security, development and governance. There is also the certainty, as I will explain further on, that action taken on one of the parts will never bring about sufficient results for them to be recognisable in a permanent way on the whole, and, thus, that the action has to be at least coordinated if integration is not possible.

Its origins: the Copenhagen School and the crisis of the nineties

To discover the reasons that explain the force with which this new methodology burst through for conflict resolution at the start of the 20th century, we have to look back at the previous decade and, from our point of view, the reasons are two-fold and simultaneous: the first, academic circles and in particular the Danish school of international relations; the second, the experience in the 90s with the resolution of the Balkans conflict.

As regards the first reason, the relationship between the Copenhagen School's *securitisation* theory²⁸ and the comprehensive approach to conflict resolution would seem obvious. This school of social thought considers that incidents in different sectors of society (military, economic, social...) can become security problems from the moment it is considered that they could affect the essential functions/sectors of the state or society to which they belong. When this perception exists, the state or regional-global organisation is legitimised to use extraordinary means to resolve it.

At the same time, a series of internal conflicts arose that transformed the United Nations into a crisis management and peacebuilding operations factory: Namibia (1989), Nicaragua (1989), Angola (1991), Cambodia (1991), El Salvador (1991), Mozambique (1992), Liberia (1993), Rwanda (1993), Bosnia (1995), Croatia (1995), Guatemala (1997), East Timor (1999), Kosovo (1999) and Sierra Leona (1999). In all of these cases, conflict resolution was obliged to deal with the essential state functions and the root causes, and bear in mind the different social groups that made up society. But there was also a new element that didn't exist during the middle of the 20th century: the end-of-century new professional armies, reduced and highly specialised, did not have the capabilities or the

the many? Stockholm: Swedish Defence Research Agency, 2011.

28 What we here refer to as securitisation is a concept defined and developed by WÆVER, O. On Security, Securitization and Desecuritization. Ronnie D. Lipschutz (ed.). New York: Columbia University Press. 1995, pp. 46-86.

knowledge potential of non-military techniques that the mobilising armies had. Here we are referring to the capabilities that the mobilised personnel provided from within civil society. This is why these capabilities have to be integrated through cooperation, or even integration, with official and private organisation that do possess them.

On the other hand, we cannot forget the existing relationship between the comprehensive approach and the concept of human security²⁹, a relationship that is an extremely important element of legitimacy given the existing close relationship between human security and development³⁰, differing from the position that clings to the concept of *freedom from fear* to avoid falling into situations that are so broad as to be unachievable³¹. It is precisely this narrow vision of the concept that, in our opinion, is causing the failure in national reconstruction operations, as we will see further on.

One concept, two methodologies

When analysing the concept, we can agree that the methodology for its implementation can be carried out in two ways that, frequently, we confuse and use indiscriminately:

- a) The comprehensive approach as a holistic approach in which there are different stakeholders and factors over which there is no possibility of control and over which, therefore, there must be interaction through a culture of coordination and cooperation in order to achieve the same strategic goal. As an example we could cite the necessary cooperation between international security forces and local and humanitarian stakeholders.
- b) The comprehensive approach as a structured process subject to rules and procedures to which participants involved the management of the operation are subjected voluntarily in order to reach a determined level of coherence in the policies and actions to be developed. This is the case of the different interpretations at the national level and by international organisations that try to limit the approach to structured planning processes, both within the international organisations themselves as well as with other actors, and aim for the integration of their actions – the most symptomatic case would be NATO itself.

These methodologies are not mutually exclusive, quite the contrary. But multinational security organisations worked with the second to try to come to conclusions

29 UNDP, Human Development Report (1994). Ref. 9, Op. Cit., p. 15.

30 WENDLING, C. The comprehensive approach to civil-military crisis management, a critical analysis and perspective. Paris: Institut de la Recherche de l'Ecole Militaire (IRSEM), 2011.

31 KALDOR M. & JOHNSON A. New wars and human security: an interview with Mary Kaldor. Democratiya 11, 2007. Online, file:///C:/Users/Agredkabul/Downloads/Ch9_New_Wars.pdf, consulted 16/01/16.

that would lead to models. These models have not led to the desired results and because of this, there is a shift to looking towards a more holistic and collaborative process when faced with the rejection that the rigid and highly structured processes cause among the main stakeholders in the governance and development sectors³².

Characteristics

The characteristics of the comprehensive approach model that may be implemented, whatever its methodology, will be common to the characteristics that are outlined in the next paragraphs. In conclusion, what we can say is that none of the participating actors, in spite of their independence, will be able to achieve the desired final outcome alone. And thus there is a determined level of interdependence as each player possesses the necessary know-how specific to one particular area of activity. Interdependence is the rule and the success of each individual activity is related to the success of the whole.

The second conclusion that we can draw from the analysis of the characteristics and practical cases presented is that there must be different “comprehensive approach models” depending on the type of strategic line of action to be taken – security, development or governance – as for each area there will be, a priori, different leadership during each one of the phases.

The multiple dimensions of the comprehensive approach and the necessary leadership

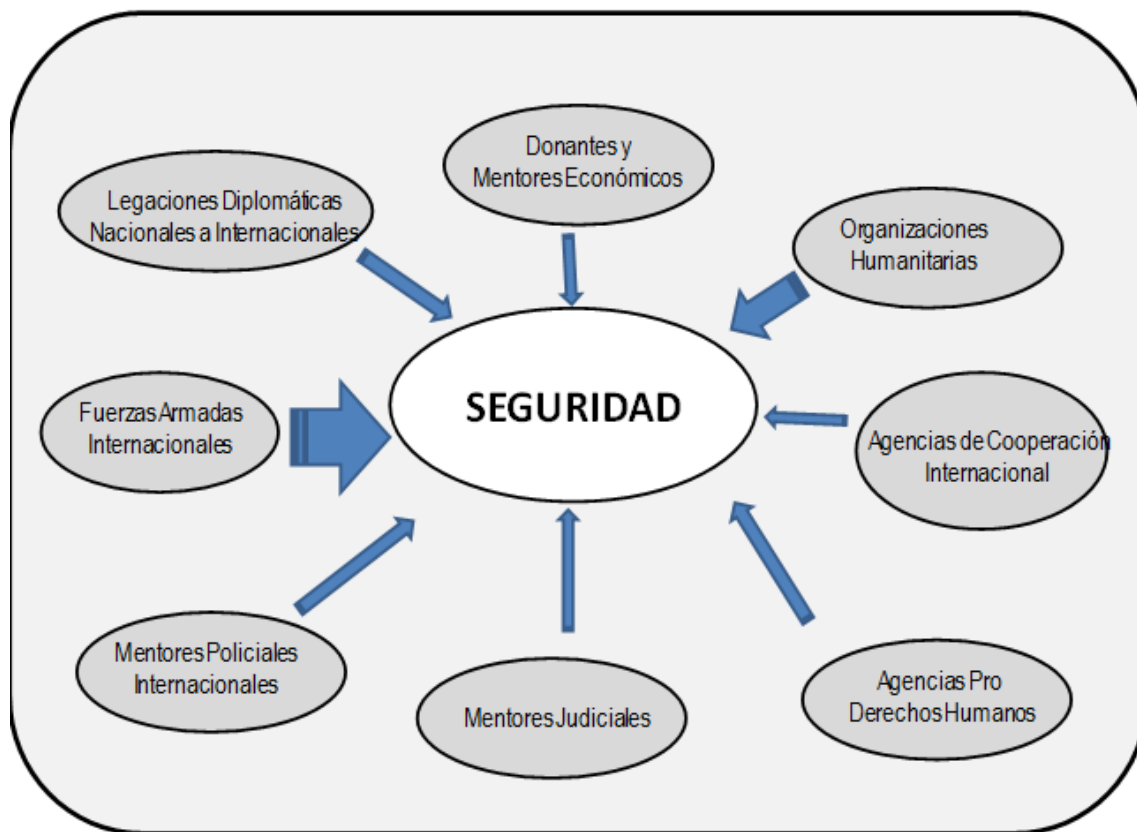
In this crisis management process, the number and complexity of actors present – be they internal stakeholders such as political parties, governmental institutions, ex-combatants associations, tribal representation groups, human rights associations or associations representing specific sectors of the population (particularly the least favoured groups), or external stakeholders such as international security and development organisations, diplomatic missions from donor governments, NGOs or even private companies with interests in the area – mean that there is a need for coherence and coordination at different levels and with each one of the actors present at each level³³.

This horizontal interaction should be developed between the actors present and for each essential function where action is required. It should be done for each stage of the operation and for each group, through temporary leadership that will, for the

32 DYNDAL, Gjert Lage and VIKAN, Cornelia. NATO's Comprehensive Approach: Still Something for the Future? Paper presented at the Norwegian Defence Command and Staff College (NDCSC) Doctrine Conference, Oslo, 25–26 June 2014; NATO, Civil Military Planning and Support. Catalogue of Ideas: Third Informal Community of Interest Workshop on the Implementation of a Comprehensive Approach Capacity Building to Support Conflict Prevention or Transition. Brussels, 11–12 December 2014.

33 HULL, C. Ref. 27, Op. Cit.

most past, lead to multiple friction³⁴, inevitable in each stage, bearing in mind that depending on the stage, the predominant sector will be different. The graph below shows the theoretical prioritisation of leadership between the players present during the initial peacebuilding stage. The leadership should be held by the security forces, in particular the international peace enforcement units but, on many occasions, they will be at heads with other actors present³⁵.



Graph 1: The thickness of the arrows represents the different level of leadership of each one of the players during the initial stage of a peacebuilding operation when the security sector is fundamental. Source: prepared by the author.

The lead stakeholder at each stage should be established at the highest level of planning, the strategic political level, but the specific conditions in the theatre of operations may set out a very short-term alternative calendar – for example, during the post-conflict phase, Reconstruction and Development (R&D) will become the top priority but a momentary worsening of the security conditions

34 To give an example: the group made up of judges and prosecutors could present objections to having to work under the leadership of members of other groups, even raising legal objections as regards being temporarily subordinated during a specific stage, claiming the necessary separation of powers in a democratic state – for instance the DDR stage and the legal actions against some of their members for supposed abuses committed during the conflict.

35 This was the case in Darfur (2005) with those who advocated for the detention of President Bashir and those who advocated for an agreement between the parties in conflict to achieve immediate peace.

would mean that the security group would have to take priority until R&D could once again take the lead.

Conflicts of values, principles and mandates

Another aspect of these conflicts occurs when we try to coordinate humanitarian aid agencies and stakeholders that operate in the field of security and diplomacy. Some agencies, due to their own code of values³⁶, oppose being integrated into a comprehensive approach process for fear of losing their political neutrality and, as a consequence, their own personal security. A further aggravating factor is that most of these NGOs have a management, planning and control strategic level located in the city, but they jump straight from this level to the tactical level without any element of management and coordination at the theatre of operations operational level³⁷.

Those responsible for achieving coherence between these types of organisations should be aware of the fact that the ideal solution does not exist and that the aim should be to find a practicable solution - *the second best or workable solution* – as these types of conflicts of values and principles are non-negotiable and form part of the constraints that always exist, to a greater or lesser extent, in all processes where efforts are concentrated. Being able to manage and maintain the level of conflict at a level that allows the group to continue to advance has to be the aim, bearing in mind that not doing so will most likely lead to failure.

Different rhythm, internal and external

It should be recognised that the rhythms for the implementation of development processes in the different sectors for a scenario of post-conflict stabilisation and nation-building are very different, with local stakeholders usually being completely stretched beyond their capacity for absorption and learning. The local actors need to be the ones leading the processes and making the development programmes theirs as it is essential that they are able to lead them without outside mentoring as quickly as possible. However, the local actors don't have the necessary institutional structures nor, very often, the appropriate people, nor the essential structures and they need time to build these up. An example of this type of friction was evident in Burundi in 2007 when the UN team in charge of checking the series of actions ongoing in the country asked the Commissioner of the Mission not to bring more pressure to bear on

36 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGO,s in Disaster Relief. 1994. Online, <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/> , consulted 31/10/15.

37 GARY, L. & MIKE, F. Insights and Best Practices: Interagency, intergovernmental and nongovernmental coordination (A Joint Force Operational Perspective). Focus Paper, Joint War Fighting Center. Norfolk (USA): July, 3, 2007, p. 16.

the local government but rather to postpone the commission's work and put in place a monitoring mechanism³⁸.

THE INTEGRATION OF SECURITY AND GOVERNANCE

Following Salvatore Jennings³⁹, we can state that during the immediate post-conflict period the security and governance aspects are essential for the success of humanitarian aid, rebuilding and political reform, and that from the very beginning all existing ethnic, political and religious groups should be integrated into the new institutions that are formed⁴⁰, without adopting short term decisions. The so-called peace dividends should reach as many citizens as possible, with no exclusions, to ensure that the initial expectations are upheld⁴¹.

The aim of stabilisation and national reconstruction operations is the development of the legitimacy of national governments which can be achieved by guaranteeing, in the following order, the rule of law, essential public services, respect for human rights and democratic participation in internal political processes, enabling the gradual assumption of competencies and responsibilities by national institutions.

The essential pillars or functions that are managed during a national reconstruction operations are security, governance, development; a fourth essential element should be added to these, and is the function made up of humanitarian aspects. The comprehensive approach deals with the three first groups while the fourth maintains an independent and non-committed position as regards each one of them. If the comprehensive approach advocates for simultaneous activities in the three sectors that are fundamental for state-building, in volatile post-conflict situations it is security together with humanitarian aid that become the basic necessity for the protection of citizens to allow for governance and development.

38 United Nations (UN). Annual Report of the Peacebuilding Commission, S/2007/458-A/62/137, 25 July 2007. Online, http://www.un.org/en/peacebuilding/doc_oc.shtml, consulted 31/10/15.

39 JENNINGS, S. The Road Ahead: Lessons in Nation Building from Japan, Germany and Afghanistan for Postwar Iraq. Peaceworks N° 49, 2003. United States Institute for Peace, Washington DC.

40 Attitudes of caste superiority or support to a specific faction or ethnic group will cause discontent and mistrust in the population, making the implementation of any type of reform slower and more difficult.

41 On this point it is interesting to analyse what is currently occurring in Afghanistan with the National Unity Government and the breakdown of the ruling elites, with each party fearing the loss of power accumulated over recent years.

According to Jackson⁴², the essential elements are security and governance, or going one step further, obtaining the necessary legitimate, legal and responsible security. In other words, a state of security provided by the security forces and through legal and legitimate procedures with which the majority of the population can identify, avoiding sectarianism and revanchism. Any state of security reached through other means will be illegal or illegitimate and, therefore, will fail in its attempt to achieve the necessary stability and development.

Thus the *use of violence in a legitimate and proportional manner* becomes a key aspect to ensure that governance can be implemented in a broader sense. For this task, an essential aspect will be the control mechanisms that are implemented to ensure that the stakeholders charged with providing security (military and police forces and intelligence) do so in accordance with the established mechanisms and in a transparent way as regards the local population and the international community, allowing international organisations, particularly and in the first instance the UN, to be able to control the use of violence to then gradually pass on this function to the nation-state that is being reconstructed. In most cases, security sector reform programmes exclude governance and, even worse, there is no type of control by the bodies in charge of the overall supervision of the state-building operation. This is essential. Legitimate security should be seen and understood in a much broader sense than the simple lack of physical violence, despite this being the primary need.

A fundamental aspect when designing security sector reforms (SSR) is the necessary understanding of the social and political context in which we are working. We should never fall into the temptation of believing that the inexistence of state structures means that there are no informal decision-making institutions in line with local traditions and history. It is vital to learn about them and integrate them, as far as possible, into the new institutions that are being created. Doing the opposite would lead to certain rejection by the population of what they would consider as something foreign and imposed upon them. Herein lies the difficulty of establishing general models for the reform of any of these sectors and, therefore, the implementation of the comprehensive approach in these operations.

CONCLUSIONS

The need for coherence

Despite the fact that theoretical studies and, above all, the lessons learned show us the fundamental importance of coherence between the multiple stakeholders active in

⁴² JACKSON, P. Chapter 9: Security Sector Reform. Back to the roots, security sector reform and development. Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva: 2012, pp. 252-253.

the reconstruction of failed states, we have to come to terms with the existing gap between what we are aiming for and the inability to implement this at operational level⁴³. Figures show that almost 55% of all peacebuilding operations do not have a strategy for reconstruction at state level. Even more serious is noting that in 2003 there was talk of the possibility of 25% - 50% of all active peace processes becoming paralysed in the following five years⁴⁴.

Accordingly, the best way to achieve full coherence in the comprehensive approach is the complete integration of civilian and military structures in peace time to allow for joint planning and preparation⁴⁵. Although this is the ideal ambition, a unified structure will only be achieved in military organisations⁴⁶. And so, a relationship of mere coexistence could be achieved, through the so desired cooperation⁴⁷. The actors involved contribute to reaching common aims in a type of cooperation that is not free from difficulties, as experience has shown us⁴⁸, through a series of intermediary situations like integration and coordination⁴⁹.

Possibly the main obstacle to achieving full coherence is managing the *shared command and control* of the different resources available: where, when and how to use them. We shouldn't forget that the protagonists of the comprehensive approach never lose command and control of their resources – be they international or governmental organisations or NGOs. Each one has its own strategic objectives, its own legal norms for operation, its own system for generating resources and a system for the control and

43 SMITH, D. Towards a strategic framework for peace-building: the synthesis report of the Joint Utstein Study of Peace-building. International Peace Research Institute, Oslo: 2003.

44 CONING, C. & KARSTEN, F. Coherence and Coordination, the limits of the comprehensive approach. NUPI, Journal of International Peacekeeping n. 15, 2011. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo, p. 243-272.

45 EGNELL, R. Complex Peace Operations and Civil-Military Relations: Winning the Peace. London: Routledge, 2009.

46 This was the case of the Multinational Alliance led by Australia for the stabilisation operation carried out in East Timor (INTERFET-1999), just as in the case of the agreement reached by NATO for participation in the ISAF mission together with the non-NATO members that joined it.

47 KARSTEN, F & JARMYR, P. Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management. NUPI Report 11. 2008. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo.

48 An example of this type of conflict is the timetables prioritising the achievement of certain objectives to the detriment of others, as was the case for the return of internally displaced persons (IDP) to Monrovia in 2005 so as to register them and consequently enable them to participate in the elections in Liberia: the UN's Special Representative brought pressure to bear on the humanitarian agencies working with the IDPs in the refugee camps to return the IDPs to their communities of origin so they could participate in elections; the problem lay in the fact that the situation of instability was too severe to guarantee their survival, leading to a clear confrontation between the mission's political sector and security sector.

49 CONING, C. & KARSTEN, F. Ref. 44, Op. Cit., p. 243-272.

use of the resources. With this in mind, realism is necessary because if the expectations for coherency are higher than the actual possibilities of achieving it then we enter into a vicious circle where the efforts made to reach a desired level of unrealistic coherence will turn into just another burden during the process and will contribute to greater inefficiency and lack of sustainability.

Necessary legitimacy in security

In the works by Friis and Jarmyr⁵⁰ on the comprehensive approach in national reconstruction operations, the following justification criteria of the comprehensive approach are highlighted: efficiency, consistency, urgency, security, public opinion and legitimacy. Of those we would like to underline the following:

- a) Efficiency. Bearing in mind the lack of available resources and the complexity of the development and resolution of conflicts, we should use this method due to the cost-efficiency principle. Here we should mention the experience gained in Afghanistan where the lack of specific civilian capabilities to support local governments and directly help the population were close to leading to the failure of the successful military operations carried out in the province of Kandahar⁵¹.
- b) Legitimacy. The more actors involved in conflict resolution, the greater the legitimacy of the actions undertaken. This factor is fundamental in democratic Western societies where transparency of information and citizens' votes move governments and determine their policies.

And even more important, if possible, is legitimacy towards the citizens of the intervention country, as it will be the citizens who will be the real factor in finalising the conflict. Therefore, it is necessary to talk about national reconstruction operations or state-building (as it is more commonly known, although we have seen that these two terms do not have the same meaning), as essentially political operations as it will be political determinants that will define when, where and how interventions will take place. Doing the opposite will lead us to a profusion of the use of force that will make success impossible. Providing security and reforming the sector at the same time is not a simple task and requires integration strategies that include all vital stakeholders in the area of security – international forces, local forces, police, intelligence bodies, bodies central to the corresponding ministries including judges and public prosecutors

⁵⁰ FRIIS, K. & JARMYR, P. Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management. NUPI Report 11, 2008. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo, p.3.

⁵¹ ROTMANN, P. Built on shaky ground: the comprehensive approach in practice. Rome: NATO Defence College, 2010, p.2.

– to work in an integrated way with the other international and local stakeholders⁵².

Security is part of governance, as the most important essential public service that a state has to offer its citizens. The academic debate on whether security or development is the most important⁵³ is unnecessary as those who suffer from the lowest levels of development have already made the choice and consider security as the most important and fundamental need⁵⁴. And this security, as a fundamental lesson identified in the Afghan and Iraqi cases, must be legitimate.

The neoliberal state-building model in which states are left to evolve themselves, has not been successful. The recent national reconstruction operations undertaken by the international community in failed states show that failure is not an option to avoid perpetuating forms of violence, systems of abuse of power and general impoverishment. We should opt for providing secure environments through the legitimate use of violence, not just from the side of the international stakeholders involved but also from the side of the local stakeholders, controlling and correcting any divergence that may result.

To state that the celebration of parliamentary or presidential elections is condition enough to establish an exit strategy from the operation is highly questionable. And so, it is worrying to see the lack of institutional memory that the UN suffers from⁵⁵, whereby the organisation continues to consider the celebration of democratic elections as an adequate exit strategy from this type of operation⁵⁶.

One final important aspect is the integration of the local community's traditional law and order institutions into the new institutions, imported by the international community and completely foreign to the country. While these institutions may become transparent and trustworthy, the problem lies in the level of acceptance that they can achieve. If there is a lack of efficiency or transparency, the failure of these foreign institutions is assured – and this is closely linked to the governance of the security sector. The possibility of integrating these traditional institutions or at least the most important of them into the newly created institutional systems will have to be addressed on a case by case and country by country basis.

52 GARRASI, D., KUTTNER, S. & WAM, P. *The Security Sector and Poverty Reduction Strategies*. Washington DC: The World Bank Group, Social Development Department, 2009, p. 23. Online, <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/SecuritySectorPRS-wb.pdf>, consulted 16/01/16.

53 CALVILLO CISNEROS, J.M. *El proceso de reconstrucción internacional de Afganistán: el papel de España en un nuevo modelo de cooperación posconflicto (2001-2009)*. Doctoral thesis, Universidad Complutense de Madrid, Madrid: 2010, p. 354. [ISBN: 978-84-693-7845-8]

54 JACKSON, P. Ref. 42, Op. Cit., p. 264.

55 FUKUYAMA, F. *The Imperative of State-Building*. *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 2, 2004, p. 17-31. Online, <http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/fuksb.pdf>, consulted 16/01/16.

56 JACKSON, P. Ref. 42, Op. Cit., p. 257.

Until now, we have developed the concept of a type of operation that has been consolidated throughout the nineties, but that has been put to the test in Afghanistan and Iraq. There are already excellent academic studies on Iraq that indicated that the forced involution of classes and tribes would entail an unpredictable social fracture, just like what we are unfortunately seeing now. It's not too late to partially correct the mistakes made in Afghanistan in order to avoid another similar situation to what we saw in Iraq. However, there is still no comprehensive academic study on the lessons identified in Afghanistan. In any event, there is a need to clearly determine the lessons identified, be they mistakes or a lack of capability, as the current situations in Africa and the Middle East show very clearly that there will be a need to continue this type of nation-building operation in the future.

BIBLIOGRAPHY

- BARRETO I., HENRY B., SERRANO Y. y LÓPEZ-LÓPEZ W. *La legitimación como proceso en la violencia política, medios de comunicación y construcción de culturas de paz*. Universidad Javierana de Bogotá, Bogotá: 2009, v. 8.
- BRINKERHOFF, D. Introduction, Governance Challenges in Fragile States: Reestablishing Security, Rebuilding Effectiveness, and Reconstituting Legitimacy. *Governance in Post- Conflict Societies: Rebuilding Fragile States*. London: Routledge, 2007.
- CALVILLO CISNEROS, J. M. *El proceso de reconstrucción internacional de Afganistán: el papel de España en un nuevo modelo de cooperación posconflicto (2001-2009)*. Doctoral thesis, Universidad Complutense de Madrid, Madrid: 2010.
- CASTILLO BAREA, S. El concepto de comprehensive approach en la ONU y OTAN: alcance e implicaciones. *Documentos de Seguridad y Defensa* 37, 2010. Ministerio de Defensa, Madrid.
- CONING, C. & KARSTEN, F. Coherence and Coordination, the limits of the comprehensive approach. *Journal of International Peacekeeping* n. 15, 2011. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo.
- DEUTSCH, K. & FOLTZ, W. *Nation Building and Nation Development: some issues for political research*. Deutsch & Foltz editors, New York: Atherton Press, 1966.
- DYNDAL, Gjert Lage and VIKAN, Cornelia. *NATO's Comprehensive Approach: Still Something for the Future?* Paper presented at the Norwegian Defence Command and Staff College (NDCSC) Doctrine Conference, Oslo, 25–26 June 2014
- EGNELL, R. *Complex Peace Operations and Civil-Military Relations: Winning the Peace*. London: Routledge, 2009.

- FAULKNER, R., DABBS JR. & VAN MAANEN, J. *Varieties of Qualitative Research*. London: Sage authors, 1982.
- FRIIS, K. & JARMYR, P. Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management. *NUPI Report 11*, 2008. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo.
- GARY, L. & MIKE, F. Insights and Best Practices: Interagency, intergovernmental and nongovernmental coordination (A Joint Force Operational Perspective). *Focus Paper, Joint War Fighting Center, July, 3, 2007*. Norfolk (USA).
- HULL, Cecilia. *Focus and convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many?* Swedish Defence Research Agency, Stockholm, 2011.
- JACKSON, P. Chapter 9: Security Sector Reform. *Back to the roots, security sector reform and development*. Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012.
- JENNINGS, S. The Road Ahead: Lessons in Nation Building from Japan, Germany and Afghanistan for Postwar Iraq. *United States Institute for Peace, Peaceworks N° 49*, 2003. Washington DC.
- KARSTEN F. & JARMYR P. Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management. *NUPI Report 11*, 2008. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo.
- NATO, Civil Military Planning and Support. *Catalogue of Ideas: Third Informal Community of Interest Workshop on the Implementation of a Comprehensive Approach Capacity Building to Support Conflict Prevention or Transition*. Brussels, 11-12 December 2014.
- PARIS, R. *At War's end: building peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- PEI, M. & KASPER, S. Lessons from the Past: the American record in nation building. *Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief 24*, 2003. Washington DC.
- ROTMANN, P. *Built on shaky ground: the comprehensive approach in practice*. Rome: NATO Defence College, 2010.
- SCOTT, Z. *Literature Review on State Building*. University of Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre, Birmingham, 2007
- SMITH, D. *Towards a strategic framework for peace-building: the synthesis report of the Joint Utstein Study of Peace-building*. International Peace Research Institute, Oslo, 2003.
- United Nations Development Program (UNDP). *Human Development Report: A new concept of human security*. New York: Oxford University Press, 1994.

- WENDLING, C. *The comprehensive approach to civil-military crisis management, a critical analysis and perspective*. Institut de Recherche Strategique de l'Ecole Militaire (IRSEM), Paris, 2011.
- WÆVER, O. *On Security, Securitization and Desecuritization*. Ronnie D. Lipschutz (ed.). New York: Columbia University Press, 1995.

Digital resources and websites

- BOUTROS-GHALI, B. *Report by UN Secretary-General: An Agenda for Peace*, 17 June, (A/47/277 – S/24/24111), 1992. http://www.unrol.org/files/a_47_277.pdf.
- BOUTROS-GHALI, B. *An agenda for Development, Report of Secretary General*, A/45/935. United Nations, New York, May 6, 1994. <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/226/32314.html>.
- BOUTROS-GHALI, B. *An Agenda for Democratization*. United Nations, New York, 1996. http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An_agenda_for_democratization.pdf.
- DOBBINS, J., JONES, S. G., CRANE, K, RATHMELL, A, STEELE, B., TELTSCHIK, R., TIMILSINS, A. *The UN's Role in Nation-Building, From the Congo to Iraq*. Santa Mónica: RAND Corporation, 2005. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2005/RAND_MG304.sum.pdf.
- FUKUYAMA, F. The Imperative of State-Building. *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 2, 2004, pp. 17-31. <http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/fuksb.pdf>.
- GARRASI, D., KUTTNER, S. & WAM, P. *The Security Sector and Poverty Reduction Strategies*. The World Bank Group, Social Development Department, Washington DC, 2009. <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/SecuritySectorPRS-wb.pdf>.
- HASAN AL QARAWEE, H. *Political Violence and Failures of Nation-Building in Iraq*. World Peace Foundation. June 25, 2013. <http://sites.tufts.edu/reinventing-peace/2013/06/25/political-violence-and-failures-of-nation-building-in-iraq/>.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT. *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*. <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/>.
- JIMENEZ BAUTISTA F. Hacia una antropología para la paz (artículo 43). *Gazeta de Antropología* 25 (2). Universidad de Granada, Granada: 2009. http://www.ugr.es/~pwlac/G25_43Francisco_Jimenez_Bautista.html.

- KALDOR M. & JOHNSON A. New wars and human security: an interview with Mary Kaldor. *Democratiya* 11, 2007. file:///C:/Users/Agredkabul/Downloads/Ch9_New_Wars.pdf.
- Muñoz Francisco A. *La Paz Imperfecta*. Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada, s.f. <http://www.ugr.es/~fmunoz/documentos/pimunoz-esp%C3%B1ol.pdf>.
- United Nations (UN). *Annual Report of the Peacebuilding Commission*, S/2007/458-A/62/137, 25 July 2007. http://www.un.org/en/peacebuilding/doc_oc.shtml.
- United Nations (UN), General Assembly Security Council. *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects* (A/55/305-S/2000/809). 21 August 2000. <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>.
- United Nations Peacekeeping. *Peacekeeping operations, peace and security*. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>.
- WEBER, M. *La política como vocación*, 1919. <http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>.

Legislative and jurisprudential sources

- United Nations (UN), Security Council. Res. 1244/1999, June 19, art. 17.
- United Nations (UN), Security Council, Res. 1401/2002, 28 March.
- United Nations (UN), Security Council, Res. 1500/2003, 14 August.

- Submitted: June 1, 2015.

- Accepted: November 1, 2015.

Alberto Caballero Díez

Professor of Public International Law. Autonomous University of Madrid.

E-mail: albertocaballerodiez@gmail.com

EUROPEAN FOREIGN FIGHTERS IN SYRIA AND IRAQ: ARE THEY LIKELY TO ATTACK UPON RETURN?

Abstract

The study examined the likelihood whereby EU citizens who were or still are fighting in the Syrian civil conflict or the Iraqi insurgency could perpetrate an attack upon return. A comparative analysis was conducted among the United Kingdom, France, Germany and Belgium in terms of capability, intent and opportunity of their foreign fighters and returnees to pose a threat. It is argued that independent attacks by returnees are more likely to happen in France than in the UK, Germany and Belgium due to the fact that French extremist networks appear to have distanced themselves from Syria-related issues in order to avoid being banned and go undetected by the authorities.

KeyWords

Foreign fighter, returning fighter, returnee, plotter, jihadist, terrorist plot, independent attack, Daesh.

EUROPEAN FOREIGN FIGHTERS IN SYRIA AND IRAQ: ARE THEY LIKELY TO ATTACK UPON RETURN?

INTRODUCTION

The EU authorities have estimated that between 5,000 and 6,000 European citizens and residents went to fight to the Syrian civil war.¹ That amount of foreign fighters in just one conflict is unprecedented. During the 2000s for example only 200 Europeans joined the insurgency in Afghanistan and 100 in Iraq.² The difference with respect to the Syrian conflict and the last outbreak of Iraqi insurgency has probably to do with the increasing use of social media we have recently seen in other events such as the Arab Spring in 2011, although this time globalization is having a negative effect. Indeed, the jihadist organizations operating in Syria, such as Jabhat al-Nusra, and in Iraq, such as Daesh (also known as ISIS or ISIL), are playing a critical role in driving the information network of Western foreign fighters.³ The increase of Europeans travelling to Syria or Iraq might also be accelerated by itself. Some potential foreign fighters who were hesitating to travel may now perceive that joining the insurgency in Syria or Iraq is religiously legitimate because thousands of Muslims have already taken the decision. The call to fight against al-Assad regime by theologians such as Yusuf al-Qaradawi, who is one of the most influential Sunni clerics in the world, increased the flow of foreign fighters to Syria in May 2013.⁴ A second wave of fighters probably arrived when Daesh conquered the second largest city of Iraq, i.e. Mosul, and then proclaimed itself a caliphate in June 2014. In any case, some potential fighters may now believe that they have the duty to help those 'brothers' who have gone to fight the Assad regime, whereas others may instead be persuaded by friends or relatives that already became fighters. Most of the individuals from the EU who travelled to Syria were from France ($\approx 1,550$), the United Kingdom (≈ 700), Germany (≈ 720) and Belgium (≈ 450).⁵ The fact that the highest number of fighters are from France may lead the reader to suspect that its Muslim community is less integrated than for example that of the UK and the lack of integration is their incentive to leave the country. However, a recent study indicates that British Muslims, compared with the French, feel less positively about the West

1 THE TELEGRAPH. More than 6,000 European jihadists in Syria, EU official says, 2015.

2 HEGGHAMMER, Thomas. Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists Choice between Domestic and Foreign Fighting, *American Political Science Review*, 2013, p. 5.

3 KLAUSEN, Jytte. Twitting the Jihad: Social media networks of Western foreign fighters in Syria and Iraq, *Studies in conflict and terrorism*, 2014, p. 19.

4 ZELIN, Aaron. How Syria's Civil War Became a Holy Crusade, *Foreign Affairs Magazine*, 2013.

5 LISTER, Charles. Returning foreign fighters: criminalization or reintegration? *Brookings*, 2015.

as well as its influence in the Muslim world and they are also more likely to prioritize loyalty to their community and perceive hostility toward Islam.⁶ Moreover, it does not seem coherent neither that France, with the highest number of foreign fighters, has proportionally less returnees than the rest of the countries studied, nor that having less returnees, the country has suffered more plots. All these apparent incongruences and more are deeply analyzed throughout the paper.

THEORETICAL FRAMEWORK

The study employs the Differential Association Theory to help explain the behaviour of foreign fighters and returnees. This theory was created in 1974 by Edwin Shuterland and its roots are found in the Social Learning Theory, whereby learning is a cognitive process that takes place in a social context and can occur purely through observation or direct instruction.⁷ Shuterland used the theory in the field of criminology. He argued that the techniques and motives of criminal behavior are learned in interaction with other persons in intimate personal groups.⁸ In the same line, authors Taylor Armstrong and Jonathan Matusitz have studied the terrorist group Hezbollah on the basis of the Differential Association Theory and concluded that its members develop combat skills and learn violent behavior by interacting with one another.⁹ Fortunately, the inherent psychological features of every individual prevail over the social environment and therefore just a limited number of Muslims decide to join the Syrian or Iraqi insurgency and even less returnees plot attacks upon return. Put in other words, many young Muslims may meet someone who tries to brainwash them, but just a minority is persuaded to wage jihad.

As a starting point, it is possible to conclude from data collected by the expert on terrorism Thomas Hegghammer that one in twelve (around 8.5%) of the European foreign fighters who went abroad between 1990 and 2010 came back interested in perpetrating attacks.¹⁰ For this period of time, Hegghammer calculated the total number of Europeans who went abroad to join an insurgency and how many of those war veterans were behind jihadist plots in Europe. Another study published by the Center for Security Studies of ETH Zurich University has paid particular attention to the

6 JACOBSON, David. *Surveying the Landscape of Integration: Muslim Immigrants in the United Kingdom and France*. Democracy and Security Journal, 2014.

7 BOUNDLESS. *Bandura and observational learning*, 2015.

8 LANIER, Mark. *Essential Criminology*, Westview Press, 2014, p. 132.

9 ARMSTRONG, Taylor. *Hezbollah as a Group Phenomenon: Differential Association Theory*, Journal of Human Behavior in the Social Environment, 2013.

10 HEGGHAMMER, Thomas. *Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists Choice between Domestic and Foreign Fighting*, American Political Science Review, 2013.

case of foreign fighters in Syria. The authors argue that Belgium and Germany have set up tailored initiatives aimed at the reintegration of returnees who are not prosecuted, whereas in France and the United Kingdom there appear to be little efforts to reintegrate foreign fighters upon return.¹¹ Overall, in order to weight the level of threat posed by returnees, the authorities should evaluate them on a case-by-case basis and find out why they went to Syria, what they did or happened to them there, and why they returned. The main reason why most of the foreign fighters have gone to Syria would be to defend its Muslim community either by fighting or by providing humanitarian aid.¹² However, some of the fighters who join Daesh are sent to Iraq by the organization, regardless their intention is to stay or not in Syria. From statements made by some Muslim clerics such as Ammar al-Hakeem, Head of the Islamic Supreme Council of Iraq, one can deduce that foreign fighters compose about 30% of Daesh forces in Syria and 10% in Iraq.¹³ In addition, a second and sometimes complementary reason why many fighters have joined the conflict would be to live in a 'caliphate' under the strict application of Sharia.

Once the individuals who travel to Syria or Iraq are integrated in a terrorist organization, they are susceptible to further radicalization by interacting in groups. Thus, the initial idea of just helping Muslims who are under attack could suddenly turn to the perception that conducting attacks in Europe is legitimate. In this line, it is necessary to distinguish between individuals who joined the Free Syrian Army (FSA), which only has the purpose of defeating the Assad regime, and those who ended up in jihadist groups such as Daesh or al-Nusra, which have an anti-Western ideology. Furthermore, foreign fighters who experience a stressful event or situation of an exceptionally threatening or catastrophic nature may suffer from Post-traumatic stress disorder, which is already one of the main causes of violent behavior in conventional war veterans.¹⁴ Many of the Europeans fighting in Daesh have a greater probability of experiencing this sort of trauma than if they had joined another organization since that one is by far the most violent of all of them. Finally, some individuals are stripped of their radical views as a consequence of having left the group rather than that being a cause for leaving.¹⁵ However, most of the returnees are disappointed and the reason for coming back is because what they have seen in Syria or Iraq did not match what they expected to find.

11 CSS ETH ZURICH. Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries, 2014.

12 BARRET, Richard. Foreign fighters in Syria, The Soufan Group, 2014.

13 REUTERS. Saddam's former army is secret of Baghdadi's success, 2015.

14 MACMANUS, Deirdre. Aggressive and Violent Behavior Among Military Personnel Deployed to Iraq and Afghanistan: Prevalence and Link With Deployment and Combat Exposure, Oxford Journals, 2014.

15 HOLMER, Georgia. What to do when foreign fighters come home, Foreign Policy Magazine, 2015.

METHODOLOGY

Sampling

The sampling frame was generated through a comparative analysis among those countries with the higher number of foreign fighters, namely France, United Kingdom, Belgium and Germany. France has particular interest because it has suffered the deadliest jihadist attacks since 2012 (161 fatalities) and the highest number of attempted or successful attacks to date (seven plots).¹⁶ For the purposes of this paper, the definition of ‘foreign fighter’ used refers to those individuals who join the insurgency in the Syrian Civil War or the Iraqi insurgency and lack citizenship of these states. Moreover, to avoid recurrences, the term ‘citizen’ included both nationals and residents of a given country. The study therefore focuses on the threat those foreign fighters pose to their respective countries, not to other Member States. However, it is also considered that the likelihood that returnees perpetrate attacks abroad is related with both cooperation among security services and EU legislation. In addition, when the number of returnees arrested is mentioned, it does not refer to individuals just held for interrogation, but those also charged with terrorist offences. All in all, the countries were analysed by studying a series of factors in terms of perceived capability, intent and opportunity of their foreign fighters and returnees to become a threat to the national security. The table below shows key-parameters (nº of individuals abroad, returned, monitored and arrested / sentenced) detailed for each of the countries studied.

COUNTRY	ABROAD	RETURNED	MONITORED	ARRESTED / SENTENCED
Germany	405	230	106	30
Belgium	260	150	50	7
France	1.153	213	≈ 120	90
UK	300	350	-	121

Variable definitions

First of all, ‘**capability**’ is defined as the ability returnees have to commit an attack, either on their own, in a casual group or in a cell already established in the country.

.....

¹⁶ Data obtained from the Global Terrorism Database (GTD).

Cells and groups provide the degree of organization needed to conduct complex attacks that jihadists operating alone do not have. The worst attacks in Europe in the last decade, i.e. the 2004 Madrid train bombings, the 7 July 2005 London bombings¹⁷, the Charlie Hebdo shooting and the November 2015 Paris attacks, were carried out by cells. Additionally, the mere fact that returnees have some sort of connection with terrorists is a source of encouragement, assistance or even instructions to conduct attacks and, for this reason, solo-jihadists (those with network ties) seem to be more effective operatives than lone-wolf jihadists (those acting in isolation). Indeed, solo-jihadists were behind five of the seven individual plots that caused fatalities in the EU between 1995 and 2015.¹⁸ Thus, the capability to attack depends on the amount of foreign fighters who travelled to Syria or Iraq as well as the existence of radical Islamist cells or groups in the homeland. On the one hand, those countries with more foreign fighters are likely to have more returnees and, therefore, a higher number of them who may try to join one of those groups, create another one or contact possible jihadist cells. However, none of the variables are independent from each other and the cases that do not follow the tendency were deeply evaluated. On the other, cells or groups may contact and recruit returnees in order to perpetrate attacks.

Secondly, to evaluate the intentions of each returnee is the most important challenge and, at the same time, the most difficult one. The term '**intention**' refers to whether returnees are interested in resuming their former lives or they show apparent signs of having gone through a radicalization process that may lead them to attack at home. Those returnees that authorities say they are still involved in radical environments were considered in this study as would-be jihadists who may commit crimes at any moment. Several different aspects needed to be examined, namely the policy adopted to deal with them, how much the Muslim community is integrated and what sort of organization the returnee belonged to as well as its intentions. Countries adopting repressive measures instead of preventive ones will likely face more cases of returnees who feel mistreated by their Government and may seek revenge. The establishment of communication paths with the families of those returnees is necessary to get an idea of the extent they may have been radicalized, especially bearing in mind that it is sometimes not possible to interrogate them directly. The degree of integration the Muslim community has in the country is also an important aspect to take into account since that is the environment foreign fighters will be exposed to upon return. Moreover, whether or not the returnee had joined a terrorist organization and this one threatens the country may influence the person depending on how much he or she feels identified with the group, but only threats related to the Syrian or Iraqi conflicts were considered. The intentions of some jihadist groups at the same time may be influenced by the military intervention of a given country in the US-led coalition against Daesh.

¹⁷ Documents found by German authorities on a terrorist suspect arrested in Berlin in May 2011 have suggested that Rashid Rauf, a British al Qaeda operative, played a key role in planning the attacks.

¹⁸ Data obtained from the Global Terrorism Database (GTD).

Finally, the efficiency of each country to identify and track dangerous returnees as well as share that information with other Member States and Turkey (through which most of the fighters reach Syria) will have a direct impact on the opportunity jihadists have to perpetrate attacks. The concept of ‘**opportunity**’ is defined as the possibility returnees have to go unnoticed by the security services when they plot an attack. Once the foreign fighter is identified, he or she may still be abroad, have died or have returned to the EU, perhaps unnoticed. However, during the last two years all the countries studied in this paper provided Turkey with information about 4,700 suspects and Turkish authorities deported 830 Europeans.¹⁹ The European Commission and Member States are also putting pressure to implement a tool called the ‘Passenger Name Record’ in order to force air carriers to provide security agencies with information about passengers flying between the EU and any country from outside. One of its measures for example, the travel itinerary, could be of great value to identify returnees considering that those who travel by plane usually make stopovers in different countries to conceal the origin of their journey, i.e. Syria. But even if the proposal succeed, foreign fighters still have a range of other means of transport such as car, coach, train or ferry, which are in fact increasingly used by them. The current Schengen Agreement allows travelling within the EU without being subjected to border checks. This section also addressed the itinerary foreign fighters use to travel to Syria, considering that they are likely to return through the same or similar routes that were successful and are known by them. In addition, most of the countries are experiencing problems when it comes to collecting the evidence needed to prosecute individuals suspected of having committed a terrorist attack. The different responses each of the countries studied have given to this problem were also analyzed and challenged.

Hypotheses and research questions

- Hypotheses

A series of hypotheses were tested in order to weight how much the degree of radicalization returnees have may increase according to the sort of organization they joined in Syria or Iraq and the country of their nationality or residence.

H-1: Returnees who joined a terrorist group in Syria will be more susceptible to adopting a criminal behavior than those who joined the FSA.

NOTE: The hypothesis assumes that the majority of the foreign fighters in Iraq belong to Daesh.

H-2: Only a minority of the foreign fighters from the EU who joined the insurgen-

19 HURRIYETDAILYNEWS. Turkey sends back 830 European jihadists, 2014.

cy in Syria or Iraq will go back to their respective countries interested in perpetrating attacks between two and twelve months from their return.

NOTE: The two-month minimum was obtained by calculating the average of time that took most of the returnees already arrested to perpetrate or plot an attack, when the information was available. The hypothesis also considers that no more than 10% of the returnees will pose a threat, based on the already mentioned counting of European foreign fighters that plotted an attack upon return between 1990 and 2010.

These two hypotheses were tested through dataset analysis to find out the number of returnees involved in plots as well as their background.

- Research questions

The study aimed at finding the answer to two main questions in order to conclude which countries should be especially on alert to the threat of returnees and where security measures need to be focused on.

RQ-1: How likely is that foreign fighters from the countries studied could perpetrate an attack in the homeland if they have returned or are expected to return from Syria or Iraq?

For this first question, social network analysis was used to link returnees with terrorist organizations, extremist groups or other foreign fighters. Moreover, content analysis was conducted to evaluate the existence of de-radicalization programs in the countries studied and examine to what degree the return of foreign fighters is under control. Returnees that continue operating in the extremist scene, whether they establish suspicious connections or they just start recruiting or disseminating extremist material, were considered potential threats. However, the performance of the last two activities is less bound to the likelihood of attack than the first one.

RQ-2: What are the most likely targets that returning jihadists could attack in their countries?

For the second question, dataset analysis was used to find out what kind of targets returnees have so far chosen to attack. Content analysis was also conducted to examine how returnees may fit into the strategy that terrorist organizations operating in Syria or Iraq have. The typical scenarios that the study looked for in the data were Jewish places and satirical magazines/artists that publish content on the prophet Muhammad, although public spaces and landmarks were also taken into account.

BACKGROUND

Jihadists have today fewer opportunities to attack in the EU because most of the governments have already become aware of the threat that jihadism entails, and leg-

isolation, cooperation and investment on counter-terrorism have been undertaken. However, the authorities have to keep in mind that returnees are more effective operatives than jihadists without experience of fighting abroad due to the motivation and expertise acquired. Tentative estimates point out that around 67% of the plots that caused fatalities in the West between 1990 and 2010 were carried out by war veterans.²⁰ In relation to the returnees of the countries studied, three French citizens, two British and two Belgian have attempted to conduct some sort of terrorist attack, and five French as well as two Belgian have already achieved it. The Jewish Museum of Belgium shooting perpetrated by an ex member of Daesh is a good example to realize that the threat that returnees pose is real. On 24 May 2014, the 29 years-old French national of Algerian origin Mehdi Nemmouche attacked at the museum in Brussels, killing four people. Nemmouche was raised by his grandmother in 'La Bourgogne', a neighbourhood in Roubaix-Tourcoing, France. He had served several jail sentences: the first one in 2004 for violence, the second one in 2006 for driving without license, the third one in 2007 for rebellion and the rest from that year to 2012 for a series of robberies.²¹ Despite he was noticed for extremist Islamic proselytism during his last sentence, he was eventually released in December 2012 and left for Syria that month.

It has therefore been argued that Nemmouche was radicalized in prison. However, we cannot dismiss the possible influence that his uncle, who was known by the French security services for his extremist Salafi connections and included in the so-called 'List S' (the highest level of warning France has in terms of national security), may have over him. What seems to be clear is that the case of Nemmouche does not match the typical model of foreign fighter who joins the insurgency just to defend a Muslim community in the context of a real war. His criminal record indicates that he already was an alienated individual who probably wanted to join a terrorist group in order to find a sense of meaning, identity or belonging in his life. The French DGSI (General Directorate for Internal Security) has suggested that Nemmouche may have been a jailer of four journalists kidnapped by Daesh.²² In fact, one of those journalists even assured that the jihadist, who was supposedly known as "Abu Omar the hitter", had tortured him. Finally, Nemmouche returned to Europe in March 2014 doing a fragmented journey via Istanbul – Singapore – Kuala Lumpur – Bangkok – Frankfurt. Once in Frankfurt, German authorities notified the French upon his arrival at the airport but they were not asked to arrest him.

The second attack carried out by a returnee was the Thalys train attack in France. Last August, a 25-year old Moroccan called Ayoub El Kahzzani open fired in a train with 554 passengers traveling from Amsterdam to Paris via Brussels, where he board-

20 HEGGHAMMER, Thomas. Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists Choice between Domestic and Foreign Fighting, *American Political Science Review*, 2013, p.11.

21 WEITZMANN, Mark. Who is Mehdi Nemmouche and why did he want to kill Jews, 2014.

22 CNN. Was Belgium shooting suspect Western hostages' captor?, 2014.

ed.²³ This is therefore the first attack executed by a returnee with the intention to cause mass casualties. El Kahzzani was equipped with a 9mm pistol together with an AKM assault rifle including a total of nine magazines and 270 rounds of ammunition, among other weapons.²⁴ Fortunately, his rifle jammed, some passengers subdued him and just four people were eventually injured. The attacker, who had been living in Spain, France and Belgium, was considered by these countries as a potential threat and, in fact, he was included in the French 'List S'. This means that El Kahzzani had been radicalized before leaving for Syria. In addition, as many foreign fighters, he did not travel to Syria from the country he used to live. Instead, he took a flight from Berlin to Istanbul last May and returned to Albania in June²⁵, but it is unclear whether or not he joined any jihadist organization in Syria.

The third and final attack was executed mostly by Daesh returnees on November 13, 2015, in Paris. Daesh claimed responsibility and said that it was in retaliation for the French intervention against the group in Syria and Iraq. Terrorists conducted a series of shootings and suicide bombings in the Bataclan Theatre, near the 'Stade de France' and in several bars and restaurants across the city, killing a total of 130 people.²⁶ Seven out of the nine attackers were returnees: four French, one Belgian and two individuals who posed as Syrian refugees. Bilal Hadfi was a 20-year-old French citizen who had been living in Neder-over-Hembeek, Belgium. Apparently, he was radicalized early in 2014 and fought with Daesh in Syria for more than a year.²⁷ Samy Animour was another French citizen, from Paris and 28 years old who became radicalized before travelling to Syria.²⁸ Omar Ismail Mostefai, a 29-year-old French citizen of Algerian origin from the Paris suburb of Courcouronnes, also became radicalized before going to Syria in 2013.²⁹ The last French returnee was Foued Mohamed-Aggad, a 23-year-old from Strasbourg who travelled to Syria in 2013.³⁰ However, the ringleader of the cell was not French, but Belgian. Abdelhamid Abaaoud, a 28 year-old of Moroccan origin had grown up in the Brussels district of Molenbeek and joined Daesh in 2013.³¹ Finally, the two terrorists who posed as refugees entered the EU together through the

23 BBC. France train shooting: Hollande thanks 'heroes' who foiled gunman, 2015.

24 FOXNEWS. Suspect in France train shooting watched jihadi video prior to attack, French authorities say, 2015.

25 THE SYDNEY MORNING HERALD. French prosecutor says train gunman Ayoub el Khazani had terrorist intent, 2015.

26 <http://www.rte.ie/news/2015/1120/747897-paris/>.

27 BBC. Paris attacks: who were the attackers? 2016

28 Ibid.

29 THE WASHINGTON POST. Paris attacks were carried out by three groups tied to Islamic State, official says, 2015

30 CNN. Paris attacks: 'I would have killed him', Bataclan bomber's father says, 2015.

31 DAILY MAIL. We wish he had burnt to dead, say family of bomb ringleader, 2015.

Greek island of Leros in October last year.³² One of them was M. al-Mahmod and the other's name has not been identified yet, but both probably fought with Daesh. All in all, with the benefit of hindsight, the Charlie Hebdo shooting pointed out that more of the same was going to occur and the only successful attack committed by a returnee until that moment (the Jewish Museum of Belgium shooting) indicated that organizing an attack in a certain country and executing the plot in a different one was an effective strategy.

In addition to the attacks previously mentioned, a total of five plots have been disrupted in the EU, namely three in France, one in the UK and another one in Belgium. In October 2013, four returnees were detained in London, UK. Despite they were initially thought to be planning a gun attack in the country, charges were only brought against two of them: a British national of Turkish origin called Erol Incedal and a British national of Algerian origin called Mounir Rarmoul-Bouhadjar, both 26 years old and from South London.³³ The pair, friends since they were young, had apparently spent time in a jihadist compound on the border between Turkey and Syria where they learnt about weaponry and improvised explosive devices. However, due to the fact that most of the trial was behind closed doors, it is not clear whether or not they entered Syria, which terrorist group they contacted with or why they returned to the UK.

Incedal was mainly raised by his brother (who was diagnosed with a mental disorder), whereas his sister died fighting for the PKK, a terrorist group operating in Turkey. During adolescence, he used to be expelled in both primary and secondary school, became involved in gangs and was given a three month action plan for an attempted theft at the age of just twelve.³⁴ It therefore seems that Incedal, as Nemmouche, was already alienated before deciding his travel to Syria. In fact, Incedal probably radicalized when he met some of the sons of Abu Hamza, not because they used to carry out frauds and armed robberies on post offices, but because Hamza is a jihadist found guilty of eleven terrorism charges and sentenced to life in the US.³⁵ Finally, both Incedal and Bouhadjar were sentenced for possessing a bomb-making manual. The court was not able to find enough evidence of a terrorist plot in spite of the fact that both had apparently discussed by email doing terrorist acts and Incedal had the address of a property belonging to Ex-Prime Minister Tony Blair.

The same month Incedal and Bouhadjar were arrested in the UK, October 2013, French authorities detained a 23-year old returnee called Lyes Darani in the northern French city of Lille. The suspect had in his possession a bomb-making manual, a letter containing a pledge to commit a suicide attack and a copy of the Inspire Magazine

32 BBC. Paris attacks: BBC names Stade de France bomber as M al-Mahmod, 2015.

33 PANTUCCI, Raffaello. The British foreign fighter contingent in Syria, CTC Sentinel, 2014.

34 THE TELEGRAPH. Erol Incedal jailed for three-and-a-half years over bomb-making manual, 2015.

35 THE TELEGRAPH. Erol Incedal: The son of a communist and a philanderer, 2015.

published by al Qaeda in the Arabian Peninsula.³⁶ Darani had just returned from Syria through Lebanon where he had prepared an attack and was inquiring about targets in France.³⁷ The only available information in the open sources about his past is that he worked in a funeral parlour and details about his stay in Syria or his plot in France remain unknown. The jihadist was charged with criminal conspiracy in connection with a terrorist undertaking.

Last year, in March 2014, a returnee who was plotting to bomb on the French Riviera was arrested. The 23 year-old French national of Algerian origin, Ibrahim Boudina, was caught with 950g of TATP (Triacetone Triperoxide) and a weapon in his apartment of Mandelieu-La-Napoule, France.³⁸ Boudina was charged with criminal association with intent to commit a terrorist act and also linked to the Cannes-Torcy cell, a jihadist group operating in France since the mid-1990s and dismantled in 2012. That year, in September, Boudina had fled to Syria. Once there, he allegedly joined al-Nusra and eventually drifted to Daesh.³⁹ In January 2014 the jihadist tried to reenter the EU through Greece, although border police found a USB stick in his possession with bomb-making instructions and he was deported to France. Boudina's intentions seemed to be clear: one of his friends warned French authorities that the jihadist considered the place he lived as a 'Zionist area' which would be a target for him if he could not do jihad on Islamic soil.

One plot more was foiled in 2014. An ex-member of Daesh who had in mind to carry out a shooting attack was arrested in July in Creteil, Paris. The 20 years-old returnee, called Mohamed Ouharani, was charged with criminal association with links to a terrorist organization.⁴⁰ The last plot foiled dates from January 2015, when two ex-members of Daesh who prepared an imminent attack against police officers were killed by special forces in Verviers, Belgium. The jihadists of Belgian nationality, Redouane Hagaoui (22 years old) and Tarik Jadaoun (24 years old), had returned from Syria just a week before, belonged to a group comprised of at least five individuals more and they had probably been providing documents and weapons to returnees, perhaps under the leadership of Daesh.⁴¹ Police found military weaponry and bomb-making materials in their flat that gives an idea about the degree of capability the cell had. However, as in most of the previous cases mentioned, no information on the returnees has been made public in order to protect ongoing investigations.

36 THE LOCAL. Several 'planned terrorist attacks' foiled in France, 2014.

37 Ibid.

38 KOHLMANN, Evan. Profiles of foreign fighters in Syria and Iraq. CTC Sentinel, 2014.

39 Ibid.

40 METRO NEWS. Terrorisme: un projet d'attentat déjoué cet été en Ile-de-france, 2014.

41 CNN. Belgium terror cell has links to ISIS, some members still at large, 2015.

ANALYSIS BY COUNTRY

Germany

Out of the 720 foreign fighters that travelled to Syria, last reports indicate that 85 of them have died, 230 have returned to Germany and at least 90 are still active in the extremist scene posing therefore a domestic threat.⁴² This leaves a total of 405 who are supposedly still abroad. Assuming that the proportion of jihadists who return and those that continue operating in Germany remains similar during the rest of the Syrian conflict, it is reasonable to expect that at least 40% of the future returnees could pose a threat and thus try to perpetrate an attack in the homeland. These returnees could also try to recruit potential jihadists, something certainly not difficult because of the significant spread of salafism in the country: the number of salafist supporters is around 7,500 and there are some 50 salafist-controlled mosques.⁴³ It is worth to stress that the nucleus of German foreign fighters in Daesh belonged to the Millatu Ibrahim salafist organization before travelling to Syria. The group, which was founded in a mosque of Solingen (North Rhine-Westphalia) and had around 50 members, was banned in 2012 for its involvement in riots protesting the publication of Mohammed caricatures.⁴⁴ Despite Millatu Ibrahim moved to Denmark, some of its members have remained in Germany and created another group called 'Tauhid Germany', which was also banned last March. None of the groups have reportedly tried to recruit returnees, but German intelligence agencies do well to track them since they may constitute a bridge between returnees and other salafists.

Most of the Germans that travelled to Syria joined Daesh and nearly 70% of a total of 249 foreign fighters studied by the authorities had committed crimes such as violent acts and offenses against property before they left the country.⁴⁵ German fighters have an average age of 26.5 years old, they are mainly from states such as North Rhine-Westphalia, Hesse or Berlin and about 80-85 % are from Muslim immigrant families.⁴⁶ So far, only 30 returnees have been arrested and just two have been convict-

42 HEINKE, Daniel. ICSR Insight: German foreign fighters in Syria and Iraq. International Centre for the Study of Radicalization, 2015.

43 STEINBERG, Guido W. German Jihad: On the Internationalization of Islamist Terrorism, 2013.

44 HEINKE, Daniel. ICSR Insight: German foreign fighters in Syria and Iraq. International Centre for the Study of Radicalization, 2015.

45 Ibid.

46 THE MEIR AMIT INTELLIGENCE AND TERRORISM INFORMATION CENTER. Foreign fighters from Western countries in the ranks of the rebel organizations affiliated with Al-Qaeda and the global jihad in Syria, 2014, p. 55.

ed.⁴⁷ Germany's approach to returnees can be defined as a combination of repressive and preventive measures. The German Criminal Code used to punish only the formation of, participation in and support for a terrorist organization, leaving foreign fighters the opportunity to travel to Syria without any sort of impediment. Since June 2015 a new anti-terrorist law makes it a crime to travel outside the country with the intent to receive terrorist training and creates national identity card as well as passport restrictions on foreign fighters, among other changes.⁴⁸ The authorities can confiscate passports of nationals if they pose a threat, order residents not to leave the country and replace national identity cards by a document not valid to travel outside Germany. With respect to the confiscation of passports, it may lead to believe that forcing would-be jihadists to stay in the country instead of 'waging jihad' would frustrate them and maybe increase their intention of perpetrating an attack in the homeland.

Nonetheless, if potential jihadists were allowed to leave the country, they would have fewer opportunities to be de-radicalized and authorities would lose their track without the guarantee of finding them in case they return.

For their part, the German security services perform a doubled function. On the one hand, they often approach individuals suspected of planning to leave the country informing them that authorities are aware of their plans and reminding them what implications their actions have. On the other, they notify police, city councils and offices for foreigners about individual cases.⁴⁹ Counter-radicalization programs have also been implemented across Germany. The Berlin-based Centre for Democratic Culture runs HAYAT, a national counseling program available to individuals who are seeking to go, have gone to, or have returned from Syria as well as to their relatives and friends.⁵⁰ Other programs however involve experts from the local Muslim community as they are who know best the salafist narrative and therefore how to argue against it, but addressing relationships and opportunities rather than ideology has proved to be more effective. In addition, Muslim communities in Germany seem to be integrated: in the last survey only 9 % of respondents said they had no contact with non-Muslims.⁵¹ So far, no returnees have plotted an attack in Germany. This is probably not only because harmless returnees are offered to go through counter-radicalization programs instead of jail and because the Muslim population is in general integrated into the society, but also due to the country's decision not to take military action in Syria or Iraq as well as its commitment to host the highest number of Syrian refugees in Europe.

47 THE GUARDIAN. How do you deradicalise returning ISIS fighters? 2014.

48 LIBRARY OF CONGRESS. Germany: New Anti-Terrorism Legislation Entered Into Force, 2015.

49 CSS ETH ZURICH. Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries, 2014, p. 11.

50 KOEHLER, Daniel. Family Counselling as Prevention and Intervention Tool Against 'Foreign Fighters', The German 'Hayat' Program, 2013.

51 THE LOCAL. 57 percent of Germans feel Islam is a threat: poll, 2015.

However, some returnees are indeed dangerous and the Government has set up several measures to reduce their threat. Border police has for example improved its ability of detecting returnees. Despite there is no information publicly available on the specific routes used by German foreign fighters to travel to Syria, a document published by Daesh points out that travelers in general should buy a two-way flight ticket for an indirect holiday country like Spain or Greece and, once there, buy another ticket to Turkey.⁵² The same document also explains that some people are starting to use ferry, car or bus with the purpose of avoiding border checks in their way to Turkey. For this reason, the European Commission and Member States along with several agencies are preparing a list of common risk indicators whereby certain travelers entering the Schengen area will be subjected to identity checks.⁵³ In this line, German citizens who are known to have left for Syria are already included in the Schengen Information System (SIS) among other databases. All these changes have increased the number of investigations German security agencies are conducting and some 106 returnees suspected of having fought with Daesh are being investigated in 68 preliminary or criminal enquiries.⁵⁴ Finally, non-EU citizens may see their visa revoked. These people have therefore to leave Germany, something that could be counterproductive for other countries by letting a citizen re-enter their territory if authorities are not warned about him or her.

Belgium

Since the Syrian civil war began, around 450 Belgian citizens have travelled to Syria, 150 have returned home (at least 100 of them with combat experience) and 40 may have been killed, which leaves a total of 260 still abroad.⁵⁵ Belgium exceeds by far the rest of the EU countries in the number of foreign fighters per capita, with 40 per one million inhabitants. There is however a discrepancy in how much salafism is rooted in Belgium. On the one hand, in 2012 the head of the State Security Service said that perhaps there were a few thousand salafists of which a few hundred were militants.⁵⁶ On the other, in 2013 researcher Bilal Benyaich argued that Brussels alone would have between 9,600 and 13,500 salafists.⁵⁷ In any case, what seems to be clear is that thousands of Muslims in the country are extremists, figures definitely high because the

52 DAESH. *Hijrah to the Islamic State*, 2015, p. 5.

53 EU COUNCIL. *Foreign Terrorist Fighters - Application of the Schengen Border Code - Follow-up - Update on progress on the preparation of risk indicators*, 2015.

54 THE LOCAL. *More than 6,000 have left Europe for Isis jihad: EU*, 2015.

55 REUTERS. *Belgian police kill two in raid on suspected Islamists*, 2015.

56 LA LIBRE BELGIQUE. *Belgian State Security Head Points to Salafist Threat*, 2012.

57 HET LAATSTE NIEUWS. *Je denkt dat je hier veilig bent*, 2013.

Muslim population in Belgium is measured in hundreds of thousands whereas most of the other countries studied have thousands of extremists among millions of Muslims. The reason why Belgium has a high proportion of foreign fighters is probably because the organization most of the first fighters belonged to, Shariah4Belgium, had a long period of time (two years) to enhance its capability for recruiting and sending jihadists to Syria until it was ban in 2012. In addition, due to the fact that Shariah4Belgium used to operate openly in Belgium, those members who left for Syria may keep in touch with less radicalized people at home.⁵⁸ The existence of these connections would give dangerous returnees the possibility to create a cell or group with other salafists, with the consequences that this entails.

The majority of the Belgian foreign fighters, maybe 70 % by mid-2014, seem to have joined Daesh. Affiliations however changed over time because many of them initially joined a small group called 'Majlis Shura al-Mujahideen' but then they moved to al-Nusra and ended up in Daesh.⁵⁹ The average age of these jihadists is 25 years old, about 90% are from Muslim immigrant families and most of them grew up in cities such as Brussels, Antwerp, Vilvoorde and Mechelen.⁶⁰ To date, at least seven returnees have been arrested and 45 foreign fighters sentenced, although most of them may still be in Syria, Iraq or dead.⁶¹ Belgium combines a mixture of preventive and repressive measures to deal with the phenomenon of foreign fighters, although the overall approach is slightly more repressive. The current criminal code punishes actions that constitute taking part in the activities of a terrorist group, but the commission of those actions is difficult if not impossible to prove due to the lack of evidence from the battlefield. For this reason, the Belgian Government announced in January 2015 a series of measures against foreign fighters.⁶² The measure that may have the greatest impact is the consideration of travelling abroad for terrorist purposes as an offence. Here it is important to distinguish between leaving the country with the aim of receiving terrorist training or to join the insurgency in a specific conflict. Whereas those individuals who seek training are likely to use the skills acquired anywhere (potentially in their respective countries), those who want to participate in a war abroad may not necessarily have in mind to perpetrate attacks elsewhere. This does not mean that the latter are not terrorists, but some of them may be less radicalized and dangerous than the former and, therefore, the criminalization of travelling abroad for these particular individuals would negatively affect any attempt to deradicalize them. Moreover, considering that the security services cannot identify all the aspiring foreign fighters, it is necessary to

58 VAN VLIERDEN, Guy. *How Belgium Became a Top Exporter of Jihad*. Jamestown Foundation, 2015.

59 Ibid.

60 ZELIN, Aaron. Y. *The Clear Banner: Belgian Fighters In Syria and Iraq – November 2014*, Jihadology, 2014.

61 BBC. *Sharia4Belgium trial: Belgian court jails members*, 2015.

62 MICHEL, Charles. *Attacks in Tunisia: the Prime Minister mobilizes the Government to combat terrorism*, 2015.

stress that the measure could lead them to conceal their intentions even more and also discourage their families to contact authorities.

Other measures announced that seem to be more effective than the criminalization of travelling are the temporary withdrawal, refusal to issue or invalidation of identity cards as well as passports, and the stripping of citizenship for any terrorist offence. This last one however is probably less relevant than the first two because most of the fighters are Muslims of second or third generation, i.e. Belgian nationals. The measure also seems an attempt to just pass the problem to the other country the individual holds nationality, which may have even more returnees, less capability to track them and look for cooperation instead of more potential threats. In any event, this kind of measures are not applied randomly, but Belgian authorities take action according to a list produced by the 'Coordination Unit for Threat Assessment' on individuals who seek to travel or have travelled to Syria.⁶³ In theory, the country's radicalization strategy aims at reintegration when the returnee or potential foreign fighter does not pose a threat. Those municipalities with high levels of individuals who leave for Syria such as Vilvoorde have created units that combine police work with community engagement from a variety of entities, namely mosques, schools, social services, etc.⁶⁴ Furthermore, several initiatives to prevent minors from going to Syria such as protective custody have also been implemented. The approach adopted by the Belgian authorities is apparently being successful because only four out of the 150 returnees have plotted an attack in Belgium so far. However, many second and third generations of Belgian Muslims may not be integrated into the rest of the society. In 2013 a survey showed that 60% of Muslim youths believe that they will never be integrated and more than 50% had been victims of racism.⁶⁵ Thus, efforts should be focused on identifying the context where many young Muslims feel discriminated against at school or work in order to subsequently challenge the current social policies regarding the Muslim community.

The security services also play a key role by assessing the level of threat returnees pose and around 50 of them are being or have been monitored.⁶⁶ Sharia4Belgium, the key organization in the recruitment of foreign fighters, was dismantled in 2013 and its leader sentenced last February.⁶⁷ Nonetheless, according to the last figures released by the ICSR, more than 150 Belgian citizens have gone to Syria in just three months. This increase in the number of foreign fighters suggests either that Sharia4Belgium has not been successfully dismantled, or that another group is recruiting inside the country. In any case, it seems that Belgian police is keeping a firm grip on any movement related

63 CSS ETH ZURICH. Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries, 2014, p. 7.

64 Ibid.

65 KERN, Soeren. *The Islamization of Belgium and the Netherlands in 2013*. Gatestone Institut, 2014.

66 THE GUARDIAN. *The Belgian connections to Islamic radicalism*, 2015.

67 BBC. *Sharia4Belgium trial: Belgian court jails members*, 2015.

to the phenomenon of foreign fighters and, for example, two recruiters and some returnees among 16 jihadists have been recently arrested.⁶⁸ Moreover, air travel security is already tightened at airports. Belgians may therefore choose instead to travel by car or bus through the Balkans to the Bulgarian or Greek borders and access Syria from the North-west.⁶⁹ The problem is that little can be done to stop them from leaving the country if they are not arrested before departure because once the borders are reached, the Schengen Agreement do not allow authorities to conduct identity checks. What can be improved however is the security at certain facilities. Terrorist attacks such as the Toulouse Shooting in 2012, the Jewish Museum of Belgium Shooting in 2014 and the 'Porte de Vincennes' Siege last January have made clear that Jews are one of the main targets jihadists have. Indeed, the highest budget item among the last investment measures agreed upon by the Belgian Government has been allocated to the protection of Jewish community sites.

France

France leads the list of European countries with the highest amount of foreign fighters standing at nearly 1550, of which 119 have died and 213 returned.⁷⁰ As if this were not enough, 521 individuals are willing to leave France and 65 individuals have reportedly left Syria and Iraq,⁷¹ which may soon imply an increase in the number of returnees. Leaving aside that some foreign fighters belonged to the Cannes-Torcy group, the majority of them are not linked to any French macro-network or vocal organization such as Forsane Alizza. Recruiters in France have largely remained in small, loose and decentralized groups with a clear idea: the quieter they are, the greater the chance to go unnoticed. As a consequence, most of these groups have been able to operate longer and French police only started to dismantle them since mid-2014. Some salafi mosques may have also encouraged young Muslims to join the jihad in Syria. The head for example of the local Muslim union in a town called Lunel, where several foreign fighters had been recruited, refused to condemn their participation in the Syrian war. This is just one case, but if we bear in mind that there are about 2,000 pro-islamisation mosques and 12,000 salafists in France⁷², the negative impact these associations may have on the Muslim community could be significant. The problem is

68 PRESS TV. Belgian police arrest 16 over militancy in Syria, 2015.

69 INTERNATIONAL BUSSINESS TIMES. How Foreign Fighters Joining ISIS Travel To The Islamic State Group's Caliphate, 2015.

70 HOLMAN, Timothy. The French Jihadist 'Foreign Legion' in Syria and Iraq, The James Town Foundation, 2015.

71 ASSEMBLEE NATIONALE. Commission d'enquêt  sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, 2015.

72 PRICE, Roger. A concise history of France, Cambridge, 2014, p. 406.

aggravated when returnees enter in contact with other salafists. Evidence exists against French jihadists who have returned from Syria and subsequently joined a recruitment cell. The key point is that combat veterans are more likely to be considered as an 'authority' by salafists and therefore engage this audience easier than those who never waged jihad.

The majority of the French foreign fighters are believed to be joining Daesh and, to a lesser degree, al-Nusra. A report recently produced by a parliamentary commission shows that these individuals have an average age of 27 years old, around 20% are converts, and most of them are from the regions of Ile-de-France, Rhone-Alpes, Provence-Alpes-Cote d'Azur, Languedoc Roussillon, Nord Pas De Calais and Midi-Pyrenees.⁷³ The same source also points out that more than a half of the fighters were unknown to the intelligence services before they left for Syria, which imply a lack of serious criminal records. If so, the threshold of violence this group of individuals is able to experience may be lower than those who already committed felonies and, therefore, the former could return sooner or in greater numbers than the latter. However, it is also necessary to consider that France's approach towards foreign fighters, which is mainly repressive, may discourage them to return. Around 90 returnees have been arrested and 75 sentenced so far.⁷⁴ French prosecutors have charged individuals for travelling abroad to become foreign fighters or participate in training camps under criminal provisions with enhanced penalties.⁷⁵ Since last January, authorities are also allowed to ban would-be foreign fighters from leaving the country, confiscate therefore passports as well as identity cards and stop non-citizens from returning if they pose a threat.⁷⁶ These last measures seem to be proportionate, but the fact that many of the returnees are arrested and charged may not create the best environment for de-radicalization.

In fact, there appear to be no efforts to rehabilitate and reintegrate any foreign fighters upon return.⁷⁷ No counter-radicalization programs exist neither at the national nor the local level. Fortunately, the French Prime Minister has announced the creation by the end of this year of a pilot programme in Paris aimed at rehabilitating returnees who are not prosecuted and voluntarily accept the assistance.⁷⁸ What France has already established however is a hotline with the families of aspiring foreign fighters who are, ultimately, another victim more in many cases. The service has proved to be successful after receiving in just one year around 1,900 calls of which a quarter

73 ASSEMBLEE NATIONALE. Commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, 2015.

74 THE TELEGRAPH. French police arrest five in anti-jihadist cell raids, 2015.

75 CSS ETH ZURICH. Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries, 2014, p. 10.

76 DAILY MAIL. France to stop would-be jihadists from travelling, 2015.

77 CSS ETH ZURICH. Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries, 2014, p. 10.

78 VICE NEWS. France Plans to Send Returning Jihadis to a Rehabilitation Center, 2015.

concerned minors.⁷⁹ There is also a radicalization cell running since last October, but it is a pilot project that only covers the region of Paris.⁸⁰ The high numbers of youths desiring to wage jihad in Syria may lead someone to relate it with the possibility that the Muslim community was not integrated, but this is far from true. A recent study shows that French Muslims are likely to believe that France has a positive influence on their community, to agree about the idea of loyalty to the state over the Muslim world, and to disagree with the view that the government is hostile to Islam.⁸¹ Nonetheless, radicalization may be latent in certain 'banlieues' or suburbs of cities such as Paris. Hundreds of thousands of Muslims currently live in its so-called sensitive urban zones, areas characterized by high rates of unemployment and school failure which are the breeding ground for the spread of salafism. In any case, one thing is certain: French returnees are behind most of the plots so far, five out of eight. It is also important to take into account that France is one of the few European countries that have launched airstrikes in Iraq and Daesh has recently called for terrorist attacks in French soil.⁸² Overall, no counter-radicalization programs, military intervention against Daesh and direct threats from this organization are necessary ingredients for increasing the probability of another serious attack in France.

Despite the approach taken by the government will not likely give the best results in the long term, the threat returnees may pose is taken seriously. The security services question all the foreign fighters known to have returned and most of them are kept under surveillance. To date, there are about 161 terror-related legal proceedings ongoing against 547 individuals suspected of being involved in jihadist activity as well as 3,000 that the authorities consider surveillance targets.⁸³ French police has dismantled several recruitment groups, most of them in the Paris region and southern areas such as Toulouse, Lyon and Lunel. The cooperation between France and Turkey also proved to be efficient when for example Mourad Fares, an ex-member of Daesh and al-Nusra responsible for having recruited from abroad most of the first French foreign fighters, was arrested and deported by Turkish authorities.⁸⁴ More recently, in January 2015, the police dismantled in Lunel a group formed by five jihadists (two of them returnees) and certainly active in the recruitment of foreign fighters with around 20-30 from this location sent to Syria or Iraq, a high number considering that the town only has a population of 26,000 inhabitants. However, it is unclear whether or not this group has been definitely dismantled because another three people have apparently left Lunel

79 Ibid.

80 THE LOCAL. France vs Denmark: How to deal with jihadists? 2015.

81 JACOBSON, David. Surveying the Landscape of Integration: Muslim Immigrants in the United Kingdom and France. 'Democracy and Security Journal', 2014.

82 PRESS TV. ISIL terrorists threaten to launch attacks in France and Belgium, 2015.

83 THE NEW YORK TIMES. France Vows Forceful Measures Against Terrorism, 2015.

84 REUTERS. Suspected recruiter of French jihadists for Islamic State in custody in Paris, 2014.

for Syria last June.⁸⁵ The investigation of recruitment cells is therefore key to finding out the whereabouts of potential foreign fighters in order to have a more clear picture of their intentions but, inevitably, many of them manage to leave the country. At the beginning of the Syrian conflict, French foreign fighters used to travel through Tunisia. Nowadays, they usually drive or take a bus to Spain and from there a flight to Turkey, as for example the wife of Amedy Coulibaly did early this year.⁸⁶ Cooperation and information sharing between France and Spain and in general among all the EU countries are the best instruments to distinguish returnees from other travelers just interested in visiting Turkey whatever the reason. Finally, the last line of defense from returnees is tactical, and France has temporarily deployed troops across the country as well as police officers in Jewish schools.

United Kingdom

The last case analyzed in this study is that of the UK. From there, around 700 citizens have travelled to Syria or Iraq, 50 died and 350 returned over the last three years of conflict,⁸⁷ leaving a total of 300 individuals still abroad. Britain has always been one of the European countries with more Muslims indoctrinated into salafism, especially through famous preachers such as Abu Hamza and Abu Qatada. There are some 100 salafist mosques in the country and about half of the new mosques opening every year between 2009 and 2013 were salafi-controlled, increasing a total of 50% during that period.⁸⁸ However, Need4Khilafah is the salafist organization most related with the radicalization of British foreign fighters and his leader, Anjem Choudary, has been recently charged with inviting support for Daesh.⁸⁹ Despite Need4Khilafah was banned last year, it has not been possible to prove that its members recruited and sent individuals to the Syrian civil war. Recruitment in the UK has apparently been conducted through small cells or individuals probably linked to Need4Khilafah⁹⁰, but information on recruiters is not available on the media. What seems to be clear is the potential gathering hub this organization provided to both salafists and jihadists. Indeed, almost half of the terrorist attacks (23 out of 51) carried out by Britons during the last 20 years have been linked to Need4Khilafah and its forerunners, namely Al-Mu-

85 MIDI LIBRE. Lunel : trois disparitions inquiétantes, peut-être parties en Syrie, 2015.

86 LA VANGUARDIA. Yihadistas franceses van y vienen al Estado Islámico por El Prat, 2015.

87 EXPRESS. How 700 Britons have joined Islamic State jihadis...but half are already back in UK, 2015.

88 BOWEN, Innes. Medina in Birmingham, Najaf in Brent: Inside British Islam, 2014.

89 KERN, Soeren. UK: Anjem Choudary Charged With Supporting Islamic State, Gatestone Institute, 2015.

90 THE INDEPENDENT. Gateway to terror: British Islamic preacher Anjem Choudary 'sent hundreds to join al-Qa'ida in Syria, 2013.

hajiroun and Islam4UK.⁹¹ The remnants of these organizations may not only continue with their activities, but also put dangerous returnees in contact with salafists more moderated.

Most of the British foreign fighters used to join al-Nusra during the early stages of the Syrian conflict, but now the majority of them belong to Daesh. These individuals are 23.5 years old in average and they come from cities such as Portsmouth, London, Brighton and Coventry, among others.⁹² The approach of the UK to the problem is slightly more repressive than preventive. Around 114 returnees have been arrested and at least seven are already convicted.⁹³ British criminal laws punish to travel abroad in order to commit or prepare a terrorist offence, to obtain training in terrorism or to pledge allegiance to a terrorist organization.⁹⁴ Other measures include the confiscation of passports, for up to one month, the temporary exclusion order, which is a ban from returning until the individual is identified in order to control his or her way back, and the stripping of citizenship, which does not require judicial approval and has immediate effect.⁹⁵ The first two seem to be proportionate but the last one, apart from bypassing the judge, applies to naturalized citizens who may not hold a second nationality. Despite the British Home secretary should reasonably expect that a different citizenship could be obtained,⁹⁶ the measure leaves individuals technically stateless. It is important to bear in mind that the other country might not accept the request of nationality on the same grounds the UK stripped it or, in any case, its grant may not be immediate. For these reasons, it would be better to deprive of British citizenship once the new one is already acquired elsewhere.

The UK has a counter-radicalization strategy since 2007, although it was at the end of last year when a program called 'Channel' was specifically launched to deal with aspiring foreign fighters. Channel is a flexible and voluntary intervention program implemented at the local level through which individuals at risk of radicalization are subjected to a tailored set of initiatives such as mentoring schemes.⁹⁷ The program has received around 2,000 referrals since 2012, but it has not been applied to returnees yet.⁹⁸ Overall, the counter-radicalization strategy had been apparently effective until 2009, when a study showed that 83% of British Muslims were proud to be British and

91 DAILY MAIL. The extremist group behind most of the UK's terror plots: Al-Muhajiroun network linked to half of attacks by Britons over past 20 years, 2015.

92 THE GUARDIAN. The toll of extremism: 50 Britons killed fighting for Syria and Iraq militants, 2015.

93 BRANDON, James. Rise of Islamic State Reignites British Radicalization Threat, 2015.

94 LIBRARY OF CONGRESS. Treatment of Foreign Fighters in Selected Jurisdictions: Country Surveys, 2015.

95 CSS ETH ZURICH. Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries, 2014, p. 16.

96 UK PARLIAMENT. Deprivation of British citizenship and withdrawal of passport facilities, 2015.

97 CSS ETH ZURICH. Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries, 2014, p. 15.

98 UK PARLIAMENT. Counter-terrorism: foreign fighters, 2015.

77% strongly identified with the UK.⁹⁹ Local authority coordinators work along with mosques, faith groups and community organizations. Nevertheless, another study published in 2014 found that British Muslims felt that the UK had a negative influence on their community, they were hardly committed to be more loyal to the state than to the Muslim world and also likely to believe there is hostility in the government's treatment of their religion.¹⁰⁰ The evidence therefore suggests that British Muslims are more radical now than they were just six years ago. By comparing both results, it appears that the decrease in the level of integration the Muslim community had in 2009 matches the beginning of a steep increase in the number of salafist mosques that occurred the same year. Both the British military intervention against Daesh and the continuous beheadings of British citizens make the situation worse. The UK is the only EU country intervening in Syria as well as in Iraq and the only one whose citizens have been kidnapped and beheaded by Daesh, more precisely by a British foreign fighter. Therefore, although just two returnees have attempted to commit an attack so far, this low number of plots has probably to do with efficient intelligence and police work rather than another reason.

Indeed, the British intelligence agencies are deeply involved in the investigation of foreign fighters and for example up to half of the Security Service casework has a Syria component.¹⁰¹ The Kent police and the Border Force also work closely to disrupt the foreign fighter flow through the English Channel, but the number of individuals using this route to avoid airports is increasing. After arriving to France they drive to Italy and eventually take a ferry to Libya or Tunisia in their way to Syria.¹⁰² The UK, apart from using the Passenger Name Record on flights coming from anywhere outside the EU, has an 'advantage' that the other countries studied do not have: it does not belong to the Schengen territory. This allows British airports and ports to use the Advance Passenger Information System (basic data required) on every person arriving or departing from the UK. Once an individual is back in the UK, he or is she is required to participate in an interview with police officers that may lead to the imposition of measures such as attending more interviews, notifying any change of address and taking part in de-radicalization activities.¹⁰³ Returnees willing to cooperate may be of great value to find out the identity and whereabouts of other foreign fighters or even recruiters. In any case, little can be found on the media about the recruitment cells British police has dismantled. It is also unclear whether or not the leader of *Need-4-Khilafah*, Anjem Choudary, collaborated with the Security Service or the agency just

99 NANDI, Alita. *Developing Ethnic Identity Questions for Understanding Society: The UK Household Longitudinal Study*, 2009.

100 JACOBSON, David. *Surveying the Landscape of Integration: Muslim Immigrants in the United Kingdom and France*. *Democracy and Security Journal*, 2014.

101 PANTUCCI, Raffaello. *The British foreign fighter contingent in Syria*, CTC Sentinel, 2014.

102 AL ARABIYA. *British ISIS recruits are taking a 'new route' to reach Syria*, 2015.

103 UK GOVERNMENT. *Counter-terrorism and security bill*, 2014.

allowed him to continue operating with the conviction that he would engage potential jihadists whom identify and monitor. Both possibilities however seem plausible because the police foiled most of the jihadist plots (three out of four) conducted by individuals linked to Choudary since his first organization was founded in 2009.

DISCUSSION

One of the hypotheses this study aimed to test was related with the idea that those returnees who joined a terrorist organization in Syria or Iraq are more likely to radicalize further than those who fought in a group of different nature. The assumption is based in the Differential Association Theory. Foreign fighters that join Daesh or, to a lesser extent, al-Nusra, are exposed to high levels of serious criminality, namely war crimes such as beheadings, rapes, tortures and mass executions.¹⁰⁴ Some of the Europeans do not tolerate them and leave the organization in a relative short period of time, whereas others find the cruelty of those actions justified, stay there longer and may pose a threat if they return. All the returnees who have plotted an attack and their membership are known belonged to Daesh, but this may result from the pure fact that most of the fighters joined that organization. It is also important to understand why the majority of the fighters are currently in Daesh instead of Al-Nusra or the FSA. A first reason may lie in the fact that those who actually want to defend the Syrian population have joined the organization with more power, i.e. Daesh, with the ideas of 'more can be done' and 'efforts are not in vain'. A second reason why many fighters join Daesh may just be for the sake of living under the Sharia of a 'caliphate'. This last group of individuals, apart from having in mind to settle there, may be more radical than the previous one and therefore likely to return later if they do so. Based on data published by the ICSR¹⁰⁵, only 18% of the British fighters and 33% of the Belgian travelled to the conflict area after Daesh proclaimed itself a 'caliphate', whereas 60% of the Germans and 66% of the French joined jihad after the same announcement. A survey of returnees would probably help to get an idea about how many of them became fighters for each of the reasons previously explained.

Another hypothesis tested implied that no more than 10% of the returnees will try to plot an attack in the homeland. The assumption is based in the one-in-twelve radicalization rate deduced from a study where Thomas Hegghammer quantified the Europeans that became foreign fighters and plotted attacks upon return between 1990 and 2010. Fortunately, four years and a half after the Syrian conflict started no more than 4% of the returnees have been involved in a jihadist plot [See figure 1]. The reason why today there are less plots conducted by returnees than in the past is because many

¹⁰⁴ UNITED NATIONS. UN Commission of Inquiry on Syria: No end in sight for Syrian civilians, 2015.

¹⁰⁵ THE WASHINGTON POST. Foreign fighters flow to Syria, 2015.

European Governments have created counter-radicalization programs, increased the number of intelligence analysts specialized in the jihadist threat and filled empty gaps in counter-terrorist legislation. Cooperation among countries have also improved in many aspects but the fact that all the attacks perpetrated so far by returnees occurred or were organized in a different country than their own suggests that there is a long way to go. In any case, the increase or decrease of returnees not only depends on European policies but also on the Syrian and Iraqi conflicts themselves. Considering that most of the foreign fighters belong to Daesh, the defeat of the organization in Iraq together with the end of the Syrian war could lead many foreign fighters to return. However, for the purposes of this study, it is assumed that none of the conflicts will disappear within the following twelve months so the flow of returnees is expected to remain similar. The chart below shows the overall number of Belgians, French and British who have returned so far and those who plotted an attack.

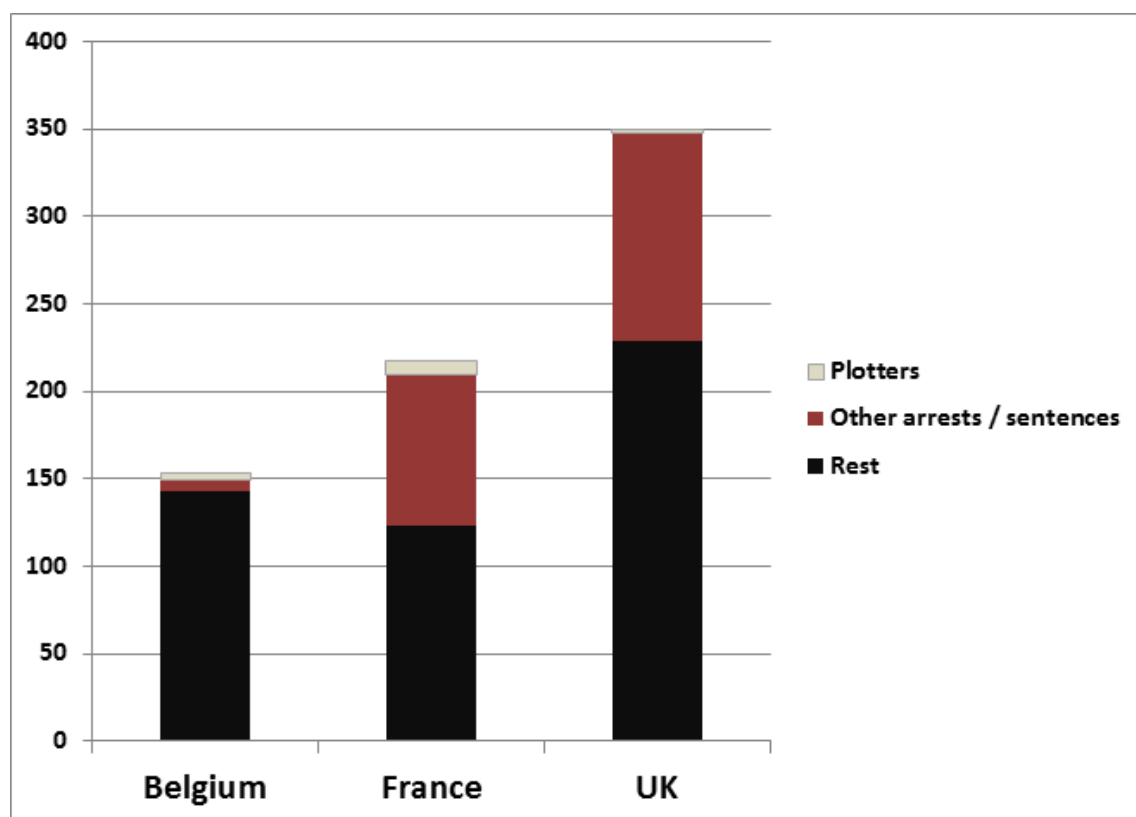


Figure 1 - Countries by ratio returnee / plotter.

The main research question this study attempts to answer is about the likelihood that foreign fighters from the countries studied could perpetrate an attack upon return. As it was mentioned at the beginning of the paper, that probability of attack depends on several variables, namely capability, intention and opportunity. Capability refers to the ability returnees have to perpetrate attacks, intention to whether or not they have radicalized further and opportunity to their possibility of going unnoticed by the security services. Starting with capability, it has been already mentioned that France has the largest number of foreign fighters among all the countries evaluated in the study. Rather than this being related with the level of integration its Muslim community has, it is more likely to happen as a consequence of the lack of de-radicaliza-

tion programs, how fighters have been recruited and the country's policy towards the Syrian conflict. Firstly, the country does not have neither a national de-radicalization program nor one locally established in those regions where most of the fighters are recruited. Considering that there are hundreds of individuals seeking to travel to Syria, if they are not offered to take part in de-radicalization activities as a way of retrieving their passports, some of them could start thinking about attacks in the homeland as for example Ibrahim Boudina did. Secondly, French foreign fighters have not been recruited through any macro-network or vociferous organization that draws the attention of the intelligence agencies, but through small and quiet groups that have been therefore able to operate longer before the police dismantled them. Finally, the French Government has supported the Assad opposition more than the rest of the countries by for example supplying weaponry to the FSA. This may have reinforced in some of those fighters the idea of legitimacy in joining the insurgency in Syria.

It is also worth to stress that all the independent plots that succeed were not executed in group, but individually. Organization and division of functions are essential to conduct complex operations, but a small attack is easier by acting alone. The security services find more difficult to identify and monitor individual plotters than groups or cells because the former establish less suspicious communications to intercept. At the same time, attacks perpetrated alone are usually less lethal than those committed by a group. In fact, the foiled plot that would probably have caused the highest number of casualties was that of the Belgian cell dismantled, which consisted of five individuals who had military weaponry and were about to perpetrate an attack. Throughout this paper it has been argued that the remnants of former recruitment or extremist networks in the homeland to which foreign fighters are somehow linked may serve as a meeting point between returnees and other salafists. Those extremist networks on which links to recruiters of fighters have not been found are likely to be avoiding contact with Syria-related issues, hence returnees have little chances to approach them. Shari-a4Belgium for example used to operate in Belgium and Need4Kalifah in the UK, but no networks linked to recruiters have recently existed in France. Coincidence or not, most of the plots by Belgian and British returnees were conducted in group, whereas all the French returnees that plotted an independent attack operated alone. In addition, France has the highest ratio returnee / plotter (3.7%), followed by Belgium (2.6%) and the UK (0.57%). It is important to mention that more foreign fighters do not necessarily imply more returnees and more returnees do not always lead to more plots.

As an example, French foreign fighters double the British and German in number but fewer of them returned to France and more returnees plotted an attack.

Moving to intentions, the reason why France proportionally has the lowest number of returnees is probably because the French policy towards foreign fighters is more repressive than those of the other countries studied. Around 35% of the French fighters have been sentenced so far, followed by the Belgian (30%) and, to a small extent, the British (2%) and the German (0.87%). Moreover, those French citizens

that return may be sentenced with enhanced penalties for travelling abroad to become foreign fighters, something that does not precisely encourage them to come back. In a similar way, the reason why France has the highest number of plotters is likely to reside in the fact that the country does not have a de-radicalization and re-integration program for returnees, whereas Germany, Belgium and Britain not only have those programs in one way or another, but they also work with community engagement. France at least has a hotline with the relatives of would-be fighters but, in the long run, efforts are useless if they receive no treatment. At first sight then, French returnees are more susceptible to continue being active in the extremist scene than fighters returning to the other countries. However, returnees may pose a high threat to Germany as well. It is important to keep in mind that more than a third of its returnees are still active in radical environments and two thirds of a sample analysed from its foreign fighters had criminal records. This last group of individuals is especially worrisome because they are likely to spend more time in Syria or Iraq, participate in more offences and therefore radicalize further than those who respected the law before becoming a fighter.

Fortunately, the approach Germany has towards their foreign fighters and returnees includes both preventive and repressive measures in a balanced proportion. The UK instead and, to a lesser degree, Belgium, have policies slightly more repressive than preventive. This difference in how all these countries from the EU tackle extremists has to do with their past of terrorism incidents. France has suffered during many years attacks carried out by the Armed Islamic Group of Algeria (GIA) and recently by Al Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP) and Daesh. The UK has also experienced one of the worst jihadist attacks in Europe, the 2005 London bombings, and Belgium the more recent Jewish Museum shooting. In Germany, except the 2011 Frankfurt Airport shooting that targeted a US Air Force bus, no terrorist attacks occurred in the country since 1996. All these incidents have led the UK, France and Belgium to toughen their criminal codes and laws on terrorism and, therefore, foreign fighters. On the one hand, Germany for example has only criminalized to travel abroad with the purpose of receiving terrorist training, whereas the UK also punishes to leave the country in order to perpetrate or plan a terrorist offence. On the other, in France and Belgium just travelling outside to become a foreign fighter is forbidden. It has already been mentioned that the last measure could reduce the efficiency of the counselling and de-radicalization programs these countries have by discouraging the families or friends of foreign fighters, would-be fighters or returnees to seek help.

In relation to the administrative measures, all the countries studied consider the confiscation of passports and identity cards as the best option to prevent their citizens from going to Syria. However, the treatment of those who return differs. Belgium and the UK for example permit the stripping of citizenship, which may be relatively fair if no minors are affected. The problem is that the UK has taken the measure to the extreme and allows its application to citizens that may not have a second nationality, leaving them stateless until they find a new one. Despite any possible emotional effect the measure could have on the person is 'irrelevant' as

long as the loss of nationality and the deportation take place at the same time, harsh treatment toward returnees in general may create a sense of repression among them, their families or friends. Better said, it may increase the feeling of exclusion that already exists. A significant part of the British Muslim community thinks that the Government is being hostile towards their religion. The spread of salafism has been used in this study to analyse the ease with which dangerous returnees could recruit other salafists to plot an attack, but the same measure can also be employed to confirm how much Muslims are integrated. Indeed, the number of salafist mosques in the UK increased by 50% between 2009 and 2013.¹⁰⁶ In Belgium, around 1.5% of the Muslim community is salafist and more than a half of its youths believe that they will never be integrated. German and French Muslims instead seem to feel respected by their societies and just 0.16% and 0.25% of them are salafists, respectively. Nevertheless, the wave of attacks occurred last year in France may increase the number of those who stigmatize Muslims creating therefore an environment of distrust that may lead them to feel that they are not accepted by the society. In a similar way, German neo-Nazis are threatening the Syrian refugees in their country. If they continue to do so, the violence could escalate further and some returnees would probably not exclude terrorism as an option to defend their community, which is the same reason why they became fighters.

Finally, opportunity is another aspect necessary to conclude how likely is that returnees perpetrate an attack. Most of the countries studied for which information is available appear to be acting accordingly with this paper's evaluation of the threat that foreign fighters in general pose to them. The police in France is for example monitoring most of the returnees who have not been arrested or sentenced, whereas Germany tracks a half and Belgium only a third. This measure, i.e. the number of returnees who are monitored, can also be used to get an idea about how many of them may be dangerous because they have been considered by the security services as individuals that need to be under surveillance, at least for some time. However, it is important to bear in mind that the measure may not be totally reliable because some of the countries studied could undertake precautionary mass surveillance involving a certain proportion of returnees who are not necessarily suspicious, as France do. The UK in fact has already established a preventive measure called the 'temporary exclusion order' whereby any foreign fighter that tries to board a flight back home is investigated before departure. Another important system the UK uses is the 'Passenger Name Record' on any flight coming from outside the EU. The problem is that most of the fighters seem to be avoiding airports. Except French returnees, who probably fly to Spain and then cross the Pyrenees, the others namely German, Belgian and British returnees are likely to take a car, bus or ferry to leave Syria and then travel by land through Europe. Hopefully, the new border checks on travellers entering the Schengen area will prevent many fighters from returning unnoticed.

.....

106 BOWEN, Innes. *Medina in Birmingham, Najaf in Brent: Inside British Islam*, 2014.

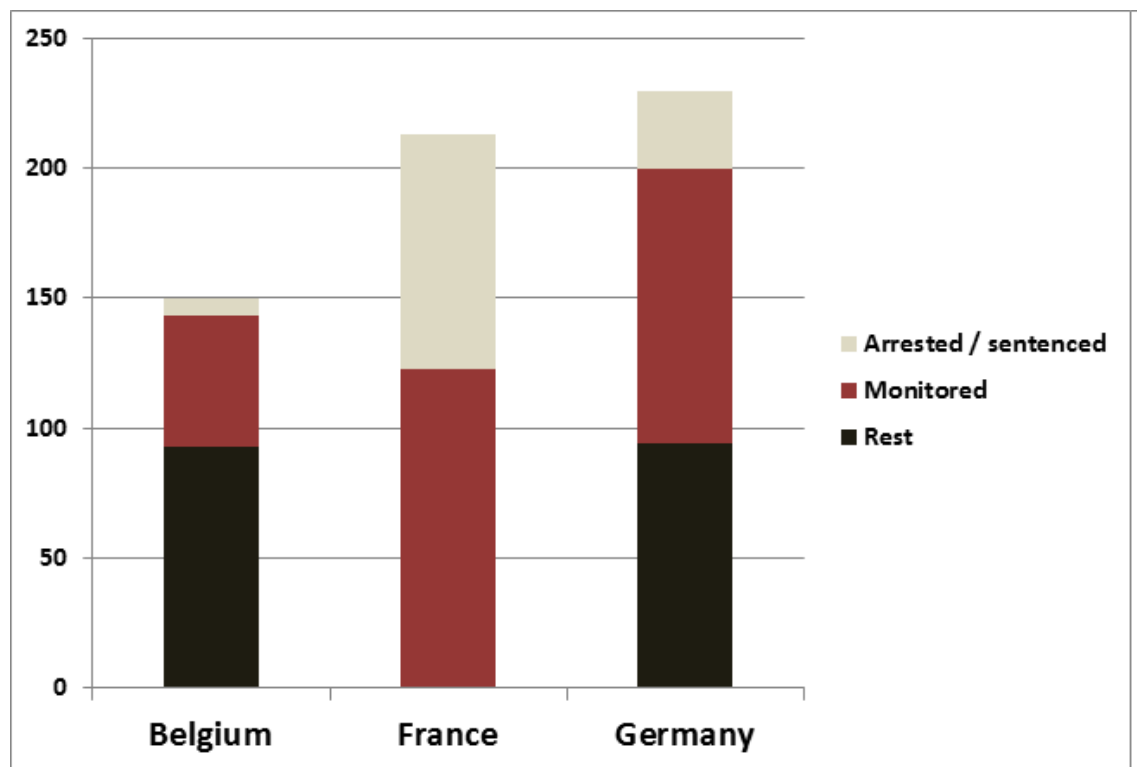


Figure 2 – Countries by ratio returnee / monitored.

A secondary research question this study tries to find an answer for is about the most likely sort of targets that returnees could attack. From the data collected about the plots executed by returnees it is possible to deduce that the targets they have chosen so far are diverse, but those with an anti-Semitic component prevailed. The bloodiest independent attack, carried out by Mehdi Nemmouche, was against the Jewish Museum of Belgium. Ibrahim Boudina, who was arrested in France, considered where he lived as a 'Zionist area' that he could attack, which implies that he would have probably chosen a Jewish place as objective. Nonetheless, not all the plots were planned against Jews. Redouani Hagouai and Tarik Jadaon, arrested in Belgium, had prepared an imminent attack to kill police officers. The Thalys train attack took place in a train heading to Paris. Despite this attack failed because the jihadist's rifle jammed and passengers subdued him, it gives an idea about how serious is the threat that some returnees pose. It is unclear whether or not the attacker had previous training in the handling of weapons because he probably stayed less than two months in Syria. What seems to be clear is that the attack could have been a mass murder with dozens maybe hundreds of deaths (the train was not in a station) if it was executed by a group of terrorists coordinated and well equipped. Finally, the November 2015 Paris attacks showed that terrorists can strike almost anywhere. In any case, the most likely scenarios of attack continue to be Jewish places and also satirical artists that publish on Muhammad, as they have been target in plenty of attacks such as the Charlie Hebdo shooting. Both France and Belgium are already protecting public Jewish places.

CONCLUSIONS

This study has evaluated a series of key aspects, namely capability, intention and opportunity in order to determine how likely is that French, Belgian, British and German returnees could perpetrate an attack in the homeland. The results were compared with the counter-terrorism measures that their respective countries are currently undertaking with the purpose of concluding whether or not they are the most suitable to address the returning of foreign fighters and suggest improvements if there is room for them. First of all, Belgian, British and German returnees seem to be more able to commit an independent attack than the French ones. The remnants of recruitment or extremist networks that in France are not linked whatsoever to foreign fighters may enable them in the other countries to engage dangerous salafists upon return. This task is not difficult for the returnees as they are often considered an 'authority' by other extremists. Once they have created a group, prepared the plot and acquired weaponry or explosives, they are more able to conduct an attack than a jihadist operating alone because of the organization and division of functions. Secondly, French returnees appear to have a greater intention to conduct an attack than Belgians, British and Germans do. France is the only country that does not have a de-radicalization and re-integration program for those fighters who return. Many of them have probably radicalized further and some may even suffer from post-traumatic stress disorder as a consequence of having fought with hardline groups such as Daesh. Others may not initially have in mind to plot an attack, but if the reason why they left for Syria was just because they felt alienated in France, their frustration or disaffection could turn them violent due to the inexistence of programs that could channel those feelings. Finally, Belgian and German returnees apparently have more possibilities to carry out an attack than French and British ones. Belgium is the country that monitors less returnees despite it has foiled one of the most serious plots. France, however, tracks most of the individuals who have not been arrested and the UK has a geographical location that somehow limits the number of routes fighters can use to come back, hence the authorities are able to control their return better than any of the other countries studied. It is also important to consider that more capability means less opportunity and vice versa, i.e. jihadists operating alone go unnoticed by the police easier than groups. Overall, France is likely to experience most of the independent plots, although they would probably be planned individually implying therefore more attacks but less devastating if accomplished. Belgium, Germany and, to a greater extent, the UK are likely to face a lesser number of plots that would probably be planned in group, thus entailing less attacks but more devastating if they were executed. In addition, the most likely scenarios or objectives that returnees could choose for their attacks are Jewish places and authors of satirical publications on Muhammad.

BIBLIOGRAPHY

Secondary sources:

- ARMSTRONG, Taylor. *Hezbollah as a Group Phenomenon: Differential Association Theory*, Journal of Human Behavior in the Social Environment, 2013.
- BARRET, Richard. *Foreign fighters in Syria*, The Soufan Group, 2014.
- BOWEN, Innes. *Medina in Birmingham, Najaf in Brent: Inside British Islam*, 2014.
- BRANDON, James. *Rise of Islamic State Reignites British Radicalization Threat*, 2015. Available at: http://www.jamestown.org/programs/tm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=44305&cHash=8ef4c4257d9a76b535cac8f3fbdf64c8#.VdwjCfntmko.
- BOUNDLESS. *Bandura and observational learning*, 2015. Available at: <https://www.boundless.com/psychology/textbooks/boundless-psychology-textbook/learning-7/cognitive-approaches-to-learning-48/bandura-and-observational-learning-203-12738/>.
- CSS ETH ZURICH. *Foreign fighters: an overview of responses in eleven countries*, 2014.
- STEINBERG, Guido W. *German Jihad: On the Internationalization of Islamist Terrorism*, 2013.
- HOLMAN, Timothy. *The French Jihadist 'Foreign Legion' in Syria and Iraq*, The James Town Foundation, 2015. Available at: http://www.jamestown.org/programs/tm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=44202&cHash=fd9f774274deefa05708od-3043a0b72#.VdZ8Ufntmko.
- HEGGHAMMER, Thomas. *Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting*, American Political Science Review, 2013.
- HOLMER, Georgia. *What to do when foreign fighters come home*, Foreign Policy Magazine, 2015.
- HEINKE, Daniel. *ICSR Insight: German foreign fighters in Syria and Iraq*, International Centre for the Study of Radicalization, 2015.
- INTERNATIONAL BUSSINESS TIMES. *How Foreign Fighters Joining ISIS Travel To The Islamic State Group's 'Caliphate'*, 2015. Available at: <http://www.ibtimes.com/how-foreign-fighters-joining-isis-travel-islamic-state-groups-caliphate-1833812>.
- JACOBSON, David. *Surveying the Landscape of Integration: Muslim Immigrants in the United Kingdom and France*. Democracy and Security Journal, 2014.

- KOEHLER, Daniel. *Family Counselling as Prevention and Intervention Tool Against Foreign Fighters*. The German 'Hayat' Program, 2013. Available at: <http://journals.sfu.ca/jed/index.php/jex/article/viewFile/49/83>.
- KERN, Soeren. *The Islamization of Belgium and the Netherlands in 2013*, Gatestone Institute, 2014. Available at: <http://www.gatestoneinstitute.org/4129/islamization-belgium-netherlands>.
- KLAUSEN, Jytte. *Twitting the Jihad: Social media networks of Western foreign fighters in Syria and Iraq*, Studies in conflict and terrorism, 2014.
- KOHLMANN, Evan. *Profiles of foreign fighters in Syria and Iraq*. CTC Sentinel, 2014. Available at: <https://www.ctc.usma.edu/posts/profiles-of-foreign-fighters-in-syria-and-iraq>.
- KERN, Soeren. *UK: Anjem Choudary Charged With Supporting Islamic State*. Gatestone Institute, 2015. Available at: <http://www.gatestoneinstitute.org/6315/anjem-choudary-islamic-state>.
- LISTER, Charles. *Returning foreign fighters: criminalization or reintegration?* Brookings, 2015. Available at: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/08/13-foreign-fighters-lister/en-fighters-web.pdf>.
- LIBRARY OF CONGRESS. *Germany: New Anti-Terrorism Legislation Entered Into Force*, 2015. Available at: http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205404502_text.
- LIBRARY OF CONGRESS. *Treatment of Foreign Fighters in Selected Jurisdictions: Country Surveys*, 2015. Available at: <http://www.loc.gov/law/help/foreign-fighters/country-surveys.php#United Kingdom>.
- LANIER, Mark. *Essential Criminology*. Westview Press, 2014.
- MACMANUS, Deirdre. *Aggressive and Violent Behavior Among Military Personnel Deployed to Iraq and Afghanistan: Prevalence and Link With Deployment and Combat Exposure*, Oxford Journals, 2014.
- START. *Global Terrorism Database*, 2015. Available at: <http://www.start.umd.edu/gtd/search/>.
- NANDI, Alita. *Developing Ethnic Identity Questions for Understanding Society: The UK Household Longitudinal Study*. Institute for Social and Economic Research, 2009.
- PANTUCCI, Raffaello. *The British foreign fighter contingent in Syria*, CTC Sentinel, 2014. Available at: <https://www.ctc.usma.edu/posts/the-british-foreign-fighter-contingent-in-syria>.
- PRICE, Roger. *A concise history of France*, Cambridge, 2014.

THE MEIR AMIT INTELLIGENCE AND TERRORISM INFORMATION CENTER. *Foreign fighters from Western countries in the ranks of the rebel organizations affiliated with Al-Qaeda and the global jihad in Syria*, 2014.

VAN VLIERDEN, Guy. *How Belgium Became a Top Exporter of Jihad*, Jamestown Foundation, 2015. Available at: http://www.jamestown.org/programs/tm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=43966&cHash=f6538d86efbbc7b8895c9efeo8621432#.VfhSaRHtmkp.

WEITZMANN, Mark. *Who is Mehdi Nemmouche and why did he want to kill jews*, 2014. Available at: <http://www.tabletmag.com/jewish-news-and-politics/178958/frances-toxic-hate-i-nemmouch>.

ZELIN, Aaron. *How Syria's Civil War Became a Holy Crusade*. Foreign Affairs Magazine, 2013.

ZELIN, Aaron. *The Clear Banner: Belgian Fighters In Syria and Iraq – November 2014*, Jihadology, 2014. Available at: <http://jihadology.net/2014/11/22/the-clear-banner-belgian-fighters-in-syria-and-iraq-november-2014/#sdfootnoterosym>.

Media sources:

AL ARABIYA. *British ISIS recruits are taking a 'new route' to reach Syria*, 2015. Available at: <http://english.alarabiya.net/en/News/world/2015/05/24/British-ISIS-recruits-are-taking-a-new-route-to-reach-Syria.html>.

BBC. *France train shooting: Hollande thanks 'heroes' who foiled gunman*, 2015. Available at: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34023361>.

BBC. *Sharia4Belgium trial: Belgian court jails members*, 2015. Available at: <http://www.bbc.com/news/world-europe-31378724>.

BBC. *Paris attacks: who were the attackers?* 2016. Available at: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34832512>.

BBC. *Paris attacks: BBC names Stade de France bomber as M al-Mahmod*, 2015. Available at: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34896521>.

CNN. *Was Belgium shooting suspect Western hostages' captor?*, 2014. Available at: <http://edition.cnn.com/2014/09/06/world/europe/france-syria-hostages-nemmouche/>.

CNN. *Belgium terror cell has links to ISIS, some members still at large*, 2015. Available at: <http://edition.cnn.com/2015/01/16/world/belgium-anti-terror-operation/>.

CNN. *Paris attacks: 'I would have killed him', Bataclan bomber's father says*, 2015. Available at: <http://edition.cnn.com/2015/12/09/europe/paris-attacks-third-attacker-id/index.html?sr=fbCNN120915http://www.cnn.com/2015/12/09/europe/paris-attacks-third-attacker-id/index.html1233PMStoryLink&linkId=19436394>.

- DAILY MAIL. *The extremist group behind most of the UK's terror plots: Al-Muhajiroun network linked to half of attacks by Britons over past 20 years*, 2015. Available at: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3007180/The-terror-group-UK-s-terror-plots.html>.
- DAILY MAIL. *France to stop would-be jihadists from travelling*, 2015. Available at: <http://www.dailymail.co.uk/wires/ap/article-2913472/France-stop-jihadists-travelling.html>.
- DAILY MAIL. *We wish he had burnt to dead, say family of bomb ringleader*, 2015. Available at: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3326191/Paris-attacks-Adelhamid-Abaaoud-s-village-rejoiced-hearing-death.html>.
- EXPRESS. *How 700 Britons have joined Islamic State jihadis...but half are already back in UK*, 2015. Available at: www.express.co.uk/news/uk/570225/Figures-Britons-groups-jihad-Syria-Iraq.
- FOXNEWS. *Suspect in France train shooting watched jihadi video prior to attack, French authorities say*, 2015. Available at: <http://www.foxnews.com/world/2015/08/25/french-authorities-launch-terror-probe-in-train-attack-says-suspect-watched/>.
- HURRIYETDAILYNEWS. *Turkey sends back 830 European jihadists*, 2014. Available at: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-sends-back-830-european-jihadists-.aspx?pageID=238&nID=71565&NewsCatID=510>.
- HET LAATSTE NIEUWS. *Je denkt dat je hier veilig bent*, 2013. Available at: <https://emmejihad.files.wordpress.com/2013/05/het-laatste-nieuws-130525.pdf>.
- LA LIBRE BELGIQUE. *Belgian State Security Head Points to Salafist Threat*, 2012. Available at: http://www.biyokulule.com/view_content.php?articleid=5434.
- MIDI LIBRE. *Lunel : trois disparitions inquiétantes, peut-être parties en Syrie*, 2015. Available at: <http://www.midilibre.fr/2015/06/04/trois-disparitions-qui-inquietent-le-lunellois,1170787.php>.
- LA VANGUARDIA. *Yihadistas franceses van y vienen al Estado Islámico por El Prat*, 2015. Available at: <http://www.lavanguardia.com/politica/20150315/54428162256/yihadistas-franceses-estado-islamico-el-prat.html>.
- METRO NEWS. *Terrorisme: un projet d'attentat déjoué cet été en Ile-de-france*, 2014. Available at: <http://www.metronews.fr/paris/terrorisme-un-projet-d-attentat-dejoue-cet-ete-en-ile-de-france/mnkc!vqyRCTMTPFwAY/>.
- PRESS TV. *Belgian police arrest 16 over militancy in Syria*, 2015. Available at: <http://www.presstv.com/Detail/2015/06/08/414918/Belgium-ISIL-Antwerp-Oostende>.
- PRESS TV. *ISIL terrorists threaten to launch attacks in France and Belgium*, 2015. Available at: <http://www.presstv.es/Detail/2015/02/14/397621/ISIL-threatens-to-attack-France-Belgium>.

- REUTERS. *Saddam's former army is secret of Baghdadi's success*, 2015. Available at: <http://www.reuters.com/article/2015/06/16/us-mideast-crisis-baghdadi-in-sight-idUSKBN0OW1VN20150616>.
- REUTERS. *Suspected recruiter of French jihadists for Islamic State in custody in Paris*, 2014. Available at: <http://uk.reuters.com/article/2014/09/11/uk-syria-crisis-jihadist-arrest-idUKKBN0H61H220140911?feedType=RSS&feedName=worldNews>.
- REUTERS. *Belgian police kill two in raid on suspected Islamists*, 2015. Available at: <http://www.reuters.com/article/2015/01/16/us-belgium-security-idUSKBN0KO29W20150116>.
- THE TELEGRAPH. *More than 6,000 European jihadists in Syria, EU official says*, 2015. Available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/11531884/More-than-6000-European-jihadists-in-Syria-EU-official-says.html>.
- THE SYDNEY MORNING HERALD. *French prosecutor says train gunman Ayoub el Khazzani had terrorist intent*, 2015. Available at: <http://www.smh.com.au/world/french-prosecutor-says-train-gunman-ayoub-el-khazzani-had-terrorist-intent-20150825-gj7p6t.html>.
- THE TELEGRAPH. *Erol Incedal jailed for three-and-a-half years over bomb-making manual*, 2015. Available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/terrorism-in-the-uk/11508696/Erol-Incedal-jailed-for-42-months-over-bomb-making-manual.html>.
- THE TELEPGRAPH. *Erol Incedal: The son of a communist and a philanderer*, 2015. Available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/terrorism-in-the-uk/11479799/Erol-Incedal-The-son-of-a-communist-and-a-philanderer.html>.
- THE LOCAL. *Several 'planned terrorist attacks' foiled in France*, 2014. Available at: <http://www.thelocal.fr/20141103/terrorist-attacks-foiled-in-france>.
- THE GUARDIAN. *How do you deradicalise returning ISIS fighters?*, 2014. Available at: <http://www.theguardian.com/world/2014/nov/12/deradicalise-isis-fighters-jihadists-denmark-syria>.
- THE LOCAL. *More than 6,000 have left Europe for Isis jihad: EU*, 2015. Available at: <http://www.thelocal.de/20150413/up-to-6000-europeans-fighting-for-islamic-groups-isis-syria-iraq>.
- THE WASHINGTON POST. *Foreign fighters flow to Syria*, 2015. Available at: https://www.washingtonpost.com/world/foreign-fighters-flow-to-syria/2015/01/27/7fa56b70-a631-11e4-a7c2-03d37af98440_graphic.html.
- THE WASHINGTON POST. *Paris attacks were carried out by three groups tied to Islamic State, official says*, 2015. Available at: https://www.washingtonpost.com/world/string-of-paris-terrorist-attacks-leaves-over-120-dead/2015/11/14/066d-f55c-8a73-11e5-bd91-d385b244482f_story.html.

- THE LOCAL. *57 percent of Germans feel Islam is a threat: poll*, 2015. Available at: <http://www.thelocal.de/20150108/muslims-make-their-home-while-germans-feel-threatened>.
- THE GUARDIAN *The Belgian connections to Islamic radicalism*, 2015. Available at: <http://www.theguardian.com/world/2015/jan/16/belgium-connections-extremism-verviers>.
- THE TELEGRAPH. *French police arrest five in anti-jihadist cell raids*, 2015. Available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/11372427/French-police-arrest-five-in-anti-jihadist-cell-raids.html>.
- THE GUARDIAN. *The toll of extremism: 50 Britons killed fighting for Syria and Iraq militants*, 2015. Available at: <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/jul/29/extremism-50-britons-killed-fighting-syria-and-iraq-militant>.
- THE LOCAL. *France vs Denmark: How to deal with jihadists?*, 2015. Available at: <http://www.thelocal.fr/20150128/french-demand-more-repression-for-jihadists>.
- THE INDEPENDENT. *Gateway to terror: British Islamic preacher Anjem Choudary 'sent hundreds to join al-Qa'ida in Syria*, 2013. Available at: <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/gateway-to-terror-british-islamic-preacher-anjem-choudary-sent-hundreds-to-join-alqaida-in-syria-8960883.html>.
- THE NEW YORK TIMES. *France Vows Forceful Measures Against Terrorism*, 2015. Available at: <http://www.nytimes.com/2015/01/22/world/europe/amedy-coulibaly-paris-gunman-france.html>.
- VICE NEWS. *France Plans to Send Returning Jihadis to a Rehabilitation Center*, 2015. Available at: <https://news.vice.com/article/france-plans-to-send-returning-jihadis-to-a-rehabilitation-center>.

Primary sources:

- ASSEMBLEE NATIONAL. *Commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes*, 2015. Available at: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-enq/r2828.asp>.
- Daesh. *Hijrah to the Islamic State*, 2015. Available at: <https://ia800300.us.archive.org/33/items/GuideBookHijrah2015-ToTheIslamicState/7-Hijrah2015-ToTheIslamicState.pdf>.
- EU COUNCIL. *Foreign Terrorist Fighters - Application of the Schengen Border Code - Follow-up - Update on progress on the preparation of risk indicators*, 2015. Available at: <http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-council-ff-sbc-risk-indicators-8741-15.pdf>.

MICHEL, Charles. *Attacks in Tunisia: the Prime Minister mobilises the Government to combat terrorism*, 2015. Available at: <http://premier.fgov.be/en/attacks-tunisia-prime-minister-mobilises-government-combat-terrorism>.

UK PARLIAMENT. *Deprivation of British citizenship and withdrawal of passport facilities*, 2015. Available at: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SNo6820#fullreport>.

UK PARLIAMENT. *Counter-terrorism: foreign fighters*, 2015. Available at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cm-haff/933/93305.htm>.

UK GOVERNMENT. *Counter-terrorism and security bill*, 2014. Available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/382346/CTS_Bill_-_Factsheet_3_-_TEO.pdf.

UNITED NATIONS. *UN Commission of Inquiry on Syria: No end in sight for Syrian civilians*, 2015. Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16377&LangID=E>.

- Submitted: October 12, 2015.

- Accepted: January 25, 2016.

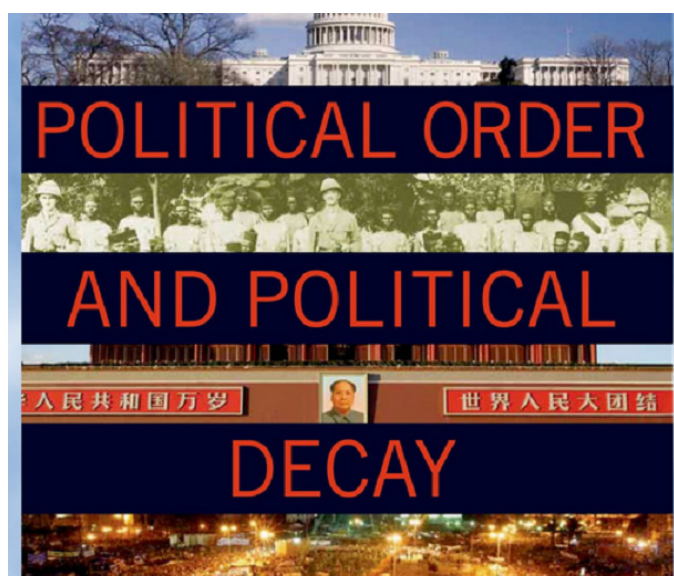
Jéssica Cohen Villaverde and Jose M^a Blanco Navarro
International Security Analysts.

e-mails: mail@jessicacohenv and blanco.josemaria@gmail.com

REVIEW

POLITICAL ORDER AND POLITICAL DECAY: FROM THE INDUSTRIAL RE- VOLUTION TO THE GLOBALIZATION OF DEMOCRACY

*Author: NFUKUJAMA, Francis. New York. Publisher: Farrar, Straus and
Giroux, 2014. 672 pages. ISBN: 0374227357*



Yoshihiro Francis Fukuyama, North American author, of Japanese origin, was born in Chicago in 1952. As a Political Scientist, he has a wide repertoire in the field of international politics and development, although he obtained his most important international recognition as a writer in 1992 with the publication of *The End of History and the Last Man*, which has been translated into 23 languages. He studied at Cornell, Yale, and Harvard Universities, and keeps in contact with the academic world teaching at Stanford University. Of neo-conservative ideas, he has had an active role in the politics of the United States during the terms of office of the last three presidents, particularly as a member of the Project for the New American Century, in support of the United States world leadership. Presently, he is acknowledged as one of the great thinkers of our days.

In *The End of History*, he theorized about the end of the Cold War and the triumph of liberal democracy which the author considers, above all ideologies, will mark the last stage of human evolution. Although the first edition of this book saw the light in 1992, it was in the summer of 1989, months before the fall of the Berlin Wall, when his essay on the end of history was published in the magazine *National Interest*.¹ Since the beginning, the confinement of his theory on Hegelian postulates, a circumstance that has allowed him to show liberalism as a homogenous and universal political regime, has won him the majority of his criticisms. In addition, his approach, focused mainly on the evolution of the Chinese and Soviet peoples, extrapolates conclusions which many scholars oppose.

One of the most famous replies to his exposition was made by Samuel Huntington when, in 1993, he detracted importance to the role of liberalism in a world where liberalism had not reached more than half of the regions, and had not been raised to the status of unavoidable in the rest. Thus, from Huntington's perspective, it is the clash of civilizations and the battles that the latter will endeavor, the real determining factor of politics in the future.

Political order and political decay, which came out in September of 2014, was conceived as the second part of *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, published in 2011, the revealing work of the political thought of Fukuyama who analyzes the peak and the decadence of political institutions since pre-history to our days. To do so, to gauge the total meaning of this author, one must read both works. Going from the origins of political order to the decadence of the system through both works not only implies a historic introspective but also a critique to our own survival.

For Fukuyama, political order is based on three elements: state building, rule of law, and accountable government. Democracy, as an expression of accountability, previously needs the existence of a strong state and the rule of law. The order of these factors is very important in Fukuyama's theories. Many nations have diverse combinations of such elements, although not always in the correct order: China has a strong

1 <https://ps321.community.uaf.edu/files/2012/10/Fukuyama-End-of-history-article.pdf>.

state, but lacks the other two elements. India, on the other hand, has the rule of law and democracy, but not a strong state. The failure of different African countries is due to the attempts to develop a democracy without having a state. Japan would be a good example to attain democracy with the existence of a strong central government. In spite of it, some countries have not followed this order, such as the case of the United States where it was democracy that generated a strong state, with great effort and throughout many years.

Fukuyama still considers liberal democracy as the best system to guarantee political order and prosperity, and no alternative is perceived. Some other countries, such as Denmark, for example, are a reality for the author, and, at the same time, a metaphor of order. The contrary would be the Democratic Republic of the Congo, the worst case. The author analyzes the signs of decadence, derived from an inadequate implementation and which may be observed in the North American model: “*vetocracy*” or the capability of small groups to veto decisions; “*repatrimonialization*”, derived from the preponderance of private interests imposed by pressure groups (lobbies, universities, families, corporations), and independent from public interest; the accountability systems, which make the decision making process slow and laborious within a very protectionist and bureaucratic system; and the existence of ruling elites that perpetuate the structures of power. Corruption, injustice and inequality are some of the signs of this decadence which require urgent adjustments.

Another key idea of Fukuyama is the connection between war and political development, and the existence of conflicts between nations which lead to the search for a democratic system as an end, as happened with the countries involved in the two world wars. Based on that, Fukuyama justifies the political instability in Latin America, an interesting analysis which is related to the one made by Gregory Treverton and Nicholas Taleb, published in *Foreign Affairs Magazine* in 2015. *Anti-fragile*, title of Taleb’s last essay, would be those states that strengthen themselves in the midst of chaos or of conflict, as a concept that goes beyond resilience. For these analyses, they establish five key indicators of fragility: a centralized government, a non-diversified economy, a high level of debt, absence of political alternation, and the absence of a past and a history of overcoming conflicts. For these authors, countries such as Saudi Arabia, Egypt, Venezuela, Russia, Iran, Greece, and to a lesser degree, Japan, Brazil, and Nigeria, would be anti-fragile and, thus, exposed to higher risks.

Another idea that could nourish a debate beyond those borders stands out, based on the American model: the immutability of a Constitution that is considered sacred, and that limits the capabilities of the United States to adapt to the new environment.

An enormous variety of factors (identity, geography, trade, tradition, and even chance) influence the historical evolution of the countries that the author analyzes, but those factors do not definitely determine their fate. The political decisions adopted are the ones which determine the present and the future. He cites Costa Rica as an example of a country that has adopted right decisions, while in Argentina they have adopted wrong ones.

It is an enjoyable, profound, and daring work for its dimension, but too cautious in providing recipes for the problems posed, or of making projections about the future. One of the few future predictions he makes is about China, considering that the growth of a strong middle class will force the government to open the system to avoid a breakdown of the political order. In that case, China will have the advantage, as previously mentioned, of having a strong central government.

It is a splendid showcase of historical passages, some more detailed than others, which leaves the reader breathless and with almost no hope. Although the author admits he feels helpless, his forecast is that decadence can only be fought with changes, although even in a demonstration of humility, the author admits he does not feel capable of suggesting a single one. The work is as short in modesty as long in ambition because it only makes room for his premises, and intends to formulate a global and universal treatise on political order, though not lacking a large amount of reality. Along these lines, its reading may be completed with works such as *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order* or *The End of Order*. In any case, an author and work worthy successors of the efforts of Alexis de Tocqueville, a thinker and the ideologist of liberalism in the 19th century.

In a world that changes furiously, and in which economic, social, and technological factors gain greater importance, focusing the guarantee of political order on the states could be one of the aspects that deserves more debate. The development of non-state powerful actors, the current crises of democracies, the loss of faith on institutions by the citizens, the power of international corporations, the weight of financial markets, or the growing influence of the large cities may lead to thinking of a more diffuse power, needing new balances.

As Nik Fraser commented in *The Guardian*, it is one of those books one must read, even if it is just not to forget the warnings.

David Ramírez Morán

Analyst of the Spanish Institute for Strategic Studies

E-mail: drammor@oc.mde.es

REVIEW

EUROPEAN SECURITY ARCHITECTURE: AN IMPERFECT AND UNFINISHED SYSTEM

Author: Ruiz González, Francisco J. Publication date: 2015. ISBN: 978-84-9091-099-3. NIPO (hard copy): 083-15-232-8. NIPO (online version): 083-15-233-3 (e-book)



Since the end of the Cold War, the role that Europe plays in the world has undergone a complete transformation. The creation of the European Union and its meteoric growth during the period discussed in this book, with the rapid incorporation of states to the initial seed of the European Economic Community, has been a complex process. A reality was created and with it the need to establish a common security architecture in order to preserve said reality – something that has turned into a difficult exercise when faced with the need to meet the interests of the directly involved players: the states.

In addition to the European states, the strategic scenario becomes even more complicated when taking into account the fact that neighbouring states are also affected by this architecture and that strong diplomatic and economic ties exist with them, and that the international organisations to which the different states belong are also affected. The international organisations themselves, and the decisions that have been reached by them in certain cases, have not only contributed to the cohesion necessary to achieve the agreements with which to strengthen the security architecture, but have also turned into new causes of dispute among the parties.

The security model introduced after the Second World War and during the Cold War has determined both the capacity and the model of defence of the European territory up to the present day. In this sense, the duality between the work of states and of international organisations as protagonists or custodians of the responsibility for the protection of the European territory is maintained throughout the text. European security is not confined to what happens within Europe's borders but rather it is necessary to go directly to where the conflicts that affect the security of citizens originate. The impact goes beyond the natural physical borders of the Atlantic Ocean and the Urals, and extends to North American territory and all of the Asian territory of the Russian Federation to the Pacific Coast. The location of conflicts and the unequal interests of the players in these conflicts have also represented genuine challenges.

This paper is a source of reference for the evolution in the security architecture over the period examined and describes with precision the strategic context that has driven the decisions and solutions that have been adopted.

The period analysed in detail in the paper starts with the fall of the Berlin Wall and the end of the Cold War and finishes with the invasion of Georgia by the Russian army in 2008. This is a long period during which countless events of great importance for European security took place. For this reason, the author has divided the time frame into four parts, framed by important milestones. The first starts with the fall of the Berlin Wall and the end of the Cold War and continues through to the CSCE, NATO and EU summits and the birth of the Russian Federation – the importance of which for European security architecture is shown throughout the book. The second period runs until the end of the 1990s with other important summits such as the NATO, EU and OSCE summits, as well as an important milestone for the Russian Federation – Putin's rise to power. The third block starts at this point and continues through to the invasion of Iraq, the publication of the European Security Strategy and the so-called "colour revolutions" at the end of 2003. It ends with a fourth period that

starts at the end of 2003 and continues through until 2008 with the incursion of the Russian army into Georgian territory. These milestones also offer a clear correlation with the publication of the most important strategic documents by the directly or indirectly involved states and international organisations.

A final chapter has also been included that introduces the events that took place during the period 2008-2013. It is an important contribution as it was during this period that the changes came about in the security environment that most affected the obsolescence of security planning that was only updated in 2008 after the European Security Strategy in 2003. This chapter also serves to support the author's thesis on the fragility of the European security architecture when faced with changes in the strategic context.

The model that has been used for the analysis in each one of the time frames is made up of a parallel description of the circumstances that affected decision-making by the different players involved, directly or indirectly, in the construction of the European Security Architecture. In each one of the time frames, the analysis is divided into various sections that deal with the strategic environment in which the main players find themselves: the European Union, Russia, the United States, as well as the countries that have gradually become incorporated into international organisations.

Throughout the book, the positions of the different players are analysed, as well as how these positions have changed, at times due to a change in leadership and, in other cases, due to a change in the political direction of these players when faced with external events.

During this period, there have also been important changes in direction that, in many cases, can be considered as preliminary steps in favour of the interests of some of the players. So, unilateral decisions have been taken that collide head-on with conditions that had been fundamental in reaching previous agreements. This has also contributed to the flare-up of tensions between players and confrontations between the parties that have made the creation of this security architecture even more difficult.

In each chapter there is a comparative analysis of the main lines of action set out in states' and organisations' strategic documents and this is an interesting tool with which to analyse the rapprochement and distancing between the parties.

Throughout the text, the excellent research work that has been carried out is clear to see. The different occurrences that have taken place are masterfully used to provide the context for the unfolding of events and to instil in the reader a general idea of what to expect in the short and medium term. Also worth noting is the extensive bibliography and the numerous documentary references upon which the description of the evolution of the Security Architecture within the analysed period is based.

The publication of this paper comes at an opportune moment as it is an excellent instrument that can be used to understand the situation in which the Global Security Strategy is being developed. This is the strategy that Federica Mogherini, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the European Commission, will submit to the European Council in mid-2016.